

Desarmamento é questão de segurança internacional

Entrevista de Rodrigo F More¹ para
www.comunidadessegura.org,
do Grupo Viva Rio

1. O que é o Direito Internacional do Desarmamento?

Antes do conceito, a justificativa: porque identificar ou criar um novo ramo de direito? A resposta é: especialização do conhecimento sobre o objeto de estudo. Esta especialização permite a formação qualificada de pessoas às quais denomina a literatura de "policy-makers", ou seja, de formuladores de políticas. Espera-se, de qualquer democracia que almeje ocupar uma posição de liderança regional ou global, como o Brasil, que existam políticas de estado bem definidas para as diversas áreas de projeção de interesse, políticas que ultrapassem leituras temporais e particularizadas de governos, políticas que possam ser projetadas não somente a curto, mas também a médio e longos prazos. Uma das áreas de projeção interesse de todo Estado, que deve ser planejada e executada como política de estado, e não de governo, de forma perene, é a área de segurança, interna e internacional.

No Brasil, diferentemente da Europa e América do Norte (especialmente Estados Unidos e Canadá), não existem centros de estudos de desarmamento ou de controle de armas, não se desenvolvem doutrinas locais, não se formam profissionais especializados nas questões locais e regionais de segurança e controle de armas. Importamos e copiamos (e aí incluo toda a América Latina) conhecimento, modelos e políticas de controle de armas. O resultado é uma crise de legitimidade, especialmente sob o ponto de vista político, que está conduzindo a região a uma corrida armamentista, suscitada pelo governo da Venezuela, além de uma crise institucional, sob o ponto de vista da segurança interna, ligada ao tráfico de armas pequenas e leves, em sua maioria de uso das forças armadas, que abastecem o crime organizado.

Assim, é importante, senão indispensável, aos formuladores de políticas de segurança conhecerem as origens e a formação, seja do âmbito interno quanto do internacional, do desarmamento e do controle de armas.

Nossa proposta de especialização de estudo visa dar o primeiro passo, as bases, para que formuladores de políticas percebam que a segurança interna, em conexão com o crime organizado voltado ao tráfico de armas (e de drogas, que são conexos), passa necessariamente por políticas de estado voltadas ao controle de armas e desarmamento na esfera internacional, desde o controle de fronteiras até a negociação e efetiva execução dos tratados que firmamos.

¹ O autor é advogado, doutor em Direito Internacional pela USP, diretor do Instituto de Estudos Marítimos e autor do livro "Direito Internacional do Desarmamento: o Estado, a ONU e a paz" (Editora Lex: São Paulo, 2007).

Com o perdão da digressão que se fazia necessária, o "Direito Internacional do Desarmamento consiste nas iniciativas de desarmamento interestatal, globais ou regionais, representadas por atividades de controle de armas, limitação, redução ou proibição de desenvolvimento, emprego, fabricação, estoque ou tráfico de armas convencionais, armas de destruição em massa (ADM - armas químicas, biológicas e nucleares), armas pequenas e leves, munições e explosivos, sejam elas empregadas em conflitos interestatais ou intra-estatais."

2. Que tipo de desarmamento é objeto do Direito Internacional?

Esta questão suscita uma diferenciação importante para a política e direito internacional entre a *soft law* e a *hard law*. O desarmamento se apóia duas formas legais: em acordos vinculantes (obrigatórios, denominados *hard law*) e em acordos não vinculantes (*soft law*). Ser ou não ser vinculante não significa ser ou não escrito, significa apenas que não existem mecanismos jurídicos entre os Estados de sanção ou cobrança das obrigações assumidas, apenas sanções "morais", no campo da política e das relações interestatais, que acabam por afetar a confiabilidade dos Estados e governos.

Não existe uma fórmula de medida de eficácia entre *hard law* e *soft law*, pois há acordos que são cumpridos mesmo não sendo obrigatórios (como os antigos acordos de redução de armas entre Estados Unidos e URSS nos anos 80) e acordos vinculantes que são abertamente descumpridos (como uso de armas químicas pelo Iraque, nas décadas de 80 e início de 90).

Assim, existem acordos de desarmamento de *hard* e *soft law* que abrangem tanto o desarmamento entre Estados, notadamente de armas convencionais e de destruição em massa, quanto o desarmamento dentro dos Estados, voltado às armas pequenas e leves.

3. Se a busca pela paz é de responsabilidade do Estado e passa, necessariamente, pelo desarmamento, como explicar que os Estados estão se armando cada vez mais em nome da paz?

Este é o chamado "dilema de segurança", que se estabelece entre a renúncia às armas e a manutenção do *status* mínimo de segurança internacional. No âmbito interno, o mesmo problema se coloca, já que em situações mais sensíveis em relação à segurança internacional, como o tráfico de armas e drogas e sua conexão com o crime organizado transnacional, requer-se dos Estados políticas e ações que demandam um nível cada vez maior de tecnologias de vigilância em substituição às armas, mas essas tecnologias ainda estão em descompasso com os recursos financeiros necessários para sua operação, especialmente em países em desenvolvimento. Isso explica, por exemplo, tanto o crescimento verificado do consumo oficial por armas mais baratas pelos Estados, quanto o crescimento do comércio ilegal de armas pequenas e leves nestes mesmos países.

4. O senhor afirma que armamento é questão de segurança nacional e que desarmamento é questão de segurança internacional. Pode explicar melhor isso?

O professor José Carlos de Magalhães, da Faculdade de Direito da USP, fez-me uma provocação na banca de doutorado: "não seria mais adequado falar em direito internacional do armamento que de desarmamento? O homem não precisa de armas para destruir, o faz com as próprias mãos." A provocação é sem dúvida realista, hobbesiana mesmo, merecendo uma resposta igualmente realista, mas sem perder de vista um idealismo que, se não permite a extinção de todas as armas por todos os países, proporciona a reflexão sobre uma solução possível, já que das armas o Estado não abre (nem abrirá) mão.

O Estado se arma para se sentir seguro, dissuadir, ameaçar ou atacar. E isso é válido tanto para o âmbito interno quanto internacional.

A questão é identificar o mínimo de armamento (e o máximo de desarmamento) para cada Estado, cuja medida é dada no âmbito interno por fatores sociais, econômicos, culturais, e no âmbito internacional pela relação de confiança que estabelece o Estado em suas relações com os demais. O problema, de cunho realista, que se põe é que estes pontos de equilíbrios são interdependentes. Um único movimento de compra de armas de um Estado vizinho ou uam crise de segurança interna podem romper o equilíbrio, levando a uma demanda por armas.

É lícito e até mesmo natural que o Estado proveja segurança aos cidadão equipando bem suas forças de segurança, melhor ainda se feito de forma preventiva, o que demandará menos armamentos e mais ações de inteligência. Da mesma forma é preciso desarmar o excesso, tanto das forças públicas quanto das forças armadas. A questão final é: o que está em excesso e o que falta no Brasil?

5. Se o Direito Internacional reflete os interesses dos Estados dominantes e esses, hoje, são os principais fabricantes e exportadores de armas, como usar o Direito Internacional para pressionar esses Estados a se desarmar?

Quem detém o poder não abre mão dele. E quanto mais se exerce o poder, mais se expõe. O ideal de desarmamento geral (todas as armas) e completo (de todos os Estados) é como o próprio nome traduz um ideal, cuja origem se pode localizar no Ideal da Paz Perpétua, de Kant. Contudo, há muitas armas que são proibidas, admitidas como tais por quase a totalidade dos Estados do mundo, como as armas químicas, biológicas, algumas armas convencionais como projéteis explosivos e, de forma ainda não tão universal assim, as minas terrestres, que são reguladas por duas convenções distintas.

Diante da renúncia ao uso ou fabricação de determinadas armas pelso Estados, a indústria de armas, que nem sempre é estatal, desenvolve novos tipos de armas obedecendo à lógica de aumento de qualidade, ou seja, de destruição planejada, típica das chamadas

"armas inteligentes". E esta indústria cresce, porque existe demanda dos Estados, e não apenas das potências.

Entre as armas mais sensíveis ao desarmamento, destacam-se as armas nucleares. Na atual conjuntura política e jurídica, não há como pressionar ao banimento destas armas, pois o próprio guarda-chuva de proteção do Tratado de Não-proliferação de Armas Nucleares funda-se na existência e possibilidade legítima de uso destas armas.

6. Muitos países que aderem a tratados e acordos internacionais de desarmamento - vinculantes ou não - continuam a exercer práticas armamentistas. Esses documentos não valem nada? Como fazer esse controle? O Direito Internacional tem ferramentas para isso?

Como disse, valem como *soft law*. Não tem conteúdo jurídico, apenas político. Mas isso não quer dizer que sejam menos importantes. Entre as medidas de *soft law* mais importantes para o desarmamento como um todo estão as chamadas "confidence building measures" (medidas de construção de confiança).

Todos os tratados que têm o desarmamento como ponto principal contêm disposições sobre um sistema de controle que visam aferir o cumprimento (*compliance*) das obrigações assumidas pelos Estados– na implementação do próprio tratado. Essa aferição é feita através de técnicas de controle, que são parte integrante de um processo e de medidas de construção de confiança (CBM), por mais paradoxal que possa parecer essa relação à primeira vista: confia-se, mas sob controle.

7. Existe diferença perante o Direito Internacional entre controle de armas e desarmamento?

Na literatura internacional encontram-se os dois termos. Alguns autores os usam como sinônimos, outros qualificam o controle de armas como espécie do gênero desarmamento, como eu prefiro fazer. Contudo, mesmo para especialistas em desarmamento, a alternância de uso dos termos "controle de armas" e "desarmamento", às vezes até como "limitação de armas", causa certa dúvida sobre a extensão e profundidade com que pretende uma determinada obra tratar do tema, pois existem diferentes objetivos e funções que se alteram com as concepções do que se denomina "controle de armas". Essa confusão se dá porque o controle de armas surge, na Guerra Fria, como sinônimo de desarmamento, como redução de armas, especialmente das armas estratégicas de destruição em massa como as armas nucleares. Naquela época, o controle sobre armas era exercido através da redução de número de armas, por isso ainda se encontram até hoje referências a ambos os termos, indiferentemente, com este conteúdo.

Na década de 1960, Thomas C. Schelling, um dos mais importantes arquitetos do controle de armas, definiu o controle de armas por suas três funções: a) reduzir as chances de guerra; b) reduzir os danos caso ela ocorra e; c) reduzir os custos de defesa, associando-os ao paradigma da dissuasão estabelecido pela URSS e EUA,

representado pela MAD (mutual assured destruction). Na década de 1970, que foi marcada pelas iniciativas bilaterais EUA-URSS, representadas pelo SALT I (Moscou, 1972), Tratado de Mísseis Anti-Balísticos (Moscou, 1972) e SALT II (Viena, 1979), o controle de armas passou a ser interpretado por alguns autores como a limitação ou redução apenas de armas estratégicas (armas de posicionamento). Na década de 1980, que conheceria o fim da Guerra Fria, as percepções sobre o controle de armas retornariam ao conteúdo da década de 1960 e ao conceito de dissuasão. Esse conceito permanece válido até hoje, com algumas modificações naturalmente impostas pelo desaparecimento do bipolarismo e que se traduzem em três novas perspectivas: a) da não-proliferação, desafiada pelos que os EUA denominam “Estados rebeldes”, e pelo terrorismo, uma ameaça não-estatal; b) das armas pequenas e leves, aliada ao tráfico de armas e fomento a conflitos armados intra-estatais e; c) das armas convencionais, reguladas ou não, associadas ao comércio lícito, mas que importam numa ameaça ao objetivo de desarmamento geral e completo por afetar o processo de construção da confiança, além de aumentar os custos com defesa com a corrida armamentista, produzindo reflexos sociais e econômicos negativos.

Assim, atualmente, além de se pautar pela dissuasão, o conteúdo do controle de armas se ampliou do risco de conflito, e seus custos, das relações interestatais, para o risco de conflitos e custos na esfera intra-estatal. Neste contexto, as iniciativas interestatais continuam sendo entabuladas por instrumentos formais, vinculantes ou não, enquanto as iniciativas de estabelecimento de controle de armas, que podem ser denominadas de técnicas de desarmamento, são pautadas por instrumentos formais de *soft law*, não vinculantes, em razão das peculiaridades que cada Estado e cada situação demanda para implementação dos esforços de desarmamento ou controle de armas.

Da mesma forma que o desarmamento, controle de armas não se confunde com a não-militarização ou desmilitarização, mas se aproxima muito da desmobilização de forças armadas em relação àquela terceira perspectiva (das armas convencionais reguladas ou não).

8. Qual seria o papel das Nações Unidas nos processos de desarmamento estatais?

Não há um tratado de desarmamento oriundo da ONU. Curioso, não? Até mesmo o mais importante fórum de negociação do desarmamento multilateral, a Conferência sobre Desarmamento, que tem orçamento vinculado à ONU, reúne-se em 3 vezes a ano nas instalações da ONU em Genebra, mas não está formalmente vinculada à Organização. Outro exemplo é a Convenção de Ottawa para proibição de minas terrestres anti-pessoal, negociado totalmente fora da moldura legal da ONU. Na ONU, o Primeiro Comitê (Desarmamento e Segurança Internacional) e a Comissão de Desarmamento, são órgãos formais ligados à Assembleia Geral. Dentre suas funções está a propositura de resoluções à Assembleia Geral que, de acordo com as próprias regras

do sistema, não têm valor vinculante (não são obrigatórias). Ora, se a própria Assembleia Geral da ONU propõe o desarmamento geral e completo desde 1959 (a Comissão de Desarmamento desde 1952), por que o sistema não se adequa a tal demanda?

Por algumas razões: a) as questões de segurança são muito sensíveis para serem debatidas abertamente nos organismos de participação universal da ONU, como a Assembleia Geral; b) a burocracia da ONU e o sistema de decisão não favorece o desenvolvimento de negociações sobre armamentos, pela mesma razão de sensibilidade. Em linhas gerais, o sistema da ONU desempenha três importantes funções: a) funciona como um centro de convergência para processamento idéias em normas e políticas, bem como para transmitir informações de fontes nacionais para a comunidade internacional; b) como um fórum de discussão e negociação de posições internacionais comuns, de políticas, convenções e regimes e; c) como uma fonte de legitimidade internacional para a formulação autorizada de normas internacionais, apelos para aderência a normas globais e regimes, e medidas coercitivas para exigir seu cumprimento.

O principal papel exercido pela ONU, na vertente de seu sistema de segurança coletiva em relação ao desarmamento, é o reconhecimento, a “aprovação” de tratados e convenções de desarmamento. Tal reconhecimento ou aprovação não afeta a existência, validade ou eficácia do tratado na esfera do Direito Internacional, mas lhe confere indiscutível e importante peso moral e, em alguns casos, até mesmo jurídico, quando se trata de reconhecer a existência ou não de princípios de direito internacional sobre determinada matéria. O papel da ONU em relação ao desarmamento é tão controverso quanto o papel da Organização na produção de normas de direito internacional.

A ONU como instituição pode ser um centro de convergência de interesses, inclusive sobre desarmamento, mas sozinha não pode conduzir tema algum sem a concordância dos Estados membros.

(Fonte: <http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/node/34666>.
Publicado em 06 de julho de 2007)