

# 1

## Introdução

As políticas de controle de armas, aqui consideradas como a elaboração de tratados internacionais de regulamentação ou proibição de uso, comércio, estoque ou produção de alguns armamentos, são tradicionalmente vistas como parte da esfera da segurança e defesa nacional – tanto pela disciplina de Relações Internacionais (RI) quanto pela maioria de tomadores de decisão. A partir desta concepção, o objeto central dessas políticas seria o Estado nacional e seu principal objetivo seria proteger o Estado de ameaças derivadas de outros atores internacionais, como por exemplo, outros Estados ou grupos terroristas. Contudo, alguns armamentos têm sido debatidos também por um viés que não tem o Estado como seu principal objeto. Existem referências de que desde a criação das Convenções de Genebra movimentos e representantes da sociedade civil têm discutido o uso de alguns armamentos tendo como base princípios do Direito Internacional Humanitário (DIH). Dessa forma, o objeto e conseqüentemente o objetivo dessas políticas acaba por sofrer algumas mudanças. Os seres humanos também passam a ter relevância para estas políticas, assim como sua segurança e integridade.

Um dos exemplos mais bem sucedidos da participação da sociedade civil na elaboração de tratados internacionais de controle de armas, a partir de uma perspectiva do DIH, foi o caso da formulação do Tratado de Ottawa (1997) que proíbe o uso, estocagem, transferência e produção das minas terrestres. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, devido ao sofrimento causado pelas minas neste conflito, algumas organizações, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), passaram a defender a regulamentação desse armamento. Com o uso de minas durante a Guerra Fria e o aumento do número de vítimas, outras organizações se envolveram nessa causa e foi formada então uma coligação de ONGs e alguns países, a *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL), a qual passou a pressionar os Estados a fim de conquistar maior apoio estatal para o banimento das minas.

É interessante notar que os movimentos sociais vinham há tempos envolvidos no desenvolvimento do DIH e na busca pela regulamentação e proibição de alguns armamentos considerados cruéis e que desrespeitavam esses direitos. Além disto, com o fim da Segunda Guerra ocorreu também o desenvolvimento dos Direitos Humanos (DHHs), os quais acarretaram o processo de “humanização” do DIH e o consequente desenvolvimento da proteção e da preservação dos civis nos conflitos armados pelas normas humanitárias. Esses dois fatores são essenciais para se entender o debate feito em torno da questão das minas e o desenrolar da construção desse tratado internacional.

A formulação do Tratado de Ottawa se deu de forma bastante específica, tendo sido organizada uma plataforma de negociação e debate externa a qualquer organização internacional – o Processo de Ottawa. Este processo pode ser visto como o reflexo do surgimento e da ascensão de um novo tipo de política global, ou um novo tipo de diplomacia. Lloyd Axworthy, ex-Ministro de Relações Exteriores do Canadá, destaca a velocidade com a qual o tratado final para o banimento das minas terrestres foi elaborado, assim como o amplo alcance atingido pela campanha internacionalmente, redundando dentre outros no grande número de assinaturas e ratificações (AXWORTHY, 2001, p. 5).

Além desses, observa-se outros dois fatores também bastante específicos dessa nova diplomacia. Primeiramente, a participação relevante de movimentos sociais e organizações não governamentais no âmbito transnacional; conjuntamente com agências e instituições internacionais como a ONU; além de alguns governos em específico, como o do Canadá. Por fim, outro aspecto foi o alto grau de centralidade que questões da dimensão individual ganharam nessa campanha, com foco no indivíduo e não exclusivamente nos Estados (AXWORTHY, 2001, p. 5).

É com especial atenção à participação desses novos atores na política internacional de controle de armas e da maior consideração dada aos indivíduos por essas políticas que este trabalho será desenvolvido. Vários são os aspectos que compõem a ação da sociedade civil em busca de influenciar a política internacional. Esses podem ser desde o processo de construção de redes transnacionais, até o processo específico de coleta de novas informações. Este trabalho tem como foco o processo de formulação de uma interpretação da

realidade, a qual se relaciona em diversos níveis com as outras atividades dos movimentos sociais.

No caso das minas terrestres, com base em uma abordagem desse armamento a partir de seus efeitos humanitários, os movimentos sociais buscaram discutir as minas por uma perspectiva humanitária. O que anteriormente era tratado como um armamento convencional e estratégico passou a ser também percebido por alguns atores do sistema internacional, tanto Estados quanto movimentos sociais, como uma ameaça à população civil e a causa de uma crise humanitária internacional. Dessa forma, passou-se a defender a ampliação dessa discussão. Ao tratar as minas como uma questão de controle de armas, esta seria reclusa ao debate entre os chefes de Estado e militares. Contudo, a abordagem humanitária justificaria a participação e o interesse de envolvimento da sociedade civil, vista como a mais afetada por esse armamento.

Dessa forma, o intuito deste trabalho é realizar um estudo sociológico sobre a participação dos movimentos sociais nas políticas de controle de armas por meio da construção de novas perspectivas dos armamentos, e buscar uma possível interpretação para esse processo de complexificação da política internacional de controle de armamentos. A partir da interpretação das relações internacionais como relações sociais, ou seja, constituída tanto por aspectos materiais quanto por aspectos ideacionais, supõe-se a possibilidade de criação de diferentes recortes da realidade por diferentes atores.

Apesar dos movimentos sociais não serem dotados do mesmo poder de ação que os Estados no sistema internacional, ou seja, não serem soberanos nem terem o direito ao monopólio do uso da força, eles também são capazes de agir internacionalmente e de certa forma participar da política internacional. Observa-se que também as ideias interferem na forma como se dão as relações internacionais e a elaboração de normas internacionais, por exemplo. O fator interpretativo e subjetivo das relações internacionais demonstra-se central para a compreensão da política internacional e do debate sobre controle de armas atual. Ao ressaltar as consequências humanitárias do uso das minas terrestres os movimentos sociais foram capazes de criar o que neste trabalho é chamado de um novo Esquema de Interpretação (*frame*) desse armamento; ou seja, foi possível construir uma nova interpretação das minas terrestres.

Assim, além da compreensão da importância que as ideias têm na política internacional, faz-se também essencial o conhecimento de como se dá a construção desses diferentes esquemas de interpretação nas relações internacionais. Esse processo de elaboração do novo significado das minas terrestres permite a análise sobre as mudanças do comportamento dos atores internacionais com relação às minas, a qual implica no reconhecimento da importância da diversidade de atores sociais para essa mudança.

Dessa forma, será retomada a vertente teórica responsável pela incorporação de estudos sociológicos ao debate de Relações Internacionais, o Construtivismo, o qual pode ser entendido como a justificativa teórica sobre a qual o argumento aqui será desenvolvido. Isto será feito com particular atenção ao trabalho de Nicholas Onuf e sua interpretação da Teoria da Estruturação de Anthony Giddens. O construtivismo, a partir das ciências sociais, permite o estudo dos atores internacionais como fontes de agência de socialização, as quais são capazes de gerar normas e identificar questões pontuais da política internacional. Além dos Estados, atores internacionais não estatais – como os movimentos sociais – também são capazes de elaborar normas que definem não somente aspectos das relações internacionais, como também o comportamento e as práticas dos atores internacionais.

A partir disso, será aprofundado esse estudo no que tange o processo de construção das novas interpretações e novos significados, os quais permitem a geração de novas normas sociais pelos atores internacionais. A fim de desenvolver essa análise serão retomadas algumas das ideias centrais de Erving Goffman, responsável por cunhar o termo *frame* no campo das ciências sociais. Assim como abordagens "goffmanianas" sobre as ações dos movimentos sociais com destaque para David Snow e Robert Benford. Além disso, será introduzida uma breve análise sobre as variações nas políticas internacionais de controle de armas e desarmamento ao longo do tempo. Será também exposto um breve histórico da ação do CICV e da ICBL pela proibição das minas terrestres até a elaboração do Tratado de Ottawa.

Além de permitir a análise do comportamento e das ações dos movimentos sociais enquanto atores de relações internacionais, este trabalho visa demonstrar os processos que integram a construção do novo esquema de interpretação de questões que integram as relações internacionais. No caso das minas terrestres, é

possível perceber que a mudança de abordagem e, conseqüentemente, do recorte feito sobre a questão levou à participação direta da sociedade civil neste debate, que tradicionalmente é visto como exclusivo à alta política interestatal. Ademais, a proposta de um novo esquema de interpretação fez com que parte das ações dos Estados e dos indivíduos com relação às minas terrestres também sofresse alterações. Tal mudança de atitude pode ser percebida com a formação de uma coligação internacional em busca da proibição das minas terrestres e principalmente pela elaboração do Tratado de Ottawa, o qual representa um processo de transformação da norma relacionada ao uso das minas terrestres enquanto regente do comportamento social.