

O BRASIL E OS REGIMES DE DESARMAMENTO HUMANITÁRIO: UM ESTUDO DOS CASOS DE MINAS TERRESTRES (1997) E DE MUNIÇÕES CLUSTER (2008)

BRAZIL AND THE HUMANITARIAN DISARMAMENT REGIMES: A STUDY OF THE LANDMINES (1997) AND CLUSTER MUNITIONS (2008) CASES

Gabriel Francisco Silva (UnB)
ga_brielsilva@hotmail.com

Resumo: O presente artigo visa analisar a postura adotada pelo Brasil perante os regimes de minas terrestres (1997) e de munições cluster (2008), considerados hoje expoentes do Desarmamento Humanitário, objetivando-se verificar se é possível identificar uma política brasileira comum nesta seara.

Palavras-Chaves: Desarmamento Humanitário. Minas Terrestres. Munições Cluster. Brasil.

Abstract: The purpose of this article is to analyse the way adopted by Brazil on the landmines (1997) and cluster munitions (2008) regimes, considered exponents of the Humanitarian Disarmament, with the aim of verifying whether it is possible to identify a Brazilian common policy on these issues.

Key-words: Humanitarian Disarmament. Landmines. Cluster Munitions. Brazil

Recebido: 22/12/2014

Aprovado: 24/12/2014

Considerações iniciais

O fim da Guerra Fria proporcionou uma abertura na agenda internacional para pautas até então congeladas ou impossibilitadas pela tensão característica da bipolaridade dominante no período anterior. 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 oficialmente pelo *Relatório sobre Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1994, enfatizará a dimensão humana da segurança, priorizando a necessidade de colocar o ser humano como referente da segurança. Apesar das não-linearidades e ambivalências deste conceito, ele produzirá impactos significativos no meio internacional, como o surgimento de processos diplomáticos chamados de Desarmamento Humanitário, pautados pela necessidade de erradicar armas que apresentem um impacto humanitário inaceitável a civis (RAPILLARD, 2011). A percepção da ameaça que elas

colocam ao ser humano como entidade a ser protegida faz com que o desarmamento seja visto como uma ação humanitária (BORRIE; RADIN, 2005).

À luz do exposto, este artigo pretende analisar comparativamente a posição do Brasil perante os regimes de minas terrestres (1997) e de munições cluster (2008), por meio de documentos considerados hoje como principais expoentes do desarmamento humanitário (RAPILLARD, 2011), visando analisar como o Brasil se porta perante cada um deles e se é possível identificar uma política comum nesta seara. Considerando que a criação destes regimes ocorreu em momentos político-históricos distintos, a primeira parte deste artigo buscará identificar as grandes linhas de política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luis Inácio Lula da Silva (Lula), a fim de situá-los politicamente no panorama interno brasileiro, para posteriormente passar ao estudo dos dois casos propostos.

1. Era FHC: inserção multilateral-neoliberal

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram caracterizados pela retomada do projeto neoliberal de inserção internacional iniciado na gestão Collor (1990-92), buscando o que o então Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1998) denominou de *autonomia pela integração*. Neste sentido, Cervo (2003) coloca que neste período observou-se a predominância de um paradigma do Estado Normal, referindo-se aos esforços do governo de *normalizar* suas relações com o meio internacional por meio da participação nos regimes e instituições internacionais e da integração ao sistema econômico neoliberal vigente.

Assim, a adesão e a implementação das reformas do Consenso de Washington e a consequente coordenação e submissão às exigências impostas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial se apresentavam como medidas necessárias para concretizar este processo de integração à ordem internacional. Para isso, Vizentini (2005) observa um esvaziamento do Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência ao projeto em execução. A transferência das atribuições econômicas do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Fazenda e a diplomacia presidencial desempenhada por FHC na dimensão política dos negócios estrangeiros refletem este esvaziamento.

Além disso, as estratégias de inserção em um período caracterizado pela mudança no cenário internacional pós-Guerra Fria seriam caracterizadas pela busca da integração regional por meio do fortalecimento do MERCOSUL; da diversificação de parceiros nas relações bilaterais; do multilateralismo como meio de ação para consecução dos objetivos; e da busca

pela elevação da posição de potência internacional do Brasil, refletida principalmente na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (VIZENTINI, 2005). Ademais, Alsina Jr. (2006) identificou um aspecto valorativo da política externa na era FHC: a incorporação dos valores éticos relacionados a temas da ‘nova agenda’, como direitos humanos, meio ambiente e crime transnacional. Sobre isso, o próprio FHC afirma que no governo dele foi aberto um “caminho para um melhor relacionamento com a comunidade internacional em todos os temas que, no passado, haviam sido sensíveis, como os direitos humanos, o desenvolvimento social, o meio ambiente ou a não-proliferação nuclear” (CARDOSO, 2001, p. 6).

Este modelo de inserção gerou reflexos significativos no cenário de segurança e defesa brasileiro. A estratégia multilateral e da autonomia pela integração foi aplicada também no trato das questões de segurança. Sobre isso, Bueno e Cervo (2011) apontam uma aproximação da política externa brasileira às vertentes *grotiana* e *kantiana* nas temáticas de defesa, desqualificando a força como meio de ação e fortalecendo os meios pacíficos de resolução de controvérsias. Deste modo, observa-se um abandono das políticas de defesa iniciadas na década de 1970, centradas na concepção de defesa nacional, passando-se agora à de segurança coletiva.

Além disso, as políticas de incentivo à indústria bélica nacional também seriam suspensas, reforçando uma posição pacifista do Brasil no plano internacional. O reflexo final destas políticas foi observado principalmente na adesão brasileira a diversos pactos internacionais de desarmamento que até então estavam paralisados no processo decisório interno. Assim, o Brasil passou a fazer parte do Tratado de Não Proliferação Nuclear, do Regime de Controle e Tecnologia de Mísseis, do Grupo dos Supridores Nucleares e também do Tratado de Erradicação de Minas Terrestres, como veremos mais adiante.

Apesar do cenário acima exposto, o modelo de inserção projetado no primeiro governo FHC passará por uma forte crise ao final dos anos 1990, desencadeada pela crise financeira e cambial no país, pelo endividamento externo e pelas baixas taxas de crescimento. Este cenário levará à substituição do discurso de adesão subordinada à globalização neoliberal pela crítica à “globalização assimétrica” (VIZENTINI, 2005). Esta mudança reflete o que Cervo (2003, 2011) chamou de dança de paradigmas, referindo-se às mudanças nas posturas do governo FHC quanto ao Estado “desenvolvimentista, que agonizava, mas não morria, o normal, que emergia, e o logístico, que se ensaiava ao mesmo tempo” (CERVO, 2003, p. 19). Este último

teria seu ápice no segundo mandato de FHC, iniciando o que seria consolidado no governo Lula a partir de 2003.

2. A era Lula: autonomia pela diversificação

Luis Inácio Lula da Silva assume a presidência da República em Janeiro de 2003 e apesar da apreensão dentro e fora do país quanto à forma de atuação do novo governo, a era Lula se caracterizou no âmbito internacional por uma política externa ativa, afirmativa e universal, apresentando um notável desenvolvimento e protagonismo (VIZENTINI, 2005). Neste âmbito, Cervo coloca que este 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 seriam “o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e, enfim, o reforço de poder para influir sobre o ordenamento global [...]” (BUENO, CERVO, 2011, p. 528).

Neste cenário, a estratégia de inserção internacional brasileira sofre transformações no governo Lula, modificando a forma anterior de autonomia pela integração, enfatizando agora uma inserção diversificada em seus parceiros, tanto políticos como econômicos, e mais autônoma nas posturas defendidas internacionalmente, buscando assim uma *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). Neste sentido, a construção de parcerias sul-sul com parceiros não tradicionais se apresenta como uma estratégia importante, visando reduzir as assimetrias no plano internacional e aumentar a capacidade negociadora destes países no meio externo. Assim, observa-se 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, verifica-se uma universalização da política externa brasileira por meio da expansão da presença do Brasil em regiões como África e sudeste asiático. Outro reflexo desta estratégia é 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. 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. Este movimento brasileiro condiz com a ambição nacional de desempenhar um papel maior nas relações internacionais (AMORIM, 2010).

No campo da segurança, as ambições brasileiras de inserção e maior projeção internacional refletirão principalmente no fortalecimento da campanha brasileira pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por um assento como membro permanente, no meio externo, e em um retorno às políticas de segurança e defesa nacional nos moldes dos anos 1970, no meio interno. Neste sentido, o fortalecimento do Ministério da Defesa ao longo do governo Lula e a publicação da Política Nacional de Defesa, em 2005, e da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, contribuirão para a retomada de vários programas de incentivos à indústria bélica nacional que haviam sido abandonados durante o governo FHC (VAZ, 2010), buscando empoderar o estado brasileiro com capacidade estratégica de exercer o almejado papel de maior proeminência no âmbito regional e global.

Feita esta contextualização política, passar-se-á agora ao estudo da postura brasileira perante os regimes de minas terrestres e de munições cluster.

3. O Brasil e o regime de minas terrestres

O Tratado de Erradicação de Minas Terrestres (MBT, sigla em inglês) resultou de um processo diplomático ocorrido entre os anos 1996 e 1997. Este processo ocorreu fora do sistema das Nações Unidas (ONU), tendo por objetivo principal a erradicação total das minas terrestres antipessoais. Minas terrestres são artefatos bélicos explosivos plantados no solo que são ativados pela própria vítima, por meio da proximidade ou do contato direto entre elas. As minas terrestres antipessoais são armas incapazes de distinguir entre 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 morarem 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 pelas minas terrestres antipessoais 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 estas 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 deste cenário, representantes de 74 Estados, juntamente com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e com a sociedade civil organizada, representada pela Campanha Internacional para Erradicar as Minas Terrestres (ICBL, em inglês), uniram-se 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 antipessoais internacionalmente, resultando ao final na criação do MBT, em 1997 (CAMERON et al., 1998).

O Brasil historicamente produziu, armazenou e exportou minas terrestres antipessoais. 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 antipessoais em 1989, quando a exportação desta arma passou a ser proibida (ICBL, 2004). Entretanto, no relatório de transparência enviado pelo Brasil em 2012 sobre a 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.

Apesar deste histórico do Brasil em relação às minas terrestres antipessoais o país se posicionou contra o uso indiscriminado destas armas, apoiando e assinando o Protocolo II da CCAC sobre estas armas em 1980. Neste sentido, o Brasil também apoiou e participou ativamente do Processo de Ottawa, mesmo este sendo em fórum diplomático não convencional fora da ONU. Apesar disso, 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 o uso de minas terrestres. Entretanto, ao final do processo o Brasil alterou sua posição e apoiou a erradicação total, assinando o Tratado de Erradicação de Minas em 1997 e ratificando-o em 1999.

Sobre isso, o então negociador brasileiro nas negociações 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 este processo foi dinâmico, havendo evoluções ao longo dele. Assim, apesar de ter tentado flexibilizar o banimento das minas terrestres em um 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 antipessoais. Assim, o diplomata brasileiro teria conseguido convencê-los de que se a decisão fosse tomada coletivamente, todos a apoiariam (VALENTE; ODILLA, 2011). Este esforço certamente gerou resultados significativos, considerando que hoje todos os 12 Estados da América do Sul são partes do MBT (MONITOR, 2013).

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" (VALENTE; ODILLA, 2011).

Neste contexto, é necessário considerar, também, que a postura adotada pelo Brasil se insere em um 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 antipessoais dentro do território nacional (BRASIL, 2012).

4. O Regime de munições cluster e o Brasil

A Convenção sobre Munições Cluster (CCM, em inglês) resultou de um processo diplomático com as mesmas características do Processo de Ottawa. O Processo de Oslo foi “o processo diplomático realizado entre 2006 e 2008 que liderou a negociação, adoção e assinatura da Convenção sobre Munições Cluster em 2008” (MONITOR, 2014a). Ele foi uma resposta imediata à crise humanitária causada pelo uso maciço de munições cluster por Israel no Líbano, em 2006, e que no ano posterior foi responsável pela morte de mais de 200 civis, devido a explosivos remanescentes não detonados.

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 dois a quatro campos de futebol. Muitos destes explosivos falham em explodir, permanecendo ativos no local onde caíram por anos ou até décadas após o conflito. Estimativas mostram que índices de falha destas armas estão entre 10% e 40%, variando de acordo com as circunstâncias nas quais estas munições são empregadas, tendo como fatores determinantes, além do nível tecnológico da arma, fatores geográficos, como o tipo de vegetação e o relevo do solo onde são empregadas, e as condições climáticas presentes no momento do uso. Estas características resultam em uma taxa de 94% das vítimas destas armas serem civis e 40% destes serem crianças (CIDHG, 2010). Desta forma, “as 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” (MONITOR, 2014a).

Semelhantemente ao caso primeiro caso, o grupo de Estados interessados em tratar os problemas humanitários causados pelas munições cluster encontrou dificuldades para fazê-lo no âmbito da ONU. Assim, 46 representantes governamentais juntamente com a sociedade civil representada pela Coalizão contra Munições Cluster (CMC) se encontraram em Oslo, Noruega, em fevereiro de 2007 “[...] para endossar um chamado do Ministro de Relações

Exteriores Norueguês, Jonas Gahr Støre, a fim de criar um novo instrumento vinculante em 2008” (CMC, 2014) que viesse a proibir o uso, a produção, a transferência e o armazenamento de munições cluster, assim como estabelecer a destruição dos estoques existentes desta arma, a limpeza das áreas contaminadas com explosivos remanescentes de guerra e o auxílio às comunidades afetadas. Assim, iniciou-se o chamado Processo Oslo que veio a originar a CCM.

Historicamente, o Brasil produz, exporta e armazena munições cluster, continuando com estas ações ainda hoje. Ao menos três empresas já produziram munições cluster no Brasil: Avibrás Aeroespacial SA, Ares Aeroespacial e Defesa Ltda. e Target Engenharia e Comércio Ltda., sendo que apenas a primeira continua com atividades nessa área atualmente. Neste âmbito, a Avibrás Aeroespacial SA produz ainda hoje o sistema de lançamento ASTROS de foguetes, que são em sua totalidade munições clusters, sendo exportados para países como Iraque, Irã, Arábia Saudita, Malásia e Zimbábue (MONITOR, 2014b).

O Brasil participou minimamente do Processo de Oslo, mas não é parte ainda hoje da CCM. Esta posição se baseava principalmente no argumento de que o referido processo diplomático não balanceou a necessidade de legítima defesa com questões humanitárias (MONITOR, 2014b). Durante todo o processo, o Brasil manteve a posição de que as munições cluster são militarmente efetivas e que o foro mais apropriado para lidar com esta situação seria no âmbito do ONU, por meio da CCAC.

Em relação ao primeiro argumento, o Ministério da Defesa destacou que “o principal objetivo das munições cluster para o Brasil é fortalecer a estratégia de dissuasão e desencorajar ações contra o território brasileiro”. (SANCHES, 2009). Sobre isso, o consultor em segurança Áureo Miriglia afirmou que “como os explosivos se espalham por regiões amplas, e como o terreno amazônico é pouco habitado, essa pode ser uma opção para se defender de um ataque pela selva”. (SANCHES, 2009). Além disso, o General do Exército Gerson de Freitas, representante do Ministério da Defesa, declarou que estas armas seriam fundamentais na doutrina de defesa nacional brasileira, considerando seu poder dissuasório e a importância comercial delas para impulsionar a capacidade da indústria bélica brasileira (BRASIL, 2014).

Em relação ao fórum de negociação, o Itamaraty argumentou que “como o tratado foi firmado fora da ONU, e entendemos que a ONU é o fórum de discussão desse assunto, optamos por não assinar” (SANCHES, 2009). Esta postura se apresenta de modo muito

contraditório e incoerente ao considerar a participação do Brasil no regime de minas terrestres que igualmente resultou de um processo diplomático fora da ONU.

Além dos pontos citados, o Brasil considera a CCM um tratado discriminatório e não-relevante (BRASIL, 2014). Esta posição se baseia nas críticas postas aos artigos 2º e 21 desta convenção. Para o Brasil, a definição de munições clusters presente no artigo 2º abre margem para a existência de tipos de munições clusters que não são proibidas, favorecendo nações com maior desenvolvimento tecnológico, e o artigo 21,§3º, que permite a participação de Estados membros em operações militares conjuntas com Estados não-partes, seria uma brecha na busca pela erradicação destas armas. Sobre estes pontos, é necessário considerar que a definição presente no artigo 2º foi elaborada visando erradicar as armas que geram impactos humanitários inaceitáveis e que o tratado de erradicação de minas terrestres antipessoais de 1997, do qual o Brasil é parte, adotou a mesma lógica quanto à definição do que são minas terrestres. Em relação à interoperabilidade, o mesmo artigo 21 no parágrafo seguinte (§4º) declara expressamente que nada permite aos Estados membros violar nenhuma das disposições da CCM quando em operações conjuntas.

Finalmente, quanto aos danos humanitários causados pelas munições cluster, o governo brasileiro sustenta a posição de que os avanços tecnológicos obtidos em relação às munições cluster brasileiras são suficientes para mitigar os danos causados por elas. Estes avanços se referem principalmente à redução da taxa de falha das munições cluster produzidas no Brasil para menos de 1%, a partir de testes realizados em uma base militar do Exército Brasileiro em Formosa/GO (BRASIL, 2014). Apesar destes avanços, é necessário considerar que a taxa de falha das munições cluster é determinada, não apenas pela tecnologia destas armas, mas também por fatores climáticos e geográficos do local onde são utilizadas. Assim, os testes realizados no Brasil não garantem qual será a taxa de falha destas armas em países com características distintas. Um exemplo disso foi a utilização de munições cluster por Israel no Líbano em 2006 que, diferentemente da taxa de falha de 2% alegada pelos fabricantes, apresentou uma falha de 25% (CIDHG, 2010).

A posição brasileira neste processo contrasta substancialmente com a postura adotada perante o regime de minas terrestres. Enquanto no primeiro caso o Brasil apoiou e participou do Processo de Ottawa, desempenhando um papel de liderança, especialmente no contexto regional da América do Sul, por meio da atuação diplomática para convencer os Estados vizinhos acerca das vantagens da erradicação de minas, no segundo caso o Brasil se apresenta

em uma posição totalmente oposta, sendo hoje o único Estado da América Latina a ainda produzir e comercializar munições cluster (MONITOR, 2014a).

Além disso, a recusa brasileira em assinar a CCM parece ter influenciado diretamente a decisão argentina de não assinar também a referida convenção, apesar do alto nível de engajamento deste país durante todo o Processo de Oslo. A imprensa argentina denunciou que o verdadeiro motivo da não-participação na CCM seria porque o governo teria cedido à pressão brasileira e do lobby do Ministério da Defesa daquele país, que teria alertado que, em uma hipótese de guerra regional, a Argentina não poderia usar munições contra o Brasil, que possui um grande arsenal disponível, e contra o Chile, que possui recursos suficientes para adquirir bombas de tecnologia superior que fazem discriminação entre alvos militares e civis, não sendo assim proibidas pela CCM (DIARIO, 2009).

Considerações finais

A análise acima exposta demonstra abordagens muito distintas no posicionamento brasileiro perante os casos estudados. O pleno apoio e a participação no regime de minas terrestres contrastam com o distanciamento do Brasil em relação ao tema de munições cluster, tendo se retirado do processo diplomático e não assinado a CCM. Estas divergências evidenciam paradoxos na postura brasileira perante regimes tão semelhantes.

A posição de liderança do Brasil na esfera regional sul-americana em termos políticos e econômicos não é respaldada no campo do desarmamento humanitário, apresentando inconsistências que dificultam a percepção dos países da região frente aos interesses e ambições brasileiros. Assim, não é possível verificar a existência de uma política comum perante estes regimes de desarmamento humanitário, mas sim mudanças de posicionamento de cunho nacionalista-pragmático, indicando uma incoerência na condução da política externa nesta seara.

Referências

- ALSINA JR., João Paulo Soares (2006). **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- AMORIM, Celso (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53 (edição especial): 214-40.
- BORRIE, John; RADIN, Vanessa Martin (2005) (Ed.). **Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: disarmament as humanitarian action**. Genebra: UNIDIR.

BRASIL (2012). **Brazil Report on the article 7 of the Mine Ban Treaty**. Publicado em [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/C289AD5DBA73D01BC1257A06002FC1B3/\$file/Brazil+2011.pdf]. Disponibilidade: 13/09/ 2014.

_____ (2014). **Audiência Pública sobre Munições Cluster e a posição do Brasil**. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Congresso Nacional, realizada no dia 06 de junho de 2014. Anotações pessoais feitas pelo autor. Apresentação do representante do ministério da defesa publicada em [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/audiencia-publica-municoes-cluster-armazenamento-utilizacao-e-comercializacao-e-sobre-os-motivos-que-levaram-o-brasil-a-nao-assinar-o-tratado-de-oslo]. Disponibilidade: 13/09/ 2014.

CAMERON, Maxwell; LAWSON, Robert J.; TOMLIN, Brian W. (1998). 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.

CARDOSO, F. H. (2001). A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília** 44 (1): 5-12.

CERVO, Amado Luiz (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 46 (2): 5-25.

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

CIDHG (Centre International de Déminage Humanitaire de Genève) (2010). **Guide sur les armes à SUS-munitions**. 2ª ed. Genebra: CIDHG.

CMC (2014). **Cluster Munition Coalition website**. Publicado em [http://www.stopclustermunitions.org]. Disponibilidade: 29/01/2014.

DIÁRIO (2009). **Diário Perfil**. Publicado em [http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0495/articulo.php?art=23653&ed=0495]. Disponibilidade: 07/12/11

HUMAN RIGHTS WATCH (1993). **Landmines: a deadly legacy** [The Arms Project of Human Rights Watch and Physicians for Human Rights]. Nova Iorque: Human Rights Watch. Publicado (parcialmente) em [http://books.google.com.br]. Disponibilidade: 10/06/2011.

INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES (ICBL) (2004). **Brazil: Landmine Monitor Report 2004: toward a mine-free world (special five-year review)**. Landmine & Cluster Munition Monitor. Publicado em [http://www.themonitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2004/brazil.html]. Disponibilidade: 10/06/ 2011.

LAMPREIA, Luis Felipe (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 42 (2): 5-17.

MONITOR. **Cluster Munitions Monitor Report** (2014a). Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor, publicado em [http://the-monitor.org/index.php/LM/Press-Room/Press-Releases/CMM14Online2]. Disponibilidade: 13/09/ 2014

_____. **Country Profile Brazil**. Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor, publicado em [http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/find_profile/BR/2014]. Disponibilidade: 13/09/2014.

_____. **Landmine Monitor Report** (2013). Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor, publicado em [http://www.the-monitor.org/lm/2013/resources/Landmine%20Monitor%202013.pdf]. Disponibilidade: 13/09/2014.

RAPILLARD, Pascal (2011). Humanitarian Disarmament. **Journal of ERW and mine action**. 2011 38-41.

SANCHES, Mariana (2009). Bomba Cluster: nós precisamos dessa arma?. **Revista Época** 27 fev. 2009. Publicado em [http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT62268-15223-62268-3934,00.html]. Disponibilidade: 07/12/11.

VALENTE, Rubens; ODILLA, Fernanda (2011). O Brasil tentou abrir exceção ao banir minas. **Folha de São Paulo**, 02 out. 2011. Publicado em [http://www1.folha.uol.com.br/mundo/984378-brasil-tentou-abrir-excecoes-ao-banir-minas-terrestres.shtml]. Disponibilidade: 13/09/2014.

VAZ, Alcides Costa (2010). 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, 13-68.

VIEIRA, G. O. (2005). **A ampliação política e jurídica dos direitos humanos e fundamentais na ordem constitucional contemporânea: lições do processo de Ottawa**. Santa Cruz do Sul: UNISC.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, 29 (2): 273-335.

VINES, Alex (1998). 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.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (2005). De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, 5 (2): 381-97.