



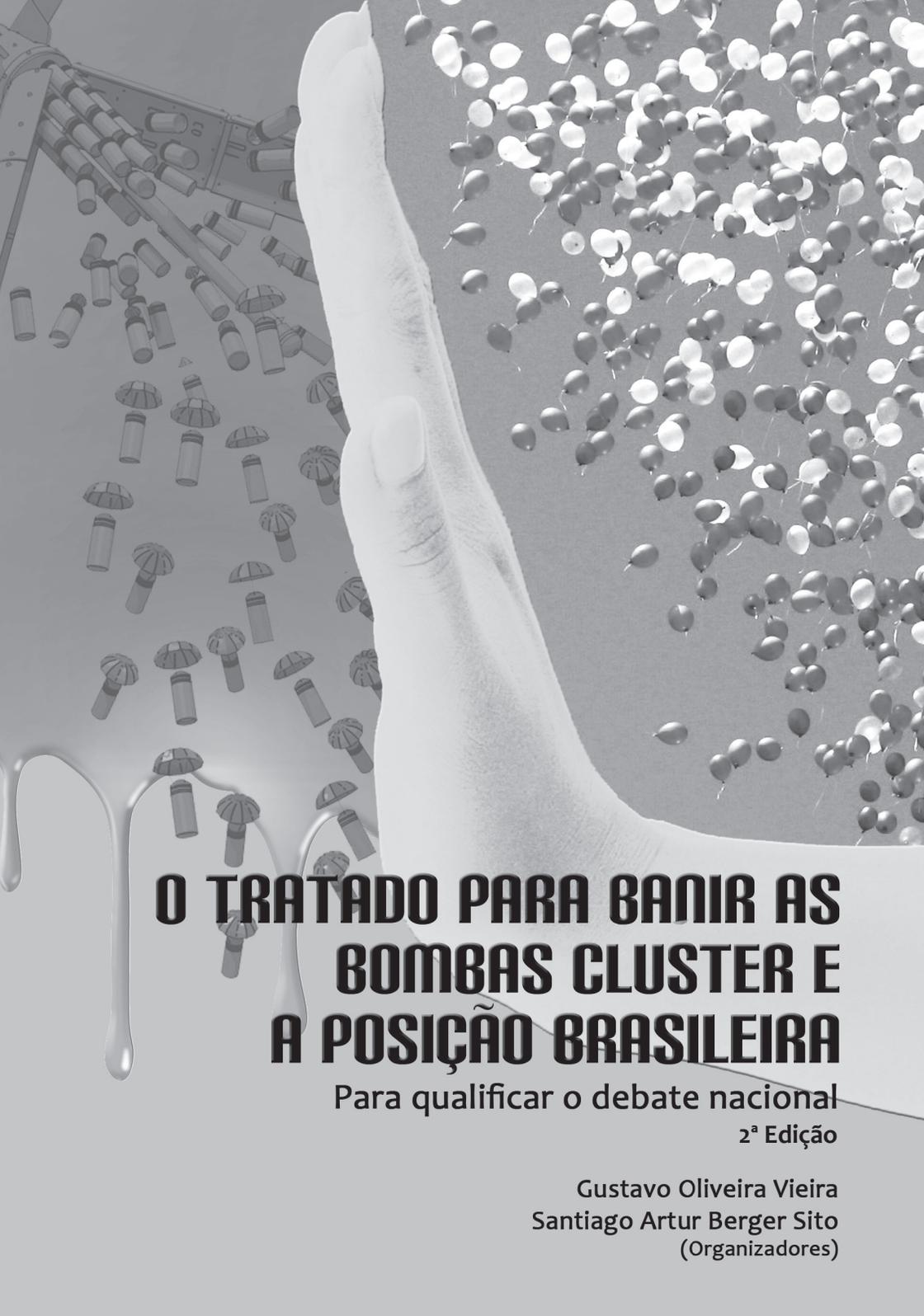
# O TRATADO BANINDO AS BOMBAS CLUSTER E A POSIÇÃO BRASILEIRA

Para qualificar o debate nacional

2ª Edição

Gustavo Oliveira Vieira  
Santiago Artur Berger Sito  
(Organizadores)



A hand is shown from the bottom left, holding a stream of cluster bombs that are falling towards the left. Simultaneously, a stream of balloons is being released from the hand, floating upwards and to the right. The background is a light, textured grey.

# **O TRATADO PARA BANIR AS BOMBAS CLUSTER E A POSIÇÃO BRASILEIRA**

Para qualificar o debate nacional

2ª Edição

Gustavo Oliveira Vieira  
Santiago Artur Berger Sito  
(Organizadores)



**O TRATADO PARA BANIR AS  
BOMBAS CLUSTERS E  
A POSIÇÃO BRASILEIRA**  
Para qualificar o debate nacional

Gustavo Oliveira Vieira  
Santiago Artur Berger Sito  
Organizadores

**Centro Universitário Franciscano**  
**Santa Maria, RS**  
**2014 - 2ª Edição**

Coordenação Editorial  
SALETTE MARCHI

Projeto Gráfico  
FABRICIO SPANEVELLO PERGHER

Revisão  
INARA RODRIGUES  
MARIANE LAZZARI FLORES

T776 O tratado para banir as bombas clusters e a posição brasileira:  
para qualificar o debate nacional / Gustavo Oliveira Vieira,  
Santiago Artur Berger Sito organizadores - 2. ed. - Santa  
Maria: Centro Universitário Franciscano, 2014.  
168 p.; 15x21cm

ISBN: 978-85-7909-048-6

1. Direito Internacional 2. Política externa – Brasil  
3. Desarmamento I. Vieira, Gustavo Oliveira II. Sito,  
Santiago Artur Berger

CDU 341.67

Eu acho que já é hora do Brasil parar de exportar bombas cluster. Eu acho que o País deveria assinar o tratado imediatamente, exatamente como assinaram o Tratado de Proibição de Minas. O Brasil deveria ser um líder no hemisfério ocidental nesse problema e um líder no mundo. Nós não precisamos de mais armas, precisamos de menos. Nós não precisamos de governos gastando seu dinheiro na militarização quando as pessoas no mundo têm tantas necessidades, quando as pessoas no Brasil enfrentam tantos desafios diariamente em suas vidas. Elas não precisam de seu governo gastando dinheiro em bombas cluster. Então, Brasil, junte-se agora [à Convenção sobre Munições Cluster], por favor!

Jody Williams,  
laureada com o Prêmio Nobel da Paz de 1997,  
incita o Brasil a assinar a Convenção sobre Munições Cluster  
- em entrevista concedida em dezembro de 2009,  
em Cartagena, Colômbia.



---

## LISTA DE ABREVIATURAS

- CBCMT** - Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres e Bombas Cluster
- CCAC** - Convenção sobre Certas Armas Convencionais de 1980
- CF/88** - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CICV** - Comitê Internacional da Cruz Vermelha
- CMC** - Coalizão Contra Munições Cluster (*Cluster Munitions Coalition*)
- DIH** - Direito Internacional Humanitário
- ERG** - Explosivos Remanescentes de Guerra
- EUA** - Estados Unidos da América
- GEAPAC** - Grupo de Estudos e Ações Pacifistas
- ICBL** - Campanha Internacional pela Erradicação das Minas Terrestres  
(*International Campaign to Ban Landmines*)
- MRE** - Ministério de Relações Exteriores
- OEA** - Organização dos Estados Americanos
- ONG** - Organização Não Governamental
- ONU** - Organização das Nações Unidas
- SIPRI** - Instituto Internacional de Pesquisas de Paz de Estocolmo  
(*Stokholm International Peace Research Institute*)
- UNIFRA** - Centro Universitário Franciscano
- UNISINOS** - Universidade do Vale do Rio dos Sinos
-

## AGRADECIMENTOS

Mesmo uma obra de curta envergadura como esta contou com o apoio de muitas pessoas para sua elaboração. Foram muitos os apoiadores e os encorajadores que concorreram para chegarmos às conclusões, acessarmos as fontes e podermos oferecer uma publicação que se espera útil à problematização da política externa brasileira.

Em primeiro lugar, gostaríamos de externar nosso agradecimento muito especial ao Centro Universitário Franciscano (UNIFRA) de Santa Maria e à sua mantenedora, SCALIFRA-ZN (Sociedade Caritativa e Literária São Francisco de Assis - Zona Norte). Sem o apoio continuado da UNIFRA, da Reitoria (Reitora Iraní Rupolo), das Pró-reitorias, do Professor Claudemir Quadros e da Coordenação do Curso de Direito (Professoras Rosane Leal, Carla Costa e Professores Marcelo Kümmel e Jaci Rene), nossas realizações ficariam bastante restringidas. A confiança que todos vocês depositaram em nós foi e é fundamental.

A formação do *Grupo de Estudos e Ações Pacifistas*, em outubro do ano de 2007, na UNIFRA, foi chave para a reenergização da Campanha Brasileira, com novos e jovens ativistas qualificados e empenhados em compreender, pesquisar, publicar e agir. Sem o apoio da UNIFRA, em vários níveis, nossos resultados não poderiam acontecer. Entre outras ações concretas de apoio e incentivo, devemos citar a concessão de bolsas de pesquisa e extensão, horas de extensão para o professor coordenador, Gustavo Vieira, espaço físico para trabalharmos, apoio financeiro para viagens nacionais e internacionais, abertura de espaços intrainstitucionais para a divulgação das ações e, agora, a editoração e impressão deste livro.

---

---

A Dom Irineu Rezende Guimarães, pacifista engajado, educador para a paz e primeiro coordenador da Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres, que ofereceu os primeiros esclarecimentos para toda essa jornada, que já perfaz 11 anos.

Ao ilustre professor Fábio Konder Comparato, simpatizante da causa, que gentilmente cedeu seu texto sobre a responsabilização do Presidente da República em relação à posição atual do Brasil a respeito do tema das municípios cluster.

A Cristian Ricardo Wittmann, que atuou como colaborador do GEAPAC e foi um grande ativista da Campanha até este início de 2010. Abriu portas e cooperou muito até aqui, com sua parceria, seu esforço, competência e profissionalismo.

Ao Instituto Sou da Paz, que abraçou a causa pelo banimento das bombas cluster e, em especial, ao Daniel Mack, à Heather Sutton e ao Denis Mizne, que participaram ativamente do Processo de Oslo e contribuíram com seu engajado ativismo e primorosos textos, chamando a responsabilidade do Brasil para a causa.

Aos ativistas da Campanha Internacional Contra as Minas Terrestres (ICBL), nas pessoas da Sylvie Brigot, Kasia Derlicka, Simona Beltrami, Tamar Gabelnick, Patrick Teil, Olivia Denonville, Amelie Chayer, Jackie Hansen e da Coalizão contra Municípios Cluster (CMC), nas pessoas do Thomas Nash e Laura Chesseman, por criarem condições ao ativismo internacional. Especialmente também a Steve Goose e Jody Williams, inspiradores líderes internacionais, exemplos de ativistas e pesquisadores.

Ao colega e professor Marcos Palermo, pela revisão deste texto. Por certo, continuaremos contando com seu valioso suporte.

A todos os membros da GEAPAC-UNIFRA, que mantêm o trabalho diário da Campanha: Andrea Osmari, Felipe Walter, Felipe da Silva, Júlia Rebelato, Juliano Cattani, Lorenzo Schaffer, Laura Mariotto, Natália Lima, Natalia Brizolla e Sonya de David.

---

À Coordenação do Curso de Direito da UNISINOS, que reconheceu a importância do trabalho e permitiu eventuais ausências.

Ao CAED/UNISINOS, na pessoa do Edgar Fogaça, pelo apoio e abertura de espaços que oferecem aos temas que nos propomos a debater.

Ao Deputado Federal Fernando Gabeira, por fazer ecoar no Congresso Nacional a defesa da paz e a prevalência dos direitos humanos, aceitando nossa interlocução e promovendo o debate nacional através de audiências públicas na Câmara dos Deputados e, sobretudo, pela apresentação do Projeto de Lei 4.590/2009.

Um agradecimento especial, também, à Rosângela Berman Bleier, do *Instituto Interamericano de Discapacidad y Desarrollo Inclusivo*, merecidamente laureada com o Prêmio de Direitos Humanos da Secretaria Nacional, em dezembro de 2009, que tivemos a oportunidade de encontrar recentemente e tem dado suporte fundamental para esta causa.

Também aos apoiadores que auxiliam nas tarefas da Campanha/GEAPAC: Andrea Moraes, Andrea Kahmann, Luis Gustavo Gomes Flores, Marcia Ramm, Maria Eugênia Sá, Mauro Parcianello, Rachel Walter, Rodrigo Moraes, Raul Schramm, Serena Olgiati, Vinícius Souza.

A todos, o nosso MUITO OBRIGADO!

Gustavo Oliveira Vieira e Santiago Artur Berger Sito

---

---

## DEDICATÓRIA

A segunda edição deste livro é dedicada, com muito afeto e admiração, ao *Dom Irineu Rezende Guimarães*, antes conhecido por Pe. Marcelo Rezende Guimarães, cofundador da Campanha Brasileira contra Minas Terrestres em 1996, e coordenador até 2002. Além de importante intelectual, que muito tem contribuído nos Estados e Pesquisas de Paz, um ativista pela paz e pelos direitos humanos, educador e formador de muitos de nós, pela teoria, mas, sobretudo, pelos grandes exemplos!



## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO</b> .....	17
<b>I - RELATÓRIO “BANINDO AS MUNIÇÕES CLUSTER: PRÁTICA E POLÍTICA GOVERNAMENTAL” O CASO BRASILEIRO</b> .....	19
CAPÍTULO: BRASIL .....	19
<b>II - AS BOMBAS CLUSTER PERANTE O DIREITO INTERNACIONAL: REFLEXÕES CRÍTICAS E ACADÊMICAS</b> .....	25
A RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM MATÉRIA DE POLÍTICA INTERNACIONAL <i>Fábio Konder Comparato</i> .....	25
<b>O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E A LIMITAÇÃO DOS MEIOS DE GUERRA À PROTEÇÃO DOS CIVIS: PERSPECTIVAS À ILEGALIDADE DAS BOMBAS CLUSTER</b> <i>Cristian Ricardo Wittman e Gustavo Oliveira Vieira</i> .....	31
<b>DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO OU MUNIÇÕES CLUSTER: QUAL A POSIÇÃO DO BRASIL?</b> <i>Júlia Rebelato e Lorenzo Schaffer</i> .....	63
<b>A CONVENÇÃO SOBRE AS MUNIÇÕES CLUSTER: DA FORÇA FORMATIVA À SUPERAÇÃO DOS DANOS A CIVIS</b> <i>Cristian Ricardo Wittman, Gustavo Oliveira Vieira e Santiago Artur Berger Sito</i> .....	72
<b>III - ARGUMENTOS À OPINIÃO PÚBLICA: QUALIFICANDO O DEBATE</b> .....	83
O QUE VOCÊ ESTÁ FAZENDO PARA BANIR AS MUNIÇÕES CLUSTER? <i>Santiago Artur Berger Sito</i> .....	83
O BRASIL, PELA PAZ E PELOS DIREITOS HUMANOS: CONTRA AS BOMBAS CLUSTER <i>Gustavo Oliveira Vieira</i> .....	84

---

---

UTILIDADE MILITAR LIMITADA VERSUS PREJUÍZOS HUMANITÁRIOS INTANGÍVEIS: A DESPROPORCIONALIDADE NA GEOGRAFIA REGIONAL <i>Cristian Ricardo Wittmann</i> .....	86
O (PSEUDO) PARADOXO DO CUSTO-BENEFÍCIO NO USO DAS BOMBAS CLUSTER <i>Santiago Artur Berger Sito</i> .....	87
A ESTIGMATIZAÇÃO GLOBAL DAS MUNIÇÕES CLUSTER INVIABILIZA SEU USO E EXPORTAÇÃO, FRUTO DO DESGASTE POLÍTICO JUNTO ÀS COMUNIDADES LOCAL E INTERNACIONAL <i>Júlia Marques Rebelato</i> .....	89
MINAS TERRESTRES E BOMBAS CLUSTER: A CONTRADIÇÃO DE UM BRASIL (DES)HUMANITÁRIO <i>Santiago Artur Berger Sito</i> .....	92
O BRASIL, A PAZ E OS DIREITOS HUMANOS: A COERÊNCIA FORÇA A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL À CONVENÇÃO DE OSLO <i>Gustavo Oliveira Vieira</i> .....	93
A INDÚSTRIA BÉLICA BRASILEIRA E A PRODUÇÃO DAS MUNIÇÕES CLUSTER VERSUS A NECESSIDADE DE UMA POSIÇÃO HUMANITÁRIA DO BRASIL: A DICOTOMIA ENTRE O LUCRO E A VIDA <i>Felipe Matos Walter</i> .....	94
A AUSÊNCIA BRASILEIRA NA CONVENÇÃO DE OSLO E O REFLEXO NEGATIVO NA AMÉRICA LATINA <i>Felipe Matos Walter</i> .....	96
NO DIA MUNDIAL DA DEFICIÊNCIA, O BRASIL É QUESTIONADO SOBRE BOMBAS DE FRAGMENTAÇÃO <i>Gustavo Oliveira Vieira e Rosângela Berman Bieler</i> .....	98
ENTREVISTA CONCEDIDA PELO PROF. GUSTAVO OLIVEIRA VIEIRA, AO INSTITUTO HUMANITAS, EM SETEMBRO DE 2009 <i>Por Patrícia Fachin</i> .....	100
QUEM TE VIU E QUEM TE VÊ, ITAMARATY <i>Daniel Mack e Denis Mizne</i> .....	108
CRISE HUMANITÁRIA MADE IN BRAZIL? <i>Cristian Ricardo Wittman, Daniel Mack e Vanessa Pugliese</i> .....	111

---

TENTANDO EXPLICAR O INEXPLICÁVEL

*Daniel Mack* ..... 113

**IV - MANIFESTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: BUSCANDO A SENSIBILIZAÇÃO DOS TOMADORES DE DECISÃO** ..... 117

CARTA ENVIADA AOS PARLAMENTARES BRASILEIROS ..... 117

CARTA ENTREGUE AO EMBAIXADOR DO BRASIL NA COLÔMBIA, VALDEMAR CAMILO LEÃO NETO, POR OCASIÃO DO

CARTAGENA SUMMIT ON A MINE-FREE WORLD ..... 120

CARTA A GILBERTO CARVALHO, ASSESSOR DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ..... 125

CARTA ENVIADA AO EMBAIXADOR DO BRASIL NA REPRESENTAÇÃO PERMANENTE À CONFERÊNCIA DE DESARMAMENTO, GENEBRA, 5 DE JUNHO DE 2008 ..... 127

CARTA AO EMBAIXADOR DO BRASIL NO CANADÁ, OTTAWA, 2 DE DEZEMBRO DE 2007 ..... 129

**V - DOCUMENTOS OFICIAIS**

CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES CLUSTER ..... 131

PROJETO DE LEI Nº 3228/2012, DE 2012

*Rubens Bueno* ..... 161

**ESTADO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES CLUSTER** ..... 165

**MINICURRÍCULOS** ..... 169





## APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO

A segunda edição do livro “O Tratado Banindo as Bombas Cluster e a Posição Brasileira: para qualificar o debate nacional” sofreu pouquíssimas atualizações. Este, após 5 anos, permanece atual, infelizmente, pois a posição do Brasil em sua política externa, persistente na exportação desses artefatos, violadores do direito internacional humanitário, e na produção, armazenamento destes, demonstra retrocesso em termos de segurança humana e violação dos princípios que deveriam reger o país em suas relações internacionais – defesa da paz e prevalência dos direitos humanos.

Dentre as partes que sofreram atualizações, listamos o Relatório Brasil, bem como o projeto de lei, que desta legislatura, foi proposto pelo Deputado Rubens Bueno e o número de Estados Partes à Convenção que se ampliou significativamente. No restante do livro, apresentam-se os mesmos textos de 2010, da edição *on-line*.

De outra banda, a Campanha Brasileira contra Minas Terrestres e Munições Cluster ampliou sua atuação nacionalmente, agora com membros em pelo menos 5 estados e sua coordenação em Brasília, com Gabriel Francisco Silva, o que facilita a inserção nos debates nacionalmente. E recebeu apoio de estudantes de Relações Internacionais de diferentes universidades, salientando recentemente na UFPel e UNILA.

Também os agradecimentos nesta edição devem ser preservados e ampliados à UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, que por meio da Pró-reitoria de Extensão permitiu

---

a produção desta edição em modo impresso, pelo PROFIEIX 2014 ao projeto “Desarmamento Humanitário: abordagem política”, bem como aos *small grants* da ICBL-CMC. E aos novos membros que têm feito tanta diferença no andamento das atividades, como Gabriel Francisco Silva, Mirella Rabaioli, Tássia Santos, Stefian Klein, Nikolas Cayann, Iazana Matualla, Carolina Montenegro, Gisele Branda, Livia Brito, Thiago Lessim, Rafael Seidl e Vitor Alves.

Por fim, convidamos a todos para curtirem nossa página da Campanha Brasileira contra Minas Terrestres no Facebook e acompanharem o website [www.dhesarme.org](http://www.dhesarme.org)

Pela Paz e pelo fim das minas terrestres e munições cluster!  
Foz do Iguaçu, novembro de 2014.

Gustavo Oliveira Vieira  
[gustavo.vieira@unila.edu.br](mailto:gustavo.vieira@unila.edu.br)

# I

---

## RELATÓRIO “BANINDO AS MUNIÇÕES CLUSTER: PRÁTICA E POLÍTICA GOVERNAMENTAL” O CASO BRASILEIRO

### CAPÍTULO: BRASIL

A República Federativa do Brasil não assinou a Convenção em Munições Cluster. Participou minimamente do processo diplomático que resultou no desenvolvimento, negociação e a assinatura da convenção em dezembro de 2008. O Brasil produz e armazena munições cluster e é Estado Parte da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), mas não ratificou o Protocolo V, dos Explosivos Remanescentes de Guerra.

Na declaração de 2005, sobre a aplicabilidade do direito internacional humanitário, o Brasil mencionou que bombardeios aéreos de altas alturas, que utilizam bombas cluster, violam o princípio da distinção. Mencionou também que o uso de munições cluster deveria ser limitado dependendo das “condições climáticas e características terrestres” e que “bombas cluster ou dispersores de submunições não deveriam ser liberadas ou lançadas de altas altitudes” devido ao padrão de dispersão suscetível de gerar grandes riscos desnecessários e danos a civis.

Apesar de expressar preocupação com as vítimas civis atingidas por bombas cluster no Líbano, em 2006, apenas um

---

oficial exigiu o banimento da arma e o Brasil não apoiou os esforços internacionais para proibir essas munições. Em 25 de outubro de 2006, o Brasil não apoiou a proposta, durante a Terceira Conferência de Revisão da CCAC, da criação de um Grupo de Especialistas Governamentais (GGE) para negociar um instrumento jurídico-vinculante que visasse às consequências de caráter humanitário provocadas pelas munições cluster.

A primeira participação do Brasil no processo de Oslo ocorreu em setembro de 2007, quando mandou um observador para a Conferência Latino-americana, na Costa Rica. O governo brasileiro afirmou que sua posição não era a de apoiar a Convenção sobre Munições Cluster, uma vez que estava sendo realizado fora do sistema da ONU. Afirmou que as negociações devem incluir todos os atores interessados e não apenas retirar as armas daqueles que não as têm. Afirmou que as munições cluster são úteis militarmente e não seria realista fingir que elas seriam eliminadas. Apontou para o Direito Internacional Humanitário existente e para o Protocolo V da CCAC como a maneira mais adequada para tratar dessas munições.

O Brasil também participou da conferência preparatória do tratado internacional em Wellington, em fevereiro de 2008, mas não contribuiu com o debate e não endossou a Declaração de Wellington, que comprometia os países a participarem nas negociações formais em Dublin, em maio de 2008, bem como adotaria o texto final do tratado. A oposição do Brasil ao processo de Oslo foi amplamente reconhecida pela mídia nacional e fortemente criticada pelas ONGs, que ativamente apoiam a campanha contra as munições cluster.

Em 3 de junho de 2008, a objeção do Brasil à resolução da Organização dos Estados Americanos (OEA), que convidou os estados membros a “considerarem fazer parte da Convenção contra as Munições Cluster”, foi citada em nota de rodapé da resolução. Em 17 de junho de 2008, o Ministro de Relações Exteriores brasileiro, Celso

Amorim, ainda demonstrou preocupação em relação à Campanha Contra Munições Cluster, disse que reconsideraria essas bombas como armas desumanas que deveriam ser eliminadas, e disse também que o Brasil revisaria sua posição futuramente para aderir à Convenção. Em reunião da CCAC, em novembro de 2008, entretanto, o País afirmou que a decisão do governo em não fazer parte do processo de Oslo e não apoiar a Convenção de Munições Cluster foi baseada na sua visão de que o processo e a Convenção não harmonizavam com a necessidade de defesa legítima da causa humanitária. O Brasil advertiu que a prudência deveria ser exercida antes de se negociar proibições e restrições de certas armas convencionais fora da CCAC, já que elas podem ser consideradas no escopo dessa Convenção que resistiu ao teste de tempo no que diz respeito a sua capacidade de evolução, refletindo a constante mudança de realidade dos estados partes. O processo paralelo pode expedir resultados, mas eles não garantem universalidade e efetivação.

Em audiência pública sobre munições cluster, realizada pelo Congresso brasileiro em 3 de dezembro de 2008, o Ministro Celso Amorim novamente as classificou como armas desumanas e disse que o Brasil estaria reconsiderando sua posição e poderia assinar a convenção no futuro “por causas humanitárias”. Contudo, ele também afirmou que o país não concordava com a definição de munição cluster arguida pela Convenção, pois abriu a possibilidade de produção dessas bombas por outros países e teria sido, por isso, discriminatória.

Em fevereiro de 2009, um projeto de lei foi iniciado na Câmara de Deputados para banir o uso, produção, importação e exportação de munições cluster. O referido projeto foi removido da pauta e arquivado após o Deputado autor do projeto, Fernando Gabeira, ter deixado o cargo em final de 2010.

Em 4 de maio de 2010, foi realizada uma Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos

---

Deputados, conduzida pelo Deputado Federal Fernando Gabeira, autor do projeto lei em tramitação e Marcelo Mário de Holanda Coutinho (Diretor do Departamento de Assuntos Internacionais da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, representando o Ministro da Defesa), Santiago Irazabal Mourão (Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores), Gustavo Oliveira Vieira (Representante da Coalizão contra as Munições Cluster e a Campanha Brasileira contra as Minas Terrestres e Munições Cluster), José De Sá Carvalho Júnior (Diretor Comercial da Indústria Aeroespacial - AVIBRAS).

O projeto de lei em tramitação atualmente (3228/2012), que visa proibir a produção, a utilização, o armazenamento e a comercialização de clusters, em todo o território brasileiro, foi proposto em 15 de fevereiro de 2012 pelo deputado federal Rubens Bueno.

Em 2011, o Brasil apoiou um esforço para concluir o protocolo da CCAC que regulamentaria as bombas de fragmentação, entretanto este protocolo não chegou a ser concluído, o que concedeu à Convenção sobre Munições Cluster o status de único instrumento multilateral competente para abordar especificamente as bombas cluster.

Em 2013, o Brasil não se manifestou oficialmente sobre o uso por parte do governo Sírio de bombas cluster, contudo, durante a Assembleia Geral da ONU, votou a favor da resolução 68/182 de 18 de Dezembro de 2013, que em seu bojo expressava “Indignação” pelas “violações graves, contínuas e sistemáticas dos direitos humanos, ocorridas na Síria, incluindo aquelas que envolvem o uso de munições cluster”.

Em 03 de junho de 2014, foi realizada uma audiência pública pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara dos Deputados, por convocação ao Ministro da Defesa, Celso Amorim, que enviou um representante, o qual reiterou a importância comercial das bombas cluster na medida em que promovem a indústria bélica

nacional, bem como argumentou que tais armamentos são importantes elementos de dissuasão por parte das forças armadas brasileiras. Nesta audiência, o representante do Ministério da Defesa argumentou que os avanços tecnológicos das munições cluster desenvolvidas no Brasil poderiam minimizar o impacto humanitário, com o implemento de mecanismos de autodestruição, múltiplos sistemas de ativação das submunições e a instalação de rastreadores para localizar aquelas munições que por ventura possam ter falhado.

Em 2014, não houve pronunciamentos oficiais do governo brasileiro sobre o tema, vale lembrar que o Ministro Celso Amorim, enquanto chanceler, reconhecia o impacto humanitário dessas armas, entretanto agora, na condição de Ministro da Defesa, até o momento, tem se omitido sobre o tema.

### **Uso, produção, armazenamento e transferência**

Em janeiro de 2008, o Brasil afirmou que nunca utilizou munições cluster. Contudo, pelo menos três companhias produziram essas munições no país, de acordo com os próprios materiais e obras de referência padrão. A Avibras Aeroespacial AS produziu a família ASTROS de foguetes superfície a superfície com ogivas de submunição. Essas armas foram exportadas para o Irã, Iraque e Arábia Saudita. O lançamento de múltiplos sistemas de foguetes ASTROS foi utilizado pela Arábia Saudita contra as forças do Iraque durante a batalha de Khafji, em janeiro de 1991, e deixou um número significativo de munições não explodidas.

A companhia Ares Aeroespacial e Defesa Ltda. produziu o FZ-100 70mm, foguetes ar-superfície, arma da mesma linha do Hydra M261, submunição de multiuso. Adicionalmente, a Target Engenharia e Comércio Ltda. produziu dois tipos de munições cluster (BLG-120 e BLG-252) para a força aérea brasileira, declaradamente para exportação.

---

Em 28 de novembro de 2007, um representante do Ministro da Defesa disse, em audiência pública, que duas empresas particulares brasileiras estavam envolvidas na produção de munições cluster: Avibras Aeroespacial AS (produzindo o sistema de foguete ASTROS, as bombas BLG-120 e BLG-252) e Ares Aeroespacial e Defesa Ltda. A defesa oficial enfatizou o benefício econômico da produção, declarando que outras doze indústrias civis estavam envolvidas na produção.

Em 2010, o Ministério da Defesa reiterou que a doutrina militar brasileira proíbe o uso de munições clusters em áreas urbanas e que os arsenais de munições cluster do Brasil são limitados, sendo que as munições que ainda são armazenadas pela Força Aérea Brasileira deverão ser destruídas por estarem vencidas.

Em 2011, o deputado Fernando Gabeira disse que “por uma questão de segurança” o governo brasileiro se recusou a responder a uma solicitação que requeria uma lista dos países para os quais o Brasil havia exportado as munições cluster.

Em julho de 2012, um jornal de grande circulação noticiou que o Brasil havia vendido bombas clusters ao Zimbábue na década anterior.

*Para essa atualização, colaboraram Gabriel Francisco Silva, Rafael Seidl e Gustavo Oliveira Vieira.*

## II

# AS BOMBAS CLUSTER PERANTE O DIREITO INTERNACIONAL: REFLEXÕES CRÍTICAS (E ACADÊMICAS)

## A RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM MATÉRIA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

*Fábio Konder Comparato*

Dispõe a Constituição Brasileira em vigor, segundo o modelo por nós copiado dos Estados Unidos, competir privativamente ao Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”, bem como “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (art. 84, VII e VIII).

No art. 49, inciso I, todavia, a Constituição inclui na competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Como conciliar essa regra com aquela expressa no art. 84, VIII? Tendo em vista que as normas constitucionais formam um sistema lógico, sem contradições, as disposições citadas devem ser interpretadas harmonicamente. Logo, o ato de ratificação, mencionado no art. 84, VIII, tem uma natureza diversa da “resolução definitiva”, prevista no art. 49, I. É razoável, por

---

consequente, entender que os tratados, acordos ou atos internacionais, que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, só poderão ser celebrados após a concordância do Congresso Nacional; ao passo que a ratificação refere-se à celebração de tais atos, previamente efetuada pelo Chefe do Poder Executivo.

Em qualquer hipótese, a supervisão exercida pelo Congresso Nacional sobre a política internacional do país, dirigida pelo Presidente da República, é muito restrita. Ao se considerar, além disso, o fato de que o controle judicial nessa matéria praticamente nunca se exerce, percebe-se que a prerrogativa presidencial de direção da política externa é quase arbitrária.

Sem dúvida, em matéria de relações internacionais, a Constituição Federal de 1988 apresentou inegável aperfeiçoamento, em comparação com as que a precederam, ao declarar, em seu art. 4º, os princípios fundamentais que devem reger o comportamento do Estado brasileiro. Mas nada acrescentou quanto a garantias e responsabilidades pelo descumprimento desses princípios.

Um episódio recente veio chamar a atenção da opinião pública para o caráter insatisfatório dessa regulação constitucional.

Em 3 de dezembro de 2008, sob a iniciativa da Noruega, mais de noventa países celebraram, em Oslo, uma convenção internacional destinada a banir a produção, armazenamento, exportação e utilização de bombas de fragmentação (*cluster bombs*). Trata-se de um engenho bélico que atua de forma semelhante às minas subterrâneas; ou seja, tais bombas não explodem ao cair no solo e podem permanecer enterradas durante dezenas de anos, tornando a área minada altamente perigosa para a ocupação humana. Os Estados Unidos, por exemplo, entre 1964 e 1973, lançaram cerca de 260 milhões de bombas desse tipo sobre o território da Nigéria. As principais vítimas desse explosivo são populações civis. Estima-se que, até o presente momento, tais bombas causaram a morte de cerca de 100 mil pessoas no mundo, das quais 27% são crianças.

O Brasil, juntamente com os demais países produtores desse tipo de armamento – Estados Unidos, Rússia, Israel, Índia e Paquistão – recusou-se a assinar a convenção. Duas foram as explicações dadas pelo Ministério das Relações Exteriores para essa recusa: de um lado, o fato de que “o direito ao emprego de munições é reconhecido aos Estados e considerado legal, internacionalmente”; de outro, o argumento de que o assunto deveria ser debatido no âmbito da ONU e “não em uma convenção informal”.

Tais explicações são inadmissíveis. A partir da fundação da ONU e da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a guerra ofensiva é estritamente proibida no plano internacional. Ora, as bombas de dispersão são um engenho bélico exclusivamente ofensivo. Demais, não se vê como um tratado que reúne quase cem países e está sujeito a um mínimo de ratificações para entrar em vigor, pode ser considerado uma “convenção informal”. Na verdade, a razão da recusa brasileira em assinar a convenção está ligada ao interesse privado das empresas fabricantes de bombas de fragmentação, bem como à pressão inconstitucional que setores das Forças Armadas exercem costumeiramente sobre a presidência da República.

A afronta à Constituição, nesse episódio, é flagrante. Entre os princípios fundamentais que devem reger as relações internacionais do país, conforme disposto no art. 4º da Constituição Federal, encontram-se a prevalência dos direitos humanos, a não intervenção e a solução pacífica de conflitos.

Em nosso sistema jurídico, o desrespeito a princípios de direito internacional, por parte do Chefe de Estado, acarreta uma responsabilidade de natureza propriamente política e não judiciária, consubstanciada nos chamados crimes de responsabilidade (Constituição Federal, art. 85).

A lei que os define, e que permanece em vigor, é a nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Ela inclui alguns atos internacionais de

---

responsabilidade do Presidente da República, mas carece de uma ampliação do espectro criminoso nesse campo, para melhor adequá-la à Constituição atual.

Com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento de nosso sistema jurídico nessa matéria, na qualidade de Presidente da Comissão Nacional de Defesa da República e da Democracia, da Ordem dos Advogados do Brasil, submeti ao exame e deliberação de seus membros uma proposta de alteração da Lei nº 1.079, de 1950, reproduzida a seguir.

Dir-se-á que, entre nós, a responsabilidade política do Chefe de Estado e de seus Ministros é de aplicação difícil, na medida em que ela fica sujeita aos interesses pessoais ou partidários dos membros do Congresso Nacional. Sem contestar esse fato, não se pode, porém, deixar de assinalar que a discussão pública ensejada pela abertura do processo parlamentar por crime de responsabilidade não deixa de enfraquecer politicamente o Presidente da República, fato que o leva a evitar a prática de tais atos.

Incluiu-se também na proposta um alargamento da legitimidade ativa para a abertura do processo por crime de responsabilidade. A nossa experiência tem revelado que as denúncias são mais seriamente consideradas, no seio do Congresso e pela opinião pública em geral, quando apresentadas por órgãos públicos ou por representantes de entidades coletivas que fruem de prestígio nacional. Daí a proposta de se considerarem como denunciantes legitimados, além de qualquer cidadão, o Procurador-Geral da República, a Ordem dos Advogados do Brasil e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, todos eles, como se sabe, partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

### **Projeto de Lei**

Altera dispositivos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e acrescenta outros.

Art. 1º – Os artigos 4º e 14 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º.- .....

IX – Os princípios fundamentais de direito, que regem as relações internacionais.”

“Art. 14 – Tem competência para denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados:

I – qualquer cidadão;

II – o Procurador-Geral da República;

III – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

IV – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

Art. 2º – A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com o acréscimo do Capítulo IX ao Título I, contendo o art. 12-A, como segue:

“Capítulo IX - Dos Crimes contra os Princípios que Regem as Relações Internacionais

Art. 12-A – São crimes contra os princípios fundamentais de direito que regem as relações internacionais, além daqueles definidos no art. 5º desta lei, os seguintes atos:

1 – recusar a celebração de tratado, convenção ou ato internacional que proscribe a fabricação, depósito ou exportação de armamentos;

2 – autorizar a participação das Forças Armadas em ofensivas militares internacionais, em conjunto com países que utilizam os armamentos referidos no inciso anterior;

3 – permitir a realização de atividade nuclear em território nacional para fins não pacíficos, ou sem aprovação do Congresso Nacional;

4 – autorizar o descumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas;

5 – deixar de cooperar, diligentemente, com o Tribunal Penal Internacional;

---

6 – deixar de tomar as medidas indispensáveis ao cumprimento, pela República Federativa do Brasil, de tratados, convenções ou atos internacionais de repressão ao terrorismo e ao racismo;

7 – ordenar ou permitir que a representação diplomática nacional atue contra os princípios de autodeterminação dos povos e de não intervenção em Estados estrangeiros;

8 – recusar injustificadamente a concessão de asilo político.

Art. 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

# O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E A LIMITAÇÃO DOS MEIOS DE GUERRA À PROTEÇÃO DOS CIVIS: PERSPECTIVAS À ILEGALIDADE DAS BOMBAS CLUSTER<sup>1</sup>

Cristian Ricardo Wittmann

Gustavo Oliveira Vieira

## INTRODUÇÃO

Em março de 2003, um ataque dos EUA com bombas cluster em Al-Hilla, no centro do Iraque, matou pelo menos trinta e três civis e feriu outros 109. Como incidente egrégio, esse não foi uma anomalia no Iraque, ou no Afeganistão, em 2001 e 2002, ou na Iugoslávia em 1999. Em todos esses conflitos recentes, assim como noutros, os ataques com munições cluster causam acidentes significativos com civis – vítimas que poderiam ter sido evitadas... Pior ainda é o vasto número de explosivos potenciais que ficam para trás após os conflitos e continuam a matar e ferir civis longo tempo após os conflitos terem acabado.<sup>2</sup>

O presente texto tem como escopo trazer uma contribuição sobre o desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário (DIH) relativo às negociações de um novo marco legal pelo controle das bombas cluster<sup>3</sup>, ao mesmo tempo em que endereça uma posição

---

1 Texto publicado originalmente em PRONER, Carol; GUERRA, Sidney (Org.). *O Direito Internacional Humanitário e a proteção do indivíduo*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008, p. 168-195.

2 GOOSE, Steve. Cluster munitions: toward a global solution. In: HUMAN Rights Watch. *World Report 2004: human rights and armed conflict*. Washington: HRW, 2004, p. 245. Todas as traduções constantes nesse texto são livres e de responsabilidade dos autores.

3 Também conhecidas como munições de fragmentação, munições clusters, bombas

---

política a favor da erradicação mundial dessas armas, cujas negociações para um novo tratado internacional se encontram em pauta (ano-base 2007). O Direito Internacional como Direito da Humanidade e o Direito da Paz têm a função primordial de regular a convivência do gênero humano a partir da sociedade internacional, voltado cada vez mais à proteção do ser humano, principalmente daqueles em situação de vulnerabilidade – definido como movimento direcionado à *humanização do Direito Internacional*. Para esse movimento, é mister que a lógica militar, de proteger as forças armadas da possibilidade de uso de todas as armas disponíveis, ceda espaço às demandas humanitárias para amenizar os riscos à população civil durante os conflitos armados e suas heranças maléficas, como os explosivos remanescentes de guerra. Dessa forma, a tese do presente texto sedimenta-se a favor da ilegalidade das bombas cluster perante os mecanismos de proteção internacional da pessoa humana, e, mais especificamente, perante o DIH.

Tendo em vista a impossibilidade de humanizar a guerra, a não ser reconduzindo as controvérsias internacionais às vias de resolução pacífica, o que seria o fim da própria guerra, resta fazer com que os conflitos armados, infelizmente (ainda) uma realidade à sociedade internacional, tornem-se menos sujos pela amenização dos possíveis danos às populações civis. Para tanto, o DIH é o ramo do Direito Internacional indicado, por limitar o uso da violência nas guerras, tendo como objetivo criar marcos regulatórios aos conflitos armados para: (a) poupar aqueles que não participam (civis) ou não mais participam (prisioneiros de guerra, combatentes feridos ou doentes) diretamente das hostilidades; e, (b) limitar a violência

---

cassete, bombas-chacho, do inglês *cluster munitions* ou *cluster bombs*. O termo visa a identificar o que tem sido denominado por *Cluster Bomb Unit*, ou seja, uma bomba-contêiner que, ao ser jogada, se abre para lançar dezenas ou centenas de bombas menores. Tal denominação será abordada no decorrer deste capítulo.

ao montante necessário para alcançar os objetivos do conflito, que pode ser – independentemente das causas da batalha – apenas para enfraquecer o potencial militar do inimigo<sup>4</sup>.

Para Mario Bettati, esse ramo do Direito Internacional constitui-se de um “conjunto de normas de Direito Internacional Público primárias, consensuais e costumeiras, e de uma série de regras de Direito Internacional derivadas de atos de organismos internacionais, em particular as Nações Unidas”<sup>5</sup>. Existe basicamente a divisão entre o Direito de Genebra (proteção às vítimas de combates), Direito de Haia (limitação de meios e métodos de guerra) e o Direito de Nova Iorque (esforços da ONU para o desenvolvimento do DIH)<sup>6</sup>, com muitas convergências entre esses segmentos pela identidade de objetivos. Atualmente, fala-se também do Direito de Roma (referente ao Tribunal Penal Internacional Permanente).

O DIH ocupa-se das armas e da forma com que são utilizadas, proibindo o uso daquelas que causam sofrimento “desnecessário” (por certo, deve-se questionar se há algum tipo de sofrimento necessário) e vítimas entre civis, desproporcionais aos proveitos militares diretos e concretos antecipados pelo seu uso. As bombas cluster ligam-se, assim, diretamente ao DIH pelo fato desse ramo do Direito Internacional restringir o direito das partes em conflito sobre o uso de certos meios de guerra por razões humanitárias, estabelecendo os armamentos que as partes conflitantes podem(rão) se valer. A ameaça humanitária

---

4 SASSÒLI, Marco; BOUVIER, Antonie A. *How does law protect in war? Cases, documents and teaching materials on contemporary practice in International Humanitarian Law*. Genebra: CICV, 1999, p. 67. Ver também: HAUG, Hans. *Humanity for all: the international red cross and red crescent movement*. Berna: Henry Dunant Institute / Hupt, 1993, p. 491.

5 BETTATI, Mario. *Droit humanitaire*. Paris: Éditions du Seuil, 2000, p. 15.

6 BORGES, Leonardo Estrela. *O Direito Internacional Humanitário*. Coleção para entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 23-34; FERNANDES, Jean Marcel. *A promoção da paz pelo Direito Internacional Humanitário*. Porto Alegre: SAFE, 2006, p. 30-44.

---

das bombas cluster situa-se no cerne dos objetivos do DIH, enquanto um meio de guerra restrito/restringível pelos efeitos causados, indiscriminados, imprecisos e desproporcionais.

A ameaça à integridade humana representada pelas bombas cluster, com sua definição, é apresentada na primeira parte do presente texto, para, em um segundo momento, abordar-se a sua ilegalidade (da produção, do uso, do armazenamento dessas bombas) tendo como base o DIH. Em um último momento, disserta-se sobre a iniciativa de criação de um tratado internacional para banir o uso, a produção, a transferência e a estocagem das munições cluster, prevendo também a assistência às vítimas e a destruição dos estoques dessas bombas que causam danos inaceitáveis a civis, com cooperação para auxílio na recuperação de áreas afetadas e a devida educação para o risco de determinado armamento – o *Processo de Oslo*.

A tensão entre a lógica humanitária e a lógica militar do Estado é uma constante no cenário internacional, até que alguma se estabeleça definitivamente. Nesse caso, a questão humanitária ainda é considerada secundária. O esforço consiste em que a lógica de proteção ao ser humano, independentemente de sua nacionalidade, se sobreponha aos objetivos político-militares.

## **1 A AMEAÇA DAS BOMBAS CLUSTER À INTEGRIDADE HUMANA**

### **1.1 Bombas Cluster: definição**

Não existe consenso quanto à nomeação precisa de uma bomba cluster. A mídia tem usado reiteradamente a expressão bombas de fragmentação<sup>7</sup>, porém, entende-se que essa não é a melhor tradução.

---

<sup>7</sup> A exemplo: bombas de fragmentação. *BBC Brasil*. Especial bombas de fragmentação. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/2001/eua\\_military\\_hardware/cluster\\_bombs/5.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/2001/eua_military_hardware/cluster_bombs/5.shtml)>. Acesso em: 18 mar. 2007.

Por fragmentação entende-se o efeito da munição, a exemplo de certos tipos de armas que, ao explodirem, fragmentam-se em múltiplos pedaços para atingir suas vítimas, o que não ocorre geralmente com as bombas cluster. Da mesma forma, existem divergências quanto à tradução do inglês de *cluster bombs*, que pode levar a denominações como *bombas cacho* – usada em Moçambique – ou *bombas cassete* – Angola. Adota-se, neste texto, o termo estrangeiro *cluster*, a fim de assegurar um padrão utilizado em conferências internacionais.

Como uma definição possível para as bombas cluster, tem-se um contêiner do qual são dispersas inúmeras outras submunições. Tais submunições adquirem a característica de granadas, pelo fato de estarem armadas e prontas para explodirem com o impacto a partir do momento em que saem do contêiner. Por mais que seja comum a apresentação dessas bombas como armas que são lançadas do ar, existem também determinados tipos lançados do solo. A Organização Não Governamental (ONG) *Human Rights Watch* define bombas cluster como “grandes armas que contêm dúzias e frequentemente centenas [ou milhares] de pequenas submunições. Elas existem em pelo menos 208 modelos e podem ser lançadas do ar ou da terra, liberando minibombas ou granadas”<sup>8</sup>.

O avião projeta do ar ou a artilharia, do solo, um explosivo, chamado bomba-mãe, que se abre para lançar diversas submunições, que podem somar até 650 por bomba, cada uma com funcionamento independente – munições cluster – que deverão explodir ao tocarem o solo ou após certo tempo, dependendo do mecanismo próprio de ativação.

Dentro do que posteriormente será abordado como Processo de Oslo, a Coalizão de ONGs Contra as Munições Cluster definiu as munições cluster, para fins de um novo Tratado, como uma arma

---

8 HUMANS RIGHTS WATCH. *Fatally flawed: cluster bombs and their use by the United States in Afghanistan*. Washington: HRW, 2002, p. 6.

---

detentora de múltiplas submunições explosivas, dispersas de um contêiner. Uma submunição explosiva é desenhada para ser dispersa em múltiplas quantidades de um contêiner e deverá explodir antes, durante e após o impacto. O chamamento ao tratado diz respeito ao problema humanitário que o uso dessa arma produz.

## **1.2 O problema humanitário das bombas cluster**

As consequências que o referido armamento apresenta à integridade humana estão basicamente centradas nos seguintes fatores a seguir explicitados: (1.2.1) os seus efeitos indiscriminados; (1.2.2) a área afetada por bomba; (1.2.3) os efeitos pós-conflito; (1.2.4) os índices de falha; (1.2.5) o grande poder explosivo de cada submunição; e, por fim, (1.2.6) a quantidade de estoques, o que pode representar uma ameaça à vida humana de grandes proporções.

### **1.2.1 Efeitos indiscriminados**

Dentre os motivos para a existência do referido armamento, o principal é a sua capacidade de atingir vários alvos com apenas uma bomba, permitindo assim destruir um grande arsenal, uma concentração de veículos blindados e grandes infantarias com menores custos militares e reduzida exposição a situações hostis de conflito. No entanto, esse efeito também pode gerar consequências trágicas pois, com a abertura do contêiner, as submunições são lançadas sem critério ou tecnologia que permita distinguir entre alvos militares e civis, ou, ainda, controlar a área que será atingida, tornando tal distinção uma impossibilidade. Assim, fere-se o princípio humanitário que deve reger as implicações bélicas de um Estado na utilização de qualquer tipo de armamento.

A proposta de utilização desse armamento em meio a um deserto onde somente existiria uma concentração de blindados no raio de 2 km não se traduz nos conflitos em que o armamento foi utilizado.

As munições cluster são lançadas contra alvos gerais, não específicos nem guiados. Segundo o especialista militar Kevin Bryant, é uma questão de sorte atingir ou não o alvo inimigo<sup>9</sup>.

Uma das preocupações do DIH é o fato de as guerras contemporâneas caracterizarem-se pela vitimização muito mais intensa de civis do que de combatentes<sup>10</sup>. Dentre as razões para esse lastimável dado, detecta-se que os conflitos armados têm ocorrido em regiões densamente povoadas (Líbano, 2006; Iraque, 2003; Israel-Palestina; entre outros)<sup>11</sup>, ao mesmo tempo em que os conflitos armados perdem a característica da interestatalidade, pois uma das partes se confunde com a população civil (grupos rebeldes armados, terrorismo internacional, guerras civis). Além disso, deve-se considerar a ameaça que as bombas cluster causam às demais categorias de bens protegidos pelo DIH, como bens culturais, centros hospitalares, escolas, etc..

### 1.2.2 Abrangência da área sob ataque

Um dos diferenciais das bombas cluster é o seu potencial de ataque sobre uma região inteira, não somente sobre um alvo

---

9 BRYANT, Kevin. Cluster munitions and their submunitions – a personal view. In: UNIDIR. *Disarmament forum*. Four 2006. Genebra: United Nations, p. 48. “Cluster munitions are not target-specific and are neither aimed nor guided. They are in fact a ‘dumb weapon’ that can only be aimed ‘in the general direction ‘of the enemy, and once the submunitions are released it is a matter of luck whether they hit a target or not. Their use is similar to carpet bombing, which is inefficient and very often ineffective”.

10 Segundo Eric Hobsbawn, a cada dez vítimas dos conflitos armados contemporâneos, nove são civis. Uma inversão em relação ao modelo dos conflitos armados interestatais da primeira metade do século XX. Cf. HOBBSAWN, Eric. A epidemia da guerra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 de abr. 2002. p. 4-10 (Caderno Mais!).

11 A lista de países que foram alvos de ataques de munições cluster contempla a União Soviética, Reino Unido, Camboja, Laos, Vietnam, Síria, Saara Ocidental, Líbano, Afeganistão, Ilhas Falklands/Malvinas, Chade, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bósnia e Herzegovina, Tadjiquistão, Tchetchênia, Croácia, Sudão, Serra Leoa, Etiópia, Eritreia, Albânia, Iugoslávia, Israel. Cf. HUMAN RIGHTS WATCH. *Timeline of Cluster Munition Use*. In: \_\_\_\_\_. *Survey of cluster munition policy and practice*. Washington: HRW, 2007.

determinado como os demais tipos de armamentos de precisão (e mesmo os de precisão, por vezes, acertam prédios da ONU, CICV, hospitais, escolas, etc.). Esse efeito tem relação particular com cada espécie de bomba cluster, sua taxa de rotação e a altura que a “bomba-mãe” (contêiner) se abre dispersando as submunições. Uma bomba cluster, de modo geral tem a capacidade de atingir uma área de abrangência de 200 a 400 metros quadrados, o equivalente a, aproximadamente, oito campos de futebol<sup>12</sup>.

O total da área abrangida por bomba varia bastante e de acordo com o tipo de explosivo, tipo de bomba, e, também, de outras circunstâncias, além da mencionada altitude do lançamento, para que haja condições de as submunições se dispersarem, as circunstâncias de tempo e o tipo de terreno – morros, cordilheiras, planície.

Utilizadas primeiramente por um grupo de Estados na Segunda Guerra Mundial e aperfeiçoadas no decorrer da Guerra Fria (tanto pela Organização do Tratado do Atlântico Norte quanto pelas forças do Pacto de Varsóvia), sua função primária era tirar vantagem do efeito sobre uma vasta área e atacar uma concentração de veículos blindados e de infantaria.<sup>13</sup> No uso militar, tal armamento oferece uma economia de escala. Uma bomba pode atingir e saturar um território vasto, de dezenas de hectares, eliminando custos logísticos e riscos aos combatentes. Os ataques com bombas cluster “[...] requerem poucas plataformas [...] para lançar poucas unidades e atacar múltiplos alvos, reduzindo assim o custo logístico e a exposição das forças ao fogo hostil”<sup>14</sup>. Entretanto, o alvo

---

12 BOMBAS de Fragmentação. *BBC Brasil* (Especial Bombas de Fragmentação). Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/2001/eua\\_military\\_hardware/cluster\\_bombs/5.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/2001/eua_military_hardware/cluster_bombs/5.shtml)>. Acesso em: 18 mar. 2007.

13 BORRIE, John; CAVE, Rosy. The humanitarian effects of cluster munitions: why should we worry? In: UNIDIR. *Disarmament forum*. Four 2006. Genebra: United Nations, 2006, p. 5-14, p. 5.

14 HIZNAY, Mark. Operational and technical aspects of cluster munitions. In: UNIDIR. *Disarmament forum*. Four 2006. Genebra: United Nations, 2006, p. 15-26, p. 16.

é bastante impreciso, o que se traduz em um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que reduzem o custo logístico e de exposição dos combatentes que atacam, aumentam os custos humanitários pelo grande potencial ofensivo contra civis. Assim, a mencionada economia de escala gera consequências ao princípio humanitário em proporção nunca vista.

Nesse sentido, reforça-se a relação entre a característica do ataque indiscriminado com a área de abrangência de um ataque. Em um ataque “normal”, utiliza-se sempre mais de uma bomba cluster, que tende, então, a abranger vários hectares sem qualquer capacidade de distinguir seu alvo, o qual pode ser militar, civil, atingir animais ou qualquer combinação entre eles.

### 1.2.3 Efeitos pós-conflito

As munições cluster causam danos inaceitáveis aos civis tanto durante quanto após os conflitos armados. Essa situação torna-se mais grave considerando-se que os conflitos armados contemporâneos ocorrerem em áreas densamente povoadas e há dificuldade em distinguir a população civil dos combatentes. Após o conflito, as submunições que acabaram por não explodir no momento do impacto inicial podem prejudicar os civis que delas se aproximam ou entram em contato. Tornando-se, desse modo, explosivos remanescentes de guerra, as submunições podem passar a agir, de fato, ao modo de minas terrestres antipessoais, pois é possível que essas armas fiquem enterradas com todos os dispositivos prontos para serem acionado pela presença, proximidade ou contato da própria vítima.

As ameaças ao princípio humanitário não se resumem somente aos problemas de saúde pública, mas afetam também o desenvolvimento econômico e social da região, a exemplo dos problemas relacionados à contaminação por explosivos remanescentes que precisam ser limpos, à impossibilidade de reconstrução de vilarejos, ao retorno das pessoas para suas casas após o término do conflito,

---

à dificuldade econômica, pelo fato de áreas cultiváveis estarem contaminadas com submunições prestes a explodir, ao abastecimento de água potável e ao considerável aumento da pobreza.

No conflito armado entre Israel e o Hizbollah, em 2006, que durou 34 dias, foram identificados pelo menos 864 locais alvos de ataques com bombas cluster. O Centro de Coordenação de Ações Contra as Minas da ONU estima que existam mais de 1 milhão de submunições dispersas no território do Líbano, principalmente na região sul, ameaçando a vida de populações inteiras que buscam reconstruir suas vidas após o conflito<sup>15</sup>.

#### 1.2.4 Os índices de falha

Existe um alto grau de falha das submunições de bombas cluster, sobretudo durante os combates. No XV Encontro de Expertos Governamentais da Convenção sobre Certas Armas Convencionais<sup>16</sup> (CCAC), apresentou-se a estatística que de 30 a 40% de submunições restam falhadas ao serem usadas em combate, podendo chegar a mais de 70%<sup>17</sup>. Não existe garantia alguma da inexistência de falha ao serem detonadas. Aliás, houve o consenso de que sempre existirá um percentual de submunições que não explodirá, deixando ameaças por tempo indefinido.

---

15 Cf. MACCSL. South Lebanon Cluster Bomb Info Sheet. Disponível em: <<http://www.maccsl.org>>. Acesso em: 16 mar. 2007. Para um aprofundamento das consequências pós-guerra que hoje trazem desafios ao Líbano, recomenda-se a leitura de: LANDMINE ACTION. *Foreseeable harm: the use and impact of cluster munitions in Lebanon 2006*. Londres: Landmine Action, 2006.

16 Oficialmente recebe o nome de Convenção sobre as proibições ou restrições do uso de certas armas convencionais que possam ser reconhecidos por prejuízos excessivos ou ter efeitos indiscriminados.

17 Cf. GOOSE, Steve. First look at Israel's use of cluster munitions in Lebanon in July-August 2006. Pronunciamento no Fifteenth Meeting of the Group of Governmental Experts. Convention on Conventional Weapons. Genebra, Suíça, 30 de Agosto de 2006. Disponível em: <[http://hrw.org/english/docs/2006/08/30/global14155\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2006/08/30/global14155_txt.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2007.

Ademais, os índices de falha apresentados pelas forças armadas são apontados, em regra, a partir de treinamentos militares e, nas condições de treinamento, testam-se os armamentos em condições ideais, o que não acontece no terreno de um conflito real, na qual se amplia enormemente esses percentuais<sup>18</sup>. Para Kevin Bryant, a taxa de falhas só pode ser definida após o ataque – pois há muitas razões para alterar as condições de uso, como a visibilidade, o mau tempo e a hostilidade do território<sup>19</sup>.

As estimativas das falhas no uso de bombas cluster calculadas nos conflitos passados<sup>20</sup> trazem dados que demonstram a existência de milhões de submunições dispersas, que podem ser detonadas a qualquer movimento. Pelo menos quinze Estados utilizaram munições cluster: União Soviética (1943; 1979-1989); Alemanha (1943); Estados Unidos (1960-1970 e aliados em 1991; 2001-2002; e Reino Unido 2003); Israel (1973; 1978; 2006); Marrocos (1975-1988); Reino Unido (1982); França (1986); Iugoslávia (1992-1995; 1998-1999); Rússia (1994-1996); Sérvia (1995); Sudão (1996-1999); Nigéria (1997); Etiópia (1998); Países Baixos (e aliados: 1999). Existiram enfrentamentos em que grupos armados não estatais também utilizaram o armamento<sup>21</sup>.

---

18 Em uma pesquisa de campo no Líbano, após o conflito de 2006, o fotógrafo John Rodsted filmou uma pequena região e demonstrou o alto índice de falha das submunições que aguardam para explodir a qualquer momento. Cf. RODSTED, John. *Cluster bomb duds that shouldn't exist*. Líbano, 2006. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=v\\_jsyObTG8k](http://www.youtube.com/watch?v=v_jsyObTG8k)>. Acesso em: 6 abr. 2007.

19 BRYANT, Kevin. Cluster munitions and their submunitions – a personal view. In: UNIDIR. *Disarmament forum*. Four 2006. p. 45-49. Genebra: United Nations: 2006, p. 46. “It also became apparent that only after an attack could accuracy or failure rates be established. Often, when released by aircraft, the cluster-munition strike could be some distance from the intended target, and unexploded submunitions could be some distance from the intended to any number of reasons, though flying at night, in bad weather, and over hostile territory were the most common”.

20 Para mais informações sobre os conflitos em que foram utilizadas munições de fragmentação ver HUMANS RIGHTS WATCH. *Timeline of Cluster Munition Use*. In: \_\_\_\_\_. *Survey of Cluster Munition Policy and Practice*. Washington: HRW, 2007.

21 Cf. HUMANS RIGHTS WATCH. *Timeline of Cluster Munition Use*. In: \_\_\_\_\_. *Survey of Cluster Munition Policy and Practice*. Washington: HRW, 2007.

---

No conflito entre Israel e Líbano (*Hissbolah*), a taxa de falha das bombas cluster lançadas foi de aproximadamente 30 a 40%, ou seja, dos 4 milhões de submunições lançadas, em torno de um milhão permanecem a gerar vítimas.

#### 1.2.5 O alto poder explosivo das submunições

Enquanto as minas terrestres antipessoais foram desenhadas para mutilar pessoas, as submunições de bombas cluster são feitas para detonarem a blindagem de tanques de guerra e possuem, conseqüentemente, uma carga de explosivos inúmeras vezes maior, o que amplia exponencialmente o dano potencial aos civis. Com a análise de um ataque de bombas cluster, de seu potencial explosivo sobre vários hectares, tem-se a conclusão lógica de que essas armas aumentam as possibilidades de matar e ferir pessoas fora de combate, sobretudo civis.

#### 1.2.6 A quantidade dos estoques

Um dado preocupante e que, ao mesmo tempo, gera impacto nas discussões sobre os riscos dessas armas é a quantidade de submunições estimada que se encontra armazenada pelos Estados. Os Estados<sup>22</sup> possuem, aproximadamente, 16 bilhões de submunições de bombas cluster em estoque. São quase três bombas por habitante no planeta. Se chegarem a ser utilizadas em larga escala, perpetrar-se-á uma crise jamais experimentada no mundo.

---

22 Hoje tem-se o conhecimento de que 73 Estados estocam munições cluster: Argélia, Angola, Argentina, Áustria, Azerbaijão, Bahrain, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Croácia, Cuba, República Tcheca, Dinamarca, Egito, Eritreia, Etiópia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Guiné, Guiné Bissau, Honduras, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Itália, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Kuwait, Líbia, Moldova, Mongólia, Marrocos, Países Baixos, Nigéria, Omã, Paquistão, Polônia, Portugal, România, Rússia, Arábia Saudita, Sérvia, Singapura, Eslováquia, África do Sul, Espanha, Sudão, Suécia, Suíça, Síria, Tailândia, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia, Estados Unidos da América, Reino Unido, Emirados Árabes Unidos, Iêmen e o Zimbábue.

O especialista em armas e chefe da referida divisão da ONG estadunidense *Human Rights Watch*, Stephen Goose, especula que as bombas cluster são, na atualidade, as armas mais perigosas da Terra. Além de existirem em estoque de proporções avassaladoras, estão absolutamente sem controle pela sociedade internacional, pois não há qualquer regime que regule o uso desses artefatos<sup>23</sup>.

### 1.3 As semelhanças com o problema das minas terrestres antipessoais

As minas terrestres<sup>24</sup> antipessoais são artefatos bélicos explosivos que, plantados no solo, têm a característica fundamental de serem acionadas pela própria vítima, em presença, proximidade ou contato. Ficaram conhecidas pelo seu efeito de destruição em massa, pois, por mais que cada mina terrestre tenha seu efeito praticamente<sup>25</sup> individual, causam, após tantas décadas de uso, reflexos de uma arma de destruição em massa, tendo em vista as estatísticas: 100 milhões de minas plantadas e centenas de milhões em estoques pelos Estados<sup>26</sup>.

---

23 Cf. HUMANS RIGHTS WATCH. Cluster Munitions: Governments to Discuss New Treaty. Disponível em: <<http://hrw.org/english/docs/2007/02/20/global15362.htm>>. Acessado em: 6 abr. 2007.

24 As minas terrestres são classificadas em duas categorias: *antipessoal* - desenhadas para serem acionadas por pessoas, com menor potencial explosivo e a necessidade de aproximadamente 5 a 50 quilogramas de pressão para detonar; e *antitanque* - conhecida como antiveículo, feitas para explodirem com a passagem de um veículo, de forma que possuem maior potencial explosivo e detonam com aproximadamente 100 a 300 quilogramas de pressão.

25 Ressalta-se a diferença entre sobreviventes e vítimas: os primeiros são aqueles que sofreram consequências físicas a partir do seu contato com o explosivo, ao passo que as vítimas englobam todo o grupo de pessoas que acaba por ser prejudicado em vista do acidente ocorrido pelo risco permanente de morte, a exemplo da família, amigos, entre outros.

26 Segundo o *Landmine Monitor*, foram informados, em 2005, um total de 7328 acidentes com minas terrestres antipessoais, um aumento de 11% dos acidentes

---

As consequências causadas pelo uso de minas terrestres estão prestes a se repetir, porém em proporções maiores e descontroladas, pela utilização das munições cluster.

Dentre as características dessas minas, pode-se ressaltar especificamente duas que trazem implicações de caráter humanitário e se assemelham: (1) a impossibilidade de distinção da vítima; (2) o indeterminado prolongamento de sua capacidade destrutiva. Essas características assemelham-se às consequências contra a integridade humana das bombas cluster, motivo pelo qual parte da comunidade internacional, incluindo CICV, ONGs e Organizações Internacionais, advogam pelo banimento desse armamento por meio da universalização e implementação da convenção internacional conhecida como Tratado de Ottawa ou Tratado de Erradicação das Minas Terrestres<sup>27</sup>, além de todo arcabouço legal internacional que relaciona o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário<sup>28</sup>.

## **2 O DIH E OS MEIOS DE MÉTODOS DE GUERRA: SOBRE A ILEGALIDADE DAS BOMBAS CLUSTER**

Como disciplina própria no âmbito do Direito Internacional, o DIH também se fundamenta em princípios específicos, que

---

informados em 2004. Cf. LANDMINE MONITOR. Major Finding. In: \_\_\_\_\_. *Landmine Monitor 2006: toward a mine-free world*. Ottawa: MAC, 2006. Disponível em: <<http://www.icbl.org/lm/2006>>. Acesso em: 18 mar. 2007.

27 Para mais informações sobre o Tratado de Erradicação das Minas Terrestres, ver Convenção Sobre A Proibição Do Uso, Armazenamento, Produção E Transferência De Minas Antipessoais E Sobre Sua Destruição. Disponível em: <<http://www.icbl.org/treaty/text/portuguese>>. Acesso em: 15 mar. 2007.

28 Cf. VIEIRA, Gustavo Oliveira. *Inovações em Direito Internacional: um estudo de caso a partir do Tratado de Ottawa*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006; MASLEN, Stuart. *Commentaries on arms control treaties*, Volume I: The convention on the prohibition of the use, stockpiling, production, and transfer of anti-personnel mines and on their destruction. Oxford: Oxford University, 2004.

serão apresentados a seguir, relacionados aos meios de guerra – bombas cluster –, para apresentar o problema da ilegalidade desse armamento.

### 2.1 A ilegalidade das bombas cluster a partir dos princípios do DIH

Não existe atualmente nenhuma regulamentação internacional específica e vinculante que proíba a utilização de bombas cluster, mas nem por isso é legal seu uso a partir de uma leitura atenta dos princípios do DIH. Dentre as normas consuetudinárias que foram registradas formalmente por meio das Convenções e de seus Protocolos Adicionais podem-se extrair os seguintes princípios do Direito Internacional Humanitário: a) Princípio da humanidade aliado à Cláusula de Martens; b) Princípio da distinção; c) Princípio da necessidade; d) Princípio da proporcionalidade.

a) Princípio da humanidade: com vistas à preservação da dignidade da pessoa humana, pode ser aliado aqui à Cláusula de Martens que, originada de uma proposta de Fiódor Fiódorovich Martens (1845-1909) à Conferência de Haia de 1899, tornou-se princípio basilar e fundamental do DIH. A Cláusula de Martens estipula que aquilo que não está explicitamente proibido por um tratado não é permitido *ipso facto*, pois as limitações aos conflitos armados não são apenas estabelecidas pelos tratados internacionais, mas também pelos princípios do Direito Internacional que os complementam.

Dessa forma, ainda que não se tenha um marco legal específico sobre o tema, os beligerantes permanecem sob a salvaguarda dos princípios do Direito Internacional (Humanitário), pois os princípios humanitários “são válidos e devem ser seguidos não somente na ausência de dispositivos expressos que os precisem, mas constituem obrigações *erga omnes*, que vinculam os Estados voluntariamente

comprometidos, os indivíduos submetidos a essas jurisdições nacionais”<sup>29</sup> e mesmo terceiros (*Drittwirkung*).

b) Princípio da distinção: a distinção entre civis e combatentes; a proibição de atacar aqueles *hors de combat* (que estão fora das batalhas, impossibilitados de continuar). A regra da distinção, prevista no art. 48 do Protocolo Adicional I de 1977, avalia que “com vista a assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de caráter civil, as partes em um conflito devem sempre fazer a distinção entre população civil e combatentes, assim como entre bens de caráter civil e objetivos militares, devendo, portanto, dirigir suas operações unicamente contra objetivos militares”.

No arcabouço legal do DIH, a definição de “civis” e “bens civis” encontra-se nos art. 50 e 52, respectivamente, do Protocolo Adicional I de 1977<sup>30</sup>. Considera-se civil qualquer pessoa que não pertença às forças armadas, ressaltando-se que, em caso de dúvida, prevalece a designação civil. Quanto aos bens, consideram-se civis todos os que não constituem objetivo militar, definidos assim por sua natureza, localização, finalidade ou utilização não contribuir para a ação militar e cuja destruição, total ou parcial, captura ou neutralização não ofereça vantagem militar. No que tange à conceituação de bens civis, também

---

29 FERNANDES, Jean Marcel. *A promoção da paz pelo Direito Internacional Humanitário*. Porto Alegre: SAFE, 2006, p. 70.

30 Artigo 50 – *Definição de civis e de populações civis*: 1. É considerada civil toda pessoa que não pertence a uma das categorias mencionadas no artigo 4A, alíneas (1), (2), (3), e (6) da III Convenção e pelo artigo 43 do presente Protocolo. Em caso de dúvida, a pessoa citada será considerada civil. 2. A população civil compreende todas as pessoas civis. 3. A presença no seio da população civil de pessoas isoladas que não correspondem à definição de pessoa civil não priva essa população da sua qualidade. [...] Artigo 52 – *Proteção geral dos bens de caráter civil*. 1. Os bens de caráter civil não devem ser objeto de ataques ou de represálias. 2. São bens de caráter civil todos os bens que não sejam objetivos militares, nos termos do §2. 2. [...] Em caso de dúvida, presume-se que um bem é normalmente consagrado ao uso civil, tal como um local de culto, uma casa, outro tipo de habitação ou uma escola, quando não é utilizado para dar contribuição efetiva à ação militar.

prevalece a ideia de que, na dúvida, definem-se como civis.

Como o ataque com bombas cluster tem o potencial de abranger vários hectares, pode tornar-se impossível a diferenciação entre um alvo civil e um alvo militar. Esse armamento deve ter seu uso banido pelo fato de que, quando utilizado, não consegue direcionar seu potencial ofensivo somente para alvos militares. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) se pronunciou sobre o Protocolo Adicional I de 1977 à Convenção IV de 1949, especialmente sobre o art. 48 do referido Protocolo, afirmando que qualquer conflito deve “garantir o respeito e a proteção para a população e os bens civis, [obrigando] as partes em conflito a fazer sempre a distinção entre a população civil e os combatentes, assim como entre os bens civis e os objetivos militares, e a dirigirem as suas operações apenas contra objetivos militares”<sup>31</sup>.

A falta de precisão dessas bombas torna o ataque indiscriminado, o que é banido conforme o DIH, especificamente pelo art. 51 §4 e §5 do Protocolo Adicional, sendo que a própria interpretação do CICV define que “a proibição estende-se aos ataques indiscriminados. Trata-se em especial de ataques não dirigidos ou que não podem ser dirigidos, em razão dos métodos ou meios de combate usados, contra um objetivo militar”<sup>32</sup>.

c) Princípio da necessidade: a proibição de infligir sofrimento desnecessário. O princípio da necessidade orienta a restrição de ataques e o uso de meios estritamente necessários às finalidades militares que tragam benefícios objetivos ao conflito. A regra contra ataques indiscriminados, art. 51 do referido Protocolo, especialmente nos seus §§4º e 5º, proíbe ataques quando não dirigidos contra um objetivo militar determinado e os meios utilizados não possam ser limitados aos objetivos militares. Complementa, igualmente, o protocolo sobre

---

31 CICV. *Normas fundamentais das Convenções de Genebra e de seus Protocolos Adicionais*. Genebra: 1983, p. 35-36.

32 *Idem*, *ibidem*, p. 36.

---

os critérios de discriminação, no qual se encontra a característica de proibição de ataques a alvos militares quando situados em uma cidade, uma aldeia ou em qualquer outra zona que contenha concentração análoga de civis ou de bens de caráter civil.

Quanto às precauções no ataque, prevista no art. 57, na conduta em operações militares, devem ser constantemente consideradas para proteger e poupar a população civil e os bens de caráter civil das hostilidades. Dessa forma, todas as previsíveis precauções precisam ser tomadas para evitar e, em qualquer evento, minimizar acidentes que possam causar perdas de vidas humanas, ferimentos nos civis e danos aos bens de caráter civil.

Ainda restam pelo menos dois pontos de vista a serem analisados quanto à ilegalidade frente ao princípio da proporcionalidade: o que se refere ao sofrimento desnecessário; e quanto ao impacto de longo prazo. Em ambos os casos existem restrições legais, de acordo com os art. 35 e 55 do Protocolo Adicional I. A regra da proporcionalidade também lida com o custo de sofrimento desnecessário e os impactos relativos ao desenvolvimento sustentável, ou seja, o seu impacto em longo prazo no ambiente em que foi utilizado.

d) Princípio da proporcionalidade<sup>33</sup>: nenhum alvo deve ser atacado se os prejuízos forem maiores que os ganhos militares, enfocando-se, sobretudo, a garantia de menor dano aos civis. No que tange ao princípio da proporcionalidade, regulamentada no art. 51, §5º, “b”, traz a proibição de ataques que possam causar acidentalmente perdas de vidas humanas, ferimentos a civis e prejuízos a bens de caráter civil ou uma combinação dessas perdas e danos, que seriam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta esperada. Dessa forma, o princípio da proporcionalidade é acompanhado do

---

33 SASSÒLI, Marco; BOUVIER, Antonie A. *How does law protect in war? Cases, documents and teaching materials on contemporary practice in International Humanitarian Law*. Genebra: CICV, 1999, p. 67-68.

princípio da utilidade militar, que permite o uso da violência necessária e razoável. O princípio da proporcionalidade deve estar relacionado aos custos humanos do uso de certos meios e métodos de guerra. Essa é a principal regra elencada quando se observa o alto índice de falha na explosão das submunições cluster, pois, nesse contexto, qual seria a vantagem militar frente ao alto custo humano da exposição desse armamento contra civis? Tal proibição está baseada no art. 51 e seus subsequentes parágrafos no Protocolo Adicional I.

Kevin Bryant, militar britânico reformado que passou a atuar na limpeza e remoção de explosivos, ao relatar a sua experiência pessoal com as submunições cluster, afirmou que, entre os militares, se dizia que esse sistema de armas era o melhor e mais efetivo contra inimigos dispersos em uma área, porém, com algumas experiências na limpeza de terrenos após a guerra, percebeu que estava “começando a entender que o chamado ‘dano colateral’ causado pelas submunições não detonadas era de fato um sério problema humanitário”<sup>34</sup>.

## **2.2 A proteção internacional da pessoa humana: a ameaça das bombas cluster numa perspectiva integrada**

A política internacional de segurança dos Direitos Humanos pode ser traduzida pelo fortalecimento integrado do Direito Internacional dos Direitos Humanos (*lato sensu*), em seus vários ramos: Direitos Internacional dos Direitos Humanos (*stricto sensu*), Direito

---

34 “As British soldiers we were told that these weapon systems were the best and most effective way of engaging an enemy whose assets were dispersed over an area. But as military Explosive Ordnance Disposal (EOD) Operators we were beginning to understand that the so-called ‘collateral damage’ caused by unexploded submunitions was in fact a serious humanitarian problem – not to mention a significant personal danger to those of us responsible for post-conflict clearance”. BRYANT, Kevin. Cluster munitions and their submunitions – a personal view. In: UNIDIR. *Disarmament forum*. Four 2006. p. 45-49. Genebra: United Nations, p. 46.

---

Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário (DIH). Aliás, três ramos que o professor Cançado Trindade aponta como as principais vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana<sup>35</sup>. Entretanto, elas apresentam uma visão compartimentalizada devido à ênfase exagerada nas distintas origens históricas que, por sua vez, acarreta prejuízos à não observância dos seus canais de cooperação e coordenação próprios entre um e outro ramo. Direitos Humanos, Direito dos Refugiados e Direito Humanitário guardam congruências e intersecções inequívocas e a cooperação entre uma vertente e outra é estratégica à realização dos direitos reconhecidos internacionalmente. Os três ramos não se equivalem, não há uniformidade total em seus planos normativos, operativos e processuais<sup>36</sup>, mas é indispensável perceber que há interação normativa acompanhada de complementaridade entre os três planos, pois são interdependentes em sua aplicação. Portanto, o ideal é uma aplicação simultânea dessas três vertentes, a ser analisada a cada caso, na pretensão de usufruir ao máximo dos frágeis mecanismos internacionais de implementação do Direito Internacional Público alicerçado no ser humano como valor-fonte. A unidade de propósito básico dos diferentes ramos do Direito Internacional aqui mencionada é a própria proteção do ser humano em toda e qualquer circunstância. Nesse sentido, interessa analisar a relação sobre o uso de munições cluster e a sua relação com as outras vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana<sup>37</sup>.

No que tange ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, o uso de bombas cluster ameaça e viola, no mínimo, os direitos à vida (art. 6º do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos de 1966) e à segurança

---

35 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos direitos humanos*. Volume I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, 488p.

36 *Idem*, *ibidem*, p. 270.

37 VIEIRA, Gustavo Oliveira. *Inovações em Direito Internacional: um estudo de caso a partir do Tratado de Ottawa*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 14 e 15.

pessoal (art. 9º do mesmo Pacto), bem como o desenvolvimento econômico e social (art. 1º do Pacto de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966).

Quanto às garantias aos refugiados, o uso de munições cluster torna hostis e ameaçadores os locais sujeitos a trânsito. Qualquer terreno no planeta é passível de ser utilizado por seres humanos com fins pacíficos, mas o trânsito de refugiados em áreas onde foram utilizadas bombas cluster torna-se uma ameaça permanente a tais populações já afligidas por circunstâncias diversas.

### **2.3 A soberania como a responsabilidade de proteger (pessoas e não armas)**

Um dos argumentos mais consistentes utilizado para advogar a erradicação das bombas cluster foi proferido por Jody Williams, co-laureada com o Prêmio Nobel da Paz de 1997: a responsabilidade de proteger, atribuída aos Estados por meio de seus funcionários, não significa a responsabilidade de proteger suas armas, mas sim a responsabilidade de proteger as pessoas, os indivíduos, os seres humanos<sup>38</sup>.

A responsabilidade de proteger foi proposta elaborada por um grupo de especialistas em Direito Internacional que redefine a noção de soberania nacional: a soberania como a responsabilidade de proteger<sup>39</sup>. Essa questão foi seriamente estudada, debatida e relatada pela Comissão Internacional para a Intervenção e a Soberania do Estado. No relatório final, intitulado *The Responsibility to Protect*, há a ideia de

---

38 WILLIAMS, Jody. *Munições cluster e direito de proteção*. Pronunciamento proferido no segundo dia da Conferência de Oslo sobre Munições Cluster. 22 fev. 2006. Anotações pessoais de Gustavo Oliveira Vieira.

39 AXWORTHY, Lloyd. *Navigating a new world: Canada's global future*. Toronto (Canadá): Vintage Canada, 2004, p. 177-200; SINGER, Peter. *Um só mundo: a ética da globalização*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 157-166.

---

proteção internacional da pessoa como sendo uma responsabilidade em que o centro do interesse da comunidade internacional seria os indivíduos e não mais os Estados. Em suma, em vez de um direito de intervir, existe uma responsabilidade para proteger, restringindo os limites da soberania estatal sobre as armas e sendo mais coerente com a responsabilidade em proteger os seres humanos.

### 3 POR UM MARCO LEGAL PELA ERRADICAÇÃO DAS BOMBAS CLUSTER

Atualmente, cresce a preocupação da opinião pública global sobre a crise de dimensão humanitária gerada pelas bombas cluster, tendo em vista o envolvimento de ONGs que trabalham pela erradicação dessas armas, a produção de relatórios internacionais a respeito e o crescente envolvimento dos Estados e Organizações Internacionais nos debates. Todavia, as negociações em torno de um possível banimento dessas armas cluster remontam a décadas de negociações sem uma solução até a presente data (março de 2007).

Os primeiros debates em torno da regulamentação internacional sobre as bombas cluster foram buscados, insistentemente, no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais de 1980 (CCAC), cujo Protocolo V<sup>40</sup>, sobre Explosivos Remanescentes de Guerra<sup>41</sup>, representa um avanço nesse sentido. Porém, o Protocolo V regulamentou a ação apenas no período pós-conflito com as seguintes medidas: limpeza dos campos que possuam explosivos, incluindo clusters; compartilhamento de informação referente ao armamento; e medidas para pro-

---

40 CONVENÇÃO SOBRE CERTAS ARMAS CONVENCIONAIS. *Protocolo V: explosivos remanescentes de guerra*. Genebra: Encontro dos Estados Partes, 2003. Disponível em: <[http://www.gichd.org/fileadmin/pdf/CCW/CCW\\_MSP\\_2003\\_2\\_Protocol\\_on\\_ERW\\_E.pdf](http://www.gichd.org/fileadmin/pdf/CCW/CCW_MSP_2003_2_Protocol_on_ERW_E.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2007.

41 Para uma compreensão global do problema gerado pelos explosivos remanescentes de guerra, ver LANDMINE ACTION. *Explosive remnants of war and mines other than anti-personnel mines: Global survey 2003-2004*. Londres: Landmine Action, 2005.

teger os civis do contato com tais explosivos. Ressalva-se que a CCAC só gera efeitos aos países que integram a Convenção, os quais somam hoje 102 Estados Partes e 6 Signatários<sup>42</sup> e, no caso do Protocolo V, só gera obrigações para os Estados que ratificarem o Protocolo, o qual, em janeiro de 2007, contava com 29 Estados Partes.

Entre os debates sobre a possibilidade de uma regulamentação das bombas cluster, em pauta no âmbito da CCAC, estão os que se referem ao aperfeiçoamento tecnológico dessas bombas para que se garanta um índice mínimo de falhas. Como explicitado, o índice de falhas só poderá ser conhecido após os combates. Não há índice de falhas zero, assim como não há índices de falhas aceitáveis. Nesse sentido, o aperfeiçoamento tecnológico definitivamente não atende às demandas de caráter humanitário que o tema faz emergir. Entretanto, essas discussões parecem ter encontrado um “teto”, ou seja, há limites ao que poderá ser negociado na CCAC.

Como em épocas passadas, a Terceira Conferência de Revisão da CCAC, que ocorreu em 2006, não conseguiu suprir os anseios humanitários de Estados e Organizações que se mobilizavam em prol do banimento das bombas cluster. O “teto” comentado reside justamente no consenso, processo no qual estão baseadas as decisões/negociações do tema. Um grupo de Estados, liderados pela Noruega, advogavam, na referida Conferência, pela criação de um “Protocolo VI” para banir as munições cluster que causassem demasiado sofrimento, o que não acabou se materializando.

Todavia, ainda predomina o senso de que não existem instrumentos legais de proibição das bombas cluster, por mais que existam elementos para demonstrar a ilegalidade de sua utilização. O mais próximo que se chegou em termos de regulamentação

---

42 Para a lista completa e detalhada: ORGANIZAÇÃO NAS NAÇÕES UNIDAS. *Disarmament*. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/3CE7CFC0AA4A7548C12571C00039CBoC?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/3CE7CFC0AA4A7548C12571C00039CBoC?OpenDocument)>. Acesso em: 7 abr. 2007.

---

específica para essas armas se situa no Protocolo V da CCAC, porém, como observado, esse dispositivo atua principalmente nas situações pós-conflito, não sendo suficiente para responder aos anseios humanitários de minimização das consequências da guerra aos civis. Entretanto, com os debates das reuniões diplomáticas da CCAC, surgiu a demanda por um marco legal para o banimento das bombas cluster, o que deu início ao Processo de Oslo.

### **3.1 Processo de Oslo: perspectivas do banimento total das bombas cluster**

O sofrimento humano causado pelas bombas cluster não se justifica frente à utilidade militar. Com esse argumento, a Noruega chamou membros da comunidade internacional que se manifestaram a favor de um marco legal pela erradicação das bombas cluster para iniciarem as negociações a respeito, em fevereiro de 2007, em Oslo, após a tentativa frustrada de estipular um novo mandato para a CCAC, em novembro de 2006, na sua Conferência de Revisão.

O Ministro das Relações Exteriores da Noruega expressou tais anseios afirmando não pairar dúvidas sobre o grande sofrimento humano causado pelo uso de bombas cluster: “A menos que algum progresso seja feito para estabelecer um instrumental internacional legalmente vinculante” sobre as munições cluster, “esse armamento vai se tornar um problema humanitário em maiores proporções que as minas terrestres antipessoais costumavam ser”<sup>43</sup>.

Assim como a utilização das bombas cluster não é recente, a reivindicação para o seu banimento também remete a décadas passadas. Já em 1976, treze Estados aclamavam pelo banimento das armas cluster sem estarem sob pressão intensa de organizações

---

43 STØRE, Jonas Gahr. Special Comment. In: UNIDIR. **Disarmament forum**. Four 2006. p. 3-4. Genebra: United Nations: 2006, p. 3.

internacionais ou até mesmo das organizações não governamentais. Houve esforços no início da década de 1990, junto aos apelos contra as minas terrestres antipessoais<sup>44</sup>.

Mesmo após as dificuldades de negociação na década de 1990, a movimentação pró-banimento tem aumentado significativamente. Como resultado dessa crescente força de opinião pública, houve a adoção, em 2003, do Protocolo sobre Explosivos Remanescentes de Guerra dentro da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, que pode ser aplicado às bombas cluster pelo fato de que após serem lançadas, tornam-se explosivos remanescentes de guerra, mais comumente denominado como lixo de guerra.

Na mesma época da negociação do referido protocolo, iniciaram-se as articulações de organizações não governamentais no sentido de criar uma coalizão de ONGs internacionais para reunir os diferentes atores do terceiro setor com um discurso pró-banimento das bombas cluster. Com essas pretensões, foi criada, em novembro de 2003, a então *Cluster Munition Coalition (CMC)*, Coalizão contra as Munições Cluster. Hoje, são mais de 200 ONGs participantes ao redor do mundo, articuladas junto à CMC em prol do banimento completo das bombas cluster. Dentre os apoiadores, encontram-se a Anistia Internacional, a *Humans Rights Watch*, *Mines Action Canada*, a *International Campaign to Ban Landmines*, *Handicap International*, *Norwegian People's Aid*, além de outras inúmeras ONGs de pequeno e grande porte que trabalham nacional e internacionalmente pressionando governos para que adotem moratória total para esse armamento e para que façam parte das negociações de um novo tratado internacional que venha a bani-lo.

Em 2006, na Conferência de Revisão da CCAC, a CMC e seus membros atuaram fortemente pressionando os Estados Partes da Convenção a adotarem um novo Protocolo Adicional, a expectativa

---

44 Cf. MARESCA, Louis. Cluster munitions: moving toward specific regulation. In: UNIDIR. **Disarmament forum**. Four 2006. p. 27-34. Genebra: United Nations: 2006, p. 27.

---

do Protocolo VI mencionado. Porém, como já aconteceu no passado quando da negociação do Protocolo II referente às Minas Terrestres, as negociações da CCAC, baseadas principalmente no consenso, não foram satisfatórias frente às pretensões humanitárias.

Não é a primeira vez que a CCAC não consegue trazer resultados eficazes no que tange às restrições de armamentos. Em 1996, foi adotado o Protocolo II da CCAC, que visava a regulamentar a utilização das minas terrestres, com insatisfação manifesta dos representantes do CICV, Cornélio Sommaruga, da ICBL, Jody Williams, e da própria ONU, Boutros Ghali<sup>45</sup>; porém, os esforços até então não satisfizeram os anseios de alguns países e das ONGs ao redor do mundo.

Em outubro do mesmo ano, por meio da liderança do Canadá, 74 países, o CICV, a ICBL, na Conferência Diplomática de Ottawa, começaram a negociação de um novo Tratado Internacional para banir as minas terrestres antipessoais e enfrentar seus problemas de caráter humanitário. Esse processo histórico foi denominado Processo de Ottawa (outubro de 1996 a dezembro de 1997), que conduziu as negociações da Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição. Esse processo resultou em um tratado internacional sem reservas ou lacunas, que efetivamente enfrenta a questão humanitária, e conta, atualmente, com mais de três quartos dos países do mundo, com 156 Estados Partes da Convenção.

O processo de banimento das minas terrestres pode ser considerado um meio viável pelos reflexos positivos gerados. No último Monitor de Minas Terrestres (2006)<sup>46</sup>, lançado pela ICBL, é possível notar os seguintes resultados: um consenso crescente pela rejeição das

---

45 VIEIRA, Gustavo Oliveira. *Inovações em Direito Internacional: um estudo de caso a partir do Tratado de Ottawa*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 30.

46 LANDMINE MONITOR. Major Findings. In: \_\_\_\_\_. *Landmine Monitor 2006: toward a mine-free world*. Ottawa: MAC, 2006. Disponível em: <<http://www.icbl.org/lm/2006>>. Acesso em: 18 mar. 2007.

minas terrestres antipessoais (com 156 Estados Partes em outubro de 2009); a não utilização dessas minas pelos Estados Partes e signatários; a destruição pelos Estados Partes de mais de 40 milhões de minas antipessoais estocadas; a redução significativa de países afetados pelo problema<sup>47</sup>; banimento de fato do comércio em âmbito internacional; aumento da produtividade em desminagem (mais de 450.000 minas desde 1999; aumento da educação para o risco de minas e explosivos); aumento dos programas de assistência às vítimas; e aumento do financiamento internacional e nacional para ações contra as minas.

Seguindo-se esse promissor exemplo da erradicação das minas terrestres, principalmente após a Terceira Conferência de Revisão da CCAC, começou a ser delineado um novo movimento que, dessa vez, pretende erradicar as bombas cluster. Entre os dias 21 e 23 de fevereiro, 49 Estados se reuniram em Oslo, a convite da Noruega, para iniciarem as negociações de um instrumento legal internacional vinculante sobre as bombas cluster. Como resultado, 46 países aderiram à declaração final que afirmou a vontade política em negociar um tratado internacional com os seguintes objetivos: **proibir** o uso, produção, transferência e estoque de munições cluster, que causam danos inaceitáveis para civis, e **estabelecer** um marco para a cooperação e ajuda que assegurem provisão adequada de cuidado e reabilitação para sobreviventes e suas comunidades, limpeza de áreas contaminadas, educação sobre o risco e destruição de estoques das munições cluster proibidas<sup>48</sup>.

As perspectivas observadas pelas ONGs, especialmente da CMC e seus membros, é bastante positiva, tendo em vista a experiência do Processo de Ottawa. Seguindo o exemplo, esse processo liderado pela Noruega é hoje denominado de Processo de Oslo de forma reiterada

---

47 Guatemala e Suriname declaram-se livres de campos minados em 2005.

48 Extratos da Declaração de Oslo. Cf. OSLO CONFERENCE ON CLUSTER MUNITIONS. Disponível em: <<http://www.stopclustermunitions.org/news.asp?id=52>>. Acesso em: 18 mar. 2007.

pelos Estados, ONU, CICV, CMC e também pela imprensa. Conforme a declaração de 46<sup>49</sup> dos 49<sup>50</sup> Estados presentes na Conferência, estima-se que após reuniões diplomáticas em Lima (maio de 2007), Viena (dezembro de 2007) e Dublin (janeiro/fevereiro de 2008) esteja pronto um novo marco legal internacional que banirá as bombas cluster e auxiliará na assistência humanitária internacional para a minimização das consequências decorrentes da utilização de tal armamento.

Das estatísticas desse movimento, registra-se, em setembro de 2007, o apoio de 81 Estados à Declaração de Oslo: 18 dos 34 dos países<sup>51</sup> que já produziram (ou que ainda produzem) as bombas; metade dos países<sup>52</sup> que possuem (ou possuíram) bombas cluster estocadas em seus arsenais; e 13 países<sup>53</sup> afetados pelas suas consequências desumanas.

Alguns países já decretaram moratória ao armamento, como a Áustria, em fevereiro de 2007; a Bósnia e Herzegovina também caminha no mesmo sentido: quando, na conferência, anunciou uma moratória ao armamento em curto prazo. No mesmo sentido, o México anunciou, em vários momentos, durante a Conferência, o apoio ao banimento.

No decorrer de 2007, aconteceram novas conferências globais e

---

49 Os 46 países são: Afeganistão, Angola, Argentina, Áustria, Bélgica, Bósnia & Herzegovina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Egito, Finlândia, França, Alemanha, Guatemala, Santa Sé, Hungria, Islândia, Indonésia, Irlanda, Itália, Jordânia, Latvia, Líbano, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, México, Moçambique, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Peru, Portugal, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça e o Reino Unido.

50 Só não concordaram com o teor total da Declaração de Oslo três Estados que estavam presentes: Japão, Polônia e Romênia.

51 Argentina, Bélgica, Chile, Egito, França, Alemanha, Grécia, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Romênia, Sérvia, África do Sul, Espanha, Suíça, Suécia e Reino Unido.

52 Angola, Argentina, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Canadá, Chile, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Egito, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Guiné Bissau, Honduras, Hungria, Indonésia, Itália, Japão, Jordânia, Países Baixos, Noruega, Nigéria, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Sérvia, Eslováquia, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Tailândia, Reino Unido e o Iêmen.

53 Afeganistão, Albânia, Angola, Bósnia e Herzegovina, Camboja, Chade, Croácia, Guiné Bissau, Laos, Líbano, Uganda e o Iêmen, que é suspeito de possuir áreas afetadas.

regionais do processo, em especial a ocorrida em Lima (Peru) que, com seu propósito global, reuniu diferentes países que, ao final, somaram-se aos da Conferência de Oslo totalizando 75 Estados apoiando a Declaração. Posteriormente, em setembro e outubro, ocorreram, em San José (Costa Rica) e em Belgrado (Sérvia), conferências regionais, a primeira de Estados Latino-Americanos e a segunda de Estados afetados pela problemática. Hoje são 81 Estados que apoiam Oslo e deverão se somar a outros nas conferências de Viena (Áustria), em dezembro de 2007, Wellington (Nova Zelândia), em fevereiro de 2008, Dublin (Irlanda), em maio de 2008 e em Oslo, novamente, em setembro de 2008.

Anteriormente à Conferência de Oslo, existiam movimentações em prol do banimento e da moratória, a exemplo da Bélgica que, em fevereiro de 2006, banuiu as bombas cluster. A Santa Sé também anunciou apoio ao banimento já em março de 2006. A Noruega, como principal líder desse novo processo, tinha anunciado sua política de moratória em novembro de 2006. Alinhando-se com esses países, a Irlanda anunciou apoio para o banimento em dezembro de 2006 e o Camboja, em 14 de março.

O documento histórico que marcou a abertura do processo, a Declaração de Oslo, compromete os 46 Estados a tomarem medidas internas para a moratória e a sensibilização nacional e internacional sobre o tema para uma universalização da negociação com a chegada de novos Estados a esse fórum internacional, transformados, posteriormente, em Estados Partes quando do término do Processo de Oslo.

De qualquer forma, é bastante válido que essas negociações sigam também no âmbito da CCAC e, quem sabe, produzam um novo Protocolo (VI). O que de forma alguma obsta os países que estejam engajados a darem passos avante – humanizando a sua política estatal – e possam encaminhar negociações à erradicação total das bombas cluster. Deve-se considerar que as negociações da CCAC servem para seus 100 Estados Partes, enquanto a pretensão é de que o futuro

---

Tratado de Oslo seja aberto para todos os Estados.

Ainda que se tenham iniciado as negociações para um novo marco legal à erradicação das bombas cluster, mais perguntas do que respostas estão em aberto no momento: considerando a enorme variedade dessas armas, qual será a definição de bomba cluster adotada para o tratado internacional? Qual o âmbito de erradicação que o tratado conduzirá (uso, comércio, transporte, estocagem e destruição das bombas armazenadas)? Quais os prazos para o cumprimento das obrigações, a (im)possibilidade de sua postergação e quais as exceções possíveis? Haverá a possibilidade de se interpor reservas ao tratado? A negociação por um novo tratado de DIH exige a acomodação de uma série de interesses. Na condução das negociações, o fundamental é que não se perca o foco do enfrentamento conclusivo da crise de dimensão humanitária provocada pelo uso de bombas cluster, que causam danos inaceitáveis a civis.

## CONCLUSÃO

Os governos e a sociedade civil têm a oportunidade de enfrentar o problema das munições cluster antes que isso represente uma crise global que facilmente poderá exceder aquela causada pelas minas terrestres antipessoais<sup>54</sup>.

A capacidade de deliberação das políticas internas dos países, protegida pela soberania nacional, não pode ser contrária a sua responsabilidade de proteger as pessoas. Trata-se de responsabilidade moral a necessidade de os representantes dos Estados aliarem-se ao processo de banimento das bombas cluster, na medida em que ameaçam o direito à vida, à integridade física e psíquica e ao desenvolvimento de

---

54 GOOSE, Steve. Cluster Munitions: Toward a Global Solution. In: HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2004: human rights and armed conflict*. Washington: HRW, 2004, p. 246.

populações inocentes. No caso brasileiro, deve-se afirmar que se trata de um país regido, nas suas relações internacionais, pela prevalência dos direitos humanos e defesa da paz, conforme o artigo 4º, incisos II e VI da sua Constituição Federal 1988.

Esse armamento relaciona-se com diversos aspectos proibitivos do DIH no que tange à proteção de civis e bens durante todo o conflito. As bombas cluster dificilmente seguem a regra da distinção, provocando ataques indiscriminados, sem considerar a proporcionalidade e das possíveis precauções. Não bastasse, os conflitos armados mais recentes se concentram em regiões densamente povoadas, o que prejudica àqueles que deveriam ser protegidos, os civis.

Considerando-se os objetivos do DIH, é absolutamente razoável advogar pela atual ilegalidade das bombas cluster, considerando o foco na proteção da pessoa não combatente, e pela restrição de meios e métodos, ou seja, pela consolidação cada vez maior da ideia de que os meios e métodos para conduzir uma guerra não são ilimitados. Em consonância com o princípio da proporcionalidade, o uso de bombas cluster é ilegal por produzir muito mais danos à integridade das pessoas, em sentido físico e psíquico, do que resultados estratégicos aos fins militares. Os fatos recentes elucidam esse argumento (Líbano).

A ilegalidade das bombas cluster está intimamente relacionada com a Cláusula de Martens e o princípio de que, mesmo não havendo proibição explícita ao uso, produção, estocagem e comércio de bombas cluster, isto não quer dizer que essas condutas sejam legais. Pelo fato de tais condutas serem antagônicas aos objetivos e princípios do DIH, são, portanto, ilegais, a partir de uma interpretação ampla sobre seus efeitos e perigos.

Em uma perspectiva integracionista da Proteção Internacional da Pessoa Humana, o uso de bombas cluster viola o Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo em vista que afeta os direitos civis, entre eles, a vida e integridade física, bem como as conquistas jurídico-sociais,

---

relacionadas ao desenvolvimento. Também é contrário ao Direito dos Refugiados por colocar em risco as massas humanas que fogem de ameaças internas e externas, ao invés de protegê-las.

Cabe, então, ao Brasil e aos demais países aliam-se ao Processo de Oslo nesse movimento de caráter humanitário pelo banimento das bombas cluster, para manifestarem seu apreço à vida e à cidadania, enfim, à humanidade, afirmando, assim, seu zelo à proteção internacional da pessoa humana e à promoção do Direito Internacional Humanitário.

## DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO OU MUNIÇÕES CLUSTER: QUAL A POSIÇÃO DO BRASIL?<sup>1</sup>

Júlia Rebelato  
Lorenzo Schaffer

### DADOS PRELIMINARES

Segundo informações da *Cluster Munition Coalition* (Coalizão Contra as Munições Cluster), a lista de países produtores, estocadores ou que já usaram esse tipo de arma é bastante grande. No quadro<sup>2</sup> a seguir, expõe-se a relação de alguns que já estocaram, produziram ou utilizaram as munições cluster.

País	Produtor	Armazenador	Utilizador
Brasil	Sim	Sim	Não
EUA	Sim	Sim	Sim
Reino Unido	Sim	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Sim
Israel	Sim	Sim	Sim
Alemanha	Sim	Sim	Não
Eritréia	Não	Sim	Sim
Etiópia	Não	Sim	Sim
Rússia (URSS)	Sim	Sim	Sim
Arábia Saudita	Não	Sim	Sim
China	Sim	Sim	Não

A lista é bastante longa e os exemplos citados acima são meramente elucidativos. Porém, ao analisar a lista completa<sup>3</sup>,

1 Trabalho desenvolvido dentro do Grupo de Ações Pacifistas do Centro Universitário Franciscano (UNIFRA). Orientador: Prof. Gustavo Oliveira Vieira.

2 Com base nas informações colhidas em <<http://www.stopclustermunitions.org/the-problem/countries/>>. Acesso em: 01 jul. 2008.

3 A lista completa está disponível em: <<http://www.stopclustermunitions.org/the-problem/countries/>>.

---

confirma-se o caráter econômico que possui a fabricação dessa bomba para exportação. O próprio diretor de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, o major-brigadeiro Jorge Cruz de Souza e Mello, afirma que o Brasil fabrica e exporta as bombas<sup>4</sup>. Embora não informando detalhes acerca do processo de exportação, alegando ser matéria de segurança nacional, diz que há uma série de rigorosos critérios aos quais são submetidos os pedidos de importação feitos por outros países e analisados estrategicamente pelo Ministério da Defesa.

A lista de países vitimados pelas bombas cluster é extensa<sup>5</sup>.  
Alguns exemplos:

- Albânia - em 1999, durante o conflito no Kosovo, tanto as forças da OTAN quanto as forças iugoslavas utilizaram munições cluster ao longo da fronteira do Kosovo, Albânia. Apesar de possuir rico potencial para o turismo, essa zona fronteira tem sido descrita como uma área abandonada devido aos efeitos das bombas. A Albânia não produz, mas já utilizou essa arma.
- Camboja - as bombas cluster foram utilizadas no Camboja durante a Guerra do Vietnã. A Força Aérea dos EUA lançou cerca de 540.000 toneladas de clusters e outras bombas de alta capacidade de explosão sobre a *Ho Chi Minh Trail* entre 1965/1975. Além da devastação inicial que deixou a região inabitável para os moradores rurais que viviam sob a área de guerra, o bombardeamento reservou um legado mortal de explosivos remanescentes do conflito. O Camboja não produz nem utilizou bombas cluster.

---

4 Declaração disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=00011467>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

5 A lista completa pode ser conferida em: <[http://www.stopclusterbombs.ie/problem/affected\\_countries](http://www.stopclusterbombs.ie/problem/affected_countries)>. Acesso em: 04 jul. 2008.

- Croácia - as munições cluster foram utilizadas de 1991 a 1995 em conflitos regionais entre grupos armados não estatais em Zagreb. Do total de vítimas dos conflitos armados, constatou-se que 86% (oitenta e seis por cento) eram civis. Ainda hoje pessoas são vítimas potenciais de minas e munições cluster que ainda não explodiram. A Croácia não produz, tampouco utilizou.
- Iraque - foi durante a primeira Guerra do Golfo que o Iraque sofreu os primeiros impactos do uso das munições cluster, aos quais seguiram-se novos impactos causados durante a invasão estadunidense em 2003. No mais recente conflito, o Reino Unido também lançou (por via aérea e terrestre) bombas no Iraque, assim como os EUA. Estima-se que centenas de civis tenham sido vítimas fatais do evento. O Iraque produz e já utilizou munições cluster.
- Laos - as munições cluster foram utilizadas em larga escala nesse país durante a Guerra do Vietnã. A Força Aérea dos Estados Unidos bombardeou o território com mais de 80 milhões de submunições. Ultrapassando os limites da devastação rural que afetou todos os habitantes que viviam nessas áreas dominadas pela guerra aérea, o ataque deixou como herança mortal uma série de bombas que ainda não explodiram, tornando a área suscetível a acidentes ainda mais trágicos. Pequenas bombas, herança de guerra, mataram envolvidas em quase metade dos 11.928 acidentes com explosivos remanescentes de guerra entre 1973 e 1997. O Laos não produz nem utiliza munições cluster.

Reafirma-se que esses são apenas alguns exemplos de países bombardeados com munições cluster.

---

## 1 MOVIMENTO INTERNACIONAL PELA PROIBIÇÃO DAS MUNIÇÕES CLUSTER

Tem-se como base a atuação da CMC (*Cluster Munition Coalition*), criada em novembro de 2003, e integrada por mais de 250 organizações não governamentais ao redor do mundo articuladas em prol do banimento completo das bombas cluster. Dentre os apoiadores<sup>6</sup>, encontra-se a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch*, a *Mines Action Canada*, a *International Campaign to Ban Landmines*, a *Handicap International*, a *Norwegian People's Aid*, dentre outras ONGs de pequeno e grande porte que trabalham, nacional e internacionalmente, pressionando governos para que adotem moratória total às bombas cluster e para que façam parte das negociações e do novo tratado internacional pelo banimento dessas munições.

A ONU possui diversas agências que produziram relatórios sobre o problema causado pelo uso das munições cluster, a exemplo do PNUD<sup>7</sup> e da UNMAS<sup>8</sup>. Também o CICV, como o guardião do Direito Internacional Humanitário, expressa preocupações com o uso desse armamento e presta total apoio a um instrumento internacional que ponha fim à utilização, produção, exportação e armazenamento dessas armas<sup>9</sup>.

Em decorrência do rechaço internacional a essas bombas, iniciou-se o “Processo de Oslo”, na cidade com esse mesmo nome,

---

6 Lista completa de membros disponível em: <<http://www.stopclustermunitions.org/the-coalition/members/>>.

7 Link com relatórios específicos sobre munições cluster: <[http://google.undp.org/search?q=cluster%20munitions&spell=1&access=p&output=xml\\_no\\_dtd&site=default\\_collection&ie=UTF-8&client=undp\\_frontend&oe=UTF-8&proxystylesheet=undp\\_frontend](http://google.undp.org/search?q=cluster%20munitions&spell=1&access=p&output=xml_no_dtd&site=default_collection&ie=UTF-8&client=undp_frontend&oe=UTF-8&proxystylesheet=undp_frontend)>. Acesso em: 04 jul. 2008.

8 Link com relatórios específicos sobre munições cluster: <<http://www.google syndicatedsearch.com/u/unmas?q=cluster+munition>>. Acesso em: 04 jul. 2008.

9 Fonte: <<http://www.icrc.org/Web/por/siteporo.nsf/html/cluster-munitions-statement-251007>>. Acesso em: 04 jul. 2008.

à convite da Noruega, que se propunha a finalizar um instrumento internacional legalmente vinculante para banir as munições cluster que causam inaceitáveis danos a civis. O processo de negociação, que contou com diversas conferências no mundo inteiro, finalizou-se em maio deste ano na cidade de Dublin, Irlanda, onde foi adotado o texto da nova convenção, que será aberta para assinaturas entre os dias 3 e 4 de dezembro desse ano na cidade de Oslo, Noruega.

Alguns países já decretaram moratória às bombas cluster, como a Áustria em fevereiro de 2007; a Bósnia e Herzegovina também caminha no mesmo sentido, pois, durante o Processo, anunciou que, em breve, levaria a efeito uma moratória ao armamento em pauta. No mesmo sentido, a Bélgica, desde fevereiro de 2006, já baniu as bombas cluster.

A Presidência do Conselho da União Européia, em nome da União Européia, também demonstrou sua preocupação quanto ao impacto humanitário das munições cluster, mais concretamente, na terceira Conferência de Revisão dos Estados-Parte da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, que se realizou em Genebra, entre os dias 7 e 17 de novembro de 2007. Nessa oportunidade, a União Européia expressou a opinião de que as munições de fragmentação representam um elemento particularmente importante nos futuros trabalhos da Convenção sobre Certas Armas Convencionais.

A par desses esforços destinados a resolver os problemas relacionados com as munições de fragmentação, vários Estados-Membros da União Européia subscreveram a Declaração de Oslo – primeiro instrumento firmado no Processo de Oslo – e participaram de uma série de conferências de negociação do novo tratado.

## **2 A POSIÇÃO DO BRASIL QUANTO ÀS MUNIÇÕES CLUSTER E SUAS RAZÕES**

Cresce a preocupação da opinião pública global sobre os efeitos desumanos gerados pelas munições cluster, tendo em vista a ação

---

de grande número de ONGs que trabalham pela erradicação dessas armas, bem como a produção de relatórios internacionais a respeito da problemática e o crescente envolvimento de Estados e Organizações Internacionais em debates sobre o tema.

O Brasil manteve-se afastado das tratativas internacionais pela erradicação das munições cluster. Ocorreram vários fóruns internacionais pela negociação de um instrumento legalmente vinculante, com o Processo de Oslo, e o Brasil somente enviou representantes em duas conferências, na de São José da Costa Rica e na de Wellington, Nova Zelândia. Ressalta-se que, naquela, o Brasil declarou repúdio ao processo, e, nessa última, compareceu apenas com o *status* de observador. Além dessas duas, o país havia confirmado presença na Conferência do Peru, em maio de 2007, mas não enviou nenhum representante oficial. Dessa forma, o Brasil despontou como um dos únicos países na América Latina a posicionar-se contrariamente aos esforços humanitários demonstrados pelos demais países desse continente e do mundo.

Conforme se depreende das discussões que envolvem representantes do Estado brasileiro acerca do tema, especialmente da audiência pública realizada em 28 de novembro de 2007 na Câmara dos Deputados<sup>10</sup> – a qual contou com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, de Deputados Federais e de representantes da sociedade civil organizada – o país está se mantendo isolado do Processo de Oslo por reconhecer a importância que as bombas de fragmentação têm como um instrumento de defesa do território e dos interesses nacionais. Ainda, afirmam que esse tipo de munição funciona como estratégia de dissuasão, ou seja, como poder intimidatório do país. Ressaltam que um eventual uso dessa arma no futuro será feito de forma consciente e que, portanto, não pode ser banida das Forças Armadas Brasileiras.

---

<sup>10</sup> Íntegra da audiência pública pode ser ouvida em <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=00011467>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

Outra justificativa para manterem-se as munições cluster como um tipo de arma legal no Brasil é a possibilidade de serem lançadas de uma distância maior do alvo, havendo, assim, maior proteção dos combatentes brasileiros. Essas são algumas das razões explanadas pelo Ministério da Defesa.

Já do ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores, o local em que o tratado internacional está sendo negociado, ou seja, apartado dos foros tradicionais de negociação da ONU, constitui um impedimento para que o país participe das negociações. O governo brasileiro vale-se desse argumento para não se alinhar aos demais países que estão no processo de negociação. Porém, esse argumento é infundado uma vez que nos mesmos moldes foi firmado o Tratado de Ottawa em 1997 – o qual criou um instrumento internacionalmente vinculante pelo banimento das minas terrestres – em que o Brasil é signatário e cumpre de forma exemplar o que foi disposto naquele instrumento. Tal Tratado também foi negociado fora do âmbito da ONU e isso não constituiu absolutamente nenhum obstáculo para o sucesso na sua implementação e no seu cumprimento.

Os moldes em que o Processo de Oslo trabalhou na busca de um tratado pelo banimento das munições cluster são os mesmos que resultaram no Tratado de Ottawa. Além do mais, o curioso é que o Secretário-Geral da ONU, Sr. Ban Ki-moon, apoia explicitamente o Processo de Oslo, como bem se vê nas declarações compiladas na matéria veiculada no sítio das Nações Unidas<sup>11</sup> e também pela declaração que fez na abertura da Conferência Diplomática sobre Munições Cluster, em Dublin, Irlanda, em maio de 2008.

Dizem os representantes do Estado brasileiro que o Processo de Oslo carece de universalidade e afirmam que o assunto está sendo tratado na Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC).

---

<sup>11</sup> Ver matéria em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24581&Cr=clusters&Cr1=munitions>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

---

Porém, tal posicionamento não procede, pois o Processo de Oslo conta com uma adesão de países maior que a CCAC<sup>12</sup>.

De qualquer maneira, a sociedade civil internacional manifestou-se durante todo o Processo de Oslo para engajar os Estados que se mantinham afastados das negociações, com o intuito de dar efeito global ao tratado. O mesmo ocorreu e ocorre aqui no Brasil, em que a sociedade civil vem trabalhando para exercer pressão no governo brasileiro. Iniciativas já estão sendo tomadas nesse sentido, como, por exemplo, a realização da audiência pública citada anteriormente em que o assunto em pauta era justamente munições de fragmentação. Portanto, mesmo que o país não esteja disposto a discutir o tema no cenário internacional, internamente os debates estão começando a ganhar espaço.

Agora é tarde para o Brasil juntar-se à negociação do novo tratado, concluída com a adoção do texto na Conferência Diplomática sobre Munições Cluster, em Dublin, em maio deste ano (2008). Por outro lado, há tempo para o Brasil fazer-se presente em Oslo, em dezembro, e assinar a nova Convenção. Infelizmente, o país demonstrou, internacionalmente, hostilidade a toda a negociação. Como eminente líder na América do Sul e forte candidato ao Conselho de Segurança da ONU, o Brasil poderia e deveria mostrar sua iniciativa de caráter humanitário frente aos demais, pois se vê que os argumentos sustentados pelo governo brasileiro sobre o uso dessas bombas para garantir o território nacional quanto a respeito da inadequação do foro de negociação para o referido tratado, foram desconsiderados pela maioria dos países do mundo.

De forma clara e feliz, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, comentou sobre uma possível mudança na posição oficial do país ao afirmar, na Comissão de Relações Internacionais e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados:

---

12 O número total de Estados Partes na Convenção sobre Certas Armas Convencionais é de 105. Fonte: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/3CE7CFCoAA4A7548C12571C00039CBoC?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/3CE7CFCoAA4A7548C12571C00039CBoC?OpenDocument)>. Acesso em: 04 jul. 2008.

Acho que esse entendimento talvez possa ser revisto. Num caso desses, à luz, inclusive, do número de países latino-americanos que tiver assinado, vou fazer um estudo detalhado. É uma questão que merece um aprofundamento, sem dúvida<sup>13</sup>.

O Ministro Celso Amorim também considerou a bomba cluster “uma arma desumana e devíamos trabalhar para que ela fosse eliminada”. Parece que a possibilidade de manter-se isolado na América do Sul fez com que o Brasil acordasse para a nova Convenção.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade do uso, produção, transferência e armazenamento de bombas cluster é um evidente obstáculo à proteção internacional da pessoa humana, afetando a possibilidade da realização das três vertentes – direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados. A letalidade indiscriminada dessas armas, ainda que tenham utilidade militar, afeta populações civis durante e após os conflitos armados, o que relativiza a utilidade militar das armas se avaliado o conjunto dos seus efeitos.

Para a garantia de paz às presentes e futuras gerações, compete à sociedade contemporânea, por meio da sua organização política e jurídica internacional, estabelecer restrições intransponíveis a esse armamento, sob pena de se perpetuar o ambiente e os efeitos das guerras ainda após os armistícios, o que evidencia o paradoxo da “humanização” da guerra.

---

13 Artigo disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/06/17/materia.2008-06-17.4882961072/view>>. Acesso em: 04 jul. 2008.

---

# A CONVENÇÃO SOBRE AS MUNIÇÕES CLUSTER: DA FORÇA FORMATIVA À SUPERAÇÃO DOS DANOS A CIVIS

Cristian Ricardo Wittman,  
Gustavo Oliveira Vieira e Santiago Artur Berger Sito

## 1 OBJETO DA CONVENÇÃO: PROIBIÇÃO DO USO, PRODUÇÃO, ARMAZENAMENTO, TRANSFERÊNCIA E DESTRUIÇÃO DOS ESTOQUES DE BOMBAS CLUSTER

A Convenção sobre Munições Cluster, ou, como preferem alguns, em cacho, tem por objeto proibir o uso, a produção, a transferência e o armazenamento de munições cluster, bem como obrigações positivas específicas de destruição de estoque, limpeza de terrenos, assistência às vítimas e cooperação internacional de forma a assistir aos Estados-Membros que, por ventura, necessitem de assistência *lato sensu* para implementar tais obrigações.

O artigo 1º da Convenção estabelece as obrigações gerais no âmbito da aplicação do tratado, esclarecendo que cada Estado Parte se compromete “a nunca, e sob nenhuma circunstância: (a) Usar munições em cacho; (b) Desenvolver, produzir, adquirir de um modo ou outro, armazenar, conservar ou transferir a ninguém, direta ou indiretamente, munições cluster a menos que induzir alguém a participar em uma atividade proibida a um Estado Parte” segundo o estabelecido na Convenção.

Em relação aos países que tem munições cluster armazenadas, a entrada em vigor da normativa internacional os incumbe de separar e marcar as munições em proscrição, para que se realize sua destruição no menor prazo possível. Como limite, estabelece o prazo de oito anos a partir da entrada em vigor do tratado ao Estado, podendo, justificadamente, requerer aos Estados Partes uma ampliação do prazo para mais quatro anos.

Por mais que possa haver o entendimento de que o prazo, portanto, seria de doze anos, tal afirmação é errada. O prazo estabelecido é o menor possível, cujo primeiro limite são oito anos. Em decorrência de peculiaridades nacionais – dificuldades financeiras e operacionais, da complexidade do tipo de bomba a ser destruída e suas quantidades – há países, por exemplo, que beiram um bilhão de submunições. O pedido de extensão deve ser justificado e não necessariamente serão considerados quatro anos, mas o tempo necessário para sua conclusão.

A limpeza dos terrenos sob jurisdição ou controle dos Estados Partes deve ocorrer no tempo mínimo considerado, com o máximo de dez anos para ser concluída, desde a entrada em vigor do tratado para o Estado. Esse prazo é prorrogável no máximo por mais cinco anos, se não for possível atender ao primeiro prazo, cuja extensão deve ser submetida aos Encontros dos Estados Partes ou ao Encontro de Exame do tratado e justificado nos termos do artigo 4º da Convenção sobre Munições Cluster.

Um dos avanços significativos da referida Convenção em relação ao Tratado de Ottawa<sup>1</sup>, referente a minas antipessoais, diz respeito ao melhor detalhamento sobre a educação em relação aos riscos de minas e assistência às vítimas. Com a experiência adquirida no Tratado de Ottawa, os idealizadores do novo acordo já aplicaram esse conhecimento à Convenção, incluindo parâmetros mínimos para avaliação dessas atividades.

O esclarecimento dos motivos da Convenção fica confirmado com o artigo 19, ao definir que os demais artigos do documento não estão sujeitos a reservas. Quanto às medidas de transparências previstas pelo tratado, todo Estado Parte terá a obrigação de submeter ao Secretário-Geral da ONU um relatório anual informando o estado da implementação do tratado em relação ao se país.

---

1 CONVENÇÃO sobre a proibição do uso, armazenamento, produção e transferência de minas antipessoal e sobre sua destruição. Disponível em: <<http://www.icbl.org/treaty/text/portuguese>>. Acesso em: 15 mar. 2007.

---

## 2 A EXCEÇÃO ÀS BOMBAS PROIBIDAS PELO TRATADO: PROTEÇÃO DOS CIVIS OU RESERVA DE MERCADO?

Sempre um ponto delicado na negociação e, posteriormente, para a implementação de uma convenção de desarme humanitário, a questão de definições sobre o que será proibido e permitido é crucial para avaliar um texto legal quanto a sua eficácia em solucionar o problema que originou sua negociação.

Levando em consideração que a natureza da maioria das munições cluster é a de saturar uma grande área com a minimização dos esforços e da exposição dos combatentes ao conflito, não possuindo critérios de distinção para civis e gerando explosivos remanescentes que ameaçam as população locais, foi necessária a ponderação entre os critérios militares e os critérios humanitários no diploma.

Ao invés de proibir todas as munições que contivessem múltiplas submunições, acordou-se a proibição daquelas que tenham “sido desenhada(s) para dispersar ou liberar submunições explosivas, cada uma delas de um peso inferior a 20 quilogramas”, incluindo na definição “essas submunições explosivas”. No mesmo parágrafo (2) exclui-se da proibição:

- a) a submunição projetada para emitir luzes, fumaça, efeitos pirotécnicos ou radar ou uma desenhada exclusivamente com função de defesa aérea;
- b) a submunição desenhada para produzir efeitos elétricos ou eletrônicos;
- c) aquelas que, com o intuito de evitar efeitos indiscriminados de área, bem como os riscos que, trazidos pelas submunições sem explodir, reúnem todas as características:
  - I) cada munição contém menos de 10 submunições explosivas;
  - II) cada submunição explosiva pesa mais de quatro quilogramas;

- III) cada submunição explosiva é desenhada para detectar e atacar um objeto que constitua um alvo único;
- IV) cada submunição explosiva é equipada com mecanismo de autodestruição eletrônico;
- V) cada submunição é equipada com um dispositivo de auto-desativação eletrônico<sup>2</sup>.

Como não se trata, aqui, de defender certa tecnologia ou outra, mas analisar o texto adotado a fim de detectar seus avanços, cabe dizer que o próprio *caput* da alínea “c” traz os objetivos humanitários acima de qualquer permissão, ou seja, condicionando as submunições *permitidas* aos efeitos proibidos. Fica clara a intenção principiológica da proibição com base na indiscriminação e no efeito a longo prazo.

Também é necessário ponderar que tal definição proíbe a maioria, se não a totalidade, das bombas/munições cluster utilizadas até os dias de hoje, origem do problema de caráter humanitário que se pretende eliminar – sem restringir o Direito de cada Estado ter os meios adequados para a proteção dos seus nacionais e seu território.

No mesmo sentido, a *permissão* é dada a partir de critérios e características cumulativas, restringindo, de forma técnica, também os novos desenvolvimentos de bombas cluster. São cinco critérios que têm por base a confiança na tecnologia no que tange à capacidade distinção de objetos materiais como alvos únicos de cada submunição, o mecanismo de autodestruição eletrônico e a autodesativação eletrônica, sem olvidar da quantidade de submunições e seu peso, que permitem, também, uma categoria muito específica de arma com objetivos bastante pontuais.

Especificamente sobre o mecanismo disposto no inciso III do artigo 2, c, somente será permitido, somado às outras características, a submunição que distinga e tenha como alvo um objeto, ou seja, ape-

---

<sup>2</sup> Tradução livre dos autores.

---

nas um bem material em detrimento do que antigamente poderia ser aleatoriamente tanto uma bananeira quanto a torre de um aeroporto. Nesse sentido, o mecanismo tecnológico que permitirá tal submunição necessita atingir somente aqueles alvos que, praticamente, devem ser objetos/bens materiais individualmente concebidos para se adequarem ao critério de “alvo único”.

Já o mecanismo de autodestruição seria um mecanismo adicional ao que primeiramente inicia a detonação, a fim de assegurar a destruição da munição conforme seu propósito. Já a autodesativação relaciona-se com um componente interno que teria determinado tempo para sua irreversível exaustão, a exemplo de uma bateria elétrica, sem a qual a munição não poderia ser mais operada. O mecanismo de autodesativação supostamente seria acionado após a falha da primeira detonação ou após o mecanismo de autodestruição não surtir a utilidade para a qual foi desenvolvido<sup>3</sup>.

Por mais que exista uma diferença entre o campo teórico (aqui esboçado, na produção e seus testes que ocorrem em condições normais) e o campo de batalha (que ocorre nas mais diferentes e ímpares condições e possibilidades), acredita-se que a solução dos problemas de caráter humanitário não passam pela incorporação desses mecanismos de autodestruição ou de autodesativação, pois experiências pretéritas<sup>4</sup> comprovam que esses aparatos não resolvem. O único horizonte a ser seguido, sob o aspecto humanitário<sup>5</sup>, é a erradicação total das munições cluster.

---

3 Para mais informações sobre a falha de funcionamento das munições cluster, ver NORWEGIAN PEOPLES AID. *M85 – An analysis of reliability*. Disponível em: <<http://www.npaid.org/filestore/M85.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2009.

4 NORWEGIAN PEOPLES AID. *M85 – An analysis of reliability*. Disponível em: <<http://www.npaid.org/filestore/M85.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2009.

5 MARESCA, Louis. Cluster munitions: moving toward specific regulation. IN UNIDIR. *Disarmament forum*. Four 2006. p. 27-34. Genebra: United Nations: 2006, p. 27.

### 3 RELAÇÕES COM ESTADOS NÃO PARTES: A POSSIBILIDADE DA “INTEROPERABILIDADE”

Esse é o segundo tema mais polêmico do tratado: de acordo com o artigo 21 da Convenção de Oslo, depois de tecer as obrigações dos Estados Partes em encorajar os Estados não Partes a se tornarem membros do tratado internacional e de desencorajar o uso dessas armas por outros países, abre-se uma possibilidade bastante polêmica: o Estado Parte pode participar de ações militares onde outros Estados não Parte ajam em desconformidade com os atos proscritos pelo texto em estudo, em outras palavras, *usem munição cluster*.

Segundo o parágrafo 3º do artigo 21 da Convenção,

Sem prejuízo às previsões do artigo 1º desta Convenção e de acordo com o Direito Internacional, os Estados Partes, seu pessoal militar e seus nacionais, “poderão” – *may not can!* – se engajar na cooperação militar e em operações com Estados não Partes a desta Convenção que realizarem atividades proibidas a um Estado Parte<sup>6</sup>.

Nesse sentido, a tradução do texto em espanhol apresenta um equívoco que pode gerar controvérsias significativas na operação militar. Na tradução oficial do texto para o espanhol<sup>7</sup> consta que “poderão cooperar militarmente”, abrindo a possibilidade de se entender que é

---

6 Artigo 21, parágrafo 3 do inglês: “Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention and in accordance with international law, States Parties, their military personnel or nationals, **may engage in military cooperation and operations with** States not party to this Convention that might engage in activities prohibited to a State Party”.

7 3. Artigo 21, parágrafo 3º na tradução do espanhol: “Sin detrimento de lo previsto en el Artículo 1 de la presente Convención y de conformidad con el Derecho Internacional, los Estados Parte, su personal militar o sus nacionales **podrán cooperar militarmente y participar en operaciones** con Estados no Parte de la presente Convención que pudieran desarrollar actividades que estén prohibidas a un Estado Parte”.

---

na ação de uso das bombas cluster. Na verdade, poderão os Estados Partes serem membros da mesma operação militar, mas não cooperar com o uso, ou qualquer outra ação proscrita pela Convenção de Oslo.

Trata-se de uma exclusão de ilicitude ao texto, desnecessária, pois o parágrafo seguinte (artigo 21, 4º) esclarece que

nada no parágrafo 3º deste artigo autoriza um Estado Parte a: (a) desenvolver, produzir ou eventualmente adquirir munições cluster; (b) ao mesmo armazenar ou transferir munições cluster; (c) ao mesmo usar munições cluster; (d) para expressamente requerer o uso de munições cluster nos casos onde a escolha das munições usadas esteja sob seu controle exclusivo.

A cooperação militar, portanto, é em relação à operação militar e não em relação aos atos proscritos pelo tratado.

Salienta-se, aqui, a necessidade da leitura e operacionalização integrada de todos os pontos da Convenção, especialmente no que tange ao parágrafo 3º do artigo 21, que deve ser lido em consonância, sempre, com o seu parágrafo anterior – da obrigação do Estado Parte em desencorajar o uso de submunições cluster.

Steve Goose considera que não era necessário incluir esse sistema para a aprovação do texto final<sup>8</sup>. Faz parte da eloquente ausência dos Estados Unidos da América, cujos interesses foram tão defendidos pelos Estados presentes nas negociações. A interoperabilidade diz respeito principalmente à possibilidade de os Estados Partes da OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte – não serem responsabilizados quando as tropas militares de outros países fizerem uso dessas armas.

---

8 GOOSE, Steve. Anotações pessoais de Cristian Ricardo Wittmann em um pronunciamento público durante a Conferência Diplomática de Dublin sobre Munições Cluster. Dublin, maio de 2008.

Ainda assim, é importante entender que os nacionais envolvidos em operações conjuntas necessitam ter subsídios fáticos e materiais para provar, nacionalmente e também perante a Corte Penal Internacional, a tarefa realizada de dissuadir o aliado quanto ao uso de munições cluster para não estar sujeito a qualquer punição em relação aos atos praticados contrários a essa Convenção. Deve-se considerar, nesse sentido, que há a obrigação positiva do Estado Parte legislar penalmente em seu âmbito nacional para proibir os mesmos atos regulados pela Convenção na forma do artigo 9.

#### 4 UNIVERSALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Um dos pontos-chave de todo tratado internacional diz respeito à preocupação quanto à aceitação interestatal que o texto poderá alcançar. A universalização diz respeito, em primeiro lugar, ao número de Estados Partes de um tratado internacional, do qual se pode extrair as condições efetivas do texto gerar resultado pragmático positivo à vida das pessoas já afetadas ou no sentido preventivo. Como é possível prospectar a universalização da nova Convenção e quais suas perspectivas?

O artigo 17 da Convenção define que a entrada em vigor do tratado ocorrerá no primeiro dia do sexto mês a partir da data do depósito do trigésimo instrumento de ratificação, aceitação ou adesão. Esse tratado entrará em vigor em agosto de 2010. E para qualquer Estado que deposite seu instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão a partir da data de depósito do trigésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão, a Convenção entrará em vigor no primeiro dia do sexto mês a partir da data do depósito por parte desse Estado.

A adoção do texto se deu em Dublin por 111 países, dos quais 96 assinaram e 6 ratificaram. Necessário frisar que há uma similitude em

---

relação ao Processo de Ottawa<sup>9</sup>, pela proximidade de propósitos, políticas e convergência de grupos e pessoas, o que indica, possivelmente, que os Estados Partes do Tratado de Ottawa irão se tornar parte também do Tratado de Oslo.

Ainda que o Brasil esteja atualmente fora do processo, assim como ficou por bom tempo fora das negociações que resultaram do banimento das minas terrestres antipessoais, é bastante provável que retorne às discussões, assine e ratifique o tratado, como demonstrado em audiência pública pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim<sup>10</sup>: “[...] acho que esse entendimento talvez possa ser revisto. Num caso desses, à luz, inclusive, do número de países latino-americanos que tiver assinado, vou fazer um estudo detalhado. É uma questão que merece um aprofundamento, sem dúvida”

Se não for em um primeiro momento, a lógica humanitária e os problemas que o uso dessas bombas pode gerar em termos táticos e operacionais deverão se sobrepor à posição militar de reter todas as armas. Até porque a decisão final não cabe (mais) aos militares, e sim, no conjunto, ao Brasil. Não há razões suficientes para se manter a postura atual. Em realidade, pelo fato da demora, o Brasil deixou de participar das tratativas do texto, o que permitiria uma maior amplitude de negociação, permitindo maiores reivindicações/discussões, facilitando a assinatura e ratificação. Toda adesão, desse ponto de vista, é mais turbulenta do que um longo período de tratativas e negociações anteriores à feitura do texto do tratado.

No entanto, tudo indica que vários países, principalmente os mais armados do planeta, não irão aderir ao tratado (ao menos a curto

---

9 Cf. VIEIRA, Gustavo Oliveira. *Inovações em Direito Internacional: um estudo de caso a partir do Tratado de Ottawa*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006

10 Cf. AGÊNCIA BRASIL. *Brasil poderá aderir a acordo para acabar com produção de bombas cluster*. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/06/17/materia.2008-06-17.4882961072/view>>. Acesso em: 04 jul. 2008.

e médio prazo), como China, Estados Unidos e Rússia. O que também justifica o artigo 21, “c” sobre interoperabilidade, pois, naturalmente, em um primeiro momento, alguns países da OTAN se manterão de fora. Além dessas dificuldades, há o problema dos países mais isolados quanto aos sistemas de desarmamento e de direito humanitário, como Índia, Paquistão – até por força do conflito bilateral que mantém. E outros como Mianmar e Indonésia, ao que tudo indica, continuarão com uma postura de isolamento da comunidade internacional.

O número de Estados Partes é a maneira mais evidente de se prospectar a universalização de um tratado, no entanto, há outras também a serem consideradas. Um caso muito próximo, e que deixou um legado ao Processo de Oslo, diz respeito ao Tratado de Ottawa. Hoje, são 156 Estados Partes desse tratado, todavia muitos outros aderiram ao seu conteúdo mesmo sem obrigarem-se formalmente em relação ao texto, parando de produzir, armazenar, comercializar e até mesmo destruindo estoques de minas antipessoais. Mais ainda, há países que aderiram ao sistema de transparência do Tratado de Oslo, submetendo relatórios do artigo 7º da referida convenção sem estarem formalmente obrigados a tal.

Nesse sentido, é possível afirmar que a força demonstrada pela comunidade internacional na universalização formal e implementação do seu texto gerou um estigma tão severo em relação às minas antipessoais, que aos demais Estados restou pouco espaço para agir em contradição com o texto normativo.

Por mais que a universalização acabe sendo um tema sensível, faz-se mister aliar a esse pensamento os efeitos práticos de estigmatização da arma pela comunidade internacional. Nesse ínterim, a ausência de grandes potências não diminui a força normativa do instrumento, o que se verifica pelos impactos provocados por uma maioria ao decidir pela eliminação desse tipo de armamento desumano, corroborando o contexto de aplicação da Convenção de Ottawa, como exposto anteriormente.

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que a Convenção de Oslo, ao aproveitar o caminho aberto pelo Processo de Ottawa, reinventou o nível de consulta e cooperação entre Estados, ONGs e Comitê Internacional da Cruz Vermelha de uma forma original<sup>11</sup>. Houve, ainda, uma sofisticação do processo com a participação de parlamentares de diversos países ao longo das negociações.

O conteúdo mais expressivo do texto tem mensuração muito imprecisa e diz respeito à prevenção que surge da proibição da produção, uso, armazenamento, transferência e da destruição dos estoques de bombas cluster. Essa forma de salvar vidas humanas, silenciosa e anônima, incorpora ou (re)insere o sentido da humanidade nas relações (jurídicas) internacionais.

Pela impossibilidade fática de verificação, a qual se espera não ocorrer, acredita-se, teoricamente, na possibilidade de lidar com o problema de caráter humanitário, desde que associado com uma forte implementação que englobe transparência e cooperação entre os interessados, levando sempre em consideração a participação ativa da sociedade civil, bem como de organismos internacionais conectados ao tema.

A capacidade que terá o texto de transformar a realidade social na prevenção de mortes e mutilações de civis, ou seja, a sua força normativa, estará diretamente ligada ao grau de envolvimento e engajamento humanitário de todas as partes envolvidas com a problemática, da indústria aos setores militares, políticos, diplomáticos e, sem dúvida, da sociedade civil. Seu grau de envolvimento depende diretamente do convencimento das partes sobre as repercussões do texto na realidade social dos povos. E, quiçá, poderá servir de referência para o enfrentamento de (futuros) problemas humanitários.

---

11 MASLEN, Stuart. *Commentaries on Arms Control Treaties*. Vol. I. The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction. Oxford: Oxford, 2004, p. V.

### III

---

## ARGUMENTOS À OPINIÃO PÚBLICA: QUALIFICANDO O DEBATE

### O QUE VOCÊ ESTÁ FAZENDO PARA BANIR AS MUNIÇÕES CLUSTER?

Publicado nos auspícios da GWOA (*Global Week of Action*) da CMC

*Santiago Artur Berger Sito*

Dia 1º de março de 2009 comemorar-se-á o décimo ano de vigência da Convenção para a proibição de uso, estocagem, produção e transporte de minas antipessoal e sua destruição, o famoso Tratado de Ottawa. O objetivo é acabar com as fatalidades ocorridas em países afetados, como Guiné Bissau e Angola, principalmente com civis e crianças, desde a mutilação até a morte. O Brasil assinou o feito em 1997 e ratificou-o em 1999. No entanto, o país mantém 16.545 minas para treinamento, sendo que, em 2004, a polícia encontrou minas do mesmo lote declarado como retido pelo governo brasileiro em poder de traficantes no Rio de Janeiro. Isso sem mencionar que a cifra eleva o Brasil ao terceiro país com maior número de minas retidas para fins de treinamento. Mas, ao menos somos signatários. De todo continente americano, apenas dois países não são signatários do Tratado de Ottawa: Estados Unidos e Cuba. O ano de 2009, no entanto, trouxe ares diferentes. A nova liderança estadunidense exala esperança. O povo massacrado pela própria angústia consumista tem a chance de resgatar um passado glorioso. Barack Obama é essa luz. Suas ideologias

---

diferem dos governos anteriores. Ottawa pode ter uma nova chance. Lembremos que a bandeira de Obama dizia “change”. Cuba também goza dessa renovação. Com a passagem do poder de Fidel para seu irmão Raul, as relações com os EUA podem ser reatadas. Raul já se pronunciou afirmando que está disposto a conversar diretamente com Obama, sem intermediários. E Obama já afirmou que pretende relaxar o embargo comercial à Cuba. Nesse passo, o Brasil tem a oportunidade de também fazer a diferença. Ano passado, em Oslo, foi assinado o Tratado Cidadão Contra as Bombas Cluster (também conhecidas como agregadas) por 95 países. Trata-se de um tipo de munição que explode do ar, liberando centenas de minidispositivos que explodem ao se chocarem com o solo. Cerca de 10% falha, deixando no solo fragmentos prontos para explodir e acabam por funcionar exatamente como as minas terrestres. Embora a conexão seja altamente intrínseca com a questão das minas antipessoais, o Brasil não assinou. Além de não assinar, a posição era irretratável. Era. Recentemente, o Itamaraty abriu a discussão. O Brasil não pode deixar passar a chance de fazer a diferença.

## **O BRASIL, PELA PAZ E PELOS DIREITOS HUMANOS: CONTRA AS BOMBAS CLUSTER**

Publicado em 17 de Junho de 2009, no site [www.porumbrasilhumanitario.org](http://www.porumbrasilhumanitario.org)

*Gustavo Oliveira Vieira*

O primeiro ponto da lista de dez argumentos apresentados em prol da participação do Brasil na Convenção de Oslo, que normatiza a erradicação das bombas cluster, é sustentado pelo fato de o Brasil ser um país pacífico e que tem por tradição cultural e, sobretudo jurídica, o respeito aos Direitos Humanos. Portanto, o armazenamento, a produção e a exportação dessas armas é incoerente, não apenas com a tradição, mas, especialmente, com o princípio da prevalência dos direitos humanos e defesa da paz, que devem orientar a definição da política externa nacional.

Sob a arquitetura constitucional em vigor, é a União o ente federado competente para manter relações com estados estrangeiros e, no âmbito da União, é do poder executivo tal função ou, mais especificamente, do chefe do poder executivo, o Presidente da República, que exerce a referida atribuição com auxílio dos ministros. Tal definição de competência material é cláusula pétrea, pois sua eventual usurpação ou deslocamento representaria uma afronta ao princípio federativo ou à separação de poderes.

Todavia, as decisões para a política internacional realizadas em nome da República Federativa do Brasil encontram marcos delimitadores na própria Carta Política de 1988, que estão calcados na prevalência dos direitos humanos e na defesa da paz. Há balizadores constitucionais para nortear e limitar as decisões do Brasil em suas relações internacionais.

Ironicamente, apesar de haver freios e contrapesos interfuncionais, entre os poderes, quando o Brasil assina um tratado internacional, na medida em que a sua ratificação é condicionada à aprovação do Congresso Nacional, uma omissão do Brasil, ao não firmar um tratado internacional que se constitui como um marco jurídico pela construção de um mundo melhor para ser vivido, não encontra contrapeso em qualquer outro poder capaz de promover tal alteração.

Não seria o caso de se propor uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para se buscar um controle da política externa brasileira ou, pelo menos, para que essa seja realizada nos limites constitucionalmente estabelecidos?

A posição atual do Brasil é a de manter-se produzindo, exportando e armazenando armas que representam, por si só, flagrantes afrontas à construção de uma ordem internacional justa e solidária. Mais do que isso, sob aspecto interno, há violações dos princípios constitucionais que devem servir como balizadores do Brasil em suas relações externas. Um país que se quer líder deve construir sua autoridade, não como conhecidos sistemas unilaterais truculentos

---

e belicosos amorais, mas a partir de um exemplarismo em coerência entre políticas externas e internas, pela prevalência dos direitos humanos e defesa da paz, portanto, contra as bombas cluster.

## **UTILIDADE MILITAR LIMITADA VERSUS PREJUÍZOS HUMANITÁRIOS INTANGÍVEIS: A DESPROPORCIONALIDADE NA GEOGRAFIA REGIONAL**

Publicado em 26 de Junho de 2009, no site [www.porumbrazilhumanitario.org](http://www.porumbrazilhumanitario.org)

*Cristian Ricardo Wittmann*

Um dos principais argumentos em favor de que o Brasil se torne parte dos Estados signatários e partes da Convenção sobre Munições Cluster, que normatiza a proibição dessas armas, relaciona os aspectos geográficos e climáticos com a utilidade militar de tais munições. É consenso que um grande número das submunições (as pequenas bombas/granadas lançadas a partir da bomba principal) acaba por não explodir como deveria e contamina a região do ataque com restos explosivos que vitimam civis décadas após os conflitos, sem esquecer a falta de precisão de cada submunição.

Ao observar que o Brasil reserva o direito de utilizar essa arma, logo vem a pergunta: *aonde?* Qualquer possibilidade de conflito remete aos nossos países vizinhos ou até mesmo ao próprio território nacional. Quaisquer que sejam os cenários, há a certeza de que submunições irão falhar e somam-se a esse efeito os fatos de que 1) *as fronteiras e regiões brasileiras são altamente povoadas*; 2) *as condições geográficas e a vasta vegetação brasileira, em especial na Amazônia*. Desse modo, resultarão vítimas civis e uma problemática de caráter humanitário/ambiental que se prolongará por décadas depois de tal utilização.

As regiões, tanto no território brasileiro quanto no latino-americano, sendo altamente povoadas, não podem ser alvos, tendo em vista que a imprecisão e taxas de falha produzirão uma lastimável

quantidade de civis afetados por essas armas – a despeito da própria proibição pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados de ter civis como alvos em qualquer operação militar.

Já os aspectos geográficos tendem a aumentar consideravelmente as taxas de falha das submunições, causando, assim, uma contaminação exagerada e mais perigosa. Tendo em vista o artefato bélico possuir um design pequeno e, muitas vezes, com outros detalhes, como *ribanas* [alças de tecido, usadas para direcionar minimamente as submunições], aumenta o número de falhas ao explodir e a impossibilidade de previsão de onde estejam, pois a contaminação pode acontecer em 180 graus (no chão, acima de árvores, penduradas em plantações, casas, cercas), a exemplo do que se percebe em regiões já afetadas, como no sul do Líbano.

Além do fato da imprecisão, a questão geográfica regional impõe uma obrigação expressa de não utilização, pois a contaminação causaria um atraso no desenvolvimento de forma inimaginável, o que também causará um custo estratosférico para a posterior limpeza dessas áreas contaminadas.

Observando qualquer possível vantagem militar do uso, restamos, de forma veemente, proibir qualquer uso na nossa região, tendo em vista os prejuízos humanos que aconteceriam. Dessa forma, não cabe outra visão diferente da de urgir para que o Brasil venha a proibir as bombas cluster, como 98 países, em ritmo crescente, já fizeram.

## O (PSEUDO) PARADOXO DO CUSTO-BENEFÍCIO NO USO DAS BOMBAS CLUSTER

Publicado em 3 de Julho de 2009, no site [www.porumbrasilhumanitario.org](http://www.porumbrasilhumanitario.org)

Santiago Artur Berger Sito

Um dos argumentos do Itamaraty para manter-se fora do Tratado de Oslo é a força militar dissuasiva da munição em tela. Setores

---

industriais militares, principais defensores do armamento, alegam que sua capacidade destrutiva justifica sua manutenção, já que um país desejoso de se manter na liderança da região precisa de poderio bélico massivamente destrutivo sempre em condições de combate.

Essa seria uma das facetas do problema. E a outra? As campanhas internacionais (e nacionais) têm sido exitosas em demonstrar ao globo os malefícios dessa arma desumana. As perdas civis, as vítimas infantis, os reflexos econômicos, as degradações ambientais de toda sorte, tudo isso levado às últimas consequências mesmo anos após o conflito.

Com efeito, existe, na ONU, um acordo chamado Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) que visa a proibir e a restringir o uso de certas armas. Ele possui diversos protocolos, que abrangem diferentes armamentos. O protocolo V trata dos Explosivos Remanescentes da Guerra (ERG), ou seja, das munições utilizadas e que não explodiram. O que inclui as submunições cluster. Esse protocolo determina que os países que empregaram essas armas devem propiciar a limpeza dos terrenos atingidos e fornecer dados para auxiliar essa atividade, como mapas de bombardeamento, locais mais atacados, etc.. Notadamente, isso não acontece como deveria. Tivemos o exemplo recente de Israel que forneceu este ano os planos de bombardeio no sul do Líbano, despejado em 2006!

Algumas ONGs especializaram-se nesse serviço de limpeza. Os hiatos deixados pela sociedade internacional foram assim preenchidos por iniciativas sociais. Uma delas, a inglesa *The Halo Trust*, tem orçamento anual de US\$ 45 milhões, trabalhando com desminagens e limpezas de ERG por todo globo. Atualmente, trabalha na Somalilândia. A *Norwegian People's Aid* e *Mines Advisory Group* também realiza esse tipo de serviço.

Segundo o *Landmine Monitor Report 2008* (publicação da ICBL para informar as movimentações da campanha), foram destinados para desminagem e limpeza de ERG, educação, prevenção, tratamento das vítimas, etc., somente em 2007:

1. US\$ 86.3 milhões ao Afeganistão;
2. US\$ 37.3 milhões ao Iraque;
3. US\$ 30.8 milhões ao Camboja;

Esses três gastos mais expressivos mostram como se trata de uma atividade custosa. Em Moçambique, para a limpeza de 220 milhões de m<sup>2</sup> foram gastos US\$ 86 milhões, isso de 1996 até 2004. O custo gira em torno de 2,5 dólares cada m<sup>2</sup>, adicionado ao tempo de execução. De 1996 até 2007, a Campanha Internacional para Banir as Minas Terrestres já recebeu US\$ 3.75 bilhões, dos quais US\$ 1.7 bilhão foi utilizado apenas em desminagens e limpeza de ERG.

Isto não leva em conta o irreparável e dispendioso dano aos sobreviventes, o não desenvolvimento de países que deixam de investir em obras sociais para destruir minas ou desminar-se e o não uso de terrenos antes férteis, hoje minados.

Portanto, além das consequências desastrosas das submunicações que não explodem, tornando-se minas terrestres, existe o problema da limpeza das áreas. E é esse cálculo que não está sendo feito pelos países produtores, utilizadores, armazenadores e exportadores, inclusive pelo Brasil. Os custos de remoção tornam o armamento impraticável. Como disse Steve Goose, a tendência é secar esse mercado. Por isso, trata-se de um falso paradoxo. Só há perda, não há ganhos.

## **A ESTIGMATIZAÇÃO GLOBAL DAS MUNIÇÕES CLUSTER INVIABILIZA SEU USO E EXPORTAÇÃO, FRUTO DO DESGASTE POLÍTICO JUNTO ÀS COMUNIDADES LOCAL E INTERNACIONAL**

Publicado em 9 de Julho de 2009, no site [www.porumbrasilhumanitario.org](http://www.porumbrasilhumanitario.org)

*Júlia Marques Rebelato*

Há extrema necessidade de se criar um instrumento internacional juridicamente vinculante para por fim ao uso, transferência,

---

armazenagem e exportação das munições cluster, que causam danos inaceitáveis à população civil, particularmente às crianças, que são vulneráveis à ação das bombas de fragmentação. Desse modo, se definirá um marco de cooperação e assistência no cuidado e na reabilitação dos sobreviventes, na limpeza de terrenos contaminados, e será proporcionada a educação sobre os riscos dessa munição.

Até o momento, 98 países assinaram o Tratado de Oslo e, desses, 10 já o ratificaram. Para que a Convenção de Oslo possa entrar em vigor no âmbito do direito internacional são necessárias 30 ratificações. A partir disso, vinculam-se todos os termos da convenção para cumprimento dos prazos estabelecidos à apuração de terrenos contaminados e à destruição de remanescentes.

O mercado bélico mundial acabará por banir esse armamento, já que o seu uso ficará restringido pelo Tratado de Oslo, como assim confirma o artigo 21 da Convenção das Munições Cluster:

1. Cada Estado Parte deverá incentivar os Estados não partes na presente Convenção a ratificar, aceitar, aprovar ou aderir a esta convenção, com o objetivo de atrair a adesão de todos os Estados à presente Convenção.
2. Cada Estado Parte notificará aos governos de todos os Estados não partes desta Convenção, referido no n. 3 do presente artigo, das suas obrigações ao abrigo desta Convenção; devem promover as normas que estabelecem e devem enviar esforços para desencorajar os Estados que não são partes na presente convenção de utilizar munições cluster.
3. Sem prejuízo do disposto no artigo 1º da presente Convenção e em conformidade com o direito internacional, os Estados Partes, os seus efetivos militares ou nacionais, podem participar em operações militares e de cooperação com Estados não partes na presente Convenção que possa engajar em atividades proibidas para um Estado Parte.

4. Nada no nº 3 do presente artigo autoriza um Estado Parte: desenvolver, produzir ou adquirir outras munições cluster; para o próprio estoque ou transferência das munições cluster; a própria utilização das munições cluster, ou para pedir expressamente o uso de munições cluster, nos casos em que a escolha de munições é utilizada dentro do seu controle exclusivo.

Ademais, além das comunidades diretamente atingidas pelas munições cluster, a comunidade internacional (indiretamente atingida), solidária pela causa, tem demonstrado o alto grau de inviabilidade desse armamento e, desde 2003, luta em prol do seu banimento.

Como disse Steve Goose, diretor da divisão de armas da Human Rights Watch:

Desde a década em que o Tratado de Banimento das Minas surtiu efeitos, a arma tornou-se tão estigmatizada que é quase inconcebível que os Estados Unidos a usem novamente. Os Estados Unidos devem deixar de ser o homem ímpar de fora, para unir-se a seus aliados em proibir as minas antipessoal. É lamentável que os Estados Unidos e um punhado de outros Estados continuem a insistir na necessidade de utilizar uma arma que o resto do mundo está a proibir, porque provoca danos inaceitáveis aos civis.

E, para finalizar sua posição: “Mas estamos convencidos de que um novo tratado irá estigmatizar as munições de fragmentação a um grau tal que será difícil para qualquer país utilizá-las sem condenação internacional”.

Cabe aos demais países aliar-se ao movimento humanitário de banimento das bombas cluster e ao Processo de Oslo, para por fim aos danos que tais armamentos já causaram e os que ainda estão por vir.

---

## **MINAS TERRESTRES E BOMBAS CLUSTER: A CONTRADIÇÃO DE UM BRASIL (DES)HUMANITÁRIO**

Publicado em 27 de Agosto de 2009, no site [www.porumbrasilhumanitario.org](http://www.porumbrasilhumanitario.org)

*Santiago Artur Berger Sito*

O Brasil não é um lugar de tirania, embora já tenha sido. Nossas piores experiências ditatoriais, seja de esquerda ou de direita, criaram ânsias pela democracia que o tempo demorará fazer sublimar. Isso se reflete (ou deveria se refletir) em nossa política externa.

Desde as tratativas de 1997, quando ainda se reuniam os países para a formação de um tratado mundialmente abrangente, o Brasil fez uma escolha importante: abraçar os direitos humanos e ajudar os países afetados pelas minas terrestres. Em 1999, com a ratificação do Tratado de Ottawa, o país mergulhou no que a doutrina internacionalista chama de “exemplo de governança global”. Ottawa se tornou um paradigma, um farol que todos os tratados internacionais fora do âmbito da ONU pretendem atingir. A sociedade civil, organizada em conglomerados de ONGs, organizou, coordenou, militou e implementou (e ainda implementa) um modelo considerado, por alguns, divisor de águas na história do direito internacional público.

O Brasil fez parte disso. Colegas nossos fizeram parte disso. São exemplos de militância e crença de que só há um modo de construir democracia: a cooperação. Mas esse objetivo ainda resta distante. Trocando o armamento, (infelizmente) troca-se a política externa. Ao tratarmos da questão das bombas cluster, o Brasil não só não assina o Tratado de Oslo, mas ainda mantém indústrias produzindo e permanece tarifando normalmente as exportações. Foi o que aconteceu em 2008, na venda de R\$ 500.000.000,00 em sistemas de lançamento de foguetes ASTROS II, da Avibrás Aeroespacial, para o exército da Malásia.

A incongruência ressalta aos olhos. Por que permitir a produção e exportação de um armamento que, ao falhar, se transforma em

um engenho de guerra idêntico à mina terrestre, se já assinamos e ratificamos um tratado para banir essas armas? Alegar que o referido tratado (Oslo) não foi assinado porque feito fora do contexto da ONU, sendo que assinamos e ratificamos em 97 e 99 respectivamente, um tratado **feito fora do contexto da ONU** (que, aliás, registre-se, novamente, é um exemplo de governança global)? É no mínimo questionável essa flagrante contradição.

## **O BRASIL, A PAZ E OS DIREITOS HUMANOS: A COERÊNCIA FORÇA A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL À CONVENÇÃO DE OSLO**

Publicado em 17 de Agosto de 2009, no site [www.porumbrasilhumanitario.org](http://www.porumbrasilhumanitario.org)

*Gustavo Oliveira Vieira*

Um dos argumentos importantes em prol da participação do Brasil na Convenção de Oslo sobre a erradicação das munições em cacho ou cluster é o fato de vivermos em paz – ao menos se tomarmos a acepção de “paz” em seu sentido negativo e limitado à compreensão de ausência de conflitos armados com outros Estados – e a tradição jurídica de respeito aos direitos humanos no Brasil.

O Brasil não vai à guerra. Ao menos desde a Segunda Grande Guerra, os militares brasileiros não saíram da pátria não fosse para missões de paz – fora outras missões ligadas à formação, diplomacia, ou seja, segurança, mas nenhuma hipótese para guerrear. Há mais de meio século nossos militares treinam e, felizmente, sem ter que pegar em armas para defender o Brasil. Mais do que isso, é importante garantir que os eventuais conflitos armados, que infelizmente ocorrerão, sejam os mais limpos possíveis para a população civil mundial, e que se pense no pós-conflito – condições altamente prejudicadas pelo uso de bombas cluster.

O Brasil assumiu a tarefa de respeitar os direitos humanos. O Brasil é parte de todos os instrumentos de direitos humanos mais importantes

---

da atualidade sobre direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, para questões de gênero, infância, contra genocídio, tortura, em favor das pessoas com deficiência, e por aí vai. Um dos maiores exemplos é o Brasil ter se submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que estabelece uma jurisdição internacional na matéria.

Além do mais, os direitos humanos têm como princípio a universalidade, que reconhece a titularidade dos direitos a todos os seres humanos. Portanto, respeitar os direitos humanos não significa respeitar apenas direitos de brasileiros, mas não criar condições de violação de direitos humanos de qualquer membro da raça humana – que não se coaduna com o armazenamento, a produção e a exportação pelo Brasil dessas armas!

O assentimento da tradição jurídica brasileira da paz e os direitos humanos exigem coerência com sua política externa que, conseqüentemente, cobra a participação do Brasil à Convenção de Oslo sobre a erradicação das munições cluster. Pelo Brasil, mas também pelo exemplo, que um Estado-líder dá ao assumir tal postura.

## **A INDÚSTRIA BÉLICA BRASILEIRA E A PRODUÇÃO DAS MUNIÇÕES CLUSTER VERSUS A NECESSIDADE DE UMA POSIÇÃO HUMANITÁRIA DO BRASIL: A DICOTOMIA ENTRE O LUCRO E A VIDA**

Publicado em 17 de Agosto de 2009, no site [www.porumbrasilhumanitario.org](http://www.porumbrasilhumanitario.org)

*Felipe Matos Walter*

A maior dificuldade encontrada em qualquer movimento ativista que prima pela manutenção da paz ou pela garantia de um meio ambiente natural protegido está em conciliar as mudanças culturais e comportamentais com a questão econômica. E é embasado na justificativa econômica da produção das munições cluster que o Brasil defende a não assinatura do Tratado de Oslo.

A produção mundial de armamentos militares movimentava valores econômicos surreais. Somente no ano de 2008, segundo dados do SIPRI (*Stokholm International Peace Research Institute*), foram gastos com armamentos, em todo o planeta, cerca de um trilhão e duzentos e vinte e seis bilhões de dólares (US\$ 1.226.000.000.000,00), valor exorbitante que representa o investimento de, aproximadamente, US\$ 40.000,00 (quarenta mil dólares) por segundo em materiais bélicos.

Contudo, apesar da relevância econômica e da prosperidade do comércio armamentista internacional, o comércio e a indústria bélica brasileira não apresentam a mesma riqueza de valores; mesmo tendo uma vez figurado entre os dez maiores países exportadores de armamentos do mundo, a produção atual do Brasil é baixa.

No que diz respeito às munições cluster, sabe-se que duas são as indústrias responsáveis pela produção da arma no país, estas são a Avibrás Aeroespacial S.A e a Ares Aeroespacial e Defesa Ltda. Ainda, dados da ONG *Human Right Watch* apontam que essas empresas exportaram munições cluster para países como Irã e Iraque, conhecidos pelo cunho extremista e por terem cometido crimes contra a humanidade.

A produção das munições cluster por essas empresas é defendida pelo Ministério da Defesa do Brasil pelos seus benefícios econômicos, pois, além dos ganhos pelos valores exportados, envolvem, no processo de fabricação, outras doze empresas civis. O paradigma que se traça aqui é a irrelevância desses valores (que são baixos) frente aos danos de caráter humanitário que as munições cluster falhadas causam nas regiões afetadas.

Um terreno contaminado por munições cluster que não explodiram deixa de ser utilizado para a produção de alimentos ou criação de animais, o que gera desemprego, pobreza e a ruína do comércio das localidades atingidas, assim como a estigmatização das famílias que, além de ficarem pobres, ainda têm seus membros feridos, mutilados ou mortos pelas submunições.

---

Não bastasse o Brasil produzir e exportar a fonte do desrespeito humano, o caminho inverso da produção, qual seja, a manutenção e a destruição (na maioria das vezes pelo não uso e pelo envelhecimento) das munições e submunições consome uma grande quantidade de recursos, tornando os lucros das vendas quase nulo. Um exemplo dessa dicotomia é a situação da Espanha que, para destruir 5.589 munições cluster, informou a necessidade de gastar cerca de quatro milhões de euros (aproximadamente US\$ 5,25 milhões de dólares ou mais de dez milhões de reais).

Portanto, é injustificável o Brasil manter a produção desse armamento que não distingue civis e alvos militares, pois os valores levantados pelas exportações realizadas são baixos e as taxas de manutenção/destruição são altíssimas, a ponto de anular os lucros e até causar prejuízos. Ainda, não podemos esquecer que o fato do Brasil não viver a guerra em seu cotidiano, não ilide o país, como uma república democrática soberana e com forte liderança na América Latina, da responsabilidade de primar pelos preceitos humanitários.

## **A AUSÊNCIA BRASILEIRA NA CONVENÇÃO DE OSLO E O REFLEXO NEGATIVO NA AMÉRICA LATINA**

*Felipe Matos Walter*

A posição brasileira em não assinar a Convenção de Oslo, em dezembro de 2008, não é apenas contrária à nova tendência mundial de desarmamento e prevalência dos direitos humanitários. A inércia brasileira quanto ao tratado de Oslo causa, também, no âmbito regional, um grande mal estar para o Brasil, pois vai de encontro à política externa brasileira, principalmente quando o país se predispõe a figurar como o “líder” dos países emergentes sul-americanos.

O Brasil gastou milhões de reais com essa política internacional. Dentre seus esforços, estão o perdão de dívidas, doações de

armamentos, discussão quanto a questões energéticas e revisão de tarifas, o envio de tropas para missões de paz da ONU, assim como uma forte política social de inclusão e valorização humana. Contudo, de forma inexplicável e contrariando toda a sequência ideológica pacifista até agora manifestada, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil retrocedeu e manteve-se inerte, deixando de participar das negociações e da assinatura da Convenção de Oslo pelo banimento das munições cluster, arma discriminatória com alto índice de falhas, que acaba por atingir civis e militares indistintamente.

Dessa maneira, com o silêncio do Brasil em relação a uma questão tão delicada, em que os direitos humanos são o cerne da discussão e a tutela dos indivíduos e de sua dignidade como pessoas está no fim a ser alcançado, cria-se um mal estar diplomático. Primeiramente, o Brasil é signatário de um tratado que baniu uma arma semelhante, que são as minas terrestres. Ademais, manter a produção e a exportação desse vil armamento contradiz todas as diretrizes constitucionais brasileiras quanto aos direitos humanos elencadas no preâmbulo e nos artigos 1º ao 5º de nossa Carta Magna; exportar esse armamento é atestar contra suas prerrogativas fundamentais de respeito à vida, à dignidade humana e à paz, pois exporta uma arma que desrespeita os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário.

Essa atitude repercutiu de forma tão negativa no cenário internacional que um país vizinho do Brasil se viu ameaçado pela autoritária posição brasileira e deixou de assinar a convenção, mesmo tendo participado das negociações anteriores e manifestado publicamente a vontade assinar o tratado.

Assim, o Brasil não pode, se deseja despontar como o líder dos países latino-americanos, ou, ainda, dos emergentes mundiais, retroceder na sua proposta constitucional humanitária, percorrendo o caminho inverso àquele seguido pela comunidade internacional. Manter a produção e a exportação dessa arma que não faz a distinção entre

---

civis e combatentes, seja pelo poder de dissuasão, pelos benefícios econômicos, ou por não concordar que a Convenção de Oslo tenha se dado fora da competência da ONU, é seguir o falido e ultrapassado modelo westfaliano de exercer sua soberania.

## **NO DIA MUNDIAL DA DEFICIÊNCIA O BRASIL É QUESTIONADO SOBRE BOMBAS DE FRAGMENTAÇÃO**

Publicado em 3 de Dezembro de 2009, no site [www.porumbrasilhumanitario.org](http://www.porumbrasilhumanitario.org)

*Gustavo Oliveira Vieira*

*Rosangela Berman Bieler*

Cartagena sedia, esta semana, a 2ª Conferência de Exame da Convenção de Ottawa sobre a erradicação das minas terrestres. Este 3 de dezembro de 2009 celebra os 12 anos da Convenção de Ottawa e o 1º ano da Convenção de Oslo, também é o Dia Internacional das Pessoas com Deficiência. Três temas eminentemente ligados.

As minas terrestres antipessoais utilizadas ao longo de várias décadas no século XX, deixaram um legado de morte e sofrimento tanto durante quanto muito tempo após os conflitos armados. Estima-se que existam entre 300 e 400 mil sobreviventes de acidentes com minas em, aproximadamente, 100 países. Diariamente, estima-se que ocorram mais de 20 acidentes com minas antipessoais, fazendo com que as pessoas percam suas pernas, braços, a visão, etc.. *E, durante anos, o Brasil produziu e exportou minas terrestres antipessoais a vários países.*

A Convenção de Ottawa foi aberta para assinaturas em 1997, prevendo a proibição do uso, armazenamento, comércio, produção e a destruição dos estoques, além de estabelecer a responsabilidade pela assistência às vítimas. Hoje são 156 Estados partes desse tratado, incluindo o Brasil.

Outro armamento que pode funcionar como mina terrestre são as munições cluster (bombas de fragmentação). São bombas, como

uma espécie de contêiner, que se abrem no ar e dispersam dezenas ou centenas de submunições, tipo granadas, que devem explodir ao tocar o solo ou o alvo. Mas a imprecisão e as taxas de falha são altíssimas. Laos sofreu, entre os anos 60 e 70, ataques com 270 milhões de submunições cluster, estimando-se que 30% tenham falhado. Em 2006, Israel jogou, sob o sul do Líbano, quatro milhões de submunições, das quais um milhão, aproximadamente, falhou (Comitê Internacional da Cruz Vermelha). Essas submunições são sérias ameaças à sobrevivência e à integridade física das pessoas, que ficam mutiladas e/ou adquirem deficiências permanentes. O Brasil produz, exporta e armazena essas armas.

Um tratado internacional foi aberto para assinaturas no ano passado para erradicar as munições cluster (Convenção de Oslo). O Brasil não assinou a Convenção de Oslo. Assim como os milhares de minas antipessoais brasileiras ainda existentes, bombas ainda hoje produzidas no Brasil estão sendo utilizadas mundo afora e ameaçando ampliar o número de vítimas e pessoas com deficiência.

Apenas no âmbito da América Latina e dos Países de Língua Portuguesa, os seguintes países estão afetados por minas antipessoal e/ou por bombas clusters: Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Colômbia, El Salvador, Malvinas/Falklands, Peru, Equador, Nicarágua, Venezuela, Chile, entre outros.

É preciso que o Brasil assuma imediatamente sua responsabilidade no âmbito da cooperação internacional Sul-Sul e estabeleça políticas e programas de assistência às vítimas de minas terrestres, bombas cluster e às pessoas com deficiência, suas famílias e comunidades em geral.

É também impositivo, pelos princípios constitucionais que devem reger a política externa brasileira e pela coerência com a postura em prol dos direitos humanos assumida pelo Brasil, por meio da ratificação da Convenção pelos Direitos das Pessoas com Deficiência e Convenção de Ottawa, que o Brasil se torne parte da Convenção de Oslo, prevenindo futuros acidentes causados por armas produzidas no nosso país.

---

Celebremos o Dia Mundial das Pessoas com Deficiência (3 de Dezembro) e o Dia Mundial dos Direitos Humanos (10 de Dezembro) unindo nossas vozes em apoio e solidariedade a um mundo livre de violência, onde todas as pessoas vivam sem essas ameaças, com dignidade e direitos iguais.

**Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo**

*- Haciendo nuestra parte en la construcción de  
una sociedad para todos y todas -*

**ENTREVISTA CONCEDIDA PELO  
PROF. GUSTAVO OLIVEIRA VIEIRA AO  
INSTITUTO HUMANITAS SETEMBRO DE 2009<sup>1</sup>**

**BOMBAS CLUSTER: A POSIÇÃO BRASILEIRA**

O conceito de segurança precisa ser revisto. É preciso focar “na segurança humana que conceba a soberania como a responsabilidade dos estados de protegerem os cidadãos, e não suas armas”

*Por Patrícia Fachin*

As bombas cluster, também conhecidas como bombas cacho, “podem funcionar como minas terrestres”, escreve Gustavo Oliveira Vieira, em entrevista concedida, por e-mail, à *IHU On-Line*. Isso porque elas se abrem e se espalham antes de tocar o solo, difundindo o impacto das explosões. Ao se abrirem no ar, explica, “projetam dezenas ou centenas de submunições que passam a funcionar ao modo de granadas que, por sua vez, deverão explodir ao tocaram o solo”. Contrário à

---

\* Publicada on-line e na *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, n. 306, Ano IX, São Leopoldo, 31.08.2009, ISSN 1981-8469, p. 52-55. Disponível em: <[http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_eventos&Itemid=26&task=evento&id=271](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_eventos&Itemid=26&task=evento&id=271)>.

fabricação das bombas cluster, o professor frisa que as taxas de falha são altíssimas. Como exemplo, cita os quatro milhões de submunições jogadas por Israel no sul do Líbano, em 2006. Segundo ele, estimativas mostram que, aproximadamente, um bilhão falhou.

O Brasil é produtor, armazenador e exportador dessas armas e essa é uma das justificativas para que o país não apoie negociações internacionais de combate a esse modelo de armamento. Na opinião de Vieira, o impedimento brasileiro está relacionado ao comércio internacional: “Foi liberada, ano passado, uma exportação dessas armas com mais de meio bilhão de reais”, informa. Segundo o pesquisador, “a delegação brasileira inclusive no ano passado chamou um diretor da indústria fabricante dessas armas para a negociação da Convenção sobre Certas Armas Convencionais CCAC – dando mais um indício que a preocupação primordial pode ser comercial e econômica”.

Para ele, iniciativas como essa representam uma afronta aos princípios constitucionais que devem guiar a política externa brasileira. “A Constituição brasileira no seu artigo 4º estabelece como princípios a defesa da paz, a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Esses princípios não são opcionais, possíveis de aderir por conveniência, eles deveriam vincular cada uma das decisões do Brasil nas relações internacionais”, complementa.

### **IHU On-Line - Quais são as características e os perigos causados pelas bombas cluster? Elas podem ser comparadas a minas terrestres?**

**Gustavo Oliveira Vieira** - As bombas cluster – também chamadas de submunições cluster, bombas cacho ou de fragmentação – são artefatos bélicos jogados do ar ou do solo por meio de um contêiner e, ao se abrirem no ar, projetam dezenas ou centenas de submunições que passam a funcionar ao modo de granadas

---

que, por sua vez, deverão explodir ao tocarem o solo ou o alvo. O problema é que as taxas de falha são altíssimas (dos quatro milhões de submunições jogadas por Israel no sul do Líbano, em 2006, estima-se que um milhão falhou), a imprecisão é grande (varia conforme o tipo de solo, inclinação, vento, pressão, manutenção do artefato, etc.) e o poder explosivo é muito grande, muitas com potencial para penetrar blindados.

Dessa forma, podem funcionar como minas terrestres, gerando um efeito indiscriminado, durante e após os conflitos, e acionadas pela própria vítima... O problema é que os Estados armazenam bilhões dessas submunições e não havia, até a Convenção de Oslo, aberta para assinaturas em dezembro último, um instrumento legal vinculante que regulasse esse armamento.

**IHU On-Line - O que significa a posição da diplomacia e dos militares brasileiros que se demonstram contrários a negociações de acordos sobre esse armamento e, em especial, a rejeição brasileira ao Tratado de Oslo? Há justificativas para tal decisão?**

**Gustavo Oliveira Vieira** - O Brasil é produtor, armazenador e exportador desse tipo de arma. Parece extremamente lógico que os militares não queiram abrir mão de nenhuma arma que possa ter utilidade militar, ainda que marginal. Mas a decisão é do Itamaraty. E a justificativa variou.

Primeiro o MRE questionou a legitimidade do processo de Oslo de negociação, que o único fórum correto seria aquele da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC). No entanto, isso jamais impediu o Brasil de ser parte de tratados internacionais. Tanto as Convenções de Genebra que o Brasil promove quanto o Tratado de Ottawa sobre erradicação das minas terrestres foram negociados fora da ONU. Mas tem

todo apoio da ONU, do próprio Secretário-Geral, das suas agências, enfim, e depois de fechados retornam à ONU para operacionalização. Ora, as negociações no âmbito da CCAC só ocorrem por consenso – e consenso com os Estados membros da CCAC não tem condições de enfrentar problemas de caráter humanitário. Se um se opõe, não sai, ou fragiliza o texto – foi o que ocorreu com o tema das minas. Ademais, é bem menos universal, pelo número de Estados Partes que a Convenção de Ottawa, por exemplo, que conta hoje com 156 Estados, enquanto a CCAC não chegou a 100.

Depois do texto do tratado de Oslo, concluído nas negociações, o MRE o rechaçou por considerá-lo discriminatório, pois não considera as bombas cluster quando combinar sistemas de segurança e precisão, como a orientação por sensores, autodestruição eletrônica, autodesativação, com menos de dez submunições e mais de quatro quilos cada submunição. Nós, como campanha internacional pela erradicação bombas clusters (CMC), como sociedade civil organizada participando do processo, buscamos um tratado sem qualquer exceção – que erradicasse todas. O Brasil não quis participar das negociações. De toda forma, realmente essa exceção exige mecanismos importantes para amenizar o problema de relevo humanitário e banir todas as submunições clusters até hoje utilizadas.

O que não é dito pelo Itamaraty é a questão do comércio internacional. Foi liberada, ano passado, uma exportação dessas armas com mais de 500 milhões de dólares. Talvez a causa maior. O que aponta à direção de um pragmatismo amoral da política externa brasileira.

A meu ver, isso representa uma afronta aos princípios constitucionais que devem guiar a política exterior do Brasil. A Constituição brasileira, no seu artigo 4º, estabelece como

---

princípios a defesa da paz, a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Esses princípios não são opcionais, possíveis de aderir por conveniência, eles deveriam vincular cada uma das decisões do Brasil nas relações internacionais.

**IHU On-Line - Os militares brasileiros alegam que não utilizam essas bombas. O que justifica, então, tanta resistência em banir a fabricação desses armamentos?**

**Gustavo Oliveira Vieira** - Os militares brasileiros não vão à guerra para defender o Brasil há mais de 60 anos. Por isso, também não usam essas armas. E está certo, faz parte da nova lógica internacional de cooperação, militares preparados para apoiar a construção da soberania na Amazônia, missões de paz, crises internas, enfim. Ainda assim, na lógica militar, não faz sentido abrir mão de qualquer arma. Mas quem decide não pode utilizar uma lógica militar, mas olhar o todo. O Brasil decidir isso é considerar que todos podem agir também dessa maneira. E como líder mundial, o Brasil oferece um exemplo que puxa outros países consigo. É uma questão de política interna, voltada para o mundo. Será uma política belicosa ou pacifista?

**IHU On-Line - Militares brasileiros dizem ainda que as munições cluster são mais eficazes que outros armamentos e, além disso, são acessíveis a países com forças relativamente menores. Considerando posições como essa, o senhor acredita que é possível chegar a um consenso internacional?**

**Gustavo Oliveira Vieira** - Sendo realista, inexistente solução tudo ou nada. Uma solução única para todos os males mundiais. Se pensar-

mos assim, nunca vamos dar um passo à frente no sentido da paz ou dos direitos humanos. É preciso reduzir a complexidade e avançar passo a passo. Esse é um passo concreto que podemos avançar – acabar com as bombas cluster. Se não o mundo, grande parte dos países do mundo. O que, por sua vez, tem a capacidade de gerar um estigma de tal monta que mesmo os países não parte dessa Convenção de Oslo poderão se ver impedidos de usar tal armamento.

Consenso absoluto é infelizmente impossível. Veja o caso das minas terrestres antipessoais. Dezenas de milhões de minas plantadas no planeta. Também são armas de pobres, como se diz, matando pessoas mais pobres ainda em quase cem países. E alguma utilidade militar as minas teriam. Agora, a produção caiu de 50 países, na década de 90, para menos de dez, dois países apenas as usaram no último ano – sendo que chegaram há muitas dezenas. Mas, quem mais tem utilizado são as guerrilhas – os atores armados não estatais. O trabalho está dando muito resultado. Dezenas de milhões foram destruídas para implementação do Tratado de Ottawa – veja o sentido preventivo, parou a produção, destruíram estoques... o futuro está sendo preservado, e isso é difícil de contabilizar.

Se o consenso é impossível, um passo a frente de cada vez é, sem dúvida, necessário.

**IHU On-Line - O Brasil tem uma forte campanha contra o desarmamento e, ao mesmo tempo, se opõem ao banimento das bombas cluster. Isso é uma contradição?**

**Gustavo Oliveira Vieira** - A meu ver sim. O Brasil e o MRE têm posições exemplares em muitos aspectos. Veja o caso do desarmamento nuclear. O Brasil, a partir da embaixada para desarmamento em Genebra, com o Embaixador Soares e o Conselheiro Julio

---

Laranjeira, está tentando um programa de ação para o desarme nuclear. Algo fundamental para a própria espécie humana. No campo dos direitos humanos, o Brasil é parte da grande maioria de instrumentos internacionais e se submeteu à Corte Interamericana de Direitos Humanos (coerente com o que diz a Constituição e inclusive o artigo 7º da ADCT, que indicava que o Brasil propugnaria por um tribunal internacional de direitos humanos). Falta esse passo agora, das bombas cluster.

Ainda assim, o Brasil tem positivamente tentado negociar um protocolo no âmbito da CCAC para regular bombas cluster. Isso não resolverá o problema humanitário e por isso, não é suficiente, mas é muito mais do que nada. Será um passo positivo, se sair.

**IHU On-Line - Como percebe a proposta de lei do deputado Fernando Gabeira para o fim da fabricação dessas bombas no Brasil? Esse projeto demonstra que o Brasil está disposto a rever sua posição quanto à produção das bombas cluster?**

**Gustavo Oliveira Vieira** - O deputado Fernando Gabeira é uma voz lúcida, mas, infelizmente, minoritária no Congresso Nacional. Há milhares de projetos de lei. A proposta dele tem muito a ver com a necessidade de se pautar o tema no Congresso. É preciso que se debata o tema, que seja levado à esfera pública.

**IHU On-Line - A que o senhor atribui o avanço da corrida armamentista na América Latina e no mundo de modo geral?**

**Gustavo Oliveira Vieira** - À ausência de um projeto civilizatório global. Os estados gastaram, no ano passado, 1,4 trilhões de dólares em defesa e armas. Sendo que o mundo poderia acabar com

a fome com pouco mais de 60 bilhões. A sociedade internacional demonstra com isso uma incoerência trágica. Sinal de que a fome e a morte de milhões de pessoas são muito mais um problema de vontade política do que de falta de recursos.

Sobre o armamentismo, cada região e cada país têm um contexto interno e internacional muito peculiar. No caso do Brasil, o aumento do orçamento militar tem, em grande parte, a ver com o sucateamento dos instrumentos e salários. É preciso meios, mas no século XXI penso que conhecimento é tão ou mais importante para se garantir soberania quanto as armas. Um exemplo é o caso da Amazônia. É óbvio que nosso conhecimento e, conseqüentemente, soberania sobre a Amazônia é ainda precário. Culpa da falta de armas? Não, certamente que não, mas da política interna e da falta de conhecimento que temos da região, das espécies e até das pessoas que moram lá. A concepção de soberania para o século XXI mudou. Não pode mais ser a westfaliana do século XVII. Será que as armas não têm hoje uma importância mais econômica que de segurança, efetivamente? Senão, quais seriam os inimigos do Brasil?

O próprio conceito de segurança precisa ser revisitado. Da segurança nacional, de meados do século XX, é preciso focar, hoje, na segurança humana que conceba a soberania como a responsabilidade dos estados de protegerem os cidadãos e não suas armas.

**IHU On-Line - Como construir a paz por meio do Direito Internacional? Isso é possível, considerando que os países apresentam interesses diferentes?**

**Gustavo Oliveira Vieira - As coletividades sempre terão que apontar interesses diferentes. Isso é fundamental para uma construção**

---

democrática. Ainda que a democracia no sistema internacional seja um dos seus grandes défices.

Por outro lado, a construção da paz por meio do direito e por meio do direito internacional é uma resposta que muitos autores renomados se debruçam (Kelsen, Bobbio, Höffe, Habermas, entre muitos outros). Sabemos como não é. E certamente não é pensando apenas nas questões internas. Os estados precisam passar a definir suas políticas internas e internacionais, tendo como referência a construção de uma sociedade mundial<sup>1</sup>.

## QUEM TE VIU E QUEM TE VÊ, ITAMARATY<sup>2</sup>

*Daniel Mack e Denis Mizne (Instituto Sou Da Paz)*

O Itamaraty, por duas vezes nos últimos dias, fez o Brasil passar vergonha em temas ligados a armamentos.

O Ministério das Relações Exteriores brasileiro definitivamente teve uma semana para esquecer. Reconhecido internacionalmente por seus pares como um dos quadros diplomáticos mais profissionais do

---

### 1 Leia mais...

As **Notícias do Dia** do sítio do IHU ([www.ihu.unisinos.br](http://www.ihu.unisinos.br)), publicou uma série de matérias sobre as bombas cluster e a não adesão do Brasil aos acordos propostos até o momento. Confira:

- *Bomba “cluster”, brasileira, usada em ataque gera polêmica internacional*, publicada em 04/03/2008;
- *Brasil vota contra o “mais importante tratado de desarmamento”*, publicado em 11/06/2008;
- *“Nunca mais bombas em “cluster”. Mas os países produtores, entre os quais o Brasil, não concordam”*, publicada em 11/06/2008;
- *Desarmamento: o Brasil dá um passo para trás. Entrevista especial com Daniel Mack*, publicada em 05/07/2008;
- *Brasil rejeita banir bombas de cacho*, publicada em 04/12/2008;

2 Artigo de opinião publicado na *Folha de S. Paulo*, em junho de 2008.

mundo, o Itamaraty, por duas vezes nos últimos dias, fez o Brasil passar vergonha em temas ligados a armamentos.

No dia 30/5/2008, sexta-feira, a diplomacia brasileira esteve ausente - como tem sido praxe no processo - no desfecho histórico do que foi considerado o “mais importante tratado de desarmamento” dos últimos dez anos.

Lamentavelmente, o Brasil não estava entre os 111 países que se reuniram em Dublin (Irlanda) para determinar o total banimento das bombas cluster, armamento moral e tecnologicamente obsoleto considerado o grande vilão desumano de todos os conflitos em que foi utilizado.

Na sua ausência, o Brasil escolheu ficar ao lado de Estados Unidos, Rússia, China, Israel e Paquistão, em vez de apoiar seus tradicionais aliados regionais, como Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e México.

O Brasil produz, exporta e estoca bombas cluster, que, além de atingirem áreas de até quatro campos de futebol quando arremessadas, muitas vezes falham ao tocar o solo e tornam-se pequenas minas terrestres à espera de uma criança que as detone sem intenção e sofra morte ou mutilação.

Apenas dois dias depois, lemos reportagem no *Estado de São Paulo* afirmando que o Itamaraty e o Ministério da Defesa teriam permitido a exportação de uma aeronave Super Tucano da Embraer para uma subsidiária da empresa norte-americana Blackwater, conhecida como o maior exército mercenário do mundo e sob investigação do Congresso dos Estados Unidos por supostas graves violações cometidas nas suas atividades na Guerra do Iraque.

A notícia foi confirmada por executivos da Embraer e da Blackwater, mas não mereceu nenhum comentário oficial do Itamaraty e da Defesa - instâncias responsáveis por liberar as exportações bélicas do país -, após meses de negativas sobre o negócio. É especialmente incompreensível que o Brasil viesse a armar uma empresa que participa ativamente de uma guerra que nosso governo

---

repudiou fortemente, usando de posições diplomáticas e retóricas das mais contundentes para reiterar sua oposição à ação dos EUA no Iraque. Onde fica o princípio de não intervenção, tão caro à nossa diplomacia? Vende-se a liderança moral do país na região - suposto pilar da política externa brasileira - pela bagatela de US\$ 4,5 milhões, valor do contrato com a Blackwater?

Se confirmada, tal exportação é imoral e irresponsável, mesmo que venha a ser tecnicamente legal (sobre o que há dúvidas). É exatamente esse tipo de exportação que a sociedade civil organizada ao redor do mundo tem lutado para evitar quando apoia, na ONU, o Tratado de Controle do Comércio de Armas (ATT, na sigla em inglês), que não permite exportações de armas usadas contra civis ou em conflitos deflagrados. O ATT é um mecanismo imprescindível para impedir que transferências irresponsáveis de armamento alimentem os conflitos, a pobreza e as violações graves dos direitos humanos em todo o mundo.

No caso das bombas cluster, ao Brasil resta fazer um mea-culpa e concluir que o mercado de exportação internacional para o armamento está em via de extinção, que o argumento diplomático do “fórum inadequado” caducou com a aceitação quase universal de processo alternativo (como foi no caso das minas terrestres) e abandonar o frágil argumento militar de “dissuasão estratégica” (será que o Paraguai vai invadir o Brasil se o país não tiver bombas cluster?).

*O Brasil pode assinar o tratado em dezembro, em Oslo (Noruega).*

Quanto à exportação da aeronave da Embraer, esperamos urgentemente algum tipo de explicação para tão controvertida decisão, mesmo temendo que não exista uma que seja minimamente razoável. Que a proteção e a venda de armamento sejam as prioridades do Ministério da Defesa (e das indústrias bélicas brasileiras), vá lá. Mas o Itamaraty, a cara do Brasil frente ao mundo, não pode ficar

completamente prostrado, permitindo que interesses comerciais e militares determinem as posições de nossa renomada diplomacia em temas de tal importância.

## CRISE HUMANITÁRIA MADE IN BRAZIL?<sup>1</sup>

*Cristian Ricardo Wittmann*

*Campanha Brasileira Contra as Minas Terrestres*

*Daniel Mack*

*Instituto Sou Da Paz*

*Vanessa Pugliese*

*Associação Vida Brasil*

No dia 13 de agosto de 2008, o fim do conflito entre Israel e o Hesbollah, no sul do Líbano, completou dois anos. Foi lá que ocorreu o último uso de bombas cluster, armamento moral e tecnologicamente obsoleto que, se não vier a ser efetivamente banido, poderá causar outra catástrofe contra a humanidade no futuro. As bombas cluster – anteriormente usadas em locais como Laos, Camboja, Angola, Sérvia e nas Ilhas Malvinas – trazem consequências de dimensão humanitária para os civis libaneses até os dias de hoje, já que os restos de explosivos continuam matando indiscriminadamente e impedindo o desenvolvimento econômico das comunidades afetadas: as bombas atingiram cerca de 900 áreas de ataque, fazendo mais de 200 vítimas civis, a grande maioria crianças. A despeito da tragédia no Líbano, o Brasil mantém a vergonhosa posição de continuar produzindo, armazenando, exportando e defendendo a legalidade das bombas cluster.

Em maio deste ano, em Dublin, 107 países finalizaram um novo tratado internacional – a Convenção sobre Munições Cluster – para banir esse armamento, mas o Brasil esteve ausente. Após o histórico acordo, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, comentou

---

<sup>1</sup> **CORREIOBRAZILIENSE** • Brasília, sábado, 16 de agosto de 2008, p. 25.

---

que, pessoalmente, é contrário ao armamento, mas faticamente nada tem sido feito por parte do governo para proibir essas terríveis armas. Parece que ao governo brasileiro mais vale se apegar a um imobilíssimo conflito hipotético para produzir armas que não conseguem distinguir civis de alvos militares, deixando vítimas feridas e mutiladas. O Brasil, que ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, é o mesmo que contribui para a criação de novas situações de deficiência no mundo.

Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile, México e quase todos os países latino-americanos estiveram em Dublin produzindo o texto e são esperados em dezembro em Oslo, Noruega, para assinarem o novo tratado. Ao que tudo indica, o governo do presidente Lula está abandonando seus históricos parceiros regionais e, em vez de proibir, como seus vizinhos, uma arma inaceitável, tem preferido aliar-se aos Estados Unidos, Rússia, China, Israel e Paquistão, outros países contrários ao tratado.

Fica a dúvida: que política externa é essa? Onde ficam os direitos humanos da população civil que não tem nada a ver com o conflito, das vítimas dessa bomba, das comunidades afetadas, dos países em desenvolvimento? Há grave crise de caráter humanitário gerada pelas bombas cluster e a comunidade internacional está tomando uma atitude. E o Brasil, presidente Lula, vai proibir as bombas e assinar a nova convenção humanitária ou vai continuar produzindo e exportando esse problema? O Líbano pode parecer longínquo geograficamente, mas a conexão com o Brasil – que tem mais de 6 milhões de habitantes de origem libanesa – pode ser sentida tragicamente durante os ataques em 2006, já que ao menos sete cidadãos brasileiros, incluindo três crianças, foram mortos pelas bombas israelenses.

Na ocasião, o governo brasileiro ajudou a retirar quase três mil pessoas do Líbano, enviou toneladas de medicamentos e alimentos angariadas pela comunidade libanesa e condenou diplomaticamente

os ataques. Em carta ao governo libanês, o presidente Lula se disse “profundamente chocado, indignado e consternado com os violentos bombardeios israelenses”, enquanto o ministro Amorim condenou, “nos termos mais veementes, o uso indiscriminado da força, que resultou na morte de grande número de civis inocentes”. Condenamos os ataques, mas não os atroz métodos usados? Apesar da tragédia desumana, nos recusamos a apoiar o processo que pode evitá-la no futuro – e continuamos a produzir e exportar essas armas?

Não se tem notícias de que bombas brasileiras tenham sido usadas no Líbano, mas o governo brasileiro vai esperar que bombas cluster de fabricação brasileira vitimem civis para tomar uma atitude? Esperamos que o Brasil vá a Oslo e se junte ao resto do mundo que diz não às bombas cluster.

## TENTANDO EXPLICAR O INEXPLICÁVEL<sup>1</sup>

*Por Daniel Mack,*  
coordenador de controle de armas do Instituto Sou da Paz

Dia desses, um amigo – imaginário, mas extremamente bem informado – me pergunta:

- Não faz um ano que o Brasil teria passado vergonha na Noruega?  
- Sim – respondi – exatamente um ano atrás, 94 países se reuniram na gélida Oslo para assinar tratado banindo as chamadas bombas cluster, armamento tecnologicamente e moralmente obsoleto, que tem como principal consequência matar e mutilar civis após os conflitos em que foram usadas, muitas vezes depois de décadas. A assinatura do tratado – que foi considerado por especialistas o instrumento internacional de cunho humanitário mais importante da última década – infelizmente não contou com a presença do governo brasileiro.

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.soudapaz.org/Default.aspx?alias=www.soudapaz.org/semfronteiras>.

---

Desde então, mais nove governos assinaram o tratado de Oslo e 24 já o ratificaram, fazendo com que faltem somente seis ratificações para atingir as 30 necessárias para o *entry into force*, ou seja, que o torne lei internacional. E o Brasil continua às margens da história...

- Porém, o Brasil certamente deve ter motivos de princípio pra não assinar, não? Por que com certeza nosso país não fabricaria...

Interrompo meu amigo.

- Produz, sim, especialmente o sistema Astros-II da Avibrás de São José dos Campos.

- Ah, mas deve ser só pra manter nossas Forças Armadas bem equipadas, treinamento, essas coisas. Não lucraríamos com isso!

- Então, em 2007, o Brasil vendeu 18 unidades do sistema de armamento para a Malásia, para ser entregue em 2009, venda estimada em mais de US\$200 milhões. Mesmo não mencionada pelo governo, mas certamente relevante, se não primordial, é a motivação comercial, já que essas empresas têm ganhos financeiros estratosféricos.

- Mas eu ouvi dizer que o Brasil não assina por que o tratado de Oslo é discriminatório contra países em desenvolvimento e que é como um monte de não fumantes prometendo não fumar: só assina quem não tem nada a perder!

- O argumento que o tratado seria discriminatório – pois bane as bombas clusters de países como o Brasil, mas não algumas com tecnologia mais avançada – é levemente conspiratório: na realidade, o tratado bane todas as bombas cluster que tem efeitos desumanos. O Brasil, com esse argumento, está interpretando como “tratado baseado em especificações técnicas”, quando, na realidade, se trata de tratado “baseado em efeitos humanitários”. No tratado estão incluídas TODAS as bombas cluster já usadas na história e outras que possam ser desenvolvidas no futuro com esses efeitos. Estão incluídas, também, TODAS as bombas cluster que podem ser detonadas pelas vítimas após falhar no impacto, que é a verdadeira tragédia causada pelo armamento.

São os efeitos, e não as especificações técnicas, que se quer banir, e isso o tratado faz perfeitamente. E discriminatório contra os países em desenvolvimento? Fazemos as contas, são todos desenvolvidos os mais de cem países que já assinaram o tratado? E os supostos “não fumantes” que assinaram incluem o país com o segundo maior arsenal das bombas no mundo (Reino Unido), e um país como a Espanha, que produzia as bombas, e não só assinou como já destruiu seus estoques?

- Mas, o Itamaraty não tem razão quando protesta que o tratado foi negociado fora da ONU e que, portanto, não seria legítimo e universal?

- Bom, já são mais de 100 signatários, desse modo, fica impossível argumentar que não seria representativo e em vias de se tornar universal. Sobre ter sido conduzido fora da ONU, o tratado de Ottawa (banindo as minas terrestres, de 1997) também foi feito exatamente da mesma maneira e, adivinha? O Brasil assinou e ratificou. Seria coerente assinar os dois, ou não assinar nenhum, em protesto contra o fórum em que foi conduzido. O precedente do tratado de Ottawa é ainda mais explicativo: aquele tratado também foi baseado nos efeitos e não nas especificações técnicas, já que uma série de tipos de minas (as mais relevantes sendo aquelas antiveículo) não foram incluídas no tratado e mesmo assim o Brasil assinou, compreendendo, então, o que não compreendeu agora: que as armas banidas são aquelas que causam maiores danos contra a humanidade.

- Mas, a posição brasileira...

- Não se pode falar de posição ‘brasileira’. A recusa em aderir ao instrumento não é da sociedade civil, nem do Congresso (no qual muitos deputados são favoráveis a projeto de lei do Dep. Gabeira determinando a proibição das bombas cluster), e talvez nem do Itamaraty – se considerarmos que o próprio Ministro Celso Amorim já disse considerar as bombas “desumanas” e que os sussurros entreouvados sugerem que, provavelmente, muitos diplomatas seriam favoráveis à assinatura.

---

A posição, portanto, deve ser das Forças Armadas e da indústria bélica do país – que, vamos e venhamos, não deveriam ser a força preponderante do desenvolvimento da política externa brasileira.

- Mas o argumento das Forças Armadas, pelo menos, estou seguro que é coerente, não?

- Segundo os militares, as bombas cluster são importante para ‘defesa nacional’ ou para dissuasão estratégica... Isso é sempre colocado de maneira vaga e sem permitir questionamento, mas por que e como? É necessário explicar, não só afirmar, pois isso significa defesa do território e da soberania do país de ataques bélicos. Como seriam usadas as bombas cluster com esse propósito? São armas obsoletas, de uso militar defensivo, da época da Guerra Fria. Qual a hipótese contemplada? Seriam usadas em território brasileiro contra uma invasão, espalhando munições não explodidas que matariam civis brasileiros por décadas? Se for a hipotética invasão de grande poder militar (como os EUA), as clusters não fariam nem cócegas... O Iraque tinha clusters.

- Ah, deve haver algum engano, o Brasil assinou todos os instrumentos de direitos humanos, o tratado banindo as minas terrestres, a convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência!

- Pois é, deve haver um engano. Ou, talvez, nós é que estamos equivocados e precisamos esquecer algumas certezas que tínhamos: que a Constituição diz que as relações internacionais do Brasil são regidas pela “prevalência dos direitos humanos” e a “defesa da paz”; que o Itamaraty define a política externa do país; que o presente governo seria não só progressista, mas encabeçado por alguém que se importa com os desfavorecidos e inclusive teve parte do seu corpo mutilado por um acidente, exatamente como milhares de vítimas das bombas cluster. Enfim...

- Ok, mas mudando de assunto: por que o Itamaraty chancelou a visita do Ahmedinejad ao Brasil?

- Ah, não me complica. Muy amigo...

# IV

## MANIFESTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: BUSCANDO A SENSIBILIZAÇÃO DOS TOMADORES DE DECISÃO

### CARTA ENVIADA AOS PARLAMENTARES BRASILEIROS<sup>1</sup>

[ADD INTESTACION]

[ADD Endereço do beneficiário]

26 de fevereiro de 2009

Parlamentares [NOME],

Em março de 2009, comemora-se o décimo ano da entrada em vigor da Convenção sobre proibição do uso, armazenamento, produção e transferência de minas antipessoal e sobre sua destruição, o conhecido tratado de Ottawa. Felizmente, nosso país é dessa Convenção desde 1999 e, para sua implementação, foi promulgada a Lei n.º 10.300 de 31 de outubro de 2001. O objetivo da convenção internacional é dar cabo de uma das formas mais degradantes de manifestação militar: a mina antipessoal. Ao firmarem-se os acordos de paz, elas não se tornam inativas. Ficam à deriva, aguardando populações civis para causar morte e mutilações.

---

<sup>1</sup> Modelo da carta enviada aos quase seiscentos parlamentares do Congresso Nacional brasileiro, em 26/02/2009.

---

O Brasil assinou o Tratado de Ottawa em 3 de dezembro de 1997. A participação ativa do país contou com comparecimento nas reuniões dos Estados Partes, destruição dos estoques de minas dentro do prazo estipulado, contou com a presença de oficiais em Marminca, na América Central, nas desminagens desde 1994 até 2003, com a não produção nem exportação de minas antipessoais desde 1989, com a votação a favor da Resolução 57/74 da Assembleia Geral da ONU, para universalizar o conteúdo do Tratado de Ottawa, etc. Ou seja, a participação ampla denota um país comprometido com a causa humanitária, solidário com os civis, entre estes, crianças, que sofrem com a letalidade dessas armas.

Porém, o processo está longe de um fim. Há muito a ser feito ainda. Basicamente, o país tem alguns degraus possíveis a alcançar ainda. O primeiro é ampliar a participação internacional nos processos de remoção de mina antipessoal pelo mundo. O segundo é reduzir os estoques de mina antipessoal retidos para treinamento, pois conta com o 3º maior estoque dentre os 156 Estados Partes do tratado, sendo que minas com mesmo número de lote já foram encontradas pela polícia em poder de traficantes no Rio de Janeiro.

**O último, mas não menos importante passo do país é a “Convenção de Oslo”, a proibição de munições agregadas (cluster).** Essa medida surge da necessidade de prosseguir os trabalhos em direção à construção de um país livre de fardos históricos sangrentos e disseminador de uma liderança solidária e humanitária. A América do Sul precisa de um Brasil ciente de sua responsabilidade internacional e, por isso, humanitária.

As bombas cluster, bombas agregadas, cacho, ou, ainda, chamadas de fragmentação, são lançadas do ar ou do solo, abrindo-se antes de atingir o alvo para dispersar submunições que funcionam ao modo de granadas. As preocupações humanitárias dizem respeito à sua inerente imprecisão e taxas de falhas, que, aliás, passam a

funcionar como minas terrestres. Muitas não explodem ao tocarem o solo, vitimando civis anos e décadas após os conflitos. Até hoje, 15 países usaram essas armas em 32 estados; e 34 países produziram 210 tipos dessas bombas, armazenadas em 76 países.

Em dezembro último, 95 países assinaram a Convenção sobre munições cluster (agregadas), em Oslo, dentre eles, 5 Estados a ratificaram. A Convenção proíbe a utilização, produção, armazenamento e transferência de munições cluster entendida como uma categoria de armas altamente perigosa, cuja detonação não imediata acaba por espalhar em largas áreas artefatos explosivos, que podem ser ativados por civis, principalmente. Ao deixar de assinar a Convenção sobre Munições Cluster, nosso governo tem realizado um passo contrário, pouco visionário, ao sentido de reforçar a proteção dos civis nos conflitos armados.

É crucial que o assunto seja posto em pauta na agenda governamental brasileira. O interesse nacional reside na caminhada incessante em prol de um Brasil internacionalmente reconhecido como defensor da ética humana e da liderança positiva. A América do Sul assim nos vê. Os debates precisam girar em torno desse assunto. Além do mais, a munição agregada é corolário do problema da mina antipessoal. Dessa problemática surgiu a discussão das munições cluster.

O Brasil é produtor, exportador e armazenador dessas armas, indo contra a proposição do artigo 4º da Constituição, no qual consta como princípio das relações internacionais a defesa da paz e a prevalência dos direitos humanos.

Como membros da sociedade civil organizada, urgimos:

- através de consultas parlamentares, pressionar o governo a assinar a Convenção, ou ao menos abrir espaços de debate e assim oportunizar manifestações de seus defensores;
- apresentar propostas parlamentares que enfatizam a importância da Convenção sobre munições agregadas (cluster) e a urgência da assinatura do presente Tratado;

- 
- participar em outras comissões (Comissão dos Assuntos Externos, Comissão da Defesa) para discutir as medidas necessárias para promover a assinatura e ratificação da Convenção;
  - como o Brasil produz munições agregadas (cluster), a necessidade de proibição sobre a produção e transferência dessas munições é imediata e algo nesse sentido precisa ser feito.

Esperamos ter antecipado informações sobre as medidas que a nação precisa observar para assegurar uma rápida assinatura do Tratado.

Atenciosamente,  
Equipe GEAPAC.

## **CARTA ENTREGUE AO EMBAIXADOR DO BRASIL NA COLÔMBIA, VALDEMAR CAMILO LEÃO NETO, POR OCASIÃO DO CARTAGENA SUMMIT ON A MINE-FREE WORLD**

**Ao Ministro de Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim**  
Embaixador do Brasil à Colômbia,  
2º Secretário do Ministro de Relações Exteriores, da DDS, Fábio Dias

### **CONVENÇÃO DE OTTAWA – MINAS ANTIPESSOAL**

Em primeiro lugar, gostaríamos de valorizar a importante contribuição do Brasil na estigmatização mundial das minas terrestres antipessoal. Após resistências iniciais, o Brasil participou ativamente das negociações da Convenção de Ottawa, tornando-se Estado Parte pouco tempo após a sua entrada em vigor internacional. A partir de então, o Brasil tem atendido sistematicamente as suas obrigações internacionais daí decorrentes, com a submissão de relatórios anuais

de transparência nos termos do artigo 7º da referida Convenção, a destruição dos estoques no prazo estabelecido no artigo 3º, a cooperação internacional pela erradicação das minas noutros países afetados das Américas em atenção ao artigo 6º, a promulgação da legislação nacional exigida pelo artigo 9º (lei 10.300) e atendendo aos encontros da comunidade internacional sobre o tema.

### ***Minas Retidas para Treinamento – Artigo 3º***

Mesmo assim, entendemos que o número de minas retidas para treinamento ainda é excessivo. O Brasil tem o 3º maior número de minas retidas para treinamento entre todos os Estados Partes da Convenção de Ottawa. O Brasil já fez muito treinamento qualificado sem o uso de minas vivas, assim como acontece em tantos Estados e demais instituições de desminagem estrangeiras. Especialistas afirmam que as minas inertes podem ter utilidade equivalente.

### ***Medidas de transparência – Artigo 7º***

Além disso, o Brasil não tem utilizado o Formulário D emendado para dispor sobre os planos de uso das minas retidas. Há pelo menos três anos chamamos o Brasil a utilizar esse mecanismo de transparência, projetado exatamente para aqueles Estados que mais retêm minas para treinamento. Entendemos que a transparência é um meio indispensável para que o Brasil justifique adequadamente sua postura perante a comunidade internacional.

### ***Cooperação Internacional – Artigo 6º***

A contribuição do Brasil na desminagem das América Central e na América do Sul tem sido um positivo destaque. Conquanto, o Brasil

---

tem capacidade de expandir essa cooperação para outros Estados, especialmente os países de língua portuguesa tão severamente afetados por minas terrestres. Não teremos um mundo livre de minas sem cooperação internacional. Mais do que isso, a cooperação internacional do Brasil não pode se limitar à desminagem. A assistência aos sobreviventes de minas terrestres antipessoal é um desafio mundial que será enfrentado apenas com uma cooperação internacional inclusiva, da qual o Brasil pode se tornar parte ativa com o oferecimento de meios para reabilitação física, psicossocial e inclusão social ampla.

## MUNIÇÕES CLUSTER

Em contradição à postura adotada na Convenção de Ottawa, da Convenção sobre Pessoas com Deficiência, o Brasil (ainda) produz, (ainda) armazena e (ainda) exporta bombas cluster que geram danos inaceitáveis a civis, na *contramão* dos recentes avanços humanitários produzidos pela comunidade internacional em favor da erradicação dessas armas, no âmbito da Convenção sobre Munições Cluster, aberta para assinaturas no final do último ano.

### *Fora da ONU*

Uma das alegações do Ministério de Relações Exteriores para não assinar a Convenção de Oslo diz respeito à autonomia do processo de negociação em relação ao *standard* da ONU. O Brasil é parte de vários tratados internacionais firmados fora do sistema da ONU, como a Convenção de Ottawa, as Convenções de Genebra, entre outras. Isso comprova que é possível e legítima a produção de textos legais juridicamente vinculantes não originários do sistema da ONU.

O Brasil tem se esforçado para negociar um protocolo à CCAC, no âmbito da ONU. Um fórum que exige consenso e não tem as mí-

nimas condições de realmente enfrentar a problemática humanitária que exsurge das munições cluster. Isso já ficou provado pelo Protocolo II emendado. Ainda assim, não há dúvidas de que o consenso exigido entre seus Estados Partes poderá produzir um texto vinculante, mas, por certo, *insuficiente* para a demanda humanitária exigida pela comunidade internacional.

### ***Discriminatório***

Outro argumento utilizado pelo governo para não assinar a Convenção de Oslo é afirmar que o tratado é discriminatório. Durante as negociações buscamos, no âmbito da CMC, o banimento total, sem exceções. Ainda assim, é preciso reconhecer que a definição de bombas cluster dada pelo tratado prevê o banimento de todas as munições já utilizadas e a soma de critérios exigidos oferece uma solução ao risco humanitário que tais munições representam. Entendemos que o objetivo final de proteção do direito internacional humanitário permanece. A “discriminação” não tem por *objetivo* proteger países que tenham tecnologia para produção em detrimento dos mais pobres. O conjunto de critérios do artigo 2º §2º da Convenção de Oslo mantém o propósito para que as futuras munições dessa natureza não sejam capazes de produzir danos inaceitáveis a civis. Trata-se, pelo contrário, de desenhar um conceito de bomba que não poderá mais ser aceito como armamento presente nos estoques das forças armadas do século XXI.

Não tem fundamento o Brasil trabalhar para um mundo com *mais* armas. Além de violar o Direito Internacional Humanitário em seus princípios de distinção e proporcionalidade, inobserva as premissas básicas pela paz e pelos direitos humanos da comunidade internacional expressos pela Carta das Nações Unidas e os princípios constitucionais do artigo 4º, que devem reger o Brasil em sua política externa, de defesa da paz e prevalência dos direitos humanos. Por tudo isso é

---

um imperativo jurídico e moral que o Brasil se alinhe à comunidade internacional pela erradicação das munições cluster.

Em termos pragmáticos, não haverá espaço no mundo para o uso e a exportação de bombas cluster. Conforme o Protocolo V da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, o país que usar bombas cluster é responsável pela posterior limpeza dos terrenos, o que encarece e praticamente inviabiliza a sua utilização pelos custos humanitários, financeiros e operacionais. Ademais, a estigmatização global dessas armas inviabiliza seu uso e exportação pela redução do seu uso potencial e pelo desgaste político junto às comunidades local e internacional. Assim, o uso se torna aos poucos inviabilizado por razões morais ou humanitárias, políticas, operacionais e financeiras e o comércio reduzido pela diminuição da demanda para exportação. Sem razões práticas, portanto, para o Brasil manter a posição atual.

A preponderância da lógica comercial em face das proposições de avanço humanitário demonstram um pragmatismo amoral, repudiado pelo próprio Brasil em tantos momentos. A mudança que o mundo precisa é noutro sentido. Por isso, entendemos que a emergência do Brasil como *global player* deve ser destacada por um novo tipo de liderança necessária para as mudanças que a humanidade precisa, sem seguir os criticados passos das conhecidas e humanamente reprováveis posições belicosas dos grandes atores globais que marcaram o breve século XX.

Nesse sentido, vimos por este meio urgir para que o Brasil:

- **amplie a cooperação internacional**, principalmente com os países de língua portuguesa, para que os países afetados possam atingir os prazos previstos no artigo 5º e expandindo para além da remoção de minas;

- *informe* no relatório de transparência do artigo 7º de acordo com os novos formulários, especialmente o formulário D emendado sobre o uso de minas retidas para treinamento.

- *diminua* consideravelmente seus estoques de minas terrestres para treinamento, promovendo a capacitação de seus militares através de minas inertes,

- **reconsidere sua posição em relação à proibição das submunições cluster** e assine a “Convenção sobre Munições Cluster”.

Cartagena de Indias, Colômbia, 3 de dezembro de 2009.

Gustavo Oliveira Vieira, Cristian Ricardo Wittmann, Felipe Matos Walter,  
Júlia Marques Rebelato, Santiago Artur Berger Sito  
*Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres e Bombas Cluster*  
*brasil@icbl.org*

## **CARTA A GILBERTO CARVALHO, ASSESSOR DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

24 de novembro de 2008

Prezado Senhor Gilberto de Carvalho,

[...]

Tendo em vista a urgência do tema, solicitamos sua intermediação junto ao Presidente da República para reconsiderar a posição do Brasil, para que firme a Convenção sobre Munições Cluster em 3 de dezembro próximo. O governo brasileiro tem se mantido ausente das negociações que resultaram na referida Convenção, adotada em maio, em Dublin, que será aberta para assinaturas em 3 e 4 de dezembro próximo, em Oslo.

É amplamente reconhecido que as bombas cluster causam danos inaceitáveis a civis. As bombas cluster são armas que dispersam dezenas ou centenas de submunições que funcionam ao modo de

---

granadas, atingindo grandes áreas. As preocupações humanitárias dizem respeito à sua inerente imprecisão e taxas de falhas. Muitas não explodem ao tocarem o solo, vitimando civis anos e décadas após os conflitos. Até hoje, 15 países usaram essas armas em 32 estados; e 34 países produziram 210 tipos dessas bombas, armazenadas em 76 países. O Brasil é armazenador e exportador dessas armas e mantém-se como um dos únicos produtores na América, ao lado dos EUA.

O mundo precisa de um novo tipo de liderança, a partir do multilateralismo ativo, e o Brasil tem todas as condições de desempenhar tal papel. No entanto, apesar de os países latino-americanos terem desempenho determinante para esse novo instrumento humanitário, assim como os países de língua portuguesa, o Brasil está indo contra o fluxo dos seus parceiros históricos. Contrário, também, ao histórico do Brasil como importante ator no cenário internacional para a paz e o desarmamento.

As negociações em curso na Convenção sobre Certas Armas Convencionais, por meio da qual o Brasil tem demonstrado esforços, não tem condições de lidar com o problema humanitário. As recentes negociações em torno de um novo Protocolo (VI), que este ano falharam, visam ao controle de armas, com limitado impacto de caráter humanitário. Conflitos armados recentes (como Israel e Hizbollah - no Líbano - em 2006 e Rússia e Geórgia em 2008) demonstram a urgente necessidade da comunidade internacional enfrentar esse problema de dimensão humanitária.

A Convenção sobre Munições Cluster foi adotada por 107 países. O Secretário-Geral da ONU congratulou a comunidade internacional por este brilhante instrumento, do qual será depositário. Regionalmente, a OEA, pela Resolução 2433/XXXVIII-O/08, encorajou os países membros a serem parte da Convenção. O Parlamento Europeu também aprovou Resolução chamando todos os membros da União Europeia a assinarem o referido tratado. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, assim como

centenas de organizações da sociedade civil, tem reiterado o pedido para que toda comunidade internacional seja parte desse instrumento.

Ao assinar a Convenção sobre Munições Cluster em dezembro, o Brasil poderá alinhar-se a esse movimento global humanitário, reafirmando sua política em prol da paz e dos direitos humanos. A Colômbia adotou hoje nova posição, anunciando que irá assinar a Convenção na próxima semana. O Brasil ainda pode demonstrar liderança positiva e não perder o curso da história.

[...]

Atenciosamente,  
Gustavo Oliveira Vieira

*Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres e Munições Cluster*

## **CARTA ENVIADA AO EMBAIXADOR DO BRASIL NA REPRESENTAÇÃO PERMANENTE À CONFERÊNCIA DE DESARMAMENTO, GENEBRA, 5 DE JUNHO DE 2008**

Excelentíssimo Senhor Embaixador Luiz Felipe de Macedo Soares,

O Brasil tem dado apoio significativo à erradicação das minas antipessoal. Nos últimos anos, o Brasil saiu da condição de produtor, exportador e armazenador dessas minas, para o alinhamento humanitário, no que diz respeito à “Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição” - o Tratado de Ottawa.

Em relação à implementação do referido tratado, o Brasil já manifestou posições importantes sobre a definição de minas antipessoal, destruiu seus estoques dentro do prazo estipulado, tem apresentado os relatórios de transparência anualmente, além de oferecer cooperação internacional a América Central e América do

---

Sul para que tenhamos um continente livre de minas. Ainda assim, considerando a capacidade nacional, considera-se que o Brasil pode fazer mais na cooperação internacional.

Em razão dos persistentes debates sobre o número “mínimo absolutamente necessário” de minas terrestres a ser retido pelos Estados Partes pelo referido tratado, de acordo com o artigo 3º, durante Encontro dos Estados Partes, chegou-se a um consenso no que diz respeito a um novo formulário aos relatórios do artigo 7, especificamente o formulário D, emendando-o. Desafortunadamente, o Brasil não tem utilizado o formulário D emendado nos últimos informes.

No que diz respeito ao Processo de Oslo, do qual infelizmente o Brasil se manteve ausente, além das conhecidas razões humanitárias que conduzem a comunidade internacional para a erradicação desse tipo de armas, gostaríamos de expressar algumas circunstâncias que fundamentam, com lógica, a futura participação do Brasil.

De acordo com o Protocolo V da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, sobre a qual o Brasil está em processo de ratificação, o Estado responsável pelos restos explosivos de guerra é responsável por sua posterior remoção. Nesse sentido, o eventual uso dessas armas pelo exército ou pela aeronáutica deve levar em consideração o posterior custo, não só humanitário, mas também operacional e financeiro de limpeza dos terrenos afetados. Um importante critério para que essa arma não seja efetivamente utilizada.

Ademais, considerando a estigmatização da arma pela comunidade internacional e o alinhamento de mais de cem países à nova convenção sobre proibição de submunições cluster, o comércio internacional dessas armas se tornará cada vez mais restrito e seu uso tenderá a gerar grande repúdio internacional. A exemplo da estigmatização gerada sobre minas antipessoal, muitos países que não são partes do Tratado de Ottawa já não as produzem, nem as usam, e, também, destruíram parte de seus estoques.

Grande parte dos países produtores, armazenadores, afetados e que eventualmente usaram munições clusters estão alinhados a esse processo, como é o caso do Reino Unido, França, Holanda, Alemanha e Japão. Além disso, todos os países da América do Sul participam, com exceção do Brasil. Considerando a importante liderança que o país exerce na comunidade internacional, seria um grande passo contar com a participação do Brasil na assinatura do tratado, em dezembro de 2008, em Oslo.

Nesse sentido, vimos por este meio urgir para que o Brasil:

- amplie a cooperação internacional, notadamente, para que os países afetados possam atingir os prazos previstos do artigo 5º;
- informe o relatório de transparência do artigo 7º de acordo com os novos formulários, especialmente o formulário D emendado.
- reconsidere sua posição em relação à proibição das submunições cluster e assine a “Convenção sobre Munições Cluster”.

Atenciosamente,

Genebra, 5 de junho de 2008.

Gustavo Oliveira Vieira  
Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres

## **CARTA AO EMBAIXADOR DO BRASIL NO CANADÁ, OTTAWA, 2 DE DEZEMBRO DE 2007**

Vossa Excelência Embaixador do Brasil no Canadá.

O Brasil e as bombas cluster: os problemas humanitários.

Vimos por este meio reconhecer, com satisfação, a atuação brasileira como Estado Parte do Tratado de Ottawa, que no corrente mês completa dez anos da abertura para assinaturas. O Brasil reconhece os problemas de caráter humanitários gerados por esse armamento

---

indiscriminado que causa danos aos civis durante e após os conflitos. Todavia, quanto às munições cluster, armas que têm efeitos tão graves ou até piores, o Brasil ainda não se alinhou às negociações de um marco legal para proibir seu uso, produção e outras formas de enfrentamento.

Iniciado em fevereiro de 2007, em Oslo, Noruega, o “Processo de Oslo” prevê a criação de um instrumento internacional legalmente vinculante para erradicar as munições cluster, que causam inaceitáveis danos aos civis, e hoje conta com 84 países. A impossibilidade inerente de distinção entre civis e combatentes, a dispersão de explosivos remanescentes de guerra que, de fato, geram novos campos minados, demonstra a necessidade dos Estados tomarem conta e incorporarem esse processo de banimento na sua política externa.

Alinhando-se com os pedidos do Secretário Geral da ONU, demais agências da mesma organização, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da crescente comunidade internacional por intermédio dos Estados e da sociedade civil organizada, entendemos que o Brasil, ao ingressar nesse processo na busca da proibição total, atuará de forma positiva na busca dos objetivos constitucionais relacionados à política externa brasileira, como a prevalência pelos direitos humanos.

Urgimos para que o Brasil participe de forma ativa pela proibição total das munições cluster no marco do Processo de Oslo, adotando medidas para a destruição de estoques existentes, bem como o fim da produção, estoque, comercialização e a não utilização.

Em anexo a esta carta, Vossa Excelência encontrará a Declaração de Oslo e um informativo produzido pela Coalizão Contra as Munições Cluster (CMC) para representantes de governo.

Atenciosamente,

Ottawa, 2 de Dezembro de 2007.

Lorenzo Da Ros Schafer

*Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres*

## V

# DOCUMENTOS OFICIAIS

## CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES CLUSTER

Os Estados Partes da presente Convenção,

*Profundamente preocupados* com as populações civis e os civis individualmente considerados, que continuam sendo os mais afetados pelos conflitos armados,

*Decididos* a por um fim definitivo no sofrimento e nas mortes causadas pelas munições cluster no momento de seu uso, quando não funcionam como deveriam ou quando abandonadas,

*Preocupados* porque os restos de munições cluster matam ou mutilam civis, inclusive mulheres e crianças, obstruem o desenvolvimento econômico e social, devido, entre outras razões, à perda do sustento, impedem a reabilitação pós-conflito e a reconstrução, atrasam ou impedem o regresso dos refugiados e pessoas internamente deslocadas, podem impactar negativamente os esforços nacionais e internacionais de construção de paz e assistência humanitária, além de ter outras graves consequências que podem perdurar muitos anos depois de seu uso,

*Profundamente preocupados* também com os perigos apresentados pelos grandes arsenais nacionais de munições cluster conservados para uso operacional, e *determinados* a assegurar a sua destruição,

*Acreditando* na necessidade de contribuir realmente de maneira eficiente e coordenada a resolver o desafio de eliminar os restos

---

de munições cluster localizados em todo o mundo e assegurar a sua destruição,

*Decididos* também a assegurar a plena realização dos direitos de todas as vítimas de munições cluster e *reconhecendo* sua dignidade inerente,

*Resolvidos* a fazer todo o possível para proporcionar assistência às vítimas de munições cluster, inclusive atendimento médico, reabilitação e apoio psicológico, assim como para prover os meios para inclusão social e econômica,

*Reconhecendo* a necessidade de proporcionar às vítimas de munições cluster assistência que responda à idade e ao gênero, e que atenda às necessidades especiais de grupos vulneráveis,

*Tendo presente* a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que, *inter alia*, exige que os Estados Partes dessa Convenção se comprometam a garantir e promover a plena realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas com incapacidade, sem nenhum tipo de discriminação por esse motivo,

*Conscientes* da necessidade de coordenar adequadamente os esforços empreendidos em vários foros para abordar os direitos e as necessidades das vítimas de diferentes tipos de armas, e resolvidos a evitar a discriminação entre as vítimas de diferentes tipos de armas,

*Reafirmando* que, nos casos não previstos na presente Convenção ou em outros acordos internacionais, as pessoas civis e os combatentes permaneçam sob a proteção e autoridade dos princípios de direito internacional derivados dos costumes estabelecidos, dos princípios de humanidade e dos ditames de consciência pública,

*Resolvidos* também a não permitir que os grupos armados que não pertençam às Forças Armadas de um Estado em nenhuma circunstância, participar em qualquer atividade proibida a um Estado Parte da presente Convenção,

Acolhendo com satisfação o amplíssimo apoio internacional à norma internacional que proíbe o emprego de minas antipessoal, contida na *Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição*, de 1997,

Acolhendo também a adoção do Protocolo sobre Explosivos Remanescentes de Guerra, anexo à *Convenção sobre Proibições ou Restrições do Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas Excessivamente Nocivas ou de Efeitos Indiscriminados*, e sua entrada em vigor em 12 de novembro de 2006, e com o desejo de aumentar a proteção dos civis contra os efeitos dos restos de munições cluster em ambientes pós-conflito,

Tendo presente também a Resolução 1325 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sobre a mulher, paz e segurança, e a Resolução 1612 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sobre crianças em conflitos armados,

Acolhendo as medidas tomadas nos anos recentes em âmbito nacional, regional e global, dirigidas a proibir, restringir ou suspender o emprego, armazenamento, produção e transferência de munições cluster,

Enfatizando o papel desempenhado pela consciência pública no fomento dos princípios humanitários, como evidenciado pelo manifesto global para colocar fim ao sofrimento de civis causado pelas munições cluster, e reconhecendo o esforço que com essa finalidade desempenhou a Organização das Nações Unidas, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Coalizão Contra as Munições Cluster e outras numerosas organizações não governamentais de todo o mundo,

Reafirmando a *Declaração da Conferência de Oslo sobre Munições Cluster*, pela qual, *inter alia*, os Estados reconheceram as graves consequências do uso das munições cluster e se comprometeram a concluir, em 2008, um instrumento juridicamente vinculante que proíba

---

o emprego, produção, transferência e armazenamento de munições cluster que causam danos inaceitáveis a civis, e a estabelecer um marco de cooperação e assistência que garanta a adequada prestação de atenção e reabilitação para as vítimas, a limpeza de áreas contaminadas, a educação sobre redução de riscos e a destruição dos arsenais,

*Enfatizando* o desejo de atrair a aderência de todos os Estados para esta Convenção, e *decididos* a trabalhar energeticamente para promover a universalização e sua plena implementação,

*Baseando-se* nos princípios e nas normas de Direito Internacional Humanitário, e particularmente no princípio segundo o qual o direito das partes, em um conflito armado, de eleger os meios e métodos de combate não é ilimitado, e nas normas que estabelecem que as partes de um conflito armado devam em todo momento distinguir entre a população civil e os combatentes e entre bens de caráter civil e objetivos militares, e dirigir, por conseguinte, suas operações somente contra objetivos militares; que na realização de operações militares se prestará atenção constante para salvaguardar a população civil, seus membros e os bens de caráter civil, e que a população civil e os civis individualmente considerados desfrutem de proteção geral contra os perigos derivados de operações militares,

CONCORDARAM com o que segue:

### **Artigo 1°**

#### *Obrigações gerais e âmbito de aplicação*

1. Cada Estado Parte se compromete a nunca, sob nenhuma circunstância:
  - a. utilizar munições cluster;
  - b. desenvolver, produzir, adquirir de um modo ou de outro, armazenar, conservar ou transferir para alguém, direta ou indiretamente, munições cluster;

- c. ajudar, encorajar ou induzir alguém a participar em uma atividade proibida a um Estado Parte segundo o estabelecido na presente Convenção.
2. O parágrafo primeiro deste Artigo se aplica, *mutatis mutandis*, a bombas explosivas que são especificamente desenhadas para serem dispersas ou liberadas de dispositivos emissores fixados a aeronaves.
3. A presente Convenção não se aplica a minas.

## Artigo 2º

### Definições

Para os efeitos da presente Convenção:

1. Por “**vítimas de munições cluster**” se entende todas as pessoas que perderam a vida ou sofreram um dano físico ou psicológico, uma perda econômica, marginalização social ou um dano substancial na realização de seus direitos devido ao emprego de munições cluster. A definição inclui aquelas pessoas diretamente afetadas pelas munições cluster, assim como os familiares e comunidades prejudicados.
2. Por “**munição cluster**” se entende uma munição convencional que é desenhada para dispersar ou liberar submunições explosivas, cada uma delas com peso inferior a 20 quilogramas, e que inclui essas submunições explosivas. A definição não inclui:
  - a. uma munição ou submunição desenhada para dispersar chamas, fumaça, pirotecnia ou contramedidas de radar; ou uma munição desenhada exclusivamente com uma função de defesa aérea;
  - b. uma munição ou submunição desenhada para produzir efeitos elétricos ou eletrônicos;

- 
- c. uma munição que, a fim de evitar efeitos indiscriminados em uma zona, assim como os riscos apresentados por submunições sem explodir, reúna todas as características seguintes:
- i. cada munição contenha menos de dez submunições explosivas;
  - ii. cada submunição explosiva pese mais de quatro quilogramas;
  - iii. cada submunição explosiva esteja desenhada para detectar e atacar um objeto que constitua alvo único;
  - iv. cada submunição explosiva esteja equipada com um mecanismo de autodestruição eletrônico;
  - v. cada submunição explosiva esteja equipada com um dispositivo de autodesativação eletrônico.

3. Por “**submunição explosiva**” se entende uma munição convencional que, para desenvolver sua função, é dispersa ou liberada por uma munição cluster e é desenhada para funcionar mediante a detonação de uma carga explosiva antes do impacto, de maneira simultânea ou após o impacto.

4. Por “**munição cluster falhada**” se entende uma munição cluster que é dispersa, solta, lançada, projetada ou descartada de outro modo e que deveria dispersar ou liberar suas submunições explosivas, mas que não o faz.

5. Por “**submunição não explodida**” se entende uma submunição explosiva que é dispersa ou liberada, ou que de outro modo se separa de uma munição cluster e não explode como se espera.

6. Por “**munições cluster abandonadas**” se entende aquelas munições cluster ou submunições explosivas que não são usadas e que são abandonadas ou descartadas e já não se encontram sob o controle da parte que as abandonou ou descartou. Podem ou não terem sido preparadas para ser utilizadas.

7. Por “**restos de munições cluster**” se entende munições cluster falhadas, munições cluster abandonadas, submunições não explodidas e bombas não explodidas.
8. “**Transferência**” supõe, além do traslado físico de munições cluster dentro ou fora do território nacional, a transferência do domínio e controle sobre munições cluster, porém não inclui a transferência do território que contenha restos de munições cluster.
9. Por “**mecanismo de autodestruição**” se entende um mecanismo de funcionamento automático incorporado que é adicional ao mecanismo iniciador primário da munição e que assegura a destruição da munição na qual está incorporado.
10. Por “**autodesativação**” se entende o tornar inativa, de maneira automática, uma munição por meio do esgotamento irreversível de um componente, como, por exemplo, uma bateria, que é essencial para o funcionamento da munição.
11. Por “**área contaminada com munições cluster**” se entende uma área que se sabe ou se suspeita que contenha restos de munições cluster.
12. Por “**mina**” se entende toda munição desenhada para ser colocada abaixo, sobre ou próxima à superfície do terreno ou outra superfície qualquer, e concebida para detonar ou explodir pela presença, proximidade ou contato de uma pessoa ou de um veículo.
13. Por “**submunição explosiva**” se entende uma munição convencional, de menos de 20 quilogramas de peso, que não é autopropulsada e que, para realizar sua função, deve ser dispersa ou liberada por um dispositivo emissor, e que é desenhada para funcionar mediante a detonação de uma carga explosiva antes do impacto, de maneira simultânea ou após o impacto.
14. Por “**dispositivo emissor**” se entende um container que é desenhado para dispersar ou liberar submunições explosivas e que está afixado a uma aeronave no momento da dispersão ou liberação.

---

15. Por “**submunição sem explodir**” se entende uma submunição explosiva que é dispersa, liberada ou de outro modo separada de um emissor e não explode como se espera.

### **Artigo 3º**

#### *Armazenamento e destruição de estoques*

1. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com a legislação nacional, separar todas as munições cluster sob sua jurisdição e controle das submunições conservadas para uso operacional e marcá-las para sua destruição.

2. Cada Estado Parte se compromete a destruir, ou a assegurar a destruição, de todas as submunições cluster a que se refere o parágrafo 1º deste Artigo o mais cedo possível ou, no máximo, em um prazo de oito anos a partir da entrada em vigor da presente Convenção para este Estado Parte. Cada Estado Parte se compromete a assegurar que os métodos de destruição cumpram as normas internacionais aplicáveis para a proteção da saúde pública e o meio ambiente.

3. Se um Estado Parte considera que não lhe será possível assegurar a destruição de todas as munições cluster a que se referenciam no parágrafo 1º deste Artigo dentro de um prazo de oito anos a partir da entrada em vigor da presente Convenção para este Estado, poderá apresentar uma solicitação a uma Reunião de Estados Partes ou a uma Conferência de Exame com o objeto de que se prorrogue até um máximo de quatro anos o prazo para completar a destruição das munições cluster. Um Estado Parte poderá, em circunstâncias excepcionais, solicitar prorrogações adicionais de até quatro anos. As prorrogações solicitadas não excederão o número de anos estritamente necessário para o cumprimento das obrigações do Estado Parte conforme o estabelecido no parágrafo 2º deste Artigo.

4. Cada solicitação de prorrogação estabelecerá:

- (a) a duração da prorrogação proposta;
- (b) uma explicação detalhada da prorrogação proposta, que incluirá os meios financeiros e técnicos disponíveis ou requeridos pelo Estado Parte para a destruição de todas as munições previstas no parágrafo 1º deste Artigo e, se for o caso, das circunstâncias excepcionais que a justificam;
- (c) um plano sobre como e quando será completada a destruição das reservas;
- (d) a quantidade e tipo de munições cluster e submunições explosivas que o Estado Parte conserve na data de entrada em vigor da presente convenção para este Estado e quaisquer munições cluster ou submunições explosivas adicionais descobertas depois da entrada em vigor;
- (e) a quantidade e tipo de munições cluster e submunições explosivas destruídas durante o prazo a que se refere o parágrafo 2º deste Artigo; e
- (f) a quantidade e tipo de munições cluster e submunições explosivas restantes a destruir durante a prorrogação proposta e a taxa anual de destruição que se espera alcançar.

5. A Reunião de Estados Partes ou a Conferência de Exame deverá, tendo em conta os fatores citados no parágrafo 4º deste Artigo, avaliar a solicitação e decidir por maioria de votos dos Estados Partes presentes e votantes se se concede a prorrogação do prazo. Os Estados Partes poderão resolver conceder uma prorrogação menos extensa que a solicitada e poderão propor pontos de referência para a prorrogação, se apropriado. As solicitações de prorrogação deverão apresentar-se com no mínimo nove meses antes da Reunião de Estados Partes ou da Conferência de Exame que será considerada.

6. Sem detrimento do previsto no Artigo 1º da presente Convenção, a retenção ou aquisição de um número limitado de munições cluster e submunições explosivas para o desenvolvimento de e treinamento em técnicas de detecção, limpeza e destruição de munições cluster e

---

submunições explosivas, ou para o desenvolvimento de contramedidas, está permitida. A quantidade de submunições explosivas retidas ou adquiridas não excederá o número mínimo absolutamente necessário para esses fins.

7. Sem detrimento do previsto no Artigo 1º da presente Convenção, a transferência de munições cluster a outro Estado Parte para sua destruição, assim como para os fins descritos no parágrafo 6º deste Artigo, está permitida.

8. Os Estados Partes que retenham, adquiram ou transfiram munições cluster ou submunições explosivas para os fins descritos nos parágrafos 6º e 7º deste Artigo apresentarão um informe detalhado sobre o uso que se planeja fazer e o uso fático destas munições cluster e submunições explosivas, seu tipo, quantidade e números de lote. Se as munições cluster ou submunições explosivas se transferem a outro Estado Parte com estes fins, o informe incluirá uma referência à parte receptora. Este informe será preparado para cada ano durante o qual um Estado Parte haja retido, adquirido ou transferido munições cluster ou submunições explosivas e será entregue ao Secretário Geral das Nações Unidas no mais tardar até 30 de abril do ano seguinte.

#### **Artigo 4º**

##### *Limpeza e destruição de restos de munições cluster e educação para a redução de riscos*

1. Cada Estado Parte se compromete a limpar e destruir, ou a assegurar a limpeza e destruição, dos restos de munições cluster remanescentes nas áreas que se encontram sob sua jurisdição ou controle, da seguinte maneira:

(a) quando os restos de munições cluster estiverem situados em áreas sob sua jurisdição ou controle no momento da entrada em vigor da presente Convenção para este Estado Parte, tal limpeza e destruição

deverá completar-se o quanto antes possível e, no mais tardar, em um prazo de dez anos a partir desse dia;

(b) quando, depois da entrada em vigor da presente Convenção para este Estado Parte, as munições cluster se converterem em restos de munições cluster situados em áreas sob sua jurisdição ou controle, a limpeza e destruição deverá ser completada tão logo seja possível, e, no mais tardar, dez anos depois do cessar das hostilidades ativas durante as quais tais munições cluster converteram-se em restos de munições cluster; e

(c) uma vez cumprida qualquer das obrigações estabelecidas nas alíneas (a) e (b) deste parágrafo, o Estado Parte correspondente fará uma declaração de cumprimento na Reunião de Estados Partes seguinte.

2. No cumprimento de suas obrigações conforme o parágrafo 1º deste Artigo, cada Estado Parte, tão logo lhe seja possível, tomará as seguintes medidas, levando em consideração as disposições do Artigo 6º da presente Convenção em matéria de cooperação e assistência internacional:

(a) examinar, avaliar e registrar a ameaça que representam os restos de munições cluster, fazendo todos os esforços possíveis para identificar todas as áreas contaminadas com munições cluster sob sua jurisdição ou controle;

(b) avaliar e priorizar as necessidades nos termos de marcação, proteção de civis, limpeza e destruição, e adotar medidas para mobilizar recursos e elaborar um plano nacional para realizar essas atividades, reforçando, quando cabível, as estruturas, experiências e metodologias existentes;

(c) adotar todas as medidas factíveis para assegurar que todas as áreas contaminadas com munições cluster sob sua jurisdição ou controle tenham o perímetro marcado, controlado e protegido com cercas ou qualquer outro meio que permita assegurar a efetiva exclusão de civis. Para sinalizar as zonas de alegado perigo se utilizarão sinais de advertência

---

baseados em métodos de sinalização facilmente reconhecidos pela comunidade afetada. Os sinais e outras indicações dos limites da zona de perigo deverão ser, na medida do possível, visíveis, legíveis, duradouros e resistentes aos efeitos ambientais, e indicar claramente qual lado do limite sinalizado se considera dentro da área contaminada com munições cluster e que lado se considera seguro;

(d) limpar e destruir todos os restos de munições cluster localizados em áreas sob sua jurisdição ou controle; e

(e) fornecer educação sobre redução de riscos entre os civis que vivem dentro ou nos arredores de áreas contaminadas com munições cluster, destinada a assegurar a sensibilização sobre os riscos que representam tais restos.

3. No desenvolvimento das atividades a que se faz referência no parágrafo 2º deste Artigo, cada Estado Parte levará em conta as normas internacionais, incluídas as *Normas Internacionais sobre Ação Contra Minas (IMAS, International Minas Action Standards)*.

4. Este parágrafo se aplicará nos casos em que as munições cluster tenham sido empregadas ou abandonadas por um Estado Parte antes da entrada em vigor da presente Convenção para este Estado Parte e tenham se convertido em restos de munições cluster localizados em áreas sob jurisdição ou controle de outro Estado Parte no momento da entrada em vigor da presente Convenção para este último.

(a) nestes casos, depois da entrada em vigor da presente convenção para ambos Estados Partes, é fortemente encorajado o fornecimento, *inter alia*, assistência técnica, financeira, material ou de recursos humanos ao outro Estado Parte, seja de maneira bilateral ou através de uma terceira parte mutuamente acordada, que poderá incluir o Sistema das Nações Unidas ou outras organizações pertinentes, para facilitar a marcação, limpeza e destruição dos restos de munições cluster.

(b) esta assistência incluirá, se estiver disponível, informações sobre os tipos e quantidades de munições cluster empregadas, a

localização precisa dos ataques nos quais foram empregadas as munições cluster e as áreas as quais se sabe que estão situados os restos de munições cluster.

5. Se um Estado Parte considera que não lhe será possível limpar e destruir ou assegurar a limpeza e destruição de todos os restos de munições cluster a que se faz referência no parágrafo 1º deste Artigo dentro de um período de dez anos a partir da entrada em vigor desta Convenção para este Estado Parte poderá apresentar uma solicitação a uma Reunião de Estados Partes ou a uma Conferência de Exame com o objetivo de que se prorrogue até um máximo de cinco anos o prazo para completar a limpeza e destruição dos restos de munições cluster. A prorrogação solicitada não excederá o número de anos estritamente necessário para o cumprimento das obrigações do Estado Parte conforme o parágrafo 1º deste Artigo.

6. Toda solicitação de prorrogação será submetida à Reunião de Estados Partes ou à Conferência de Exame antes que expire o período de tempo estipulado no parágrafo 1º deste Artigo para este Estado Parte. Cada solicitação de prorrogação deverá apresentar-se com o mínimo de nove meses de antecedência à Reunião de Estados Partes ou à Conferência de Exame na qual será considerada. Cada solicitação estabelecerá:

- (a) a duração da prorrogação proposta;
- (b) uma explicação detalhada das razões pelas quais se solicita a prorrogação proposta, que incluirá os meios financeiros e técnicos disponíveis para e requeridos pelo Estado Parte para a limpeza e destruição de todos os restos de munições cluster durante a prorrogação proposta;
- (c) a preparação do trabalho futuro e a situação do trabalho já realizado no amparo dos programas nacionais de limpeza e desminagem durante o período inicial de dez anos a que se faz referência no parágrafo 1º deste Artigo e em prorrogações seguintes;

- 
- (d) a área total que contenha restos de munições cluster no momento da entrada em vigor da presente Convenção para este Estado Parte e qualquer área adicional que contenha restos de munições cluster descoberta posteriormente a esta entrada em vigor;
  - (e) a área total que contenha restos de munições cluster foi limpa desde a entrada em vigor da presente Convenção;
  - (f) a área total que contenha restos de munições cluster ficou por ser limpa durante a prorrogação proposta;
  - (g) as circunstâncias que diminuíram a capacidade do Estado Parte de destruir todos os restos de munições cluster localizados em áreas sob sua jurisdição ou controle durante o período inicial de dez anos estabelecido no parágrafo 1º deste Artigo e as circunstâncias que diminuíram esta capacidade durante a prorrogação proposta;
  - (h) as implicações humanitárias, sociais, econômicas e ambientais da prorrogação proposta; e
  - (i) qualquer outra informação pertinente à solicitação da prorrogação proposta.

7. A Reunião dos Estados Partes ou a Conferência de Exame deverá, tendo em consideração os fatores a que se faz referência no parágrafo 6º deste Artigo, incluindo, *inter alia*, as quantidades de restos de munições cluster as quais se haja dado parte, avaliar a solicitação e decidir, por maioria de votos dos Estados Partes presentes e votantes, se concede a ampliação do prazo. Os Estados Partes poderão resolver conferir uma prorrogação menos extensa que a solicitada e poderão propor pontos de referência para a prorrogação, segundo seja apropriado.

8. Tal prorrogação poderá ser renovada por um período de até cinco anos com a apresentação de uma nova solicitação, em conformidade com os parágrafos 5º, 6º e 7º deste Artigo. Ao solicitar uma nova prorrogação, o Estado Parte deverá apresentar informação adicional pertinente ao efetuado durante o período prévio de prorrogação concedido em virtude deste Artigo.

## Artigo 5°

### *Assistência às vítimas*

1. Cada Estado Parte, no que diz respeito às vítimas das munições cluster em áreas sob sua jurisdição ou controle, em conformidade com o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos aplicáveis, proporcionará adequadamente assistência que responda à idade e gênero, incluída atenção médica, reabilitação, e apoio psicológico, além de proporcionar os meios para alcançar a sua inclusão social e econômica. Cada Estado Parte fará todo o possível para compilar dados pertinentes e confiáveis relativos às vítimas de munições cluster.

2. No cumprimento de suas obrigações conforme o parágrafo 1° deste Artigo, cada Estado deverá:

- (a) avaliar as necessidades das vítimas de munições cluster;
- (b) desenvolver, implementar e fazer cumprir todas as leis e políticas nacionais necessárias;
- (c) desenvolver um plano nacional e um orçamento, incluindo estimativas do tempo necessário para levar a cabo estas atividades, com vistas a incorporá-los nos marcos e mecanismos nacionais existentes de deficiência, desenvolvimento e direitos humanos, sempre respeitando o papel e contribuição específicos dos atores pertinentes;
- (d) adotar medidas para mobilizar recursos nacionais e internacionais;
- (e) não discriminar as vítimas de munições cluster, nem estabelecer diferenças entre elas, nem discriminar entre vítimas de munições cluster e aquelas que tenham sofrido lesões ou deficiências por outras causas; as diferenças no tratamento deverão basear-se unicamente nas necessidades médicas, de reabilitação, psicológicas ou socioeconômicas;
- (f) consultar estreitamente e envolver ativamente as vítimas de munições cluster e as organizações que representam;
- (g) designar um ponto de contato dentro do governo para coordenar os assuntos relativos à implementação deste Artigo;

---

(h) esforçar-se para incorporar diretrizes pertinentes e melhores práticas nas áreas de atenção médica, reabilitação e apoio psicológico, assim como inclusão social e econômica, entre outras.

## Artigo 6°

### *Cooperação e assistência internacional*

1. No cumprimento de suas obrigações conforme a presente Convenção, cada Estado Parte tem direito a solicitar e receber assistência.
2. Cada Estado Parte que esteja em condições de fazê-lo proporcionará assistência técnica, material e financeira aos Estados Partes afetados pelas munições cluster, com o objetivo de implementar as obrigações da presente Convenção. Esta assistência poderá ser outorgada, *inter alia*, através do Sistema das Nações Unidas, de organizações ou instituições internacionais, regionais ou nacionais, de organizações ou instituições não governamentais, ou de maneira bilateral.
3. Cada Estado Parte se compromete a facilitar o intercâmbio mais completo possível de equipamento, informação científica e técnica em relação à implementação da presente Convenção, e terá direito a participar do mesmo. Os Estados Partes não imporão restrições indevidas no fornecimento e recepção de equipamentos de remoção ou equipamentos similares e de informação tecnológica correspondente com fins humanitários.
4. Além de qualquer obrigação que possa ter em conformidade com o parágrafo 4° do Artigo 4° da presente Convenção, cada Estado Parte que estiver em condições de fazê-lo proporcionará assistência para a limpeza e destruição de restos de munições cluster e prestar informação relativa a diversos meios e tecnologias relacionadas à remoção de munições cluster, assim como listas de especialistas, agências especializadas ou pontos de contato nacionais vinculados à limpeza e destruição de restos de munições e atividades relacionadas.

5. Cada Estado Parte que esteja em condições de fazê-lo proporcionará assistência para a destruição das reservas de munições cluster e também proporcionará assistência para identificar, avaliar e priorizar necessidades e medidas práticas em termos de marcação, educação sobre redução de riscos, proteção de civis e limpeza e destruição de acordo com o estabelecido no Artigo 4º da presente Convenção.

6. Quando, depois da entrada em vigor da presente Convenção, as munições cluster se converterem em restos de munições cluster localizados em áreas sob sua jurisdição ou controle de um Estado Parte, cada Estado Parte que estiver em condições de fazê-lo proporcionará de maneira urgente assistência de emergência ao Estado Parte afetado.

7. Cada Estado Parte que esteja em condições de fazê-lo proporcionará assistência para a implementação das obrigações a que se faz referência no Artigo 5º da presente Convenção, relativas a prover adequadamente assistência que responda à idade e gênero, incluída atenção médica, reabilitação e apoio psicológico, e a prover os meios para conseguir a inclusão social e econômica das vítimas de munições cluster. Esta assistência pode ser outorgada, *inter alia*, através do Sistema das Nações Unidas, de organizações ou instituições internacionais, regionais ou nacionais, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e as sociedades nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e sua Federação Internacional, de organizações não governamentais, ou de maneira bilateral.

8. Cada Estado Parte que esteja em condições de fazê-lo proporcionará assistência para contribuir para a recuperação econômica e social necessária resultante do emprego de munições cluster nos Estados Partes afetados.

9. Cada Estado Parte que esteja em condições de fazê-lo poderá realizar contribuições a fundos fiduciários pertinentes para facilitar a prestação de assistência prevista neste Artigo.

---

10. Cada Estado Parte que solicite e receba assistência deverá adotar todas as medidas para facilitar a implementação eficaz e oportuna da presente Convenção, incluindo a facilitação da entrada e saída de pessoal, material e equipamentos, de conformidade com a legislação e normas nacionais, tomando em consideração as melhores práticas internacionais.

11. Cada Estado Parte poderá, com a finalidade de elaborar um plano de ação nacional, solicitar às Nações Unidas, às organizações regionais, a outros Estados Partes ou a outras instituições intergovernamentais ou não governamentais competentes que prestem assistência a suas autoridades para determinar, *inter alia*:

(a) a natureza e alcance dos restos de munições cluster localizados em áreas sob sua jurisdição ou controle;

(b) os recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários para a execução do plano;

(c) o tempo que se estime necessário para limpar e destruir todos os restos de munições cluster localizados em áreas sob sua jurisdição ou controle;

(d) programas de educação sobre a redução de riscos e atividades de sensibilização para reduzir a incidência das lesões ou mortes causadas pelos restos de munições cluster;

(e) assistência às vítimas de munições cluster; e

(f) a relação de coordenação entre o governo do Estado Parte em questão e as entidades governamentais, intergovernamentais ou não governamentais pertinentes que trabalharem na execução do plano.

12. Os Estados Partes que proporcionem e recebam assistência em conformidade com as disposições deste Artigo deverão cooperar com o objeto de garantir a colocação completa e rápida dos programas de assistência acordados.

## Artigo 7°

### *Medidas de Transparência*

1. Cada Estado Parte informará ao Secretário Geral das Nações Unidas tão logo seja possível e, em qualquer caso, no mais tardar 180 dias a partir da entrada em vigor da presente Convenção para este Estado Parte, sobre:

(a) as medidas de implementação em âmbito nacional a que se faz referência no Artigo 9° da presente Convenção;

(b) o total de todas as munições cluster, incluídas as submunições explosivas, a que se faz referência no parágrafo 1° do Artigo 3° da presente Convenção, com discriminação do tipo, quantidade e, se for possível, os números de lote de cada tipo;

(c) as características técnicas de cada tipo de munição cluster produzido por este Estado Parte com anterioridade à entrada em vigor da presente Convenção para este Estado, até onde se conheça, e daquelas que pertençam atualmente ao referido Estado ou que este tenha, fornecendo, quando for razoavelmente possível, as categorias de informação que facilitarem a identificação e remoção das munições cluster; como mínimo, a informação incluirá as dimensões, espoletas, conteúdo explosivo, conteúdo metálico, fotografias em cores e qualquer outra informação que possa facilitar a remoção dos restos de munições cluster;

(d) a situação e o avanço dos programas de reconversão ou fechamento definitivo das instalações de produção de munições cluster;

(e) a situação e o avanço dos programas de destruição, em conformidade com o Artigo 3° da presente Convenção, das munições cluster, incluídas as submunições explosivas, com detalhes dos métodos que se utilizarão na destruição, localização de todos os lugares onde ocorrerão as destruições e as normas aplicáveis que serão observadas em matéria de segurança e meio ambiente;

- 
- (f) os tipos e quantidades de munições cluster, incluídas submunições explosivas, destruídas em conformidade com o Artigo 3º da presente Convenção, com detalhes dos métodos de destruição utilizados, a localização dos lugares de destruição, assim como as normas aplicáveis que, em matéria de segurança e meio ambiente, tenham sido observadas;
- (g) as reservas de munições cluster, incluídas submunições explosivas, descobertas logo após informada a conclusão do programa a que se faz referência na alínea (e) deste parágrafo, e os planos de destruição das mesmas conforme o Artigo 3º da presente Convenção;
- (h) na medida do possível, a localização de todas as áreas contaminadas com munições cluster que se encontrem sob sua jurisdição ou controle, com a maior quantidade possível de detalhes relativos ao tipo e quantidade de cada resto de munição cluster em cada área afetada e quando foram empregadas;
- (i) a situação e o avanço dos programas de limpeza e destruição de todos os tipos e quantidades de restos de munições cluster removidos e destruídos em conformidade com o Artigo 4º da presente Convenção, incluindo o tamanho e a localização da área contaminada com munições cluster limpa e uma discriminação da quantidade de cada tipo de restos de munições cluster limpos e destruídos;
- (j) as medidas adotadas para o fornecimento de educação sobre redução de riscos e, em especial, uma advertência imediata e eficaz aos civis que vivem nas áreas sob sua jurisdição ou controle que se encontram contaminadas com munições cluster;
- (k) a situação e o avanço da implementação de suas obrigações conforme o Artigo 5º da presente Convenção, relativas a proporcionar adequadamente assistência que responda à idade e gênero, incluída atenção médica, reabilitação e apoio psicológico, assim como fornecer os meios para lograr a inclusão social e econômica das vítimas de munições cluster e de reunir informação confiável e pertinente no que diz respeito às vítimas de munições cluster;

(l) o nome e os dados de contato das instituições com o mandato de proporcionar informação e levar a cabo as medidas descritas neste parágrafo;

(m) a quantidade de recursos nacionais, incluídos os financeiros, materiais ou em espécie, atribuídos à implementação dos Artigos 3º, 4º e 5º da presente Convenção; e

(n) as quantidades, tipos e destinos da cooperação e assistência internacionais proporcionadas conforme o Artigo 6º da presente Convenção.

2. A informação proporcionada em conformidade com o parágrafo 1º deste Artigo será atualizada anualmente pelos Estados Partes no que diz respeito ao ano calendário precedente, e deverá ser apresentada ao Secretário Geral das nações Unidas no mais tardar até 30 de abril de cada ano.

3. O Secretário Geral das Nações Unidas transmitirá os relatórios recebidos aos Estados Partes.

### **Artigo 8º**

#### *Facilitação e esclarecimento de cumprimento*

1. Os Estados Partes acordam em consultarem-se e cooperarem entre si no que diz respeito à aplicação das disposições da presente Convenção, e a trabalharem conjuntamente com espírito de cooperação para facilitar o cumprimento por parte dos Estados Partes de suas obrigações conforme a presente Convenção.

2. Se um ou mais Estado Parte deseja aclarar e buscar resolver questões relacionadas com um assunto de cumprimento das disposições da presente Convenção por parte de outro Estado Parte, pode apresentar, por meio do Secretário Geral das nações Unidas, uma Solicitação de Esclarecimento deste assunto a este Estado Parte. A solicitação deverá estar acompanhada de toda a informação correspondente. Cada Estado Parte se absterá de apresentar

---

solicitações de esclarecimentos infundadas, procurando não abusar deste mecanismo. Um Estado Parte que receba uma Solicitação de Esclarecimento entregará, por meio do Secretário Geral das Nações Unidas, em um prazo de 28 dias, ao Estado Parte solicitante, toda a informação necessária para esclarecer o assunto.

3. Se o Estado Parte solicitante não receber resposta por meio do Secretário Geral das Nações Unidas dentro do prazo mencionado, ou considera que esta não é satisfatória, poderá submeter, por meio do Secretário das Nações Unidas, o assunto à Reunião de Estados Partes seguinte. O Secretário Geral das Nações Unidas remeterá a todos os Estados Partes a solicitação apresentada, acompanhada de toda a informação pertinente à Solicitação de Esclarecimento, a qual terá direito de réplica.

4. Enquanto está pendente a convocatória da Reunião de Estados Partes, qualquer dos Estados Partes interessados pode solicitar ao Secretário Geral das Nações Unidas que exerça seus bons ofícios para facilitar o esclarecimento solicitado.

5. Quando, segundo o estipulado no parágrafo 3º deste Artigo, for apresentado um assunto específico para ser tratado na Reunião dos Estados Partes, esta deverá determinar em primeiro lugar se irá prosseguir com a consideração sobre o assunto, tendo em conta toda a informação apresentada pelos Estados Partes interessados. Em caso de que se determine que sim, a Reunião de Estados Partes pode sugerir, aos Estados Partes interessados, formas e meios para esclarecer ou resolver o assunto em consideração, incluindo o início dos procedimentos pertinentes, em conformidade com o Direito Internacional. No caso de se determinar que o tema em questão seja originado por circunstâncias que escapam ao controle do Estado Parte solicitado a prestar esclarecimento, a Reunião de Estados Partes poderá recomendar as medidas apropriadas, incluindo o uso de medidas cooperativas à que se referencia no Artigo 6º da presente Convenção.

6. Adicionalmente aos procedimentos estabelecidos nos parágrafos 2º ao 5º deste Artigo, a Reunião de Estados Partes poderá decidir adotar outros procedimentos gerais ou mecanismos específicos para o esclarecimento de cumprimento, incluídos estes, e a resolução de situações de não cumprimento das disposições da convenção, segundo considere apropriado.

### **Artigo 9º**

#### *Medidas de implementação em nível nacional*

Cada Estado Parte adotará todas as medidas legais, administrativas e de outra índole que procedam para implementar a presente Convenção, incluída a imposição de sanções penais para prevenir e reprimir qualquer atividade proibida aos Estados Partes, conforme a presente Convenção, cometida por pessoas ou em território sob sua jurisdição ou controle.

### **Artigo 10º**

#### *Solução de controvérsias*

1. Em caso de surgir alguma controvérsia entre dois ou mais Estados Partes em relação à interpretação ou aplicação da presente Convenção, os Estados Partes interessados se consultarão mutuamente com o propósito de obter uma pronta solução à controvérsia através da negociação ou por algum outro meio pacífico de sua eleição, incluindo o recurso à Reunião dos Estados Partes e a submissão da controvérsia à Corte Internacional de Justiça em conformidade com o Estatuto da Corte.
2. A Reunião dos Estados Partes poderá contribuir à solução das controvérsias por quaisquer meios que considere apropriados, incluindo o oferecimento de seus bons ofícios, chamando os Estados Partes interessados para que comecem os procedimentos de resolução de sua eleição e recomendando um prazo para qualquer procedimento acordado.

---

## Artigo 11

### *Reuniões dos Estados Partes*

1. Os Estados Partes se reunirão regularmente para considerar e, quando necessário, tomar decisões em relação a algum assunto relativo à aplicação ou implementação da presente Convenção, inclusive:

- (a) o funcionamento e o estado de aplicação da presente Convenção;
- (b) os assuntos relacionados com os informativos apresentados conforme as disposições da presente Convenção;
- (c) a cooperação e a assistência internacionais segundo o previsto no Artigo 6º da presente Convenção;
- (d) o desenvolvimento de tecnologias para a remoção dos restos de munições cluster;
- (e) as solicitações dos Estados Partes a que se referem os Artigos 8º e 10º da presente Convenção; e
- (f) as solicitações dos Estados Partes de acordo com o previsto nos Artigos 3º e 4º da presente Convenção.

2. A primeira Reunião de Estados Partes será convocada pelo Secretário Geral das Nações Unidas no prazo de um ano a partir da entrada em vigor da presente Convenção. As reuniões subsequentes serão convocadas anualmente pelo Secretário Geral das Nações Unidas até a primeira Conferência de Exame.

3. Os Estados Partes da presente Convenção, assim como as Nações Unidas, outras organizações ou instituições internacionais pertinentes, organizações regionais, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho e organizações não governamentais pertinentes poderão ser convidados a assistir a estas reuniões na qualidade de observadores, de acordo com as regras de procedimento acordadas.

## Artigo 12

### *Conferências de Exame*

1. O Secretário Geral das Nações Unidas convocará uma Conferência de Exame transcorridos cinco anos desde a entrada em vigor da presente Convenção. O Secretário Geral das Nações Unidas convocará outras Conferências de Exame se assim o solicitarem um ou mais Estados Partes, sempre e quando o intervalo entre elas não seja menor que cinco anos. Todos os Estados Partes da presente Convenção serão convidados a todas as Conferências de Exame.

2. A finalidade da Conferência de Exame será:

(a) avaliar o funcionamento e o estado de aplicação da presente Convenção;

(b) considerar a necessidade de celebrar Reuniões adicionais dos Estados Partes, conforme refere o parágrafo 2º do Artigo 11 da presente Convenção, assim como o intervalo que tenha de existir entre elas; e

(c) tomar decisões sobre as solicitações dos Estados Partes previstas nos Artigos 3º e 4º da presente Convenção.

3. Os Estados não Parte da presente Convenção, assim como as Nações Unidas, outras organizações ou instituições internacionais pertinentes, organizações regionais, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho e organizações não governamentais pertinentes poderão ser convidados a assistir as Conferências de Exame na qualidade de observadores, de acordo com as regras de procedimento acordadas.

## Artigo 13

### *Emendas*

1. Todo Estado Parte poderá, em qualquer momento depois da entrada em vigor da presente Convenção, propor emendas à mesma. Toda

---

proposta de emenda será comunicada ao Secretário Geral das Nações Unidas, que a fará circular entre todos os Estados Partes e pedirá sua opinião sobre se deve convocar uma Conferência de Emenda para considerar a proposta. Se uma maioria dos Estados Partes notifica ao Secretário Geral, o mais tardar 90 dias depois de sua circulação, que está a favor de prosseguir com a consideração da proposta, o Secretário Geral convocará uma Conferência de Emenda na qual se convidará todos os Estados Partes.

2. Os Estados não Parte da presente Convenção, assim como as Nações Unidas, outras organizações ou instituições internacionais pertinentes, organizações regionais, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho e organizações não governamentais pertinentes poderão ser convidados a assistir as Conferências de Emenda na qualidade de observadores, de acordo com as regras de procedimento acordadas.

3. A Conferência de Emenda se celebrará imediatamente depois de uma Reunião dos Estados Partes ou uma Conferência de Exame, a menos que uma maioria dos Estados Partes solicite que se celebre antes.

4. Toda emenda à presente Convenção será adotada por uma maioria de dois terços dos Estados Partes presentes e votantes na Conferência de Emenda. O depositário comunicará toda emenda assim adotada a todos os Estados.

5. Toda emenda à presente Convenção entrará em vigor para os Estados Partes que aceitarem a emenda na data de depósito das aceitações por uma maioria dos Estados que eram parte na data de adoção da emenda. Após, entrará em vigor para os demais Estados Partes na data que depositem seu instrumento de aceitação.

### **Artigo 14**

#### *Custos e tarefas administrativas*

1. Os custos das Reuniões dos Estados Partes, Conferências de Exame e Conferências de Emenda serão sufragados pelos Estados Partes e pelos Estados não Parte na presente convenção que delas participem, de acordo com a escala de quotas das Nações Unidas adequadamente ajustada.
2. Os custos no qual incorra o Secretário Geral das Nações Unidas sob o Artigo 7º e 8º da presente Convenção serão sufragados pelos Estados Partes em conformidade com a escala de quotas das Nações Unidas adequadamente ajustada.
3. A execução por parte do Secretário Geral das Nações Unidas das tarefas administrativas que se lhe são atribuídas em virtude da presente Convenção se encontra sujeita ao mandato correspondente das Nações Unidas.

### **Artigo 15**

#### *Assinatura*

A presente Convenção, feita em Dublin em 30 de maio de 2008, estará aberta a todos os Estados para assinatura em Oslo em 03 de dezembro de 2008 e depois desta data na Sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, até sua entrada em vigor.

### **Artigo 16**

#### *Ratificação, aceitação, aprovação ou adesão*

1. A presente Convenção está sujeita à ratificação, à aceitação ou à aprovação dos Signatários.
2. A Convenção estará aberta à adesão de qualquer Estado que não a tenha assinado.
3. Os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão se depositarão ante o Depositário.

---

## **Artigo 17**

### *Entrada em vigor*

1. A presente Convenção entrará em vigor no primeiro dia do sexto mês a partir da data de depósito do trigésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão.
2. Para qualquer Estado que deposite seu instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão a partir da data de depósito do trigésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão, a presente Convenção entrará em vigor no primeiro dia do sexto mês a partir da data de depósito por parte deste Estado de seu instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão.

## **Artigo 18**

### *Aplicação provisional*

Qualquer Estado poderá, no momento de ratificar, aceitar, aprovar ou aderir à presente Convenção, declarar que aplicará provisionalmente o Artigo 1º da mesma enquanto está pendente sua entrada em vigor para tal Estado.

## **Artigo 19**

### *Reservas*

Os artigos da presente Convenção não estarão sujeitos a reservas.

## **Artigo 20**

### *Duração e denúncia*

1. A presente Convenção terá duração ilimitada.
2. Cada Estado Parte terá, no exercício de sua soberania nacional, o direito de denunciar a presente Convenção. Comunicará a denúncia a

todos os Estados Partes, ao Depositário e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tal instrumento de denúncia deverá incluir uma explicação completa das razões que motivam a denúncia.

3. Tal denúncia somente surtirá efeito seis meses depois da recepção do instrumento de denúncia por parte do Depositário. Contudo, se ao término desse período de seis meses o Estado Parte denunciante estiver envolvido em um conflito armado, a denúncia não surtirá efeito antes do final do conflito armado.

### **Artigo 21**

#### *Relações com Estados não Parte da presente Convenção*

1. Cada Estado Parte encorajará os Estados não Parte a ratificar, aceitar, aprovar ou aderir à presente Convenção, com o objetivo de conseguir a vinculação de todos os Estados à presente Convenção.

2. Cada Estado Parte notificará aos governos dos Estados Partes da presente Convenção, a que se faz referência no parágrafo 3º deste Artigo, de suas obrigações conforme a presente Convenção, promoverá as normas que esta estabelece e fará todos os esforços possíveis para desencorajar o uso de munições cluster pelos Estados não Parte da presente Convenção.

3. Sem detrimento do previsto no Artigo 1º da presente Convenção e em conformidade com o Direito Internacional, os Estados Partes, seu pessoal militar ou seus nacionais poderão cooperar militarmente e participar em operações com Estados não Parte da presente Convenção que desenvolvam atividades proibidas a um Estado Parte.

4. Nada do disposto no parágrafo 3º deste Artigo autorizará um Estado Parte a:

- (a) desenvolver, produzir ou adquirir de um modo ou de outro, munições cluster;
- (b) armazenar ou transferir munições cluster;

- 
- (c) utilizar munições cluster; ou
- (d) solicitar expressamente o uso de munições cluster em casos nos quais a escolha das munições utilizadas se encontre sob seu controle exclusivo.

### **Artigo 22**

#### *Depositário*

O Secretário Geral das Nações Unidas será o depositário da presente Convenção.

### **Artigo 23**

#### *Textos autênticos*

Os textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo da presente Convenção serão igualmente autênticos.

## PROJETO DE LEI Nº 3228/2012, DE 2012 (Do Sr. Rubens Bueno)

Proíbe a produção, a utilização, o armazenamento e a comercialização de bombas de dispersão, fragmentação, ou munições *cluster*, em todo o território nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São vedadas a produção, a utilização, o armazenamento e a comercialização de bombas de dispersão, fragmentação, ou munições *cluster*, em todo o território nacional.

Art. 2º São vedadas a importação e a exportação de bombas de dispersão, fragmentação, ou munições *cluster*, por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, ou estrangeiras domiciliadas ou sediadas na República Federativa do Brasil, por quaisquer meios, diretos ou indiretos.

Parágrafo único. A responsabilidade pela desativação e disposição final segura das bombas de dispersão, fragmentação, ou munições *cluster*, ou de seus resíduos, existentes quando da entrada em vigor desta Lei, será do respectivo fabricante ou empresa detentora de estoque.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

A proibição das bombas *cluster* pelo Brasil já foi tema deste parlamento trazido pelos deputados Raul Jungmann e Fernando Gabeira, sendo este último o autor de proposição semelhante a esta que ora apresentamos.

As bombas *cluster*, ou de dispersão, ao serem lançadas por avião, se abrem antes de chegar ao solo, sendo os explosivos espalhados por uma área de cerca de 28 mil metros quadrados. Desse modo, a área

---

alvo é pulverizada, mas raramente todos os explosivos são detonados ao tocar o solo. Em média 10% falham e passam a funcionar como verdadeiras minas terrestres, com grande potencialidade de matar civis.

De outra maneira, esse tipo de armamento atinge indiscriminadamente alvos militares e civis, de modo totalmente desumano e cruel. Por esse motivo, o Tratado de Oslo visa proibir a produção, estocagem, venda e uso das bombas *cluster*. No entanto, infelizmente o Brasil configura ainda entre os países que se negam a assinar esse importante instrumento de proscricção de um armamento contrário a qualquer noção básica de direitos humanos e de guerra que um país civilizado e pacifista como o nosso deva obedecer. Ademais, nosso país insiste em produzir, armazenar e exportar esse tipo de armamento, ação absolutamente contrária, portanto, à sua tradicional posição de defesa dos direitos humanos.

Segundo dados de entidades internacionais que combatem o uso desses armamentos, as bombas *cluster* já minaram o solo de 20 países, matando e ferindo pelo menos 13 mil civis, a maioria agricultores, mulheres e crianças inocentes atraídas pelo colorido e pelo formato de bola de alguns desses artefatos. Os civis, portanto, tornam-se vítimas dessas bombas mesmo décadas após o fim do conflito armado, o que significa violência absolutamente desnecessária do ponto de vista estritamente militar.

O Brasil deveria, em realidade, aderir de modo urgente ao tratado que proíbe o uso, a comercialização e a produção das bombas *cluster*, como um gesto claro e determinado de defesa intransigente dos direitos humanos, conforme consta em nossa Carta Magna. O

---

1 In: <<http://www.clusterconvention.org/pages-i/i-un-oncm.html>>. Acesso em: 5 jan. 2009.

2 In: <[http://www.clusterconvention.org/pages/pages\\_i/i\\_statessigning.html](http://www.clusterconvention.org/pages/pages_i/i_statessigning.html)>. Acesso em: 5 jan. 2009.

preceito é eminentemente humanitário. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, junto a outras entidades, vem reiterando o pedido para que todos os países participem das ações com vistas ao banimento das bombas *cluster*.

Durante a discussão e votação da Medida Provisória n.º 544, de 2011, que cria incentivos tributários para a cadeia produtiva de equipamentos de defesa, sugerimos, por meio de emenda, a exclusão desses incentivos para empresas que produzem e comercializam bombas *cluster*. Infelizmente, entendeu o plenário da Câmara dos Deputados na ocasião no sentido de rejeitar a emenda.

É lamentável que esse tipo de artefato continue a ser produzido e comercializado no Brasil, ao arrepio de sua vocação pacifista, sedimentada e respeitada em todo o mundo. O parlamento brasileiro não pode se omitir de sua tarefa de contribuir para o engrandecimento dos direitos humanos, sob todos os seus aspectos e sem limitações de argumentos de ordem estratégica ou financeira. Mesmo o eventual desenvolvimento de nova tecnologia na área das bombas *cluster*, no futuro, não eliminará satisfatoriamente os efeitos perversos desse equipamento militar.

Do mesmo modo, não podemos concordar com os argumentos trazidos pelo relator da matéria na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa

Nacional desta Casa legislativa quando da discussão da primeira versão deste projeto, que concluiu pela sua rejeição. Não encontra amparo na realidade a tese de que “não há guerra mais humana e outra menos humana. Todas são desumanas. Todas ferem princípios humanitários”. A necessidade de um país estar bem armado e dispor do direito de fabricar e comercializar bombas não significa que, por iniciativa própria e soberana, não possa abdicar de produzir armas que proporcionem indiscriminadamente sofrimento letal à população civil. Não é hipocrisia dizer que é repugnante o uso de uma arma

---

que não difere civis de militares e confere sofrimento desnecessário para os fins estritos de uma guerra. Não se trata, da mesma forma, de defesa de uma visão otimista, utópica ou ingênua, a despeito das movimentações dos países mais poderosos e, ao mesmo tempo, contrário aos interesses de defesa do território nacional. O Brasil tem o dever de liderar no hemisfério ocidental o movimento pela proscrição das bombas *cluster*, pois direitos humanos e defesa nacional não são, em definitivo, conceitos excludentes.

Diante da necessidade de este parlamento retomar a discussão de forma detida e com a ótica dos direitos humanos que a matéria exige, propomos este Projeto de Lei, solicitando, ao mesmo tempo, o apoio necessário para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 15 de fevereiro de 2012.

Deputado RUBENS BUENO

PPS/PR

## ESTADO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES CLUSTER

### 88 PAÍSES RATIFICARAM A CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES CLUSTER (até novembro de 2014):

1. Noruega (3 Dez 2008)
2. Irlanda (3 Dez 2008)
3. Santa Sé (3 Dez 2008)
4. Serra Leoa (3 Dez 2008)
5. Laos RDP (18 Mar 2009)
6. Áustria (2 Abr 2009)
7. México (6 Mai 2009)
8. Níger (2 Jun 2009)
9. Albânia (16 Jun 2009)
10. Espanha (17 Jun 2009)
11. Alemanha (8 Jul 2009)
12. Luxemburgo (10 Jul 2009)
13. São Marino (10 Jul 2009)
14. Japão (14 Jul 2009)
15. Zâmbia (12 Ago 2009)
16. Croácia (17 Ago 2009)
17. Eslovênia (19 Ago 2009)
18. Uruguai (24 Set 2009)
19. Malta (24 Set 2009)
20. França (25 Set 2009)
45. Guatemala (3 nov 2010)
46. Líbano (5 nov 2010)
47. Panamá (29 nov 2010)
48. Guiné Bissau (29 nov 2010)
49. Chile (16 dez 2010)
50. El Salvador (10 jan 2011)
51. Gana (3 fev. 2011)
52. Holanda (23 fev. 2011)
53. Portugal (9 mar. 2011)
54. Moçambique (14 mar. 2011)
55. Lituânia (24 mar. 2011)
56. Bulgária (6 abr. 2011)
57. Costa Rica (28 abr. 2011)
58. Botsuana (27 jun. 2011)
59. Granada (28 jun. 2011)
60. Senegal (3 ago. 2011)
61. Ilhas Cook (23 ago 2011)
62. Afeganistão (8 set. 2011)
63. Suazilândia (13 set. 2011)
64. Trinidad e Tobago (23 set. 2011)

- 
21. Burundi (25 Set 2009)
  22. Malawi (7 Out 2009)
  23. Macedônia (FYR) (8 Out 2009)
  24. Nicarágua (2 Nov 2009)
  25. Nova Zelândia (22 Dez 2009)
  26. Bélgica (22 Dez 2009)
  27. Montenegro (25 Jan 2010)
  28. Dinamarca (12 Fev 2010)
  29. Burkina Faso (16 Fev 2010)
  30. Moldávia (16 Fev 2010)
  31. Samoa (28 Abril 2010)
  32. Reino Unido (4 Maio 2010)
  33. Equador (11 Maio 2010)
  34. Seicheles (20 Mai 2010)
  35. Fiji (28 Mai 2010)
  36. Lesoto (28 Mai 2010)
  37. Mali (30 Jun 2010)
  38. Comoros (28 Jul 2010)
  39. Antigua e Barbuda (23 ago 2010)
  40. Bósnia e Herzegovina (7 set 2010)
  41. Mônaco (21 set. 2010)
  42. Tunísia (28 set. 2010)
  43. Cabo Verde (19 out 2010)
  44. São Vicente e Granadinas (29 out 2010)
  65. Itália (21 set. 2011)
  66. República Tcheca (23 set. 2011)
  67. República Dominicana (20 dez. 2011)
  68. Mauritània (01 Fev. 2012)
  69. Costa do Marfim (12 mar. 2012)
  70. Honduras (21 mar. 2012)
  71. Suécia (23 Abr. 2012)
  72. Togo (22 Jun. 2012)
  73. Hungria (03 Jul. 2012)
  74. Camarões (12 Jul. 2012)
  75. Suíça (17 Jul. 2012)
  76. Peru (26 Set. 2012)
  77. Austrália (08 Out. 2012)
  78. Nauru (04 Fev. 2013)
  79. Liechtenstein (04 Mar. 2013)
  80. Chade (26 Mar. 2013)
  81. Andorra (09 Abr. 2013)
  82. Bolívia (30 Abr. 2013)
  83. Iraque (14 Mai. 2013)
  84. Congo (2 Set. 2014)
  85. Belize (2 Set. 2014)
  86. Saint Kitts e Nevis (13 Set. 2013)
  87. Guiné (21 Out. 2014)
  88. Guiana (31 Out. 2014)

**Entrada em vigor:** A Convenção sobre Munições Cluster entrou em vigor e tornou-se lei internacional em 10 de agosto de 2010. Apenas 15 meses após a sua abertura para assinaturas em Oslo, o 30º estado ratificou a Convenção em 16 de Fevereiro de 2010, provocando a sua entrada em vigor em 1º de agosto de 2010. Uma vez que a Convenção entre em vigor, os estados ficarão obrigados

por todos os seus termos, e o relógio começará a contagem sobre os prazos para a limpeza dos solos contaminados e a destruição dos estoques remanescentes. Desde sua entrada em vigor, houve 3 encontros dos Estados Partes da convenção, sendo a Primeira Reunião realizada entre os dias 9-12 de novembro de 2010, em Laos RDP – o país mais bombardeado por Cluster no mundo – a Segunda Reunião dos Estados Partes no Líbano, entre os dias 12-16 de setembro de 2011 e a Terceira Reunião de Estados Partes aconteceu entre os dias 11-14 de setembro de 2012, na Noruega. A última fase foi a Quarta Reunião de Estados Partes que aconteceu entre os dias 9-13 de setembro de 2013, na Zâmbia.

### **115 PAÍSES ASSINARAM A CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES CLUSTER:**

Afeganistão, Albânia, Alemanha, Andorra, Angola, Antigua e Barbuda, Austrália, Áustria, Bélgica, Belize, Benin, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botswana, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Canadá, Cabo Verde, Central República Africana, Chade, Chile, Colômbia, Comoros, República Dominicana, RD do Congo, República do Congo, Ilhas Cook, Costa Rica, Costa do Marfim, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Djibouti, Equador, El Salvador, Fiji, França, Gâmbia, Granada, Ghana, Guatemala, Guiana, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Iraque, Vaticano, Honduras, Hungria, Irlanda, Indonésia, Iraque, Irlanda, Itália, Jamaica, Japão, Quênia, Laos RDP, Líbano, Lesoto, Libéria, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Mali, Malta, Maurîtânia, México, República da Moldávia, Mônaco, Montenegro, Moçambique, Namíbia, Nauru, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Níger, Nigéria, Noruega, Palau, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Ruanda, Samoa, São Marino, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Eslovênia, Somália, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, República da Macedônia,

---

Togo, Tunísia, Uganda, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Unida da Tanzânia, Uruguai, Zâmbia.

### **ASSINATURAS DA CONVENÇÃO:**

A Convenção sobre Munições Cluster foi assinada em Oslo, na Noruega em dezembro de 2008 e desde então tem sido aberta para assinaturas e ratificações na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. Ao assinar a Convenção, o estado proclama o seu consentimento em ser vinculado às suas disposições, uma vez que ratificado o tratado. Além disso, o estado é obrigado a não agir contra o “objeto e propósito” do tratado até que este se torne lei para aquele estado. Cada país que assinou a Convenção sobre Munições Cluster ainda deve ratificá-lo, a fim de tornar-se um Estado Parte obrigado pelas disposições da Convenção.

## ERRATA - MINICURRÍCULOS

**Cristian Ricardo Wittmann**, doutorando em Direito pela Unisinos. Mestre e graduado em Direito pela Unisc. Professor da Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento. Advogado. Membro e ativista da Rede SEHLAC com conhecimento em temas de desarme humanitário.

E-mail: cristianwittmann@gmail.com

**Daniel Mack**, mestre em relações internacionais pela Universidade Georgetown (EUA), é coordenador da área de controle de armas do Instituto Sou da Paz.

**Denis Mizne**, advogado e world fellow da Universidade Yale (EUA), é diretor-executivo do Instituto Sou da Paz.

**Fábio Konder Comparato**, Doutor *Honoris Causa* da Universidade de Coimbra, Doutor em Direito da Universidade de Paris, Professor Titular aposentado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Titular da Medalha Rui Barbosa do Conselho Federal da OAB.

**Felipe Matos Walter**, Advogado, voluntário junto à Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres e Munições Cluster desde 2008.

E-mail: felipewaltter@hotmail.com

**Gabriel Francisco Silva**, mestrando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB) e graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Atualmente, coordena a Campanha Brasileira contra Minas Terrestres e Munições Cluster.

---

**Gustavo Oliveira Vieira**, professor adjunto da UNILA, em Foz do Iguaçu, junto ao Curso de Relações Internacionais e Integração. Bacharel, Mestre em Direito pela UNISC e doutor em Direito pela UNISINOS. Atua desde 1999 na Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres.

**Júlia Marques Rebelato**, graduada pelo Centro Universitário Franciscano, advogada OAB/RS 84.794, pós-graduada em Direito Tributário e Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera Uniderp e integrante do Projeto de Pesquisa Direitos Humanos e Mobilidade Urbana Internacional da Universidade Federal de Santa Maria-RS.

**Lorenzo Da Ros Schafer**, graduado pelo Centro Universitário Franciscano em Direito, empresário com MBA em Gestão Comercial pela Fundação Getúlio Vargas.

**Rafael Euclides Seidel Batista**, advogado, graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL, especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina – UEL, participante do projeto de extensão em desarmamento humanitário na UNILA.

**Santiago Artur Berger Sito**, mestre em Direito Público pela UNISINOS. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Franciscano - UNIFRA. Egresso do *Youth Leaders Forum* 2009, Cartagena, Colômbia. Autor de artigos e trabalhos, desenvolve atividades e estudos em prol Direitos Humanos.



