

## 4 A Transformação da Perspectiva sobre as Minas Terrestres

A partir dos fenômenos demonstrados nas seções anteriores, como os efeitos da globalização, da maior participação da sociedade civil na política internacional e também com as várias mudanças que as políticas de controle de armas sofreram nos últimos tempos, passamos agora para o estudo específico dessas transformações no que concerne o controle das minas terrestres. O objetivo dessa seção é tratar sobre a mudança no tratamento dado às minas terrestres, principalmente no que tange a forma como esse armamento passou a ser interpretado pela política internacional com base nos dois aspectos centrais, a participação das ONGs e o crescimento da argumentação humanitária nessas políticas. Isto será feito a partir da breve revisão da evolução da proibição de armamentos dentro do debate humanitário e pela confluência dessas temáticas na política internacional, o que nos permitirá, ao fim, entender o contexto de elaboração do Tratado de Ottawa.

### 4.1 Sobre as Minas Terrestres

No que tange os aspectos técnicos das minas terrestres, podemos identificar dois tipos de minas terrestres<sup>16</sup>: as antitanque e as anti-pessoais. As minas antitanques são desenhadas para serem engatilhadas por veículos pesados como tanques. São maiores e mais pesadas que as minas anti-pessoais. Geralmente elas são plantadas onde é provável a passagem de veículos inimigos como estradas, pontes e trilhas. Já as minas anti-pessoais são mais facilmente engatilhadas e são desenhadas para atingir pessoas, podendo levar à morte ou causando graves ferimentos como amputações. Elas podem ter diversas formas e cores e podem ser feitas de plástico

---

<sup>16</sup>Neste trabalho, o termo “minas terrestres” se refere a ambos os tipos, tanto as anti-pessoais e as anti-tanques. Isto, porque para as organizações envolvidas na proibição das minas terrestres os dois tipos representam ameaças à população civil. As minas marítimas não fazem parte do objeto de estudo deste trabalho.

ou metal. Algumas minas podem também ser envolvidas por uma caixa de madeira para dificultar sua detecção. As minas contêm material explosivo e algumas podem conter estilhaços. Sua explosão pode ocorrer por contato físico, por sinal de rádio, pela simples aproximação de algum objeto ou quando se diminui a pressão sobre elas. Além disso, elas podem ser plantadas manualmente ou lançadas de um avião (ICBL, [200-]a).

Existem três categorias de minas terrestres anti-pessoais por explosão: as de explosão simples, as minas de fragmentação e as *bounding fragmentation*. As minas de explosão simples causam ferimentos e amputações geralmente nos pés e nas pernas. As minas de fragmentação projetam centenas de fragmentos metálicos causando ferimentos profundos em todo o corpo da vítima. E as minas de *bounding fragmentation*, que são de uma tecnologia mais moderna, saltam a uma altura de um metro e depois explodem atirando fragmentos de metal em numa vasta área (ICBL, [200-]a).

O primeiro registro do uso das minas terrestres como elas são conhecidas hoje em dia datam de 1277 pelos chineses, mas um tipo similar de armamento já existia e era usado na Europa por volta de 883 a.C (YOUNGBLOOD, 2006, pp. 1-37). Originalmente, as minas terrestres anti-pessoais eram utilizadas para proteger as minas antitanques e impedir que estas fossem retiradas pelas tropas inimigas. Mas seu uso foi expandido e com o tempo elas passaram a ser utilizadas também para proteger e isolar áreas estratégicas como fronteiras, campos, pontes; assim como restringir o deslocamento das forças inimigas (ICBL, [200-]a). Elas foram utilizadas durante as duas Guerras Mundiais, mas foi após o segundo conflito mundial que o número de vítimas passou a chamar atenção internacionalmente, permitindo o surgimento de uma nova forma de se encarar as minas terrestres e seu uso.

Vários foram os países afetados por este armamento na década de 1990 e que ainda sofrem com a permanência das minas, como: Afeganistão, Bósnia, Camboja, Ruanda, Somália, Uganda, Kosovo, dentre outros. Em 2011, foram identificados ainda 66 países e sete áreas contaminadas com minas terrestres (THE MONITOR, 2011). Por esta razão, iniciativas para regulamentação e proibição das minas terrestres, que já aconteciam desde antes da década de 1990, se intensificaram a partir da metade da década de 1990.

Assim, dois foram os aspectos que se destacaram nessa nova interpretação feita das minas. O primeiro deles concentra atenção no fato de que as minas são geralmente plantadas e utilizadas de forma a ficarem escondidas, o que acarreta ao ferimento e morte não somente dos militares, mas também da população civil. O segundo fator considera que mesmo com o fim do conflito, ela não perde seu poder de explosão e se não retirada, como aconteceu com a maioria das minas implantadas durante e após a Segunda Guerra Mundial, ela se mantém como uma ameaça aos civis.

Contribuiu para a solidificação dessa nova perspectiva a ação de ONGs e de movimentos sociais. Esses atores tiveram um papel extremamente importante na introdução da nova perspectiva das minas no debate de controle de armas. Por também terem contato direto com as vítimas, por meio da assistência humanitária e hospitalar, e serem capazes de acessar e produzir novas informações essas organizações conseguiram fazer um recorte diferente do uso das minas terrestres. O DIH foi a base dessa nova interpretação e seus princípios foram defendidos em prol da humanização do conflito. Por meio da regulamentação do uso de algumas armas, organizações da sociedade civil passaram a defender o fim do sofrimento extremo e das vítimas civis. Dessa forma, passou-se a entender que:

*The most basic effect of civil society, then, has been the transnational dissemination of information about the scope of land mine use and its effects, thereby helping to define the use of AP[anti personnel] land mines as not only a problem but as a global crisis (PRICE, 1998, p. 622).*

Porém, a compreensão desse fenômeno requer a retomada do processo de desenvolvimento do DIH, além de seu uso pela defesa de causas da sociedade civil e principalmente sua relação com questões de segurança internacional, como no caso do controle de armas. Neste caso, nota-se que os DHs tiveram uma forte influência sobre como os princípios e as normas do DIH deveriam ser interpretadas.

## 4.2

### **O Direito Internacional Humanitário e sua Humanização**

Entender o DIH é essencial para esse trabalho, principalmente no que concerne à evolução dos princípios dessas normas e ao desenvolvimento da maior

proteção a ser dada aos civis. Esse aspecto específico tem uma forte relação com o trabalho realizado pelos movimentos sociais na defesa do banimento internacional das minas terrestres, por ser a base do argumento desenvolvido por eles. Contudo, para se entender o que a proteção aos civis representa no DIH e principalmente as mudanças observadas na Quarta Convenção de Genebra é necessária uma análise da relação desse conjunto de normas com outro conjunto de normas internacional: os DHs. Dessa forma, nessa subseção será introduzido um histórico do DIH e em seguida desenvolvida sua relação com os DHs, apontando alguns resultados da intersecção dessas duas práticas.

O DIH pode ser definido como um conjunto de regras que buscam por razões humanitárias limitar os efeitos do conflito armado. Essas regras visam proteger os indivíduos que não participam ou que tenham deixado de participar das hostilidades, restringindo as formas e os métodos de guerra (AMERICAN RED CROSS, 2011). Apesar de ser possível observar movimentos relativamente semelhantes ao DIH ao longo da história, foi no século XIX quando as nações passaram a criar tratados e códigos militares para governar o conflito armado, quando se considera ter ocorrido seu surgimento. Dentre as datas mais marcantes podemos citar o ano de 1859, quando o empresário suíço Henry Dunant, ao viajar por Solferino na Itália, testemunhou a situação daquela região após uma batalha entre a França e a armada austríaca. Em razão das circunstâncias degradantes em que os mortos e feridos se encontravam Dunant se viu motivado a defender a formulação de um tratado internacional sobre o tratamento desempenhado no campo de batalha, assim como a criação de um corpo de ajuda voluntário para auxiliar esses feridos. Este corpo veio a ser fundado em 1863, com o nome de Comitê Internacional da Cruz Vermelha (AMERICAN RED CROSS, 2011).

Paralelamente, durante esse mesmo período, os EUA enfrentavam a guerra civil. Em razão dos efeitos desse conflito, também em 1863, foi estabelecido pelo presidente Lincoln à época um código militar para regulamentação da conduta dos soldados em campo. Denominado de Código Lieber, esse previa regras que protegiam especificamente os civis e suas propriedades. Além disso, ele previa também o tratamento humano dos prisioneiros de combate e de inimigos feridos, assim como limitava as ações das partes envolvidas nas hostilidades exclusivamente àquelas com fins militares (AMERICAN RED CROSS, 2011).

Em seguida, o governo suíço, atendendo à demanda de Dunant, realizou em 1864 uma conferência em Genebra, a fim de criar um tratado internacional que abordasse as práticas na guerra. Diplomatas, assim como representantes da área médica e militar participaram dessa conferência que teve como fruto a Primeira Convenção de Genebra<sup>17</sup>, a qual é considerada um dos marcos do surgimento do DIH. Logo após, em 1868, foi adotada a declaração de São Petersburgo, a qual determinou que o uso de algumas armas que poderiam agravar o sofrimento dos indivíduos tanto combatentes quanto civis poderia ser considerado como violação ao DIH. Dessa forma, foram proscritas algumas munições como aquelas com peso menor que 400 gramas, contendo substâncias inflamáveis e de explosão (AMERICAN RED CROSS, 2011).

Contudo, outras armas e métodos de guerra também passaram a ser vistos como violações do DIH. Logo, em 1899 e em 1907, foram criadas as Convenções Haia, as quais baniram outros armamento e munições como as balas dundum, as quais se expandem ao atingir o alvo. Além disso, foi estabelecido um conjunto de normas determinando o tratamento humano dos prisioneiros de guerra, do território ocupado e de partes neutras. Ademais, as Convenções de Haia também recuperaram muitos dos princípios previstos pela Convenção de Genebra e os adaptaram para o conflito em alto mar. Seguindo esta lógica, em 1906 foi estabelecida a Segunda Convenção de Genebra que expandiu os princípios da primeira convenção ao conflito marítimo. Com isso, também passaram a ter direito à proteção membros das forças armadas doentes, feridos que estejam em mar, ou vítimas de naufrágio (AMERICAN RED CROSS, 2011).

Em razão dos conflitos ocorridos na Primeira Guerra Mundial e das experiências vividas durante esse período pelo CICV, foi realizada em 1929 uma conferência diplomática, a qual formulou a Terceira Convenção de Genebra - específica sobre o status e sobre o tratamento de prisioneiros de guerra (AMERICAN RED CROSS, 2011). Mas foi durante a Segunda Guerra Mundial que as questões sobre o DIH, com destaque para a proteção dos civis, chamaram a atenção do debate internacional. Principalmente em razão das várias vítimas civis resultantes de bombardeios e de políticas de genocídio, deportação e assassinato em massa (AMERICAN RED CROSS, 2011). Dessa forma, em 1949 foi

---

<sup>17</sup> A primeira Convenção de Genebra, de 1864, determina o direito de proteção, durante o conflito, a membros das forças armadas que estejam doentes ou feridos.

ratificada na Conferência Diplomática para o Estabelecimento das Convenções Internacionais e para Proteção das Vítimas de Guerra a Quarta Convenção de Genebra.

Além desses efeitos, a Segunda Guerra também fortaleceu a construção de um arcabouço de regras internacionais denominadas como os DHs. Esses acabaram por se relacionar fortemente com os DIH, o que pode ser observado numa análise mais profunda dos princípios de proteção aos civis presentes na Quarta Convenção de Genebra, a ser realizada adiante. Logo, para se entender a proteção dos civis no DIH é importante o estudo da relação entre esses dois conjuntos de normas.

Os DHs são conhecidos como um conjunto de regras que se aplica de forma igualitária a todos os seres humanos, sendo inalienáveis e universais (DONNELLY, 2003, p. 10). Parte-se da ideia de que cada pessoa é sujeito de preocupação global, independente de sua localização geográfica e grupo social. Assim, todos os seres humanos têm direitos e responsabilidades de respeitar e proteger esses direitos, os quais se estendem através das fronteiras sociais e políticas (BEITZ, 2011, p. 1). O debate filosófico gerado pela análise conceitual dos DHs é bastante extenso, principalmente com relação à ideia de natureza humana como base desses direitos. Apesar disso, adota-se neste trabalho a concepção de natureza humana como uma construção social, sustentáculo de um conjunto de regras que podem ser consideradas constitutivas e regulativas da prática internacional (DONNELLY, 2003, p. 16).

Dessa forma, os DHs além de regras podem também ser analisados como uma prática internacional. O desenvolvimento dessa prática desde a Segunda Guerra Mundial tem se dado principalmente por meio do direito internacional, instituições regionais, globais e nas relações entre os Estados – principalmente os liberais democráticos – e também pela crescente atividade das ONGs e das redes de movimentos sociais, como o caso do CICV (BEITZ, 2011, p. 1). Essa prática pode ser observada tanto em ações políticas, quanto no discurso de DHs que permite a reprodução dessas normas<sup>18</sup> (BEITZ, 2011, p. 8).

---

<sup>18</sup> Essa discussão será expandida no trabalho a ser desenvolvido no programa de doutorado.

Faz parte do discurso dessa prática a defesa da responsabilidade dos Estados em satisfazer algumas condições no tratamento de seu próprio povo, afirmando que falhas devem ser sanadas por remediações ou por ações preventivas pela comunidade global e seus agentes (BEITZ, 2011, p. 13). Os efeitos da Segunda Guerra sobre a população civil levou à emergência da ideia de que o tratamento dado pelo Estado ao cidadão é também uma questão internacional. Contudo, percebe-se que outros fatos históricos anteriores podem vir a ter uma relação com a ideia base dos DHs (BEITZ, 2011, p. 14).

Como exemplo, tem-se a Paz de *Westphália* (1648), considerado o marco fundador do Estado moderno, por meio da qual se estabeleceu a garantia coletiva de tolerância religiosa entre os principados soberanos (BEITZ, 2011, p. 14). Além desse, outro exemplo foi o movimento pelo fim da escravidão no final do século XVIII e começo do XIX; assim como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França (1789) e a Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos EUA (1791). Também após a Primeira Guerra Mundial ocorreram manifestações semelhantes à ideia dos DHs, como nos tratados pós-guerra que buscava garantir direitos a minorias de países da Europa Central e dos Bálcãs. O objetivo era limitar a autoridade soberana e estabelecer o comprometimento por parte dos Estados em proteger alguns dos interesses dessas minorias e permitir algum tipo de supervisão internacional com relação a aspectos da jurisdição doméstica (BEITZ, 2011, p. 15).

Com o fracasso da Liga das Nações e a ocorrência da Segunda Guerra Mundial a proteção desses direitos foi estimulada, especialmente pela ação de movimentos transnacionais de DHs. Beitz afirma que ao final do segundo conflito mundial a sensação era a de que esse conflito poderia ter sido evitado se existissem mecanismos internacionais efetivos para impedir as violações de DHs (BEITZ, 2011, p. 16). A partir disso, países da Europa, América Latina e os EUA passaram então a demandar documentos e mecanismos internacionais que assegurassem os direitos do homem (BEITZ, 2011, p. 17). Logo, com a formação da ONU, em 1945, foi previsto em sua Carta a promoção do respeito aos DHs e às liberdades fundamentais. Além disso, esse documento negou a qualquer Estado a autoridade de intervir em questões de jurisdição interna de qualquer Estado, ficando reservado à ONU o direito de uso da força.

Em 1946, foi criada a Comissão de DHs da ONU e em 1948 ela aprovou a Declaração Universal dos DHs. É possível identificar quatro categorias de DHs nessa declaração: (1) a primeira trata do direito à liberdade e à segurança pessoal, prevendo o respeito à vida, à liberdade, à segurança e à igualdade perante a lei, e proibindo a escravidão, tortura e a punição cruel e degradante. (2) A segunda categoria trata de direitos civis como o direito à privacidade em família, à correspondência, assim como direitos iguais de casamento para homem e mulher, direito ao divórcio e o direito de ir e vir. (3) Identificam-se como terceira categoria os direitos políticos como a liberdade de pensamento, de religião e de associação. (4) Por fim, a quarta categoria são os direitos econômicos, sociais e culturais como o direito a um padrão adequado para viver, incluindo a alimentação, vestimentas, moradia, acesso à saúde e educação (BEITZ, 2011, p. 27).

Além da Declaração Universal é possível identificar outros documentos internacionais posteriores a ela e que também buscaram defender os DHs. Como exemplo tem-se o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e a Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Os dois documentos juntos são responsáveis pela quinta categoria de DHs que diz respeito ao direito do povo, como o direito à autodeterminação e ao controle comum sobre os recursos naturais (BEITZ, 2011, p. 25). Além desses, mais cinco documentos no âmbito da ONU podem ser observados: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (CIEDR), a Convenção sobre todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CCT), a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC) e a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias.

Vale frisar que apesar da centralidade normativa da ONU, outras organizações e instituições também desempenham papéis relevantes na implantação desses direitos. Dentre elas podemos citar organizações que agem no âmbito regional como a União Europeia e a Organização dos Estados Americanos; os próprios Estados nacionais e as ONGs. Sendo que estas últimas estão fortemente envolvidas no processo de responsabilização dos Estados, ao se posicionarem como fontes independentes de informação (BEITZ, 2011, p. 33).



Uma das consequências da defesa dos DHs no final da Segunda Guerra foi a maior atenção dada à segurança pessoal<sup>19</sup> em relação à segurança do Estado (DONNELLY, 2003, p. 249). A preservação dos indivíduos passou a integrar o campo da segurança internacional e conseqüentemente, as formas de se atuar num conflito foram influenciadas. O DIH representa um eixo central dessa influência, visto que esse sempre teve um forte vínculo com as questões de segurança e de limitações da guerra, ao mesmo tempo em que contém alguns aspectos semelhantes com os DHs, como a universalidade, a preservação da vida e a defesa da integridade humana.

É possível identificarmos inúmeras diferenças entre os DHs e o DIH, as quais se justificam principalmente em razão da especificidade de cada lei (*lex specialis*) relacionada à função original de cada um desses conjuntos normativos. No caso do DIH, ou da Lei da Guerra, o objetivo tem sido desde o século XIX garantir, em períodos de guerra e de conflito armado, o modo justo de se guerrear (MERON, 2000, p. 240). Diferentemente dos DHs, o DIH muitas vezes tolera a morte nos conflitos armados. Além disso, é também identificável a tolerância com relação à privação de liberdade a prisioneiros de guerra (MERON, 2000, p. 240). A consideração das estratégias militares é primordial para esse direito, com destaque para o princípio da reciprocidade entre as partes beligerantes. Este princípio servia como base para a elaboração dos demais princípios e o compromisso com eles.

Essas especificidades podem muitas vezes causar conflitos entre as normas do DIH e dos DHs, principalmente no que concerne o debate sobre a aplicabilidade dos DHs durante conflitos armados. A possibilidade de se usar ou não a força bélica, ou de tirar a vida dos combatentes inimigos se torna uma questão ainda mais complexa se considerado o contexto de conflitos intra-estatais no pós-Guerra Fria (MILANOVIC, 2010, p. 465). Apesar disso, a partir da Segunda Guerra Mundial, foi possível observar uma convergência entre esses dois conjuntos de normas.

---

<sup>19</sup> O termo atual utilizado é Segurança Humana e a discussão do desenvolvimento desse conceito, principalmente no que tange às mudanças nas políticas de Segurança Internacional será realizada na tese a ser defendida ao final do programa de doutorado.

A confluência entre esses dois direitos, notável principalmente pela reinterpretação de algumas normas do DIH pelos DHs, é conhecida como o processo de “humanização” do DIH (ver MERON, 2000, p. 242 e MILANOVIC, 2010, 460). Essa humanização se dá pela relação direta com a realidade dos conflitos e não exclusivamente por meio de um debate filosófico. No caso, humanizar a Lei da Guerra significa amenizar os efeitos do conflito armado sobre os civis, prisioneiros de guerra e a proteção de objetos civil como monumentos culturais (MERON, 2000, p. 242).

Esse fenômeno pode ser identificado pela jurisprudência e pelo funcionamento de diversos tribunais *ad hoc* no julgamento de atividades bélicas. O conhecimento e a recuperação de normas costumeiras dos DHs influenciaram a forma como princípios e definições do DIH eram interpretados (MERON, 2000, p. 244). A elaboração da carta da ONU e a crescente pressão por maior responsabilidade dos Estados para com seus cidadãos também contribuíram para a confluência dessas duas esferas jurídicas (MERON, 2000, p. 245).

Contudo, são as Convenções de Genebra, com destaque para a quarta Convenção<sup>20</sup>, os documentos que incorporaram intimamente valores os DHs ao DIH (MERON, 2000, p. 245). Após a elaboração da Declaração Universal dos DHs e da Carta da ONU, questões como a proibição da tortura, do tratamento cruel e desumano, da detenção arbitrária e discriminatória, assim como garantias de julgamento de acordo com a lei foram adotadas pelo DIH, acarretando num enorme paralelismo entre os dois direitos. A influência desses documentos na Quarta Convenção de Genebra pode ser observada principalmente na análise de dois princípios previstos em seus protocolos adicionais: a distinção entre civis e combatentes e a proporcionalidade de uma ação militar, os quais serão tratados na subseção seguinte.

Entretanto, pode-se observar também, a partir da análise do Artigo 3 da Quarta Convenção, a defesa de princípios de direitos fundamentais<sup>21</sup>. Enfatiza-se a proteção dos indivíduos não envolvidos nos conflitos, descartando qualquer tipo de discriminação por gênero, raça, religião, cor ou nascimento (QUARTA CONVENÇÃO DE GENEBRA, 1949). Além disso, a Quarta Convenção também

---

<sup>20</sup> A Convenção de Haia, sobre as Leis e Costumes da Guerra de 1899, já apresentava aspectos dessa tendência humanizadora do DIH na Clausula Martens.

preza pela regulamentação do tratamento dos indivíduos em detenções, de garantias judiciais, o tratamento especial para mulheres e crianças e direitos civis como acesso adequado à saúde, moradia, alimentos e vestimentas (QUARTA CONVENÇÃO DE GENEBRA, 1949).

Um passo extremamente importante para a convergência desses dois direitos foi a Conferência Internacional de DHs, em Teerã (1968), quando se considerou a aplicação dos DHs em conflitos armados pela primeira vez. Como consequência foi elaborada a Resolução 2444 da Assembleia Geral da ONU, a qual estabeleceu que “*indiscriminate war constitutes a danger to the civilian population and the future of civilization*” (MARESCA e MASLEN, 2004, p. 93). Além disso, foram produzidos os protocolos adicionais das Convenções de Genebra, os quais previram regras para a proteção dos civis, independente deles serem nacionais ou estrangeiros, contra os efeitos das hostilidades.

A restrição de algumas armas faz parte das consequências desse processo de convergência entre os dois direitos, como observado a seguir:

*The humanization of the law of war has also informed developments relating to the use of certain weapons. Especially affected are weapons that make it impossible to maintain a distinction between civilians and combatants, such as antipersonnel land mines, and those considered abhorrent to the public conscience, such as chemical, bacteriological, and biological agents, and perhaps blinding laser weapons* (MERON, 2000, p. 247).

A ação de organizações como o CICV, através de relatórios de suas unidades hospitalares e pelo depoimento de seus profissionais, foi capaz de apontar algumas armas que causavam sofrimento excessivo e vítimas civis (MERON, 2000, p. 243). É com atenção às atividades exercidas por esses agentes não estatais que a próxima subseção será elaborada.

### **4.3 A Sociedade Civil, o Direito Internacional Humanitário e as Minas Terrestres**

Como consequência da aproximação entre os DHs e do DIH anteriormente abordados, observou-se o crescimento do debate internacional sobre a proteção

---

<sup>21</sup> Previstos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos como o direito à vida, a

dos civis durante os conflitos armados, principalmente por organizações da sociedade civil, como o CICV. O debate sobre a regulamentação e o uso de alguns armamentos também foi influenciado por esse processo e novos relatórios e documentos foram produzidos.

Como exemplo, tem-se a publicação do relatório elaborado pelo CICV: o *Draft Rules for the Limitation of the Dangers Incurred by the Civilian Population in Time of War* de 1956, cujo objetivo era expandir a proteção dada aos civis pelas Convenções de Genebra de 1949 (PRICE, 1998, 619). A grande preocupação deste documento era a disseminação das armas “cegas” que não tinham mecanismos que permitissem a distinção entre civis e militares. Essa iniciativa foi bastante importante tendo em vista que em 1949, a Comissão de Direito Internacional da ONU decidiu excluir as leis sobre conflitos armados de seu escopo em razão da proscrição da guerra na Carta da ONU. Price interpreta esta medida como um abandono institucional sobre questões da guerra, o que justifica a ascensão do papel da sociedade civil e movimentos sociais para a regulamentação dos conflitos (PRICE, 1998, p. 619). Apesar de não tratar especificamente do problema das minas terrestres este documento reconhecia o perigo que elas podiam representar para os civis, principalmente por terem um efeito “atrasado” (*delay*), ou seja, explodirem um período de tempo depois de seu lançamento ou plantação (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 15).

Em razão da importância política adquirida pela questão da proteção de civis, outras organizações, como o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) se envolveram e produziram outros relatórios. A partir desta ascensão no debate internacional sobre a proteção dos civis, o CICV passou a declarar publicamente que algumas armas deveriam ter seu uso regulamentado por direito costumeiro e com base nos princípios do DIH, iniciando uma demanda internacional para que os efeitos humanitários desses armamentos fossem ponderados ao determinar sua utilização.

Como resposta ao *draft* do CICV e com o objetivo de aumentar o poder de proteção das vítimas dos conflitos, principalmente com relação aos efeitos hostis produzidos por eles e fortalecer o DIH, realizou-se em Genebra a *Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Law*

---

proibição da tortura, as garantias judiciais, etc.

*Applicable in Armed Conflicts* (CDDH) em 1974. Foram produzidos como resultado dessas Conferências dois protocolos adicionais às Convenções de Genebra, os quais expressam de certa forma parte do processo de humanização do DIH. Não foi determinado o fim do uso de nenhum tipo de armamento, mas foram reforçados dois princípios do DIH, intimamente ligados com valores dos DHs, com particular importância à questão das minas terrestres (COTTRELL, 2009, p. 228). O primeiro é o princípio da proporcionalidade do ataque militar, identificado no Artigo 51, inciso 5(b) do Primeiro Protocolo de 1977 Adicional às Convenções de Genebra de 1949:

5 - Serão considerados como efetuados sem discriminação, entre outros, os seguintes tipos de ataques:

.....

b) Os ataques de que se possa esperar venham a causar incidentalmente perda de vidas humanas na população civil, ferimentos nas pessoas civis, danos nos bens de caráter civil ou uma combinação destas perdas e danos, que seriam excessivos relativamente à vantagem militar concreta e direta esperada (grifo nosso).

Por meio desse princípio busca-se dar mais peso à defesa do direito à vida, principalmente dos civis (MERON, 2000, p. 241). As minas terrestres são capazes de causar uma enorme quantidade de vítimas, principalmente civis, esta quantidade de vítimas pode vir a caracterizar a ação militar como uma resposta desproporcional, em razão do sofrimento causado e das perdas extremadas. As minas terrestres geralmente são enterradas e não sinalizadas, dessa forma, além dos combatentes também são feitas vítimas civis, as quais podem acontecer tanto durante o período dos conflitos, quanto depois do fim das hostilidades.

O segundo princípio é o princípio da distinção entre civis e combatentes. Este é defendido ao longo de todo o documento, mas pode ser especificamente observado no Artigo 57, inciso 1 e 2(a):

1 - As operações militares devem ser conduzidas procurando constantemente poupar a população civil, as pessoas civis e os bens de caráter civil.

2 - No que respeita aos ataques, devem ser tomadas as seguintes precauções:

a) Os que preparam e decidem um ataque devem:

i) Fazer tudo o que for praticamente possível para verificar se os objetivos a atacar não são pessoas civis, nem bens de caráter civil, e não beneficiam de uma proteção especial, mas que são objetivos militares, nos termos do n.º 2 do artigo 52.º, e que as disposições do presente Protocolo não proíbem o seu ataque;

ii) Tomar todas as precauções praticamente possíveis quanto à escolha dos meios e métodos de ataque de forma a evitar e, em qualquer caso, a reduzir ao mínimo as perdas de vidas humanas na população civil, os ferimentos nas pessoas civis e os danos nos bens de caráter civil que puderem ser incidentalmente causados;

iii) Abster-se de lançar um ataque de que se possa esperar venha a causar incidentalmente perdas de vidas humanas na população civil, ferimentos nas pessoas civis, danos nos bens de caráter civil ou uma combinação dessas perdas e danos que seriam excessivos relativamente à vantagem militar concreta e direta esperada;

As minas terrestres não são capazes de distinguir entre um civil e um militar, acarretando assim num grande risco para a população civil não apenas durante o conflito armado, mas também após o conflito. Como resultado, estes protocolos aumentaram a proteção das vítimas dos conflitos armados com base no DIH e nos DHs, o que acarretou na criação de uma estrutura de oportunidade política necessária para discutir as minas terrestres (COTTRELL, 2009, p. 228).

Durante a CDDH, 19 Estados preocupados com esta questão pediram ao CICV a produção paralela de um relatório sobre o uso de armas convencionais que poderiam causar danos desnecessários ou efeito indiscriminado a ser apresentado na *Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons*. O objetivo era disponibilizar aos Estados os dados e as informações necessárias para que fossem apontadas algumas armas que pudessem causar sofrimento excessivo. Realizaram-se então um encontro em Genebra (1973) e duas sessões para debate: uma em Lucerna (1974) e outra em Lugano (1976) (PRICE, 1998, p. 619). No relatório final da última reunião, dentre os resultados do grupo responsável pela análise das minas terrestres e armadilhas foi afirmado que as minas poderiam vir a ser usadas de forma desleal (*perfidious*) e, que em algumas circunstâncias, seu uso poderia envolver um grau de indistinção entre os alvos civis e os militares (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 168), principalmente em razão do aspecto temporal de “atraso” das minas terrestres. Por fim, confirmou-se a necessidade dos Estados em informar a existência de campos minados contendo mais de 20 minas, para que a população civil fosse preservada e protegida (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 63). Por fim, foi sugerido que este

debate fosse realizado também no âmbito da ONU. Este relatório final foi o primeiro documento que expôs uma análise das minas terrestres a partir de princípios do DIH e que afirmassem a ameaça que esse armamento representa para os civis.

A fim de tratar deste movimento paralelo, a CDDH criou uma comissão *ad hoc*. Porém, em razão da sensibilidade da questão, decidiu-se por não estabelecer a exclusão de armamentos convencionais nos dois protocolos produzidos, e defendeu-se a abordagem desta questão no âmbito da ONU (COTTRELL, 2009, p. 228). Dessa forma, em 1977, a Assembleia Geral da ONU reforçou esta recomendação e estabeleceu uma conferência onde fosse acordada a proibição ou restrição de armamentos convencionais, incluindo aqueles que causassem danos excessivos ou tivessem efeito indiscriminado. Em 1979, a Assembleia Geral da ONU se reuniu com o intuito de estabelecer uma Convenção sobre Armas Convencionais.

#### **4.4 A formulação da CCW e sua revisão**

Em 1980, foi concluída a Convenção sobre armas Convencionais ou Convenção sobre a Proibição ou Limitação do Uso de Certas Armas Convencionais que podem ser consideradas como Produzindo Efeitos Traumáticos Excessivos ou Ferindo Indiscriminadamente (CCW). Este tratado tem o status de “Convenção Quadro” e é suplementado por cinco protocolos adicionais referentes a armamentos específicos. O primeiro protocolo aborda fragmentos não detectáveis; o segundo minas terrestres e armadilhas; o terceiro, armas incendiárias; o quarto, armas laser que podem cegar e o quinto protocolo aborda explosivos remanescentes de guerras. Esta Convenção foi a primeira plataforma multilateral de discussão sobre os efeitos humanitários das armas convencionais, sendo extremamente importante para as futuras estratégias dos movimentos sociais. A criação da CCW significou a institucionalização do debate sobre os efeitos humanitários das armas convencionais dentro da ONU e serviu como espaço para intensificação das discussões sobre as minas terrestres como armas ilegais aos olhos do DIH.

Apesar do CICV não ter participado diretamente da formulação desta Convenção, Maresca e Maslen afirmam que foi enorme a influência indireta que ele teve sobre a CCW, visto que o relatório final dos dois encontros com os especialistas em 1974 e 1976 forneceram toda a base sobre a qual a Convenção foi discutida na ONU (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 91). No que tange seu conteúdo, o texto aborda poucas questões sobre a limitação de algumas armas e o desarmamento. Isto porque a única proibição adotada neste documento está presente no Protocolo I, o qual trata de armamentos que causam danos por fragmentos que não podem ser detectados por raios-X (BRING, 1987, p. 277). Os dois protocolos seguintes apenas estabelecem restrições ao uso das minas terrestres, armadilhas e armas incendiárias. O Protocolo II determinou com status de costume a sinalização e a disponibilização de informações sobre as regiões minadas após o fim dos conflitos. O artigo 9 deste mesmo protocolo estabeleceu que, com o fim das hostilidades, os Estados deveriam chegar num acordo entre si e com organizações internacionais sobre a assistência na remoção das minas terrestres. E principalmente, este protocolo determinou que a proibição em quaisquer circunstâncias o uso de minas terrestres contra a população civil ou indivíduos civis (COTTRELL, 2009, p. 230).

O Protocolo II da CCW foi o primeiro esforço multilateral de controle de armas que abordava a questão das minas terrestres (COTTRELL, 2009, p. 229). Além disso, ele foi o primeiro documento internacional que condenava o uso das minas terrestres contra a população civil. Porém, a despeito desses avanços, a negociação deste protocolo se deu de acordo com as formas mais tradicionais de diplomacia internacional<sup>22</sup>. Ou seja, as negociações ocorreram entre os Estados, sempre sendo respeitada a soberania internacional, o que implica como objetivo o alcance de um consenso final. Isto acarretou no equilíbrio entre as questões militares e humanitárias (COTTRELL, 2009, p. 229). Logo, a fim de se buscar uma saída para o impasse entre os aspectos humanitários do uso das minas terrestres anti-pessoais e sua importância estratégica enquanto armamento militar optou-se pela regulamentação do uso deste armamento.

---

<sup>22</sup> Tem-se como objetivo aprofundar no programa de doutorado essa análise a partir de detalhes da estrutura das negociações de políticas de controle de armas realizadas no ONU, com especial atenção ao funcionamento das negociações para formulação de convenções e acordos internacionais.



Dessa forma, o resultado foi que esse Protocolo, para os olhos da organizações envolvidas na campanha contra as minas, acabou enfraquecendo sua efetividade, visto que ele não lida com vários outros problemas centrais do uso das minas terrestres. O primeiro deles é a utilização das minas por grupos não estatais. O segundo é a já existência de explosivos que permanecem plantados e ativados mesmo com o fim dos conflitos (BRING, 1987, P. 278). Além disso, o Protocolo II da CCW não regula a produção, a venda e a posse desse armamento e não estabelece mecanismos de verificação de respeito à Convenção. Desta forma, conclui-se que para os Estados<sup>23</sup> a favor do banimento das minas terrestres e para as organizações da sociedade civil como o CICV o resultado desta Convenção foi bastante modesto, deixando muitos desses atores insatisfeitos.

Com o fim da Guerra Fria, a preocupação com as minas terrestres aumentou ainda mais. Houve o crescimento do uso indiscriminado desse armamento, principalmente em países como a Angola, o Afeganistão, e Camboja (RUTHERFORD, 2000, p. 83.). Até a década de 1990 a CCW tinha apenas 32 Estados-parte e inexistia qualquer tipo de um mecanismo de compromisso com a Convenção, o que facilitava sua infração (COTTRELL, 2009, p. 231). Em razão desses problemas, a atenção do debate de segurança internacional que até aquele momento focava na ameaça de um conflito nuclear, se dirigiu também para as questões de armas convencionais, como as minas terrestres. (PRICE, 1998, p. 619).

Além disso, outros fatores ajudaram a justificar a maior atenção dada à questão das minas terrestres no início dos anos 90. Um deles foi a crescente participação e mobilização de organizações da sociedade civil. Isto conjuntamente ao fim da Guerra Fria permitiu com que informações sobre o efeito e as consequências humanitárias do uso das minas terrestres fossem produzidas e disseminadas entre os países e a sociedade civil (COTTRELL, 2009, p. 231). Como a CCW não tinha nenhum mecanismo de fiscalização ou monitoramento, o conhecimento sobre estes aspectos só cresceram no início dos anos 90. Por terem contato direto com as vítimas e serem capazes de acessar e produzir novas

---

<sup>23</sup>Como a Suíça, Noruega e a Suécia, e Estados em desenvolvimento como o México (COTTRELL, 2009, p. 234).

informações, as organizações da sociedade civil conseguiram fazer uma interpretação diferente do uso das minas terrestres.

Como parte desse fenômeno, podemos observar a mobilização ocorrida dentro do Congresso dos EUA da América, onde em 1991 a *Women's Commission for Refugee Women and Children* defendeu o banimento das minas terrestres<sup>24</sup>. Em seguida, a *Asia Watch* e a *Physicians for Human Rights* também passaram a atuar nessa causa. Além dessas, no final de 1991, a *Vietnam Veterans of America Foundation* e a *Medico International* se juntaram e formaram um grupo de ONGs em defesa do banimento das minas terrestres (PRICE, 1998, p. 620). Com a globalização e principalmente com o desenvolvimento dos meios de comunicação foi possível o estabelecimento de redes entre essas organizações por vias transnacionais. A comunicação via internet e e-mails permitiram que novas informações fossem trocadas e disseminadas dentro da sociedade civil.

Em decorrência deste processo, em outubro de 1992 aconteceu a Primeira Conferência de ONGs sobre Minas Terrestres e como resultado foi formada a coalizão de ONGs para o banimento das minas terrestres: a International Campaign to Ban Landmine (ICBL). Esta era inicialmente formada por seis ONGs: *Handicap International*, *Human Rights Watch*, *Medico International*, *Mines Advisory Group*, *Physicians for Human Rights* e *Vietnam Veterans of America Foundation* (PRICE, 1998, p. 620). Por meio desta coligação foi possível expandir, ao mesmo tempo em que complementar a argumentação e o conhecimento que se tinha sobre as minas terrestres. Isto, porque cada uma dessas organizações trabalhava com uma visão específica sobre o problema das minas terrestres.

Dessa forma, a ICBL surgiu como uma coligação de organizações que não apoiava a simples regulamentação das minas terrestres como vinha acontecendo nos debates sobre controle de armas. Visava-se o banimento total e completo das minas terrestres e a responsabilização dos Estados pelas vítimas deste armamento (COTTRELL, 2009, p. 232).

---

<sup>24</sup> Esta foi a primeira vez que as minas terrestres foram abordadas como um problema de DIH e não como uma questão de segurança nos EUA. A preocupação eram os apuros que os sobreviventes das minas terrestres passavam nos campos de refugiados nas fronteiras do Camboja. (RUTHERFORD, 2000, p. 87).

*The Campaign calls for: an international ban on the use, production, stockpiling, and sale, transfer or export of antipersonnel landmines, increased resources for humanitarian demining, increased resources for landmine victim rehabilitation and assistance (ICBL apud SHORT, 1999, p. 483).*

Além da ICBL, o CICV também continuou sua mobilização contra este armamento. Em 1993, ele realizou um simpósio com estrategistas militares, especialistas em minas, produtores, especialistas em DIH e desarmamento, representantes de ONGs, médicos ortopedistas e representantes da mídia em Montreux (Suíça) para debater as consequências do uso das minas terrestres e analisar os mecanismos disponíveis para limitar o sofrimento causado às vítimas (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 129 e PRICE, 1998, p. 620). Em maio de 1993, foi publicado o relatório *Mines, A Perverse Use of Technology*, fruto da coleta de informações de profissionais da saúde do CICV e de ONGs que trabalhavam em hospitais cirúrgicos que tratavam pacientes amputados e feridos pelas minas terrestres. Esta iniciativa se deu principalmente pela percepção do grande crescimento do número de vítimas das minas terrestres durante este período (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 127).

Nesse momento, tanto a ICBL quanto o CICV buscaram uma maior integração entre os diferentes grupos que tinham interesse no banimento das minas terrestres. A identificação desta integração é central para a compreensão da construção do novo *frame*. Essa multiplicidade de perspectivas, que passaram a integrar o argumento humanitário para a proibição das minas terrestres, deu força à campanha no que tange demonstrar que o tratamento desta questão como um problema de controle de armas não era capaz de por fim ao sofrimento da sociedade civil.

Além disso, outro fator importante com relação ao relatório do CICV é que este, para autores como Maresca e Maslen, foi um divisor de águas na estratégia adotadas pelo CICV contra as minas. A linguagem utilizada e as imagens anexadas eram extremamente fortes. A intenção era chocar o público e informá-lo sobre os efeitos humanitários das minas terrestres e convencê-lo da necessidade de um banimento total desse armamento (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 257). Além do desrespeito ao DIH, foram abordados novos problemas

causados pelas minas como os de cunho econômico-social, principalmente as dificuldades para o retorno de refugiados de conflitos, como no Afeganistão e problemas ambientais, já que muitas terras cultiváveis tornaram-se condenadas com a plantação de minas terrestres, como em Angola (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 260). Além disso, este relatório também apresentava uma descrição detalhada do efeito da explosão de uma mina terrestre sobre o corpo da vítima e relatava os procedimentos médicos e cirúrgicos necessários para o tratamento da vítima (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 261). Ademais, a estratégia mais marcante utilizada nesse documento, a fim de chocar a sociedade civil, foi a apresentação de estatísticas chocantes, como:

*In Afghanistan, a country that is infested with mines, the UN Office for the Coordination of Humanitarian and Economic Aid to Afghanistan (UNOCHA) has launched a mine clearance programme. It has 27 mine clearing teams and it will require at least 15 years to clear the priority zones! At a rate of 30 sq km per year, it would take 4,300 years to clear mines manually from only 20 per cent of Afghan territory . . .* (MARESCA & MASLEN, 2004, p. 260).

Esta prática foi mantida ao longo das campanhas. Como outros exemplos, podemos citar a comparação entre o uso efetivo das minas terrestres com as temerosas armas biológicas, químicas e nucleares (CICV, 1996, p. 11). Rutherford afirma que muitas das ONGs estimavam que as minas terrestres tinham matado e amputado mais pessoas do que as armas biológicas químicas e nucleares jutas (RUTHERFORD, 2000, p. 89). Além disso, também era comum o uso de imagens de pessoas amputadas e testemunhos de vítimas das minas terrestres. Tais recursos gráficos foram utilizados diretamente para atingir a população civil e recrutar apoio, da mesma forma como para governantes, a fim de fazer com que eles se sentissem responsáveis pelas consequências humanitárias das minas (PRICE, 1998, p. 623 e RUTHERFORD, 2000, p. 90).

Entretanto, apesar do crescimento do apoio da sociedade civil e da pressão sobre os governos, a maioria dos Estados não demonstrava interesse no banimento das minas. Assim, as organizações da sociedade civil, principalmente a ICBL, buscaram agir conjuntamente por meio dos canais diplomáticos já estabelecidos a fim de obter maior legitimidade e influencia sobre as políticas estatais

(COTTRELL, 2009, p. 233). Uma das principais estratégias utilizadas pela ICBL foi o estabelecimento de alianças com líderes políticos e governantes individualmente, a fim de apoiar o banimento das minas nos ciclos diplomáticos (COTTRELL, 2009, p. 233). Além disso, também foi feita pressão política interna, através da conscientização das populações nacionais. Cottrell cita como exemplos do progresso da campanha da ICBL o banimento voluntário da exportação das minas terrestres pela França e Itália em 1994. E o discurso na Assembleia Geral da ONU do presidente dos EUA na época, Bill Clinton, defendendo a mobilização internacional para a regulamentação das minas terrestres (COTTRELL, 2009, p. 233).

A ICBL pressionou para que o banimento das minas fosse discutido no encontro revisional da CCW de 1995 e esta questão entrou na pauta da Conferência. Participaram dela cerca de setenta ONGs de vinte países, organizadas sob o escopo da ICBL; e o CICV que contribuiu por meio do *Report of the ICRC for the Review Conference of the 1980 United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects*, encomendado pelos países participantes (PRICE, 1998, p. 620). Contudo, o consenso com relação à proibição das minas terrestres anti-pessoais novamente não foi atingido, já que muitos países eram contra a proibição das minas. Assim, a emenda do Protocolo II contribuiu para o reforço do protocolo original e adicionou poucas restrições ao uso, produção e transferência das minas terrestres (LACHOWSKI, 2001, p. 257). Além disso, foram estabelecidos novos aspectos da aplicabilidade do Protocolo II e novos limites sobre a detectabilidade das minas terrestres, ao mesmo tempo em que foi determinada a responsabilidade internacional pela limpeza dos territórios minados (LACHOWSKI, 2001, p. 257).

A despeito de não ter determinado a proibição das minas, esta Conferência de certa forma contribuiu para o fortalecimento a campanha contra as minas terrestres. Primeiramente, durante os encontros preparatórios para a Conferência foi possível que os grupos da sociedade civil integrassem as delegações nacionais oficiais dos Estados. Durante as reuniões, apesar de não ter sido permitida a participação direta das ONGs e dos movimentos sociais - pois o debate sobre as minas era considerado uma questão restrita de desarmamento, ou seja, uma questão de segurança nacional - foram garantidos mecanismos para que essas

organizações acessassem os processos políticos nacionais das delegações dos Estados nacionais (PRICE, 1998, p. 624).

Isso contribuiu para que a comunicação e até mesmo vínculos entre os governos e as organizações da sociedade civil fossem criados ou fortalecidos. A Bélgica surpreendeu a todos ao ser o primeiro país a criar uma lei doméstica que baniu totalmente as minas terrestres nesse ano (RUTHERFORD, 2000, p. 74). Além disso, foi formado um pequeno grupo de Estados que passaram a apoiar o banimento total das minas e sua ampliação principalmente em razão da intensificação das ações da sociedade civil durante a pausa existente entre a primeira sessão de 1995 e sua retomada em 1996. Dentre estes países podemos citar: Suécia, México, Noruega e Áustria. (PRICE, 1998, p. 633).

Ademais, a segunda consequência positiva da Conferência de revisão da CCW foi a decisão tomada durante essa reunião e encabeçada pela ICBL de realizar um encontro posterior com os países que apoiavam a campanha. O objetivo deste encontro seria debater o banimento desses armamentos e ir além da regulamentação e restrição do uso, visando à proibição total das minas terrestres. Este foi o início do denominado Processo de Ottawa, o qual conseguiu produzir em pouco tempo - dois anos - o tratado internacional que com base no DIH e DHs determinou a proibição do uso, produção, transferência e comercialização das minas terrestres, dentre outras responsabilidades dos Estados parte.

Um dos países que merece destaque com relação ao apoio dado à campanha principalmente da ICBL é o Canadá. Representantes da *Mines Action Canada* (MAC) mantiveram um estreito contato com os membros da Divisão de Desarmamento, Controle de Armas e não-Proliferação do Ministério de Relações Exteriores deste país (PRICE, 1998, p. 625). Conjuntamente, membros do parlamento consultaram a MAC para obter informações, sugestões, recomendações e propostas de resoluções a serem apresentadas na Conferência de Revisão da CCW. Além disso, após esta Conferência de revisão, o governo do Canadá declarou seu apoio à ICBL.

Dentro de um pequeno grupo de países, o Canadá esteve à frente de medidas não convencionais de diplomacia, envolvendo membros da sociedade civil nas decisões políticas e nas negociações internacionais<sup>25</sup> (PRICE, 1998, p. 625). Ao

---

<sup>25</sup> Essa sempre foi uma forte agenda da política externa canadense. Posteriormente este país continuou a se envolver em questões que davam maior importância à segurança do indivíduo em

estabelecer coalizões tradicionais com outros Estados o Canadá ajudou no processo de legitimação da participação da sociedade civil (AXWORTHY, 2001, p. 5). Além disso, ele não somente apoiou a campanha internacionalmente, a fim de conquistar cada vez mais integrantes, como também criou e sediou o processo de negociação formal para a elaboração do tratado internacional banindo as minas terrestres (AXWORTHY, 2001, p. 5).

Um importante ator neste processo diplomático foi o ministro de relações exteriores a época, Lloyd Axworthy. Ele defendia que a crise causada pelas minas terrestres era uma questão cuja consequência e objetivos envolviam a segurança da sociedade civil. Desta forma, ela não deveria ser tratada como um segredo da diplomacia das grandes potências, como as negociações de desarmamento no período da Guerra Fria (PRICE, 1998, p. 625).

#### **4.5 O Processo de Ottawa**

Liderada pelo Canadá, Áustria, Noruega, Bélgica, Suíça, Irlanda, México, África do Sul, Filipinas, Alemanha e Holanda, a iniciativa diplomática contra as minas terrestres se opunha à estrutura original da CCW e defendia a formulação de um tratado internacional proibindo totalmente as minas terrestres (COTTRELL, 2009, p. 238). Foi então lançado, em 1996, o Processo de Ottawa. Este era definido como um rápido caminho produzido por iniciativa diplomática que previa em 14 meses guiar as negociações e formulação de um tratado banindo o uso, produção, estocagem e transferência de minas terrestres. Três eram os traços centrais deste Processo, o primeiro tratava da forte parceria entre Estados e ONGs integrantes da ICBL; o segundo reforçava a existência de um grupo de países cuja função era negociar o futuro tratado nos encontros diplomáticos sem o apoio das grandes potências; e finalmente o terceiro aspecto era a promoção de inúmeros encontros e conferências multilaterais a serem realizados fora dos fóruns tradicionais de controle de armas como a Conferência de Desarmamento e o processo de revisão da CCW (COTTRELL, 2009, p. 239).

Dessa conferência foram concluídos três objetivos: o primeiro foi a produção de uma declaração final pela qual os 50 países participantes se

---

comparação às políticas mais tradicionais. Isto levou ao papel destacado que o Canadá tem na

comprometiam dentre outras coisas a concluir urgentemente um tratado internacional que proíba as minas terrestres. O segundo objetivo estabeleceu a formação de uma campanha global contra as minas terrestres (Global Ban Action) para que o primeiro objetivo fosse atingido. E finalmente, o terceiro objetivo reconhecia a necessidade de uma forte massa de Estados, que liderassem e apoiassem diplomaticamente o banimento total das minas, para que este acontecesse. Assim, os países participantes do Processo de Ottawa se comprometeram em apoiar a causa em ciclos diplomáticos (COTTRELL, 2009, p. 238).

Além dessa primeira reunião ocorrida em Ottawa, em outubro de 1996, foram realizadas mais cinco reuniões ao longo de 1997. Na segunda reunião, em Viena, foi iniciado o trabalho sobre o texto do tratado. Em seguida, em Bonn, foi realizado um encontro com especialistas para a discussão de questões específicas. A terceira reunião em Bruxelas visava uma revisão do texto do tratado. A penúltima Conferência, realizada em setembro de 1997, em Oslo, foi integrada por outros países além dos que apoiavam o tratado, os quais participaram como observadores dos encontros. Os EUA demonstraram interesse em participar de forma mais integral, mas ao mesmo tempo propuseram inúmeras exceções ao uso das minas terrestres. Apesar disso, as ONGs e os outros Estados participantes mantiveram o princípio de banimento total e finalmente em dezembro de 1997, numa terceira reunião em Ottawa, a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência das Minas Anti-Pessoais e sobre a sua Destruição ou simplesmente Tratado de Ottawa foi assinada por 122 países e em 1999 entrou em vigor (COTTRELL, 2009, p. 239).

Uma das questões centrais durante o debate do texto do Tratado era a forma como as minas seriam definidas. Muitas das organizações da sociedade civil eram contra a definição da CCW. Neste documento as minas terrestres anti-pessoais eram entendidas como “*mines primarily designed to be exploded by the presence, proximity, or contact of a person*”. Para a ICBL, o termo *primarily* (primariamente) permitia interpretações ambíguas, já que outros tipos de minas, não primariamente desenhados com o objetivo de explodir com a presença de pessoas têm também a capacidade de fazer vítimas civis e causar problemas



humanitários (PRICE, 1998, p. 631). Dessa forma, foi defendido que qualquer mina terrestre que possa vir a explodir de um ato não intencional e inocente de uma pessoa será considerada uma mina anti-pessoal e então proibida (ICBL, [200-ja]). Dessa forma, o texto do Tratado de Ottawa ficou da seguinte maneira:

*Article 2*  
*Definitions*

*1. "Antipersonnel mine" means a mine designed to be exploded by the presence, proximity or contact of a person and that will incapacitate, injure or kill one or more persons. Mines designed to be detonated by the presence, proximity or contact of a vehicle as opposed to a person, that are equipped with antihandling devices, are not considered antipersonnel mines as a result of being so equipped (Tratado de Ottawa, 1997).*

Em comparação com o nível de envolvimento da sociedade civil nas Conferências de negociação do Tratado de Ottawa, pode-se observar um nível muito maior de participação dessas organizações. O motivo central foi a maior liberdade e o maior reconhecimento dado a esses atores nestas reuniões, principalmente pela formação de painéis nesses fóruns com tópicos tradicionalmente irrelevantes para os governos dos Estados (SHORT, 1999, p. 486). Outro fator que pode ser relacionado à maior participação da sociedade civil foi o crescimento das campanhas internacionais para a proibição das minas terrestres tanto internacionais quanto nacionais, as quais tinham no CICV e na ICBL seus maiores atores.

A ICBL, especificamente, buscava atingir os governantes dos Estados e o público também via campanhas nacionais. Sua esfera de atuação, dessa forma, era enorme. Em 1996, por exemplo, ela era formada por 600 ONGs oriundas de 40 países, as quais compunham uma rede de comunicação e de ação comum. Como consequência de seu crescimento e efetividade de sua campanha a questão das minas passou a chamar a atenção da mídia, televisão e jornais. Estes meios de comunicação foram muito valorizados nas atividades das ICBL. Uma das medidas capazes de demonstrar isto foi a realização de *lobby* por membros da ICBL sobre o corpo editorial de grandes mídias como: The New Yorker, Washington Post e The Economist, para que suas demandas fossem defendidas nesses veículos. (PRICE, 1998, p. 621).

Outra medida utilizada para cultivar o público, principalmente por meio da mídia, foi a vinculação da campanha contra as minas à imagem da Princesa Diana. Em 1997, ela foi convidada pelo CICV britânica e pelo *Halo Trust* para fazer uma visita em Angola. Assim, ela passou a apoiar a campanha nacionalmente e internacionalmente e a pressionar o governo britânico, que até então não concordava com o banimento total das minas terrestres. Diana passou a se envolver diretamente com outras ONGs da ICBL como a americana *Landmine Survivors Network* com a qual, neste mesmo ano, ela fez uma visita à Bósnia. Foi com sucesso que a figura da Princesa conseguiu mobilizar a população e políticos do reino unido e de outros países em favor da proibição das minas terrestres anti-pessoais. Foi observado um rápido declínio da oposição britânica ao banimento, o que se acelerou ainda mais com a ascensão do Tony Blair do Partido Trabalhista ao poder. Por fim, após eleito e após a tentativa de algumas restrições Blair anunciou o banimento total das minas terrestres a ser seguido pelo Reino Unido.

De 1996 para 1997 o número de países que apoiavam o banimento das minas terrestres e que faziam parte do Processo de Ottawa passou de 50 para 120 - 87 participantes e 33 observadores (COTTRELL, 2009, p. 239). Isto tanto em razão da pressão exercida pelos Estados que defendiam diplomaticamente o banimento das minas, quanto pela sociedade civil que permitiu a ampliação do conhecimento da população mundial sobre o problema das minas terrestres. Por meio da disseminação de informações os movimentos sociais conseguiram fazer pressão interna sobre os governos, os quais foram forçados a se posicionar com relação à questão das minas, principalmente os países Africanos, Latino Americanos, do Oriente Médio e do Pacífico (LACHOWSKI, 2001, p. 268).

Paralelamente ao Processo de Ottawa, países como os EUA, França e Austrália buscaram inserir a negociação de um tratado global de banimento às minas terrestres dentro do âmbito da ONU, na Conferência de Desarmamento (CD) (LACHOWSKI, 2001, p. 272). O intuito era atrair Estados que faziam parte do Processo de Ottawa, mas que não queriam o banimento das minas como a China, Rússia, Índia e Paquistão (PRICE, 1998, p. 634). No caso específico da Rússia, Índia, China e EUA, estes se posicionaram contra a proibição total desse armamento, defendendo a discussão no âmbito de sua restrição, com base na argumentação de que as minas terrestres eram necessárias para a defesa de suas fronteiras (RUTHERFORD, 2000, p. 95).

Isto foi visto de forma bastante crítica para os países que defendiam o Processo de Ottawa e pelas organizações nele envolvidas. Isto por duas razões, a primeira delas era porque incluir este debate na CD daria ao problema das minas uma abordagem de controle de armas, sendo que o objetivo do Processo era dar a este problema o status de crise humanitária (LACHOWSKI, 2001, p. 272). Como já dito, alguns Estados integrantes da CD, como a Rússia e a China, não queriam o banimento das minas ou até mesmo discutir sua restrição neste fórum. Para muitos, aquele órgão tinha como prioridade a discussão sobre o desarmamento nuclear. Já outros Estados, como o México, simplesmente se opunham à discussão desta questão dentro do CD, bloqueando em 1997 a entrada da questão das minas na agenda da CD. O segundo problema era causado pela estrutura das discussões na CD, que tem como objetivo o consenso entre os participantes ao final do debate. Dessa forma, a dificuldade de se atingir o consenso foi intensificada pelas diversas opiniões entre os países integrantes da CD, o que levou as negociações realizadas nessa Conferência a um impasse, ressaltando a crise pela qual este órgão passava naquele momento (LACHOWSKI, 2001, p. 272).

Dentre as potências contra o banimento das minas terrestre, tem-se os EUA. Estes passaram a frequentar as conferências de negociação do Tratado de Ottawa somente em setembro de 1997 (RUTHERFORD, 2000, p. 97). Mesmo com o rascunho final de toda a negociação realizada em busca do banimento das minas a delegação dos EUA requisitou diversas modificações a serem incorporadas no tratado, dentre elas uma exceção à proibição às minas mistas com sistemas antitanque e anti-pessoais (RUTHERFOR, 2000, p. 98). Uma das razões para este posicionamento é a existência de minas terrestres plantadas pelos EUA na fronteira entre as duas Coreias (PRICE, 1998, p. 636). Apesar dos esforços internos de políticos como o senador Patrick J. Leahy, que trabalhou juntamente com membros da ICBL, e de movimentos a favor do banimento como a *Vietnam Veterans of America Foundation* o posicionamento dos EUA sempre foi restritivo ao banimento das minas terrestres. Muitas de suas propostas foram imediatamente recusadas pelos países participantes do Processo de Ottawa e principalmente pelos membros da ICBL.

É interessante notar que além do debate no âmbito humanitário muitas das organizações que buscavam o banimento das minas terrestres também viram

necessidade em expandir sua argumentação a aspectos técnicos militares que demonstrassem a baixa efetividade das minas. Comumente, os países contra o banimento das minas terrestres reconheciam os custos humanitários deste armamento, mas se apoiavam num suposto valor militar das minas que faria valer suas consequências humanitárias (PRICE, 1998, p. 632). Contudo, muitas dessas ações dos movimentos serviram para mudar o posicionamento de países chave para a campanha contra as minas como a França e a Inglaterra, que em 1997 passaram a apoiar o banimento das minas (PRICE, 1998, p. 635).

Como exemplo, temos o relatório do CICV, de 1996, “*Anti-personnel Landmines Friend or Foe? A Study of Military Use and Effectiveness of Anti-personnel Mines*”, que mediu a utilidade das minas terrestres nos 55 anos precedentes, ficou claro que as minas não eram indispensáveis como geralmente assumido por militares e pelos países contra o banimento. De acordo com este estudo, evidências demonstram que as minas terrestres:

*[...] have usually had little or no effect on the outcome of hostilities. No case was found in which the use of anti personnel mines played a major role in determining the outcome of a conflict. At best, these weapons had a marginal tactical value under certain specific but demanding conditions (ICRC, 1996, p. 7).*

Diferentemente do argumento desses países, este relatório concluiu que a utilização limitada das minas em conflitos internos e internacionais é facilmente ultrapassada pelos custos humanitários (CICV, 1996, p. 71). Dentre os argumentos que contestam sua efetividade militar foi demonstrado primeiramente que o estabelecimento, monitoramento e a manutenção de extensos campos minados exige muito tempo, assim como é caro e perigoso. Outro fator é a grande dificuldade encontrada nas condições de combate e conflito para que os campos minados sejam mapeados (CICV, 1996, p. 71). Dessa forma, as minas representam não somente uma limitação geográfica para os civis e para as tropas inimigas, como também para os próprios militares que as utilizam para isolar sua base, por exemplo, limitando assim sua movimentação e diminuindo a flexibilização de suas possíveis estratégias de ação (CICV, 1996, p. 72). Como conclusão afirma-se que a proibição e eliminação das minas terrestres deve ser buscada urgentemente pelos governos e pela comunidade internacional (CICV, 1996, p. 73).

Impressões semelhantes podem ser encontradas no relatório das forças armadas norte-americanas divulgado pela *Human Rights Watch* sobre o uso das minas terrestres no Vietnã (PRICE, 1998, p. 632). De acordo com o documento norte-americano as minas eram mais danosas do que úteis durante o combate e geralmente causavam mais prejuízos às tropas aliadas do que às inimigas (HUMAN RIGHTS WATCH ARMS PROJECT, 1997 apud PRICE, 1998, p. 632).

Apesar desses esforços, alguns Estados não se comprometeram com Ottawa e continuaram a defender uma posição contra o banimento das minas. Dentre eles: a China, Rússia, Índia, Paquistão e ambas as Coreias. O Tratado entrou em vigor em 1999 e atualmente conta com 157 ratificações. Trinta e nove países não fazem parte deste tratado, incluindo os EUA e China (ICBL, [200-]b). Todos os aliados da OTAN, exceto os EUA assinaram o Tratado, assim como toda a Europa Ocidental e Central menos a Finlândia, todo o hemisfério ocidental menos Cuba e os EUA e a grande maioria da África subsaariana (PRICE, 1998, p. 638). Apesar de grandes potências econômicas como estas não respeitarem a proibição das minas, muitos foram os resultados positivos após a entrada em vigor deste documento. Foi criado o *Landmine e Cluster Munition Monitor* que é responsável pela produção de informação e fiscalização das medidas tomadas para sanar as consequências humanitárias do uso das minas terrestres (THE MONITOR, [199-]). Além disso, a ICBL mantém ações que buscam colocar em prática às regras do Tratado, como atividades para a destruição dos estoques de minas, a limpeza de campos minados e a assistência às vítimas (ICBL, [200-]c).

A partir do exposto, percebe-se a importância do papel das ONGs, como o CICV e a ICBL na campanha internacional pelo banimento das minas terrestres. Com base nos princípios do DIH e DHs esses atores conseguiram avançar sua ação internacional em torno do uso das minas e sua reinterpretação. A princípio, com a observação dos efeitos trágicos desse armamento sobre os civis, a campanha girava em torno da regulamentação e limitação do uso das minas terrestres. Mas com o contínuo uso indiscriminado das minas e a intensificação do que pode ser considerada como uma crise humanitária global, a campanha tomou o rumo da proibição e do banimento das minas. A fim de angariar apoio para essa nova interpretação das minas terrestres os movimentos sociais se utilizaram de

inúmeras ferramentas, as quais, de alguma forma, se relacionam com esse processo de reinterpretação. A partir de uma análise mais detalhada dessa campanha, seguindo os pressupostos teóricos apresentados na primeira seção deste trabalho, o intuito da seção seguinte é demonstrar esse processo.