

3

Breve Histórico das Políticas de Controle de Armas

Nesta seção serão introduzidas noções sobre as políticas de controle de armas no sistema internacional, abordando especialmente suas variações ao longo da história. Veremos que inicialmente havia uma tendência maior aos acordos de desarmamento. Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, o controle de armamentos específicos passou a ser mais comum entre os Estados. Além disso, outros fatores relevantes e conclusivos dessa análise são os diferentes objetivos e objetos que acarretaram nas transformações nas políticas de controle de armas e desarmamento. O intuito é permitir uma noção introdutória do que vem a ser considerado como controle de armas neste trabalho, o que permita então a melhor compreensão das atuais transformações desse conceito, principalmente com o crescimento da importância do DIH abordado na seção seguinte.

3.1

O desarmamento pós-Primeira Guerra mundial

O desarmamento, assim como os acordos sobre o uso de armas e seu controle não são práticas estritamente atuais. O papel dos Estados soberanos neste contexto, de certa forma, pode ser visto como fruto da modernidade, a partir de sua consolidação na Europa ocidental pós-Westphaliana. Mas existem exemplos de típicas negociações de armamentos em períodos bastante anteriores à formação do Estado moderno. Por exemplo, o Tratado entre Roma e Cartagena em 201 a.C. proibia o uso de elefantes em guerras; o acordo de 448 a.C. entre Atenas e Pérsia desmilitarizava o Mar Egeu e as campanhas protagonizadas pela Igreja Católica Romana, a fim de defender “guerras justas”, buscava impor limites às práticas de combate através da criação de normas internacionais (SMITH, J., 2009).

Com a criação do Estado moderno, o fortalecimento e a formalização internacional dessa prática ocorreram principalmente após a primeira Guerra Mundial. O horror vivenciado durante esse conflito, o grande número de mortos, assim como o alto índice de destruição levou os países envolvidos a criarem

mecanismos internacionais com o objetivo de garantir a paz e impedir novas guerras. A Liga das Nações (1919) foi a maior expressão dessa iniciativa, seu objetivo era garantir a paz mundial através da criação de fóruns de discussão, do exercício do direito internacional e da diplomacia.

Juntamente, outros mecanismos de política internacional foram estabelecidos. O contexto do fim desse conflito foi responsável pela especificidade de muitos desses mecanismos, visto a assimetria existente entre os Estados, possibilitando a identificação de países “vitoriosos” e “perdedores”. A Alemanha foi identificada como a maior perdedora desse conflito. Desde 1918, já se previa a derrota alemã quando foi firmado o Armistício. Consecutivamente, com o final do conflito, ela foi submetida pelos Aliados ao Tratado de Versalhes¹¹ de (1919), que previu seu desarmamento mesmo com o fim das hostilidades (TANNER, 1993). Nesse caso, o acordo tinha um caráter unilateral devido à impossibilidade de negociação por parte da Alemanha.

Ainda nesse período foram também estabelecidos o Protocolo de Proibição do uso na Guerra de Gases Asfixiantes, Venenosos e outros Gases, e de Métodos Bacteriológicos de Guerra de 1925. Este acordo proibia o uso de armas bacteriológicas e armas químicas, sem se referir à produção, armazenamento, estocagem e transferência destas armas.

A despeito de alguns fracassos, como o caso da Liga das Nações, que não foi capaz de impedir a Segunda Guerra Mundial, foi nesse momento, no entre guerras, que surgiram muitos dos princípios e dos mecanismos básicos das políticas internacionais de desarmamento, que serviram como base para o desenvolvimento do conceito das futuras políticas de controle de armas. Segundo Tanner, foi este legado que permitiu o estabelecimento de uma prática de negociação internacional sobre questões relacionadas ao desarmamento e controle de alguns tipos de armamentos (TANNER, 1993). Assim, duas são as principais características dessas negociações no pós-Primeira Guerra: a primeira foi a mobilização internacional em prol do desarmamento para garantir a paz mundial;

¹¹ Foi determinado nesse tratado um limite mínimo para o contingente militar, marítimo e aéreo da Alemanha. Além disso, foi abolido o alistamento obrigatório, determinando que cada soldado poderia ser retido por somente 12 anos e oficiais por 25 anos. Proibiu-se a importação e a exportação de armas assim como o uso de alguns armamentos específicos e a manutenção de armas.

e a segunda característica foi o aspecto multilateral desse desarmamento, garantido via direito internacional e Liga das Nações (TANNER, 1993).

3.2

O controle de armas pós-Segunda Guerra Mundial

O contexto pós-Segunda Guerra Mundial muito se diferenciou do período anterior. Com o fim desse segundo conflito, o mundo passou por um período de bipolaridade entre duas grandes potências (EUA e URSS) e a segurança internacional teve como grande desafio a proliferação de armas convencionais e nucleares. Como consequência, nesse momento, o “controle de armas” passou a ser preeminente às práticas de “desarmamento” (LARSEN, 2009, p. 4).

A despeito de se interseccionarem, essas duas práticas apresentam várias diferenças. Diz-se que o controle de armas não é entendido como um fim em si, mas um meio de se garantir a estabilidade da segurança nacional pela contenção presente na política de controle de armamentos (LARSEN, 2009, p. 3). O controle de armas não apenas trata da quantidade de armamentos, mas também os identificam em caráter, desenvolvimento e uso. Dessa forma, as políticas de controle de armas muitas vezes podem até defender o aumento da quantidade de determinado armamento em razão da estabilidade internacional e diminuição das chances de uma guerra (LARSEN, 2009, p. 3). Já o desarmamento, segundo Larsen, parte de uma lógica diferente. Pressupõe-se que os armamentos são as maiores causas da instabilidade e do conflito internacional. Logo, apenas por meio da redução e abolição do arsenal seria possível alcançar a paz (LARSEN, 2009, p. 4).

Dessa forma, na Guerra Fria, podemos apontar como práticas de controle de armas exercidas pelos Estados a manutenção da formulação de tratados multilaterais, assim como no período anterior. Mas, conjuntamente, foi possível também identificar o fortalecimento de políticas no âmbito bilateral, principalmente no que tange as duas grandes potências. Tais políticas foram de relevância ímpar para a definição do conceito de controle de armas a partir desse período, principalmente em razão da Guerra Fria e da teoria da deterrência nuclear entre EUA e URSS como visto a seguir:

The full development of the concept of arms control was a product of nuclear deterrence theory in the late 1950. Its role was to make nuclear deterrence into a means for turning arms competition and tendencies toward arms racing between the superpowers and their allies into a mechanism for encouraging the maintenance of the military status quo, or even arms reductions at levels sufficient for mutual deterrence (BUZAN & HERRING, 1998, p. 213).

A partir dessa lógica foi firmado o Tratado Antimísseis Balísticos de 1972, o SALT I e II (*Strategic Arms Limitation Treaty* de 1969 e 1979), o Tratado de forças intermediárias de 1987 e o START I e II (*Strategic Arms Reduction Talks* de 1992 e 1993). Mais do que dar extrema atenção à relação entre EUA e URSS, nesse momento as práticas de controle de armamentos passaram a ser tratadas como questões de política externa. Desta forma, o controle de armas passou a fazer parte do conjunto de questões que integram as políticas externas dos Estados-nação. Seu objetivo passou a ser a garantia e a segurança do Estado (KARTCHNER, 2009). Assim, as estratégias utilizadas pelos dois polos na Guerra Fria passaram a ser considerados como exemplos de políticas de controle de armamento.

De forma geral, três objetivos das políticas de controle de armas passaram a ser identificados pela teoria de controle de armas a partir da Guerra Fria: o primeiro deles seria reduzir o risco de uma guerra, com especial atenção às tecnologias bélicas, principalmente nucleares, que permitiam a possibilidade de um ataque surpresa. O segundo objetivo seria a redução dos custos para se preparar para uma guerra. Dessa forma buscava-se controlar e limitar a corrida armamentista e evitar assim a ruína econômica em razão da preparação para a guerra. E finalmente, o terceiro objetivo era diminuir os possíveis danos causados pela guerra. Isso implicava não somente numa diminuição da quantidade de armamentos, mas também no tipo de armas que são permitidas em um conflito armado e também no desenvolvimento de tecnologias de defesa, como mísseis balísticos (LARSEN, 2009, p. 10).

Entre as medidas multilaterais estabelecidas para lidar com a proliferação de armamentos foi criada em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU). Esta incorporou as questões de não proliferação no debate institucional internacional, contribuindo para as transformações do conceito de controle de armas.

Mecanismos de controle de armamentos passaram a se relacionar ao debate de segurança internacional e principalmente de segurança coletiva. Esta correlação permitiu que as Organizações Internacionais, ao adotarem discursos e categorias do contexto social, criassem assim novas responsabilidades e novos valores normativos entre os Estados (BARNETT & FINNEMORE, 1999). A sistematização da segurança coletiva e a legitimação via criação de categorias levaram à identificação de uma maior complexidade do sistema internacional na Guerra Fria e à criação de uma estrutura internacional de debate sobre segurança internacional e resolução de conflitos.

Como apontado anteriormente, a partir do período da Guerra Fria, especialmente em razão do processo de globalização, muitas mudanças influenciaram a arena internacional. Dentre essas mudanças podemos observar o crescimento do impacto e da relevância das ações dos atores não tradicionais das relações internacionais, dentre eles os movimentos sociais e também as Organizações Internacionais. Dessa forma, várias práticas e conceitos da política internacional sofreram algum tipo de alteração. Além da expansão das práticas de controle de armas a despeito da retração do desarmamento, é possível observarmos, por exemplo, o processo de redefinição do conceito de Segurança Internacional¹².

O conceito tradicional de segurança internacional prevê a soberania estatal, a sobrevivência do Estado como um dos principais objetivos, assim como as relações de poder entre esses agentes (ALLISON, 2000, p. 77). Contudo, Allison identifica uma série de transformações ocorridas nesse campo em razão dos efeitos da globalização. Um deles é a maior proliferação de informações sobre os conflitos e as guerras, principalmente com a participação de redes de televisão, como a CNN, que passaram a transmitir muitos dos conflitos ao vivo aos telespectadores. Isso aumentou o conhecimento do público com relação às investidas militares, acarretando na formação de uma opinião pública sobre essas ações (ALLISON, 2000, p. 78). Além disso, identifica-se também a fusão entre as indústrias civis e bélicas, tornando ainda mais complexa a relação da sociedade

¹² Esse debate com relação às transformações sofridas pelo conceito de Segurança Internacional, no que tange seu aprofundamento e expansão será mais desenvolvido na tese a ser apresentada ao final do programa de doutorado.

com a tecnologia militar e a formulação e implementação de regras sobre o controle de armamentos (ALLISON, 2000, p. 78).

Outra mudança central foi o tratamento de questões de segurança não exclusivamente com relação à manutenção da soberania estatal, mas também com foco nos indivíduos enquanto objeto, envolvendo conjuntamente questões econômicas, climáticas e políticas, assim como as militares relacionadas diretamente ao bem estar e à preservação da vida dos seres humanos (BARNETT & FINNEMORE, 1999). Isto se refletiu no debate sobre as políticas de controle de armas, as quais, como veremos na seção seguinte, foram bastante influenciadas pela ação de organizações não governamentais e movimentos sociais, assim como pelo discurso e prática, principalmente de agências da ONU.

Ademais, dentro da esfera multilateral de controle de armas, a busca pela não proliferação de armas nucleares foi também uma importante ação. A principal legislação internacional, neste caso, foi o Tratado de não-Proliferação de 1968 (TNP)¹³, cujas partes são tanto Estados detentores de armas nucleares como Estados não detentores de armas nucleares. A partir deste, vários outros acordos referentes a não-proliferação foram desenvolvidos, o que acarretou na criação de um sistema de normas e consequente formação de um Regime de Não-Proliferação Nuclear. Contribuíram para isso a fiscalização do cumprimento do TNP pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de 1957; o estabelecimento de zonas livres de armas nucleares na América Latina, África, Pacífico Sul, Ásia e Antártida; a criação do *Zangger Committee*¹⁴; o nascimento do regime de controle sobre a tecnologia de mísseis e o *Statement of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament* de 1995, cujo objetivo era exatamente fortalecer o regime. Além das armas nucleares, foram estabelecidas convenções relacionadas a outras armas de destruição em massa, como a Convenção de Armas Biológicas de 1972.

13 O TNP determina que as potências nucleares devem manter e seu aparato nuclear e evitar a proliferação dessas armas. Já as potências não-atômicas têm o direito de desenvolver tecnologia nuclear, desde que seja para fins pacíficos.

14 Comitê do Tratado de não Proliferação entre os Exportadores de Tecnologia Nuclear.

3.3 O fim da bipolaridade

O fim da Guerra-Fria corroborou num contexto internacional mais complexo do que aquele do período bipolar. Manteve-se o foco na proliferação das armas de destruição em massa e das armas convencionais, mas novos desafios à segurança internacional surgiram, incluindo assim novos princípios, objetivos e atores. Por exemplo, houve o aumento da quantidade de conflitos intra-Estatais. A dinâmica do sistema internacional como um todo sofreu mudanças e em razão disto as medidas tradicionais de controle de armamentos deixaram de ser suficiente para abarcar a nova dinâmica das relações internacionais.

The end of the Cold War shifted the conceptual framework for national and international security dramatically. The bipolar world order was replaced with a new, less understood world filled with shifting strategic interests, different and more diffuse threats, and uncertainty about the proper means of confronting them. The roles of arms control and of negotiated U.S. Russian strategic reductions remain central to international security, and are likely to for the foreseeable future, but new actors are playing increasingly vital roles (GRAHAM, 2000, p. 186).

A fim de se adaptar à nova realidade, novas medidas foram tomadas para lidar com as novas ameaças. Neste caso, políticas de não proliferação passaram também a buscar ações que evitassem o acesso de grupos terroristas a armas nucleares. Como exemplo, Kartchner cita o Acordo entre os países do G8 contra a proliferação de armas e materiais de destruição em massa de 2004, a Iniciativa de Proliferação da Segurança de 2003; a Iniciativa Global contra o Terrorismo Nuclear de 2006 e a Parceria global de energia nuclear de 2007.

De forma resumida, pode-se identificar que os objetivos de antes da Guerra Fria tratavam centralmente da possibilidade de uma guerra nuclear, com foco nas relações entre as grandes potências atômicas. Já, durante a Guerra Fria, apontou-se para a mitigação do ataque nuclear surpresa, a estabilização da corrida armamentista nuclear, a promoção da deterrence entre as duas potências nucleares e o controle do conflito tanto o convencional quanto o nuclear na Europa Central. Para Kartchner, os novos objetivos não seriam muito diferentes dos antigos, sendo apenas notável a existência de novas ameaças. Dentre eles teríamos a identificação de ameaças nucleares terroristas; o controle da

proliferação de armas de destruição em massa nas múltiplas regiões do globo e o fortalecimento da estabilidade regional, principalmente das alianças de segurança regionais (KARTCHNER, 2009).

Contudo, além dessas pequenas mudanças apresentadas por Kartchner, outros fenômenos ocorreram e conseqüentemente afetaram as políticas internacionais de controle de armamentos. É possível observar a intersecção dessas políticas com outros debates das relações internacionais, como questões de DIH, de DHs, de desenvolvimento econômico e de migrações. Da mesma forma, a atuação militar em operações de manutenção de paz da ONU tem contribuído para a expansão de medidas de controle de armamentos e também de desarmamento, visando à proteção de civis e a reforma das práticas militares¹⁵. Além disso, os novos atores e as novas ameaças têm estado cada vez mais presentes no debate e na formulação de políticas de controle de armamentos. O crescimento do papel das ONGs e dos movimentos sociais em campanhas na negociação de acordos internacionais de controle de armas permite o enriquecimento do debate sobre controle de armamentos, principalmente pela defesa de uma perspectiva que se embasa em princípios humanitários.

Junto às transformações desde a Guerra Fria, ao surgimento de novas ameaças e à ascensão de novos atores, aconteceu também o fortalecimento da ação social internacional e o crescimento do papel e da influência de organizações de cunho não estatal na política internacional. Como já dito, a importância das ONGs aumentou, da mesma forma que a perspectiva humanitária do DIH se adentrou no debate de controle de armamentos. Dois aspectos centrais nos permitem compreender este fenômeno: o primeiro deles seria a preexistência de um DIH, o qual passa a integrar a discussão de controle de armamentos. E o segundo seria a participação bem sucedida de ONGs em conjunto com alguns Estados nas negociações de acordos internacionais de controle de armas. Ambos serão tratados na seção seguinte.

¹⁵ Tais políticas são comumente conhecidas pela sigla DDR, que representa medidas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração. A relação dessas operações com as atuais medidas de controle de armas serão mais profundamente analisadas na tese de doutorado.