

DESARMAMENTO E CONTROLE DE ARMAS*

JOSÉ ANTONIO DE CASTRO LEAL**
Almirante de Esquadra (RM1)

SUMÁRIO

A função de conselheiro militar
Desarmamento e controle de armas
A Conferência de Desarmamento
O posicionamento do Brasil
A atuação do conselheiro militar

A FUNÇÃO DE CONSELHEIRO MILITAR

Após 48 anos de serviço ativo na Marinha, tive a ventura profissional de ser designado como conselheiro militar na Representação Brasileira junto à Conferência de Desarmamento, em Genebra, na Suíça, no período de março de 2010 a março de 2012. Essa função tem caráter diplomático e é exercida em sistema de rodízio entre as

três Forças, por oficial-general do último posto, indicado pelo Ministério da Defesa, a quem permanece vinculado. Ao receber o amável convite de elaborar um texto sobre o trabalho ali desenvolvido para o Boletim da Sociedade dos Amigos da Marinha em Campinas (Soamar Campinas), avaliei que seria uma excelente oportunidade de divulgar aspectos interessantes desse importante e peculiar campo das negociações internacionais multilaterais.

* Publicado no Boletim Informativo da Sociedade dos Amigos da Marinha de Campinas – junho de 2013.

** Foi comandante dos 1º e 4º Distritos Navais, diretor de Ensino da Marinha, comandante da Escola Superior de Guerra, diretor-geral do Pessoal da Marinha e conselheiro militar na Representação Brasileira junto a Conferência de Desarmamento, em Genebra, na Suíça



Palácio das Nações, sede do escritório da Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra, que abriga a Conferência de Desarmamento

DESARMAMENTO E CONTROLE DE ARMAS

Todos compreendemos – militares e civis – que qualquer limitação em armamentos coloca restrições no alcance e propósito das políticas de defesa. De modo geral, o termo “desarmamento” está ligado à redução do nível da capacidade militar ou ao banimento de certas armas, tendo por base o conceito de que a posse de armamentos é a fonte principal de tensão e guerra. Por sua vez, o termo “controle de armas” implica a colocação de restrições no

**As medidas de
desarmamento e controle
de armas se consolidam
mediante acordos
formalmente negociados
entre Estados e alcançados
livremente em tempo de paz**



Acesso de pedestres ao Palácio das Nações, com bandeiras de todos os países integrantes da ONU

emprego ou na disponibilidade de meios militares, reduzindo o risco de guerras pela melhoria do conhecimento mútuo e pela limitação das opções disponíveis. No seu conjunto, as medidas de desarmamento e controle de armas se consolidam mediante acordos formalmente negociados entre Estados e alcançados livremente em tempo

de paz. Se até a Segunda Guerra Mundial a implantação desses acordos era baseada na premissa de confiança entre os Estados, após, em parte como fruto da corrida armamentista nuclear, evoluiu-se para sistemas formais de verificação quanto ao cumprimento das prescrições acordadas.

Por outro lado, cada vez mais o desarmamento parece inspirar na diplomacia multilateral uma ênfase maior no impacto que certas armas causam nos seres humanos do que na própria razão de existência dos arsenais dos Estados. Ou seja, os objetivos humanitários passam a prevalecer sobre os temas de segurança nacional e utilidade militar. Nesse contexto, o entendimento prevalecente nas discussões é que, se nenhum texto pode especificar antecipadamente as circunstâncias que justificariam um comandante não cumprir as prescrições de dado acordo, nenhuma circunstância poderia justificar a violação dos princípios fundamentais das regras acordadas, com ênfase nas que proíbem infligir danos desnecessários a indivíduos e causar destruição sem limites de propriedades.



Monumentos defronte ao Palácio das Nações –
“Canhão da Paz” e “A Cadeira Inválida”



Detalhe de “A Cadeira Inválida”, monumento às
vítimas de minas terrestres

Em assunto tão sensível, não se pode esquecer que existem interesses de elevado valor político, estratégico e financeiro nos negócios de armas e munições, que muitas vezes condicionam as posturas das nações. No tema desarmamento, os compromissos consequentes de acordos políticos e comerciais, sejam aqueles inerentes a alianças entre nações ou mesmo pactos sigilosos, sejam os decorrentes de contratos de fornecimento de materiais e de transferência de tecnologia, trazem um pragmatismo às relações diplomáticas que somente as tornam mais complexas.

Adicionalmente, é fundamental separar as armas de destruição em massa daquelas genericamente designadas como armas convencionais. As primeiras, conforme definição aceita no âmbito da ONU, são armas com explosivo atômico ou material radioativo, químicas ou biológicas, e qualquer arma desenvolvida no futuro que tenha características comparáveis em efeito destrutivo. As convencionais são todas as demais, constituindo-se no tipo mais

comum de armamento e historicamente o meio preponderante empregado nos conflitos. Por certo, para os países que renunciam às armas de destruição em massa, os acordos relacionados às armas convencionais adquirem especial significado.

**Em assunto tão sensível,
não se pode esquecer que
existem interesses de elevado
valor político, estratégico
e financeiro nos negócios
de armas e munições, que
muitas vezes condicionam as
posturas das nações**

A CONFERÊNCIA DE DESARMAMENTO

Nessa intrincada teia, o papel da Conferência de Desarmamento é ímpar, pois em 1978, na 10ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, ela foi reconhecida como o único organismo mul-

tilateral de negociações em desarmamento. É um órgão formalmente autônomo em relação à ONU, não integrando sua estrutura, embora seja apoiado administrativamente pelo Escritório da ONU, instalado no Palácio das Nações, a antiga e imponente sede da Liga das Nações, em Genebra. Em que pese o nome Conferência, possui caráter permanente, contando com 65 Estados membros e abrangendo todos os envolvidos com atividades nucleares. Tem regras próprias de funcionamento, Presidência

rotativa de quatro semanas e realiza uma sessão anual, dividida em três períodos, de dez, sete e sete semanas. É aberta a Estados observadores, porém fechada a organizações não governamentais, o que a torna mais imune a pressões da opinião pública. Suas decisões são adotadas por consenso, entendido como unanimidade, permitindo assim que, em plena igualdade de condições, os Estados membros possam exercer direito de veto, até mesmo no estabelecimento do programa de trabalho e no envio do relatório anual à ONU.

No seu âmbito, as nações desenvolvem, quando e como preciso, de forma proativa ou reativa, suas formulações político-estra-

tégicas de defesa. Ali, apreciam os meandros trilhados pelas demais nações, a serem apoiadas ou confrontadas, a depender de possíveis interferências com os interesses nacionais. Ali discutem permanentemente o único

tema que envolve, na realidade, a garantia de sobrevivência das nações. Por isso, vem ocorrendo um esforço internacional mais concentrado, nos últimos anos, para sua plena revitalização, sendo que o impasse atual se evidencia pela repetida não aprovação do Programa Anual de Trabalho.

Vale destacar que o Brasil é membro da Conferência desde seus primórdios e mantém atuante representação específica junto a ela. Em 2000, quando, sob a Presidência do Brasil, foi formulada uma proposta pelo então Embaixador Celso Amorim, que tentava “organizar as diferenças”, prevendo a criação de quatro comitês independentes, focado em temas centrais. Em 2009, sob a presidência da Argélia, conseguiu-se aprovar um programa de trabalho contemplando esses comitês, não se obtendo, porém, con-

senso para implementá-lo. De 2010 a 2012, também não se obteve sucesso, tendo o Brasil, quando na Presidência, agora com o Embaixador Macedo Soares, em junho/julho de 2010, apresentado um novo programa, vetado pelo Paquistão por não atender às preocupações de segurança nacional relacionadas com possíveis negociações sobre material fissil. Mesmo assim, é bastante interessante destacar os ditos quatro temas centrais ali repetidamente discutidos:

– Desarmamento nuclear – Na agenda desde 1979, com a primeira proposta já contemplando negociações para término da produção de todos os tipos de armas nucleares e redução gradual de estoques até sua

eliminação. Entre 1994 e 1996, as negociações que levaram ao Tratado de Banimento Compreensivo de Testes Nucleares dominaram as atividades da Conferência, sendo esse o único resultado já obtido na área nuclear (conquanto o tratado

ainda não tenha entrado em vigor). É tema de interesse estratégico para o Brasil, de forma coerente com seus preceitos constitucionais.

– Controle de material fissil – Em 1993, a Assembleia-Geral da ONU recomendou a negociação de um tratado para proibição da produção de material fissil para fins explosivos e, no ano seguinte, a Conferência iniciou discussões que desde logo se polarizaram sobre considerar apenas a produção futura ou também incluir os estoques existentes.

Em 2010, o Brasil, enquanto na Presidência, apresentou um novo arranjo para um possível tratado, com um acordo básico, em contexto de desarmamento, e dois protocolos, lidando um com produção e outro com estoques. A proposta, embora

**Na Conferência de
Desarmamento se discute
permanentemente o único
tema que envolve a garantia
de sobrevivência das nações**

usada em diversas discussões, não prosperou. O tema possui particular motivação para o Brasil, por poder interferir com os interesses nacionais e de defesa no que tange ao domínio autônomo do ciclo de combustível nuclear, no qual a Marinha tem papel notável e essencial.

– Garantias negativas de segurança – Aspecto recorrente na agenda, objetiva proteger os Estados não-nucleares contra o uso ou a ameaça de uso de armas nucleares. Na prática, ocorre uma resistência não exposta dos Estados nucleares quanto a um instrumento internacional juridicamente vinculante, enquanto os Estados não nucleares continuam a se sentir sob a ameaça nuclear sem tal acordo. É tema de interesse estratégico para o Brasil, em conformidade com suas posturas regionais e internacionais.

– Prevenção da corrida armamentista no espaço sideral – Desde 1982 consta da agenda, porém nunca se conseguiu passar das discussões para as negociações, por força de vistas divergentes quanto à real necessidade desse acordo, que colocaria restrições antes mesmo da ocorrência do emprego de armas ou de reflexos de caráter humanitário. O tema possui particular motivação para o Brasil, que coordenou discussões temáticas em 2009 e 2010, por poder interferir com os interesses nacionais e de defesa, postos as metas e os objetivos do seu programa espacial.

O POSICIONAMENTO DO BRASIL

Nos dois anos no exercício da função de conselheiro militar, pude bem verificar

quão complexa é a natureza dos compromissos assumidos ou a serem assumidos pelo Brasil, permeando as responsabilidades do Estado defronte a comunidade internacional, mas, no contexto humanitário, atingindo também os indivíduos investidos da capacidade de mando, sujeitos desde 2002 também ao Tribunal Penal Internacional, por prescrição de emenda à nossa Constituição Federal.

Se apreciarmos a história do desarmamento, constatamos que o Brasil sempre esteve presente nas negociações relaciona-

das com o tema, desde a Conferência de Haia de 1907, quando Rui Barbosa contou com assessores da Marinha e do Exército. Parafraseando o que foi bem dito pela delegação brasileira na criação da Liga das Nações, em 1919, enquanto país pacífico, nada tendo de imperialista, por força de seu considerável território, suas extensas fronteiras e suas imensas

águas jurisdicionais, o Brasil precisa ter Forças Armadas adequadas e bem preparadas. Daí é natural que busque uma atuação determinada e contínua em todos os foros internacionais onde se discutem as limitações na capacidade bélica das nações e se busca a prevenção dos danos humanitários colaterais. Nessas oportunidades, logo se identifica a completa opção nacional pela renúncia ao armamento de destruição em massa, seja nuclear, biológico ou químico, devidamente formalizada pela adesão aos inúmeros tratados vigentes.

No foro da Conferência de Desarmamento, a posição repetidamente expressa pelo Brasil é de não haver alternativa, sendo

**Na Assembleia-Geral
da ONU, a posição
brasileira é de reiterar seu
entendimento de considerar
a Conferência como a única
instituição constituída
pela comunidade
internacional para negociar
desarmamento nuclear**



Detalhe da Delegação Brasileira durante o período da Presidência da Conferência do Desarmamento em 2010, então composta pelo Embaixador Macedo Soares, ministro Tabajara, conselheiro Militar Castro Leal e pelos conselheiros Júlio Laranjeira e João Marcelo

sua revitalização um passo firme no sentido de fortalecimento da abordagem multilateral do desarmamento. Na Assembleia-Geral da ONU, a posição brasileira é de reiterar seu entendimento de considerar a Conferência como a única instituição constituída pela comunidade internacional para negociar desarmamento nuclear, apoiando a expansão no número de membros e maior participação da sociedade civil.

Por outro lado, o Brasil participa de todas as iniciativas desenvolvidas, no âmbito da ONU, relacionadas com o armamento convencional e com medidas de construção de confiança. É membro pleno da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, entendidas essas armas como aquelas que causam sofrimento desnecessário e têm efeitos indiscriminados. Em detalhes, os protocolos da Convenção incluem proibição ou restrição ao uso de armas com fragmentos que escapam à detecção por raios X; minas, armadilhas e dispositivos improvisados; armas incendiárias; armas a laser causadoras de cegueira; e obrigações para reduzir os riscos e efeitos de restos explosivos, em situações de pós-conflito. De 2006 ao final de 2011, grupos de especialistas governamentais se reuniram em Genebra na tentativa frustrada de elaboração de protocolo referente ao uso

de munições em cacho (de forma resumida, podendo ser descritas como munições que contêm outras munições de menor calibre e as espalham na área alvo, provendo efeito de saturação).

Fora do âmbito da ONU, por iniciativa de países insatisfeitos com compromissos já alcançados ou com ne-

gociações em curso, duas convenções sobre armas convencionais foram elaboradas. A Convenção sobre Minas Antipessoal, fruto do Processo de Ottawa, realizado sob forte influência de organizações não governamentais, bane totalmente a posse de minas antipessoal e promove a destruição dos estoques e limpeza de áreas, introduzindo, pela primeira vez, a obrigação de assistência a vítimas em tratados de armas. O Brasil ratificou essa Convenção e se destaca por participação ativa no desminado humanitário na América Central e do Sul, sob a égide da Junta Interamericana de Defesa. A Convenção sobre Munições em Cacho, resultante do Processo de Oslo, incluiu Estados, sociedade civil e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Proíbe o uso, a armazenagem e a transferência de munições em cacho, com exceções, e trata também de assistência a vítimas, limpeza de áreas e destruição de estoques. O Brasil, enquanto não participou do Processo de Oslo por considerar inadequado o trato fora do âmbito da ONU e não envolver os principais produtores e utilizadores (entre os quais está incluso), manteve ativa e permanente presença nas discussões no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, que vieram a se revelar infrutíferas, por oposição dos próprios signatários de Oslo.

Por último, no que se refere aos instrumentos ou iniciativas que, sem se configurarem como acordos entre as nações, buscam regular o tema de desarmamento e controle de armas e contribuir para a construção de medidas de confiança mútua, o Brasil está sempre presente. Cabe citar o Instrumento Padronizado da ONU de Informação sobre Gastos Militares; o Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis; o Registro da ONU sobre Armas Convencionais (abrangendo tanques, blindados, sistemas de artilharia de grosso calibre, aviões de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra, e mísseis e seus sistemas de lançamento) e a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais.

A ATUAÇÃO DO CONSELHEIRO MILITAR

Pode-se depreender o intenso trabalho requerido em consequência desses atos internacionais, todos contemplando a emissão de relatórios, exames periódicos de conteúdo, medidas de verificação de cumprimento e

análise de propostas de alterações. Como cada acordo tem mecanismos próprios, é imprescindível conhecimento específico atualizado, preparo contínuo e participação proativa. Algumas das convenções, por sua complexidade, como a de Armas Biológicas, envolvem inúmeros organismos governamentais, levando a pesados mecanismos internos de coordenação. Outras, em especial as relacionadas com armamento convencional, afetam a indústria nacional de defesa, inclusive no que se refere a exportações, como o recém-acordado Tratado sobre o Comércio de Armas.

Mesmo expondo o tema de modo muito sucinto, procurei deixar transparecer como é preciso ser intensa e permanente a interação entre o Ministério da Defesa e o das Relações Exteriores, de modo a prover as delegações brasileiras, nos diversos foros, com os elementos requeridos para fundamentar as posições a serem manifestadas. Exerci a função de conselheiro militar com esse sentido em mente e atesto que foi uma oportunidade extraordinária atuar junto à nossa competente representação diplomática em Genebra, participando ativamente, por



Comemoração do Dia do Marinheiro, em 2010, na sede da Representação brasileira, com participação de conselheiros militares de países integrantes da Conferência do Desarmamento

dois anos, na elaboração e na formulação das posições brasileiras, quer na Conferência de Desarmamento, quer nos foros dos tratados e convenções de que o Brasil faz parte.

Porém, considero ser também necessário que a sociedade que sustenta as Forças Armadas saiba que o Brasil tem sempre posicionamento firme e claro em prol do banimento

das armas de destruição em massa, da regulação do uso das armas de efeitos inumanos e de medidas equilibradas de construção de confiança e transparência, mas preservando sua autonomia no processo decisório de bem e adequadamente equipar as Forças Armadas, consideradas necessárias para a proteção dos legítimos interesses nacionais.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<GUERRAS>; ONU; Desarmamento; Arma de destruição em massa; Conferência; Relações internacionais; Política nuclear;