UMA PERSPECTIVA SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DO EMPREGO DA FORÇA POR ATORES NÃO ESTATAIS NO ÂMBITO MULTILATERAL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto Rio Branco - IRBr

Diretor-Geral Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

MARCIO FAGUNDES DO NASCIMENTO

Uma perspectiva sobre a privatização do emprego da força por atores não estatais no âmbito multilateral

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Manabu Mabe, Grito
OST, 130 x 110 cm, 1960.

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fabio Fonseca Rodrigues
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

N19p Nascimento, Marcio Fagundes do.
Uma perspectiva sobre a privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral / Marcio Fagundes do Nascimento.—Brasília : FUNAG, 2010
202 p.

LVI Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco, MRE.
Inclui relação das principais companhias militares privadas de combate, consultoria e logística.

1. Poder militar. 2. Força militar - Privatização. I. Título.

CDU: 355.4

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

À memória de minha mãe.
Para meu pai e irmãos,
Para Ana Teresa e Gaspar.

Abreviações e siglas

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BRS	Brown & Root Services
CARICOM	Comunidade do Caribe
CCAS	Escritório de Cooperação Civil da África do Sul
CDH	Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas
CEDEAO	Comissão Econômica dos Estados da África Ocidental
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CFE	Tratado sobre Forças Convencionais na Europa
CH	Conferência Internacional da Paz da Haia de 1907
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CMPs	Companhias Militares Privadas
CODH	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CP	Código Penal brasileiro
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPM	Código Penal Militar brasileiro
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSP	Companhia de Segurança Privada
DIH	Direito Internacional Humanitário

DoD	Departamento de Defesa dos EUA
DoS	Departamento de Estado dos EUA
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EO	Executive Outcomes
ERTPI	Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional
FCO	Foreign and Commonwealth Office
GAO	General Accountability Office dos EUA
GF	Guerra Fria
GPOI	Iniciativa Global de Operações de Paz
GT	Grupo de Trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre o Uso de Mercenários como meio para Violar os Direitos Humanos e Impedir o Exercício do Direito dos Povos à Autodeterminação
IFOR	Implementation Force in Bosnia and Herzegovina
IHT	International Herald Tribune
INTERFET	Força Internacional para o Timor Leste
IS	Iniciativa Suíça
ITAR	International Traffic in Arms Regulations
MCA	Military Commissions Act
MEJA	Military Extraterritorial Judicial Act
MJ	Ministério da Justiça
MPRI	Military Professional Resources Incorporated
NYT	New York Times
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações nãogovernamentais
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação Europeia
OUA	Organização da Unidade Africana
PCG	Primeira Convenção de Genebra para a melhoria da sorte dos feridos e enfermos nos exércitos em campanha, de 12 de agosto de 1949
PDN	Política de Defesa Nacional
PGM	Primeira Guerra Mundial
PPA	Protocolo Adicional de 1997 às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados de caráter internacional
QCG	Quarta Convenção de Genebra relativa à proteção das pessoas civis em tempo de guerra, de 12 de agosto de 1949

RDC	República Democrática do Congo
SADF	Força de Defesa da África do Sul
SALW	Pequenas Armas e Armamentos Leves
SCG	Segunda Convenção de Genebra para a melhoria da sorte dos feridos, enfermos e náufragos das forças armadas no mar, de 12 de agosto de 1949
SGM	Segunda Guerra Mundial
SGONU	Secretário-Geral das Nações Unidas
TCG	Terceira Convenção de Genebra de 1949 relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra, de 12 de agosto de 1949
UCMJ	Uniform Code of Military Justice
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas

Sumário

INTRODUÇÃO, 11

CAPÍTULO 1 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A GÊNESE MODERNA, 23

1.1 Antecedentes Históricos: Considerações Preliminares, 23
1.1.1 Os Mercenários na História Antiga, 25
1.1.2 Os Mercenários na Idade Média, 27
1.1.3 Os Mercenários na Renascença,28
1.1.4 A Era dos Empreendedores Militares, 30
1.1.5 O Arrebatamento da Guerra: O Período Napoleônico, 32
1.1.6 Os Mercenários do Império Brasileiro, 35
1.1.7 Os Mercenários no Século XX, 38
1.2 A Gênese Moderna: Considerações Preliminares, 40
1.2.1 A Privatização do Uso da Força: Erosão do Poder do Estado?, 44
1.2.2 Os Contratados Privados como Atores Não Estatais, 51
1.2.3 O Bazar de Soldados, 54
1.2.4 O Bazar de Armas, 57
1.2.5 Apontamentos Finais, 59

CAPÍTULO 2 – AS SOCIEDADES ANÔNIMAS DA GUERRA: UMA CATEGORIZAÇÃO DA PRIVATIZAÇÃO DO USO DA FORÇA, 63

2.1 Considerações Preliminares, 63
2.2 "O Triângulo de Ferro": A Polêmica dos Contratos, 66

2.3 "A Porta Giratória": Os Recursos Humanos, 72
2.4 "A Doutrina do Martelo": As Características do Mercado, 74
2.5 "Os Pinguins Negros": O Mercado na América Latina e no Brasil, 79
2.6 A Tipificação das Companhias Militares Privadas, 83
2.6.1 As Companhias Militares Privadas de Combate (CMPCs), 85
2.6.2 As Companhias Militares Privadas de Consultoria (CMPCOs), 88
2.6.3 As Companhias Militares Privadas de Logística (CMPLs), 91
2.7 Apontamentos Finais, 94

CAPÍTULO 3 – OS CAMINHOS DA HAIA E DE GENEBRA: UMA ENCRUZILHADA PARA A PRIVATIZAÇÃO DO USO DA FORÇA, 97
3.1 Considerações Preliminares, 97
3.2 Os Contratados Privados: Civis ou Combatentes?, 104
3.2.1 O Artigo 51 do Primeiro Protocolo Adicional, 106
3.3 O Artigo 4° da Terceira Convenção de Genebra: Os Quatro Critérios da Haia , 114
3.3.1 A Linha de Comando, 118
3.3.2 As Insígnias, 120
3.3.3 A Exibição das Armas, 123
3.3.4 As Leis e os Costumes da Guerra, 124
3.4 Os Contratados Privados: Mercenários?, 125
3.5 Apontamentos Finais, 128

CAPÍTULO 4 – O ESPECTRO DE ABU GHRAIB: A REGULAÇÃO DA PRIVATIZAÇÃO DO USO DA FORÇA, 131
4.1 Considerações Preliminares, 131
4.2 O Regime Convencional: As Nações Unidas e A União Africana, 136
4.3 A Iniciativa Suíça, 138
4.4 Os Obstáculos da Regulamentação, 141
4.5 A Situação no Brasil, 154
4.6 Apontamentos Finais, 160

CAPÍTULO 5 – A PRIVATIZAÇÃO DO USO DA FORÇA EM INICIATIVAS MULTILATERAIS, 163
5.1 Considerações Preliminares, 163
5.2 A Militarização Privatizada do Humanitarismo, 166
5.3 Peacekeepers Privados: O Vaticínio de Ditchley Park, 172

5.3.1 A Delegação do Uso da Força: Uma Oportunidade para as Companhias Militares Privadas, 175
5.3.2 O Caso da Bósnia: A Paz se Privatiza, 188
5.4 O Brasil e a Privatização do Uso da Força, 190
5.5 Apontamentos Finais, 199

CONSIDERAÇÕES FINAIS, 203

ABREVIAÇÕES E SIGLAS, 211

ANEXO, 215

BIBLIOGRAFIA, 219

Introdução

O presente trabalho se propõe a avaliar a questão da alienação do monopólio do uso da força – apanágio definidor da autoridade do Estado moderno – para atores não estatais, agrupados modernamente pelas companhias militares privadas (CMPs). Os desdobramentos dessa prática, iniciada com o final da Guerra Fria, têm suscitado o fenômeno peculiar de subordinar a execução de atividades vinculadas ao emprego da força (logística, intendência, comunicações e combate) ao planejamento de setores privados. No decurso de duas décadas, tais atores adquiriram longevidade o bastante para não ser ignorados em análise sobre a aplicação da força em iniciativas multilaterais da comunidade internacional.

A reunião de iniciativas humanitárias e de manutenção da paz no mesmo domínio investigativo obedece à lógica analítica adotada neste estudo: avaliar as implicações advindas do uso da força privatizada para a consecução de mandatos multilaterais. Nesse aspecto, cabe salientar que o trabalho segue linha argumentativa que, amparada em princípio do direito humanitário internacional, considera os empregos defensivo e ofensivo da força como atos equivalentes, não havendo distinção, portanto, sobre os propósitos da coerção. Em tal contexto, a adjudicação da violência[1] a agentes privados em

[1] Os termos "força", "violência", "coerção" e "meios coercitivos" serão usados alternadamente neste trabalho.

iniciativas multilaterais não faz senão ampliar a complexidade dessa conjunção pela magnitude de suas consequências de ordem legal, política e diplomática.

Este estudo também adota como premissa a possibilidade de haver interesse sobre como a adjudicação do monopólio da força estatal suscita impacto de ordem política e normativa para países que, a exemplo do Brasil, pautam seu comportamento internacional pela juridicidade de sua ação diplomática.

No plano interno, a questão da alienação do uso da força merece ser examinada à luz do interesse das maiores companhias militares em arregimentar militares brasileiros e suas prováveis repercussões sobre o planejamento de defesa do país, tal como antevê a Estratégia Nacional de Defesa, lançada em dezembro de 2008. No âmbito externo, iniciativas como a *Global Peace Operations*, destinadas a expandir, por intermédio de treinamento ministrado pelas companhias militares privadas dos EUA, a capacidade de os países em desenvolvimento contribuírem para as missões de paz multilaterais, compõem a agenda política bilateral dos governos brasileiro e norte-americano, circunstância a sublinhar que inclusive tratativas de cooperação militar não permanecem alheias à questão da privatização dos meios coercitivos.

Dessa maneira, interessará investigar prioritariamente as razões e os desdobramentos de como a exclusividade do Estado sobre o uso da força termina por ser compartilhada com entidades dotadas de capacidade de beligerância. Considerando que o trabalho não questiona o mérito do uso da força pelo Estado, matéria regulada pela Carta das Nações Unidas, o foco se concentra em sopesar os efeitos da alienação dessa prerrogativa a entidades privadas por consentimento da autoridade estatal.

A contratação de firmas privadas para o cumprimento de funções militares as transformou em agentes do Estado. A esse respeito, o traço mais pernicioso desse processo é que, apesar dos óbices que interpõe entre as decisões governamentais relativas à defesa e o controle que deve exercer a sociedade, não se contrapõe frontalmente à autoridade estatal. O surgimento e a expansão dessas firmas não representaram, necessariamente, uma aquisição de poder às expensas do enfraquecimento das instituições estatais. A centralidade do Estado, como instituição capaz de representar interesses e realizar aspirações coletivas, não foi afetada, porquanto, no domínio da aplicação da força, a alienação desse direito não se efetiva à sua revelia. Antes, costuma ser impulsionada e estimulada pelo Estado, servindo, no caso de países

desenvolvidos, como modalidade de instrumentalizar diretrizes diplomáticas e militares.

Os preceitos norteadores da Carta das Nações Unidas refletem um sistema erguido sobre as relações interestatais. Princípios como a igualdade soberana, a solução pacífica de controvérsias e a proibição da ameaça ou do uso da força integram conjunto normativo aplicado exclusivamente ao Estado como principal sujeito do direito internacional. Por obra da alienação da violência, tal modelo tem sido anteposto a avatares inéditos que, se não afetam a primazia política do Estado, ao menos instauram condomínio no uso da força, em que os mecanismos de controle e responsabilização não se mostram à altura do vertiginoso dinamismo com que se expande a interação entre a autoridade central e os agentes privados como as companhias militares privadas.

A habilidade de influenciar decisões no campo social, jurídico, científico e educacional tem conferido a organizações não governamentais considerável participação no processo de formulação de políticas públicas. No campo da aplicação da força, a possibilidade, hoje concreta, de que entidades privadas possam determinar a dinâmica de conflitos armados, a expansão ou o retraimento da assistência humanitária pelas instâncias multilaterais e, finalmente, a inação ou a iniciativa de restaurar a paz faculta às companhias militares privadas autoridade de tal magnitude que não seria despropositado atribuir-lhes ascendência na reconfiguração do exercício do poder na esfera internacional.

O debate sobre a evolução das modalidades de emprego da força permanece inconclusivo. Historiadores militares como Creveld acreditam que ainda não se completou o processo de adequação do poder militar à configuração dos conflitos atuais.[2] O surgimento das companhias militares privadas integra essa dinâmica, ao introduzir novos fatores na equação de como os Estados podem alocar seus meios coercitivos em benefício da consecução de propósitos diplomáticos e militares. Assim, a interposição de agentes privados em assuntos militares instaura situação híbrida em que o Estado se torna, por cálculo político, co-partícipe no uso da força. Atualmente, a privatização da violência representa componente essencial para o planejamento logístico de iniciativas multilaterais no domínio da manutenção da paz e da ajuda humanitária.

---

[2] Martin Van Creveld. *The Transformation of War*. New York: Free Press, 1991, p.29.

A questão da privatização do uso da força tem sido abordada com previsível cautela pelo secretariado das Nações Unidas. Trata-se de discussão que a burocracia da Organização renova quando anteposta a restrições materiais e políticas na execução dos mandatos emanados dos órgãos deliberativos como a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. No campo da manutenção da paz, a superioridade logística e o alto nível de especialização atingidos pelas companhias militares privadas têm sido defendidos inclusive por Brian Urquhart,[3] idealizador dos capacetes azuis na década de cinquenta, como atalho para suprir deficiências estruturais da ONU e de organismos regionais. No âmbito da ajuda a grupos vulneráveis, o emprego da força privatizada impõe escolha dilemática entre a viabilização da assistência humanitária em contextos de segurança adversos e a flagrante deterioração que inflige aos postulados clássicos do humanitarismo como a imparcialidade e a neutralidade.

A percepção mais imediata sobre políticas de privatização está comumente associada à obtenção de índices de eficiência e de racionalização de custos de atividades tradicionalmente desempenhadas por setores governamentais. A forma como opera o setor militar privado parece, no entanto, desafiar a solidez desses postulados. O recurso a atores não estatais armados serve ao propósito prioritário de multiplicador da capacidade militar do Estado, mas não significa que consiga traduzir-se forçosamente em benefícios para o contratante: a expectativa de obter eficácia militar e redução de gastos públicos no setor de defesa pode ser revertida por contratos calculadamente evasivos, onerosos e desprovidos de quaisquer garantias de execução plena.

Nas duas últimas décadas, as companhias militares privadas foram alçadas à categoria de instituição do Estado no que tange à prerrogativa do uso da força. A expansão do mercado da privatização do uso da força é suscetível de estimular violações à legislação internacional em nível muito mais acentuado do que costumam admitir seus defensores. O presente trabalho procurará mostrar que as companhias militares privadas se têm expandido à sombra do consórcio de interesses estabelecido com o próprio Estado em detrimento do arcabouço normativo que regula a utilização de meios coercitivos.

---

[3] Herbert Wulf. *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. New York: Palgrave MacMillan,2005,p.146.

Na primeira parte do capítulo primeiro, apresenta-se um breve histórico sobre as circunstâncias em que surgiram e atuaram mercenários em conflitos armados, de maneira a permitir o entendimento sobre como evoluiu o fenômeno do emprego da força por atores privados culminando com a constituição das companhias militares privadas. Tendo em mente que a análise também inclui período anterior ao surgimento e consolidação do Estado, razão assistirá a quem considerar extemporâneo o termo "atores privados". A expressão deve ser lida, no entanto, em seu sentido mais amplo, à luz de circunstâncias históricas específicas, visto que é utilizada para definir aqueles agentes que empregam a força sem vínculos permanentes com a autoridade central além da relação estabelecida por recompensas pecuniárias ou materiais.

A participação de mercenários em conflagrações não configura característica essencialmente contemporânea. O recurso ao auxílio dessas forças conta com registros históricos que remontam à Expedição Persa de Xenofonte no século IV a.C., atravessam a Idade Média e o período da Renascença, alcançando os conflitos do século XIX.

A relativa ênfase que o capítulo confere ao período das guerras napoleônicas se justifica pela razão de o retraimento da prática do mercenarismo haver coincidido com o advento de guerras caracterizadas por mobilizações populares e pelo fervor coletivo, em nome de causas nacionais a estimular o voluntariado dos cidadãos, restringindo a participação de estrangeiros. Inclusive o Brasil não permaneceu imune à presença de mercenários durante o século XIX no esforço de defesa ante ameaças internas e externas ao país recém-independente. O mercenarismo ainda ressurgiria na metade do século XX, sobretudo durante o processo de descolonização na África, como iniciativa de reduzidos grupos de indivíduos remunerados pelas antigas metrópoles.

Na segunda parte do capítulo, é examinada a gênese moderna das companhias militares privadas, fomentada sobremaneira após o final da Guerra Fria pela conjunção do desmantelamento de vastos arsenais e da desmobilização de efetivos dos maiores exércitos ocidentais. Esse é o pano de fundo sobre o qual se desenhará outra condição favorável à expansão das firmas militares privadas: conflitos armados de natureza intra estatal, desencadeados por tensões mantidas latentes pelo regime de confrontação Leste-Oeste, estimularam demanda da força privatizada

pelas facções envolvidas na disputa do poder central, em especial na África, durante a década de noventa.

Igualmente, avalia-se a questão da possível erosão do poder estatal ante o fenômeno da privatização. No entendimento de Bobbio,[4] a extensão contemporânea da violência nos antepõe acontecimento novo, a não exclusividade no uso da força, em que o "aumento crescente e irresistível da violência privada" se efetiva além dos limites da competência do Estado.

A privatização da violência pode suscitar questionamentos sobre a permanência de instituições do Estado, tendo em vista que pode ser intuída como sintoma da desarticulação da capacidade estatal de coerção interna, na manutenção da ordem, e externa, na proteção da sua independência política e integridade territorial. Não obstante representar prática que afeta a autonomia do Estado na aplicação da força, a delegação de poderes coercitivos não se processa em detrimento dos interesses da autoridade central, mas, ao contrário, como instância coadjuvadora da violência estatal. O estudo também mostra que, apesar dos ganhos mútuos gerados por esse condomínio, o relacionamento com os operadores da privatização da força não é desprovido de dilemas, haja vista que lida com o transacionar de capacidades que influenciam a projeção de poder militar no plano externo.

A essência das atividades desenvolvidas pelas CMPs impõe dificuldades não apenas para categorizá-las como agentes não estatais, senão também para avaliar em que medida essas entidades auferem vantagens de Estados institucionalmente enfraquecidos ou, ainda, o potencial de ameaça que detêm com relação à manutenção da segurança internacional. O emprego da violência pelos contratados privados[5] não coincide com os contornos do figurino adotado por outros atores não estatais armados, como grupos terroristas e o crime organizado transnacional, dispostos a recorrer à violência para atingir propósitos políticos francamente contrários a instituições domésticas e organismos internacionais e que não constituem objeto de análise neste estudo.

O capítulo segundo acompanha a evolução do fenômeno da privatização da força, com o propósito de mostrar a dinâmica da transformação do monopólio da violência em mercadoria de alto valor agregado. Desde a instauração do regime de conscrição maciça por exércitos europeus no início do século XIX, fator que desestimulou o recurso ao mercenarismo, não se

[4] Norberto Bobbio. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: UNESP, 2003, p. 9.
[5] Trata-se de tradução aproximada do termo em inglês *private contractor*.

registra envolvimento tão significativo de atores não estatais em iniciativas vinculadas ao emprego da força. Ao que tudo indica, trata-se de fenômeno irreversível a movimentar recursos humanos e financeiros de grande envergadura.[6] Nesse contexto, as firmas privadas lograram ampliar-se e atingir invejável nível de especialização, distinguindo-se pela oferta de serviços na área de combate, consultoria e logística, sem que tal categorização possa refletir uma divisão de trabalho muito rigorosa entre as CMPs.

Sua conformação tentacular, por obra de fusões e subcontratos, e o calculado sigilo na condução de seus negócios representam obstáculo à quantificação dos montantes envolvidos nas atividades do setor privado militar. As estimativas, compiladas a partir dos gastos em 2006, apenas nos EUA e no Reino Unido, indicam que os contratos celebrados possam atingir, em 2010, cifras próximas de USD 200 bilhões anuais, sem que os mecanismos nacionais e internacionais de controle e monitoramento possam ser aperfeiçoados com a mesma dinâmica.

Ademais, o processo de recrutamento adotado pelas CMPs privilegia a contratação de militares de variada procedência e formação profissional e se tem empenhado em buscar novos quadros em países da América Latina, inclusive no Brasil. A esse respeito, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados deliberou sobre a possibilidade de realizar audiência pública, em março de 2007, para esclarecer a atuação de empresa nacional, subsidiária de companhia estrangeira, na arregimentação e treinamento de brasileiros para o teatro de operações no Iraque.

As considerações do capítulo terceiro se concentram em avaliar os aspectos jurídicos da privatização do uso da força e suas implicações para a implementação das normas do direito internacional humanitário, notadamente à luz das Convenções de Genebra de 1949 e dos Protocolos Adicionais de 1977.

O desempenho de atribuições militares por parte dos contratados privados impõe desafios normativos, pois repercute diretamente sobre o primado da distinção que o direito internacional humanitário estipula entre combatentes e civis. No âmbito do emprego da força, a adjudicação da violência estatal indica que a comunidade internacional se encontra diante de práticas consolidadas, exigindo tratamento intergovernamental adequado

[6] Uma das maiores CMPs da atualidade, Armor Holdings, foi incluída em abril de 2006, pela revista *Fortune,* entre as empresas de maior faturamento mundial no setor de defesa.

quanto à determinação das responsabilidades legais de atores não estatais dotados de capacidade militar por delegação. Desse modo, o compartilhamento do poder coercitivo do Estado com entidades privadas solapa os esforços da comunidade internacional destinados a assegurar a prevalência da proteção de populações civis.

Nesse capítulo, a ênfase da análise recai prioritariamente sobre a contextualização do emprego da força letal em situações tratadas pelo direito internacional humanitário ou em circunstâncias em que o uso de meios coercitivos pode assemelhar a condição dos contratados privados ao perfil de combatentes. Tal escolha se deve à primazia que o trabalho atribui ao princípio de *lex specialis* como método de aplicação do direito mais apropriado à avaliação do uso da força em contexto de conflito armado, aspecto que confere precedência ao direito internacional humanitário em comparação com os preceitos do direito internacional dos direitos humanos. Nesse caso, o tratamento diferenciado que os dois direitos dispensam a quesitos como o planejamento, os objetivos e a proporcionalidade do uso da força letal serviu de parâmetro para preferir um conjunto normativo ao outro.

O ineditismo do fenômeno da adjudicação da violência estatal é comumente usado como pretexto para justificar a tese de que tal prática se processa em ambiente de anomia. Os promotores dessa modalidade de emprego da força alegam que os contratados privados atuariam em "vazio jurídico" para, a um tempo, sublinhar a precariedade dos instrumentos internacionais pertinentes e assim eludir o alcance das sanções previstas pelo direito internacional. O trabalho procurará salientar que, ao revés, a participação de civis à frente de funções militares recebe o tratamento adequado nas vertentes do direito humanitário da Haia e de Genebra – consideradas base normativa apropriada para regular e impor limites ao uso da força em tais circunstâncias.

O capítulo quarto apresenta a análise das medidas relativas à regulamentação das atividades das companhias militares privadas. Os esforços empreendidos em âmbito nacional por alguns governos como o da África do Sul, – berço da primeira CMP, a Executive *Outcomes*, criada nos anos noventa – dos EUA e o do Reino Unido sublinham as dificuldades de impor parâmetros legais domésticos à atuação externa dos mercenários modernos.

Os óbices interpostos para indiciar e julgar os contratados privados responsáveis pelas atrocidades cometidas em 2004 contra prisioneiros do complexo carcerário de Abu Ghraib, no Iraque, expõem o grau de

complexidade da questão da responsabilização penal da delegação de poder coercitivo a atores privados. Decorridos quase cinco anos desde a divulgação dos primeiros relatos de sevícias em Abu Ghraib, o emaranhado processual e a ausência de empenho das autoridades para punir os responsáveis se transformaram em ameaça permanente a pairar sobre o Estado democrático de direito e os instrumentos internacionais pertinentes de direitos humanos e de direito humanitário, aspecto ao qual procurou servir de síntese a metáfora empregada no título do capítulo.

Não obstante a adoção, em 1989, da Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários, as iniciativas de regular a questão ainda são assistemáticas. Tal situação demonstra a precariedade da cooperação internacional nesse campo, sobretudo porque, mesmo entre os signatários, perduram práticas que a Convenção condena. O Brasil, por exemplo, não é parte do diploma, em vigor desde 2001, circunstância que vulnerabiliza o ordenamento jurídico interno na hipótese de as autoridades brasileiras serem confrontadas com as consequências do envolvimento de nacionais em atividades de mercenarismo. O fato de o país ainda não ser parte desse instrumento acentua a situação de assimetria entre a normativa internacional específica e a legislação brasileira.

A atualidade e o alcance da alienação do emprego da força ficam igualmente evidenciados pela preocupação em delimitar a latitude de ação adquirida pelas companhias militares privadas. Aos esforços de investigação iniciados nos anos oitenta pelo Relator Especial da antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, somaram-se, nesta década, a criação do Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários como meio para Violar os Direitos Humanos e Impedir o Exercício do Direito dos Povos à Autodeterminação, assim como o lançamento da Iniciativa Suíça, co-patrocinada pelo Governo helvético e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Na qualidade de depositária das Convenções de Genebra de 1949, a Suíça instaurou esse foro de debate, em 2006, com o propósito de reunir companhias militares privadas e governos interessados em adotar e difundir código de boas práticas capaz de ampliar o respeito aos postulados do direito internacional humanitário. Com efeito, essa iniciativa intergovernamental também possui o mérito de haver atraído para as suas deliberações todos os membros permanentes do Conselho de Segurança, que, sem exceção, não são parte da Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento de Mercenários.

Malgrado o considerável enquadramento jurídico existente, tal iniciativa se fundamenta em reduzir o descompasso entre a norma e a sua implementação. O caráter imperativo dessas medidas não tem sido o bastante, no entanto, para obter o desejado amparo político em favor da observância de preceitos elementares pelos contratados privados quanto ao uso da força. A compreensível leniência dos países desenvolvidos com a proliferação desses atores e a suspeição de países em desenvolvimento quanto aos propósitos alegadamente legitimadores da Iniciativa Suíça compõem o atual quadro de dificuldades para aplicar parâmetros de conduta aos funcionários do setor militar privado.

O capítulo quarto também sublinhará como o exercício da autoridade estatal delegado a agentes privados possui implicações para a responsabilidade internacional dos Estados, tal como definida pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, aspecto que reforça o conjunto normativo para tratar da penalização da ação das CMPs.

O capítulo quinto focaliza os aspectos vinculados à transformação da alienação do uso da força em realidade política e imperativo logístico em duas áreas da ação multilateral: a assistência humanitária, a cargo das agências especializadas das Nações Unidas, e as missões de paz mandatadas pelo Conselho de Segurança aos organismos regionais e forças multinacionais. No que tange ao uso da violência privatizada no contexto de crises humanitárias, caberia sublinhar que essa questão não é investigada pelo prisma da intervenção humanitária, associada mais recentemente ao conceito da "Responsabilidade de Proteger"– feixe de critérios que, para a prática diplomática brasileira, ainda carece de harmonização com o marco jurídico da Carta das Nações Unidas no domínio da paz e da segurança internacionais.

No caso dos compromissos da comunidade internacional com a segurança coletiva, a dissonância entre o apoio retórico e a alocação de meios tem sido atenuada pela delegação de poderes coercitivos a instâncias regionais e forças multinacionais. Essa alternativa não está isenta de alguns dilemas, como o sequestro da agenda política das Nações Unidas por potências regionais ou alianças às quais se aliena o exercício do direito de empregar a coerção. Nesse sentido, a crise da Bósnia, na década de noventa, servirá como estudo de caso, tendo em mente que a intervenção de atores não estatais no conflito se mostrou crucial para mudar o rumo dos acontecimentos nos Bálcãs. A delegação da manutenção da paz a instâncias regionais e a assistência humanitária, crescentemente dependente de apoio militar, constituem

atualmente as duas vertentes da ação multilateral mais permeáveis à influência e à participação das firmas militares privadas.[7]

A questão da alienação do uso da força repercute sobre os interesses do Brasil, cuja ação diplomática se pauta pela preocupação com a administração responsável dos instrumentos coercitivos internacionais, no marco da Carta das Nações Unidas. O uso da força privatizada origina instâncias de poder fora da competência do Estado, impede seu controle pelos diferentes setores da sociedade e altera o equilíbrio entre as esferas civil e militar.

Para países de tradição diplomática legatária de compromissos normativos como o Brasil, constitui motivo de preocupação que possa caber à Organização das Nações Unidas, fonte de legitimidade das ações coletivas, a função de mera espectadora de atividades desenvolvidas fora do alcance dos mecanismos de controle da comunidade internacional sobretudo em domínio tão polêmico como o uso de meios coercitivos.

O emprego da violência transferido a atores não estatais, no contexto de iniciativas multilaterais, impõe-se como tema a ser ampliado em discussões internas do Governo brasileiro, considerando que o fenômeno estabelece novos padrões de dinâmica nas relações internacionais. Com efeito, o compartilhamento do monopólio estatal da força suscita impacto de ordem política e normativa para o Brasil, cujo comportamento internacional se norteia pela juridicidade de sua diplomacia.

Tendo em conta que a privatização do uso da força ensejou meios de participação formal em matérias relevantes para a diplomacia multilateral, como as iniciativas de assistência humanitária e de manutenção da paz, interessa sobremaneira entender o alcance político desse novo fenômeno. De fato, a adjudicação da coerção antecipa modalidade de como, no século XXI, a violência poderá ser estruturada e aplicada no âmbito multilateral.

---

[7] Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Londres, de fevereiro de 2002. Essa questão foi sintetizada pelo ex-chefe da diplomacia do Reino Unido, Jack Straw, ao afirmar que "*a strong and reputable private military sector might have a role in enabling the UN to respond more rapidly and more effectively in crises. The cost of employing private military companies for certain functions in UN operations could be much lower than that of the Organization*".

Capítulo 1 - Antecedentes Históricos e a Gênese Moderna

1.1 Antecedentes Históricos: considerações preliminares

O estudo sobre o mercenarismo revela uma característica preponderante: a recorrência com que esses atores exerceram o poder de empregar a força militar por consentimento da autoridade central. Considerado de uma perspectiva histórica, o monopólio sobre o uso da violência constitui evento recente, vinculado à formação e à consolidação do Estado moderno a partir do final do século XVII.

A expansão gradativa do controle que o Estado exercerá sobre a alocação de seus meios coercitivos, propiciada em grande medida pelo desenvolvimento de capacidades burocráticas e militares, não implicará a eliminação da participação de mercenários nos esforços do poder central para manter e proteger a sua integralidade. Dessa forma, a evolução da autoridade estatal no domínio da violência não significou que o mercenarismo fosse condenado ao desaparecimento.

Ao longo do tempo, as relações assim delineadas entre os dois campos do uso da força irão obedecer a uma lógica dialética: entre o Estado e atores não estatais se estabelece, portanto, processo de compartilhamento da coerção em que ambos os lados auferem vantagens. Acima de tudo, importa reter que no contexto das barganhas geradas entre a autoridade central e os mercenários não haverá disputas pela primazia do uso da força nem a

excludência de interesses de parte a parte.[8] Com a mesma origem etimológica de "paga ou retribuição" (do latim, *merces*),[9] o termo "mercenário" define aquele que se associa a quem o contrata exclusivamente por recompensa pecuniária, aspecto que, mesmo no caso dos funcionários das modernas companhias militares privadas, os distinguirá dos membros de forças regulares, cuja fidelidade ao poder central será determinada por vínculos profissionais, sociais, religiosos, territoriais ou ideológicos.

A dinâmica que resultar desse condomínio do poder militar irá permitir que a autoridade política do Estado se consolide pela concessão de direitos coercitivos a instâncias alojadas fora da sua competência primária. Nesse sentido, a aplicação da força por parte dos mercenários não teria subsistido até os dias atuais sem o auxílio do forte papel indutor desempenhado, paradoxalmente, pela autoridade central.

Ao se tornar o que Kelsen denominou de "*ordenamento coercitivo que regula e monopoliza o uso da força*",[10] o Estado logrou garantir a exclusividade no emprego da violência, mas não bracejou por eliminar milícias particulares, pequenos exércitos privados ou facções armadas, afeitas ao uso da força por delegação. Ao obter a exclusividade de coerção, o Estado não apenas se consolidou como potestade política, senão também conseguiu acumular suficiente autoridade para, segundo sua conveniência, multiplicar seu poder militar pela aquisição de força privada. Tanto no passado, quanto no presente, o poder central saberá explorar as capacidades coercitivas dominadas por agentes não estatais em benefício da expansão e fortalecimento de seu poder.

Outro ponto a ser ressaltado diz respeito ao movimento complementar entre as desmobilizações, sobrevindas em seguida ao desfecho de uma guerra em determinada área, e a eclosão de novo conflito em outra região. Tal fenômeno costumava gerar uma dinâmica de oferta e demanda por combatentes a ponto de possibilitar acompanhar o surgimento de hostilidades também, e não exclusivamente, pela movimentação e direção seguida pelas tropas após triunfos ou fracassos militares.

---

[8] Janice Thomson. *Mercenaries, Pirates, Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 147.
[9] Antônio Geraldo da Cunha. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2001, p. 658.
[10] Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1967, p.194.

Na Antiguidade, as forças liberadas após a Guerra do Peloponeso (431-404 a.C.) seriam absorvidas pela guerra civil travada no Império Persa (401-400 a.C.).[11] Mais recentemente, os movimentos irredentistas na América espanhola no século XIX foram beneficiados pelos conhecimentos militares trazidos pelos veteranos das campanhas napoleônicas. Mesmo no caso do Brasil,[12] os esforços para debelar as rebeliões separatistas após 1822 contaram com expressiva ajuda de voluntários e mercenários provenientes da Prússia, sobretudo depois que o exército prussiano começou a ser profissionalizado sob o choque das derrotas infligidas por Napoleão nas Batalhas de Jena (1806) e Eylau (1807). O parâmetro que resulta da justaposição desses eventos é o recrudescimento de atividades mercenárias vinculado a períodos de enfraquecimento da ordem política vigente. O emprego da violência privada cumprirá, assim, a função de coadjuvar os esforços de o Estado defender-se de ameaças internas ou externas com vistas a recuperar sua autoridade e resguardar suas instituições.[13]

1.1.1 Os Mercenários na História Antiga

Recorrer às armas dos chamados "soldados da fortuna" não constitui prática instaurada recentemente. Os relatos de Xenofonte[14] testemunham a saga de dez mil mercenários, sob sua liderança, na viagem de regresso a Atenas (401-399 a.C.), através da Mesopotâmia e do Curdistão, em direção ao Mar Negro, abrindo caminho em enfrentamentos violentos contra persas, curdos e armênios. A depender da época, os mercenários participariam de conflitos individual ou coletivamente, porém orientados por um único objetivo: o ganho pecuniário extraído da participação direta em combates, independentemente da causa defendida pela autoridade central.

Creveld[15]sublinha que a recorrência do mercenarismo é componente indissociável do *militum perpetuum*, ou forças armadas permanentes, no

---

[11] H.W.Parke. G*reek Mercenary Soldiers*. Oxford: Oxford University Press, 1933, p. 18.
[12] Bettina Kann (Org.). *Cartas de uma Imperatriz*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2006, p.426.
[13] Peter Warren Singer. *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press, 2003, p. 20.
[14] Xenophon. *The Persian Expedition*. London: Penguin Books, 1972. p. 211. A chegada das tropas ao Mar Negro é assim descrita: "*when the shouting got louder and drew nearer(...) Xenophon mounted his horse and rode forward to give support, and, quite soon, he heard the soldiers shouting out 'The sea! The sea!*"".
[15] Creveld, *op. cit*., p. 50.

curso de conflitos armados. Sobretudo quando as hostilidades eram deflagradas entre exércitos de organização rudimentar – portanto antes da profissionalização da carreira militar -, o aspecto que avulta na análise da composição desses grupos é a constância com que o poder militar foi compartilhado com mercenários por desígnio da autoridade central.

A organização de mercenários sempre procurou atender ao critério do emprego da violência em escala como vantagem comparativa. Na qualidade de especialistas em enfrentamentos em épocas que careciam da figura do soldado regular, os mercenários se caracterizavam por considerável mobilidade, aspecto que lhes conferia a reputação de ubiquidade. A atividade do mercenarismo foi estimulada, em grande medida, pela impossibilidade de a ordem política vigente organizar estruturas administrativas capazes de coletar impostos e manter forças armadas regulares, aspecto que transformou a contratação de combatentes estrangeiros habituados à violência das guerras em valioso e requisitado serviço.

Embora algumas das cidades-Estado da Grécia, como Esparta, tivessem logrado formar um exército de cidadãos, era usual que os exércitos da antiga Grécia fossem compostos por combatentes de outras regiões. Não era incomum dispor de fundibulários de Creta, infantes de Siracusa e cavaleiros de Tessalônica. Os "Dez Mil" de Xenofonte, por exemplo, foram mercenários gregos contratados por Ciro, pretendente ao trono da Pérsia ocupado por seu irmão, o rei Artaxerxes. Conquanto tenham sido vitoriosos na batalha de Cunaxa (401 a.C), travada perto de Babilônia, os mercenários gregos ficaram entregues à própria sorte com a morte de Ciro, circunstância que conferiu a Xenofonte a tarefa de levá-los de volta à Grécia.

No caso de Esparta, o heroísmo, vinculado ao ideal de honra, passa a ser associado a critérios de participação na vida política, aspecto considerado fundamental na consolidação do interesse coletivo, o que mostra o caráter excepcional das preocupações de defesa do poder político de Esparta em época na qual imperava o uso de recorrer a mercenários. A ideia do cidadão-soldado, característica que torna a situação de Esparta tão singular e que séculos mais tarde será retomada nas campanhas napoleônicas, diz respeito à visão de uma sociedade para a qual a formação militar constituía etapa indispensável ao aprimoramento político de seus líderes. Os altos cargos da magistratura espartana eram ocupados exclusivamente pelos cidadãos que houvessem participado de campanhas militares. A cultura doutrinária dos

hoplitas servirá de referência, para gerações futuras, como rigor de equilíbrio entre a busca da honra pessoal e a devoção aos interesses do Estado.[16]

1.1.2 Os Mercenários na Idade Média

O mercenarismo se expandiu sobremaneira durante o regime feudal na Europa. Soldados de aluguel costumavam desempenhar funções especializadas, como artilharia e cavalaria, em grupos incipientemente organizados que punham à disposição dos senhores feudais seus conhecimentos em determinadas armas como a besta – considerada pelos aristocratas medievais a mais apropriada aos indivíduos de baixa extração, como salteadores de estrada e camponeses, mas que requeria considerável habilidade e destreza de manuseio.[17]

As restrições do feudalismo à arregimentação de soldados constituíam forte estímulo a que os monarcas privilegiassem o ofício dos mercenários. O sistema militar feudal era baseado precipuamente na dedicação de voluntários: os nobres destinavam cerca de quarenta dias anuais à proteção do reino, isentos da obrigatoriedade de participar de combates travados em terras estrangeiras. Tais características restringiam a capacidade de o soberano planejar campanhas de ofensiva militar além dos limites de seus domínios.[18] Por volta do século XII, paralelamente à formação de incipiente sistema de taxação e coleta de impostos na Europa, surgem os mercenários conhecidos como *brabançons*,[19] originários de Flandres. Adquiririam reputação sinistra pela ferocidade com que costumavam colocar-se a soldo dos senhores feudais, interessados em remediar as incertezas e a precariedade de serviços militares regulares.

Ademais, a função militar não era inerente aos privilégios da aristocracia. Conquanto se tratasse de apanágio dos nobres – sobretudo a vantagem de ser reconhecido como combatente pela identificação de suas armas heráldicas,

---

[16] Jean-PierreVernant. *Entre la honte et la gloire: l'identité du jeune Spartiate.* Paris: Gallimard, 2003, pp. 174-175.

[17] Michael Lanning. *Soldiers of Fortune from Ancient Greece to Today's Private Military Companies*. New York: Random House, 2005, pp.38-39. Os maiores especialistas na utilização da besta eram os mercenários genoveses. Mantiveram a exclusividade no manuseio dessa arma durante toda a Idade Média.

[18] Thomson, *op. cit.*, p.27.

[19] Esse termo era empregado para designar indistintamente quaisquer grupos de mercenários integrados por aragoneses, navarrenses e bascos.

privilégio de que camponeses e mercenários não podiam desfrutar -, habilitar-se para o ofício da guerra não era extensivo a qualquer aristocrata, cuja condição de guerreiro poderia ser revogada pela devolução da cinta de cavaleiro, ou *cingulum militare*, símbolo distintivo do combatente, na hipótese da violação de incipiente código de conduta militar.[20] Sancionáveis apenas se perpetrados por aristocratas, os abusos eram característica recorrente das hostilidades visto que ainda prevaleciam modalidades de enfrentamento herdadas dos romanos – segundo as quais a presença de bandeira ou insígnia vermelha, desfraldada por um ou ambos os lados, indicava a determinação de travar combate sem quartel e sem o pagamento de resgate.[21]

A expansão das atividades comerciais irá, em grande medida, dinamizar o mercado de mercenários a ponto de, a partir do início do século XIII, ser estabelecida distinção entre cavaleiros vassalos, aqueles que lutam para proteger o seu feudo, e cavaleiros remunerados, ligados a seus empregadores por vínculos exclusivamente pecuniários. Dessa maneira, o estabelecimento de paga regular – e estipulada segundo as habilidades guerreiras –foi incorporado à moral cavaleiresca medieval, sem prejuízo dos valores tradicionais de conduta como a defesa da honra e a busca da glória.[22]

1.1.3 Os Mercenários na Renascença

O florescimento de centros comerciais na Europa contribuiu para promover a dinamização da circulação de bens assim como para estimular a expansão de atividades financeiras a cargo das casas bancárias. Com a

---

[20] Robert Stacey. "Age of Chivalry". Michael Howard (Org.). *The Laws of War: Constraints on Warfare in the Western World*. New Haven: Yale University Press, 1994, p.29.

[21] Luc Reydams. "A la guerre comme à la guerre". *International Review of the Red Cross*, vol. 88, nº 864, 2006, p.731. Durante a Idade Média, a *bellum romanum* era luta travada, sem quartel, contra infiéis e bárbaros. Em contraste, a *bellum hostile*, travada entre povos cristãos, era regulada por algumas normas como a de fazer prisioneiros.

[22] Georges Duby. *La Feodalité*. Paris: Gallimard, 1996. pp. 907, 910 e 911. Duby descreve que o compromisso estipulado pecuniariamente não afetava a coragem e o fervor desses cavaleiros no momento da batalha: *"Aussi, les chevaliers salariés voulurent-ils l'emporter en fidélité sur les autres.* O medievalista francês também oferece descrição minuciosa sobre as atividades dos mercenários na Idade Média: "*Ce sont des corps qui se déplacent en caravane, pesamment, empruntant les meilleurs chemins, car les chariots les accompagnent avec les enfants et les femmes. Ainsi tout couvre d'opprobre les mercenaires: le dévergondage sexuel où ils vivent, aussi bien que l'argent qu'ils gagnent à pleines mains. Aussi bien que l'ignoble façon qu'ils ont de faire la guerre. Combattant à pied, comme il sied à des gens du commum, ils tirent de l'arc, atteignant de loin l'adversaire, sournoisement, honteusement, sans se mesurer corps à corps*".

multiplicação de companhias de comércio, o sistema de *condotta*, ou contrato, passou a vigorar para contratar serviços militares privados por parte das guildas de comerciantes, que viam nesse expediente a possibilidade de evitar a convocação dos mais jovens – prejudicial à rotina dos negócios. Ademais, a contratação de mercenários servia para aplacar os receios dos nobres feudais, para quem o temor ante a hipótese de armar a gente do povo superava as incertezas de confiar a estrangeiros a segurança de suas propriedades.

A proliferação dos *condottieri*, em sua maioria aragoneses e catalães, na península itálica durante o século XV, conferiu considerável vigor ao mercenarismo. O pioneirismo nesse campo pode ser atribuído à cidade de Veneza, que contratou remadores para a sua marinha, desenvolvendo, posteriormente, sofisticado sistema de bonificação contratual para garantir a lealdade desses contingentes.

Nesse período, a reputação desses mercenários como combatentes aguerridos foi angariada a serviço das autoridades de Florença. Maquiavel, no entanto, percebera os riscos para a estabilidade política advindos da prática crescente de confiar a defesa das instituições republicanas ao empenho remunerado de soldados estrangeiros. O fato de que os cidadãos florentinos não se sentiam mais aptos a defender sua liberdade, alienando esse dever a mercenários, embutia ameaça iminente à integridade da República florentina.[23] Longe de constituírem segurança permanente, as tropas a soldo eram capazes de defecções instantâneas, caso suas demandas não fossem inteiramente atendidas. A atividade mercenária haveria de representar causa permanente de desassossego social e instabilidade institucional.

A solução para interromper esse sistema de chantagens concebido pelos mercenários foi procurar recriar o ideal de uma cidadania armada e independente, de modo que Florença pudesse dispor da força de seus habitantes prontos a oferecer não apenas suas capacidades técnicas, mas o sacrifício da própria vida para salvaguardar as instituições.[24] Ressurge, assim, o conceito de que a formação militar, a exemplo de Esparta, era parte integrante – e imprescindível – das virtudes do cidadão. Assim, é curioso notar como habilidades castrenses passam a ser consideradas complemento natural das atribuições de todo homem de Estado. Por essa época, a organização da

[23] John R. Hale. *Renaissance Europe : 1480-1520*. London: Collins Sons, 1971, pp.63-66.
[24] Quentin Skinner, *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, pp. 150-151.

força militar assume importância crucial na gestão dos negócios do governo, e, por conseguinte, começa a formar-se a convicção sobre a influência deletéria exercida pelos mercenários para a normalidade institucional.[25]

A contratação de mercenários não era exclusividade das cidades-Estado italianas. Por toda a Europa, os governantes instauraram precário sistema de impostos (o *scutagium*, ou tributo do escudo), para contratar indivíduos cuja especialização era recrutar, equipar, vestir, treinar e alimentar soldados de aluguel. Tal prática, surgida ainda durante a Idade Média, expandiu-se por conta das contribuições dos mais abastados, que, dessa forma, eximiam-se do serviço das armas, facultando à autoridade central considerável acumulação de recursos para a contratação de combatentes estrangeiros. Não foi desprezível o papel que o *scutagium* desempenhou para o surgimento de pequenas companhias especializadas na oferta de força militar.

1.1.4 A Era dos Empreendedores Militares

No final do século XVII, o emprego da força militar se havia transformado em atividade capaz de concentrar quase preponderantemente os esforços do Estado absolutista. A condução da guerra, sobretudo no que tange a seus aspectos de logística, começara a imprimir à gestão dos assuntos de Estado a uniformidade "*da ascensão da estrutura burocrática*".[26] Com poucas exceções, os exércitos europeus não passavam de agrupamento de companhias mercenárias, que, conforme suas habilidades específicas, integravam regimentos com albaneses, excelentes no combate de cavalaria, escoceses e gascões, insuperáveis como soldados de infantaria, ingleses, mestres no manejo do arco, e suíços, temidos lanceiros.

A crescente lucratividade possibilitada pelos negócios da guerra ensejou o florescimento de classe de empreendedores, geralmente oriundos da burguesia comercial dos centros urbanos ou da decadente nobreza rural. A atividade consistia em financiar o recrutamento e treinamento de soldados,

---

[25] Nicolau Maquiavel. *O Príncipe*. São Paulo: Cultrix, 1982, p. 87. Maquiavel sintetiza o sentimento da época com relação aos mercenários ao afirmar que "*se um príncipe fundamenta o seu poder nas armas mercenárias, não o terá jamais sólido nem gozará de segurança, porque os soldados não se lhe afeiçoam, são ambiciosos, indisciplinados e infiéis, animosos entre os amigos, vis diante do inimigo. Com eles a seu serviço, um príncipe só difere a sua ruína na medida em que difere a ação guerreira*".

[26] Martin van Creveld. *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 179.

sobre os quais o empresário passava a exercer direitos de propriedade, alugando-os sempre que lhe aprouvesse. Entre os cometedores mais proeminentes, inclui-se o conde Albrecht Wenzel Von Wallenstein (1583-1634), cuja fortuna foi exponencialmente multiplicada em razão das atividades que desenvolveu no curso de parte da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) a serviço da Casa dos Habsburgos.

Wallenstein transformou suas terras na Boêmia em amplo complexo militar, onde eram agrupados os mercenários sob sua liderança.[27] Notabilizou-se como proprietário de exército poderoso, composto de cem mil homens, em estrutura e funcionamento muito similares aos de empresas privadas modernas: os mercenários de patente mais alta recebiam bônus pela consecução de determinados objetivos, além de possuírem participação societária nos investimentos necessários à realização das campanhas militares contratadas a Wallenstein. O papel desempenhado pelos mercenários de Wallenstein foi inovador não apenas no que tange à organização e planejamento próprios de uma empresa moderna, senão também pelas consequências que gerou, a partir da celebração da Paz da Vestefália em 1648, para a instauração de ordem institucional que pontua o surgimento do Estado moderno.

O desenvolvimento e a centralização no processo de coleta de tributos, esteio da nascente classe de funcionários do Estado, composta de coletores, escrivães e contadores, atendiam à necessidade de criar e prover exércitos permanentes. Esse incipiente aparato burocrático, surgido na segunda metade do século XVII, pode ser entendido como o produto dos esforços da autoridade central em amealhar os meios essenciais para a defesa militar. Dessa forma, a burocracia oficial passa a gerir os negócios do Estado – sobretudo no que disser respeito à condução da guerra -, sem prejuízo da ascendência moral e indutora de patriotismo que a figura do monarca ainda exercia como a encarnação dos valores do próprio Estado.[28] Incentivada pela previsibilidade que apenas o aparato burocrático do Estado podia oferecer, a criação de exércitos permanentes, compostos por nacionais, passa a prevalecer em detrimento das tropas de mercenários, formados por estrangeiros. O período das guerras napoleônicas, com o seu sistema de

[27] V. G. Kiernan. *Foreign Mercenaries and Absolute Monarchy*. London: Routledge & Kegan, 1965, p. 132.
[28] Philip Bobbitt. *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. New York: Random House, 2003, p. 113.

alistamento maciço, representaria o ápice de processo pelo qual as guerras passariam a ser travadas não mais como questões exclusivas dos monarcas, mas em nome e com a participação direta dos cidadãos.

1.1.5 O Arrebatamento da Guerra: o período napoleônico

No contexto histórico em que unidades de mercenários estrangeiros começaram a ser numericamente suplantadas – e não abolidas – na composição dos exércitos, o período das guerras napoleônicas é considerado peculiar ponto de inflexão no processo de dominação gradual do Estado sobre o controle do uso da força. A dimensão e a regularidade dos conflitos armados impuseram aos Estados que mantivessem forças regulares, haja vista que os custos de desmobilização e arregimentação sazonais de combatentes haviam se tornado proibitivos. Essa, no entanto, não foi a razão preponderante na opção dos governantes pela formação de exércitos permanentes.

A presença de exércitos cada vez mais numerosos nos campos de batalha refletia sobretudo o considerável grau organizacional atingido pelo aparato do Estado, responsável pelo recolhimento de tributos e a alocação de recursos para campanhas militares. A mecanização das guerras, para cuja evolução a utilização em larga escala de armas de fogo portáteis contribuiu sobremaneira, pouco teria significado sem a necessária disciplina imposta, a um tempo, pelos rigores da instrução militar e pela centralização dos aspectos logísticos e financeiros nas mãos de altos oficiais e de burocratas civis.

As reformas no domínio da administração e da esfera judiciária promovidas por Napoleão produziram impacto abrangente em vários aspectos da sociedade francesa, cujos ritos sociais e práticas civis ainda se ressentiam, no início do século XIX, das fissuras abertas pelo período revolucionário. Questão a merecer a atenção permanente de Napoleão foi a arrecadação de impostos, consideravelmente ampliada e aperfeiçoada por intermédio da criação de centenas de cargos de coletores provinciais. Tal sistema facultaria a constituição de tropas regulares pela padronização de treinamento e pelo florescimento de uma identidade forjada menos por glórias individuais do que pelo espírito de corporação.

A receita proveniente de tributos foi substantivamente aumentada com o propósito de custear as despesas incorridas em campanhas sucessivas e prolongadas durante as guerras da França revolucionária e as campanhas napoleônicas – período que manteve os franceses envolvidos em conflitos

externos de 1792 a 1815. Esse aspecto permitiu que a França se tornasse importante força militar no continente, ao consolidar instituições judiciais, administrativas e, acima de tudo, financeiras, sem as quais sua coesão política não teria se sustentado.[29] No entendimento de Creveld, "*o governo obtivera, pela primeira vez, o controle total sobre toda a arrecadação*".[30]

As receitas destinadas ao financiamento da guerra facultaram aos comandantes de Napoleão consolidar o sistema de conscrição em massa,[31] procedimento que imprimiu não apenas nova dinâmica à movimentação tática das tropas, como também representou o reflexo de mudanças sociopolíticas, em que cada homem se tornara cidadão e cada cidadão, um potencial combatente.[32] É o período das paixões despertadas pelo nacionalismo tributário da formação do Estado-nação, cuja razão de ser é a promoção da liberdade, da igualdade, da ordem constitucional e do Estado de direito.

O Estado passa a encarnar a vontade da nação e as aspirações do povo.[33] Para Durant, esse foi o momento em que "*a glória do nacionalismo sobrepujou o orgulho das dinastias como a tônica da guerra*".[34] A ascensão de Napoleão ao poder terminaria por galvanizar o sentimento de engajamento popular nas questões de Estado, sobretudo quando dissessem respeito a campanhas militares.

É o momento em que a guerra recupera muito da sua verdadeira essência ao desenrolar-se com a força do excitamento pela aniquilação do inimigo, à

---

[29]Fernand Braudel. *The Perspective of the World: Civilization and Capitalism*. Berkeley: University of California Press, 1992, p. 323.

[30] Creveld, *op. cit*., p. 214.

[31] H.C.B. Rogers *Napoleon's Army*. London: Pen & Swords Books, 2005, p.60. O autor menciona que a conscrição maciça fora introduzida em 1793 durante o governo da Convenção Nacional: "*In 1793, the Convention ordered a levée en masse, but the men so swept into the army were of little use and many of them deserted"*.

[32] Bobbitt, *op. cit*., pp.98-99.

[33] Rogers, *op. cit.*, p.58. Antes da modernização da rotina e da estrutura castrenses estimulada por Napoleão, era pouco provável que um conscrito pudesse ser promovido acima da patente de sargento. Nesse aspecto, a ascensão profissional, até então privilégio dos poucos oficiais de origem nobre que exclusivamente fossem levados à presença do rei, começou a ser implementada tal como deveria convir em exército movido pelo clamor das ruas. Nas tropas napoleônicas, animadas pelo ideal de que a glória da nação deveria ser alçada acima de quaisquer valores, inclusive a integridade física dos soldados, era assegurado, no entanto, que a função de porta-bandeiras (o *guidon*), comumente exercida por soldados, fosse contemplada com a ascensão ao posto de coronel - demonstração inequívoca do simbolismo emprestado à função de guardião das cores e lemas inscritos nas flâmulas e estandartes das fileiras do exército napoleônico.

[34] Will Durant. *The Age of Napoleon. A History of European Civilization from 1789 to 1815*. New York: Simon and Schuster, 1975, p.267.

maneira do *debellatio* das guerras romanas. O ineditismo do entusiasmo dos cidadãos-soldado de Napoleão suscitaria curiosa reflexão a Clausewitz,[35] que admitiu ser incapaz de antever se, no futuro, as guerras na Europa tornariam a ser travadas de outra maneira, isto é, sem o influxo maciço da vontade popular. A guerra se tornara, em definitivo, tema de intenso apelo emocional para todas as classes sociais.[36]

A expansão dos exércitos napoleônicos ensejou mudanças de envergadura na conformação tática a partir de 1800. Até então, os maiores exércitos chegaram a contar com setenta e cinco mil integrantes. Em flagrante contraste, as campanhas militares de Napoleão foram travadas com não menos de duzentos e cinquenta mil homens. Suas campanhas, marcadas de enfrentamentos encarniçados como modalidade preferencial de sobrepujar o inimigo, tornaram obsoletos os dogmas da cultura militar do século anterior, período em que os conflitos costumavam transformar-se em complexas coreografias sem poder ofensivo.[37]

Os novos paradigmas instaurados pelas campanhas napoleônicas conduziram as guerras a um paroxismo de violência precursor da ferocidade

---

[35] Carl von Clausewitz. *On War*. London: Wordsworth Editions, 1997, p. 154. Clausewitz também faz apaixonada reflexão sobre a virtude militar nessa passagem: "*however much pains may be taken to combine the soldier and the citizen in one and the same individual, whatever may be done to nationalise wars, never will it be possible to do away with the individuality of the business*".

[36] Eric Hobsbawm. *The Age of Empire: 1875-1914*. New York: Random House, 1989, pp.163-164. Nesse aspecto, Hobsbawm estabelece paralelo com a mobilização popular durante a PGM, o que julga ser ilustrativo de como o envolvimento popular, inaugurado por assim dizer pelas campanhas napoleônicas, haveria de caracterizar conflitos de desabrida violência. Ao enfatizar a defesa de valores como a democracia e a liberdade, a propaganda dos beligerantes em 1914 arrojou a população civil para o centro do conflito. Os combatentes franceses, britânicos e alemães marcharam para a guerra menos na qualidade de soldados do que como civis, convencidos de que a causa do Estado era também a deles. Essa característica evidencia a força do patriotismo mesmo em sociedades democráticas como fator primordial para a mobilização militar.

[37] Rogers, *op. cit*., pp. 59-62. O período napoleônico introduziu alterações expressivas na maneira de travar guerras. A ampliação numérica dos contingentes, o aperfeiçoamento dos serviços de intendência, a implementação de táticas inovadoras de infantaria permitiram, pela primeira vez, a coordenação estreita das ações de infantaria, cavalaria e artilharia em todas as etapas do combate. Outro aspecto inovador era a mobilidade: as linhas de infantaria de Napoleão conseguiam deslocar-se à razão de quarenta quilômetros por dia, com o recurso a escaramuças utilizadas para assediar e confundir inimigos habituados a guardar posições fixas. Também exerceu papel relevante a mudança de orientação que tradicionalmente privilegiara a defesa em detrimento de movimentação mais ofensiva. Estima o autor que, entre 1803 e 1815, o número de baixas fatais nas tropas de Napoleão tenha sido de um milhão e quinhentos mil homens.

dos conflitos no século XX. As mudanças trazidas pela ousadia militar de Napoleão permitiram que, até o final da Segunda Guerra Mundial, a penetração e o recuo dos exércitos pudessem ser mensurados em centenas de quilômetros. Não tardaria, igualmente, que outras monarquias buscassem fortalecer suas campanhas militares pela legitimação emanada da vontade e participação populares. Contra esse pano de fundo, vincado pelo patriotismo e o destemor dos cidadãos, os mercenários quase desapareceram da composição das forças militares das potências europeias no século XIX.

1.1.6 Os Mercenários do Império Brasileiro

A formação do Exército nacional não foi muito distinta no Brasil da forma como sobreviera por ocasião do surgimento de forças militares institucionalizadas nas nações mais poderosas da Europa: as posições do alto oficialato eram exclusivas dos membros da aristocracia, cujas habilidades técnicas e treinamento para o exercício de funções militares ficavam aquém do desejável. Além de facilmente intercambiáveis com cargos diplomáticos e postos na Marinha, as posições de oficial de infantaria e cavalaria – o Exército Imperial surgiria como instituição organizada apenas a partir de dezembro de 1824 -, durante os reinados de D. João VI e de D. Pedro I, eram atingidas menos por mérito e aperfeiçoamento do que em virtude de privilégios de classe e relações de amizade.[38] As tropas brasileiras à disposição de D. Pedro I não passavam de milícias destreinadas, mal-equipadas e sem a menor coesão doutrinária.

Até 1824, os imperativos de defesa, derivados da necessidade de conter movimentos de inspiração republicana, como a Revolução Pernambucana de 1817, eram satisfeitos por formações militares tão diversas quanto seus títulos: Companhias de Assalto, Arqueiros da Guarda Real, Regimento de Dragões, Guarda Real do Príncipe, Batalhão do Imperador e a Guarda de Honra. Essa composição heterogênea, incapaz de imprimir unidade às forças nacionais, ainda dispunha de considerável presença de tropas vindas de Portugal, circunstância assaz incômoda do ponto de vista político depois da emancipação em 1822.[39]

---

[38] Sérgio Buarque de Hollanda (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil Monárquico*: *Declínio e Queda do Império*. São Paulo: DIFEL, 1971,vol. 2, p.236.
[39] Sérgio Buarque de Hollanda (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Monárquico: o Processo de Emancipação*. São Paulo: DIFEL, 1971, vol. 1, pp. 265-277.

Uma vez arrefecido o período de encantamento com os ideais emancipacionistas e liberais dos patriotas brasileiros, com que D. Pedro I se identificara a princípio, haveria de prevalecer visão mais majestática e centralizadora de suas funções de monarca na condução do país recém-independente. O empenho em prol do reconhecimento internacional da emancipação rivalizou em importância com os esforços para manter a unidade político-administrativa do país, e em tal contexto a opção militar era a única que se afigurava viável para rechaçar as ameaças ao poder central.

A preocupação com estabelecer parâmetros para a conscrição ficara patente desde os primeiros decretos assinados por D. João VI, mas produzira alcance limitado sobre a excelência das tropas assim arregimentadas. A experiência demonstrava que a ambição de formar contingentes genuinamente brasileiros era contraposta pela realidade socioeconômica de uma ex-colônia havia pouco emancipada. Em 1821, a iniciativa de conceder indulto a criminosos e alforriar escravos para o juramento à bandeira de modo a que assentassem praça nos batalhões estacionados no Rio de Janeiro se revelou infrutífera.[40]

O expediente mais imediato para suprir as deficiências de defesa, com o fito de atender a demandas urgentes geradas pela campanha na província Cisplatina, foi o recrutamento de mercenários alemães – tarefa confiada a José Bonifácio, que recorreu aos préstimos de George Von Schaeffer, amigo da imperatriz Leopoldina e homem que privava da estima de políticos influentes nos círculos da corte no Rio de Janeiro.[41]

Enviado em missão diplomática a Viena, sob pretexto de entregar cartas pessoais de Leopoldina a seu pai, o imperador Francisco I, Schaeffer fora incumbido por José Bonifácio de recrutar "*atiradores que debaixo do disfarce de colonos serão transportados ao Brasil, onde deverão servir como militares pelo espaço de seis anos*".[42] Dessa maneira, mercenários alemães, sem oportunidades de trabalho por força da modernização do exército da Prússia, foram incorporados ao Regimento de Estrangeiros, criado especialmente com esse propósito em 1823, até ser dissolvido depois de violenta rebelião em 1831. Estima-se que, nesse período, tenham ingressado cerca de três mil nacionais alemães no Brasil com essa finalidade.[43]

---

[40] J.M. Pereira da Silva. *História da Fundação do Império Brasileiro*. Rio de Janeiro: Garnier, 1924, tomo VII, p.28.
[41] Juvêncio Saldanha Lemos. *Os Mercenários do Imperador (1824-1830)*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996, p.39.
[42] *Ibidem*, p. 44.
[43] *Ibidem*, p. 529 e ss.

A tomada das fortificações portuguesas espalhadas ao longo do litoral brasileiro exigiu, igualmente, a formação de uma modesta esquadra de alto-mar que pudesse assegurar o controle marítimo em seguida à proclamação da Independência. As mesmas dificuldades encontradas para compor forças terrestres se impuseram ao governo de D. Pedro I. Nesse caso, os primeiros componentes da Armada brasileira foram contratados em Londres: foram dezenove oficiais ingleses, três oficiais franceses e seiscentos marinheiros ingleses, subordinados a lorde Thomas Alexander Cochrane – considerado o primeiro almirante da Marinha brasileira -, escocês veterano que lutara sob as ordens do almirante Nelson contra as forças de Napoleão.[44]

Não obstante os avanços obtidos pelos esforços despendidos à época da transferência da família real portuguesa para o Brasil em 1808, o serviço militar ainda era percebido como punição, fosse pelas péssimas condições de vida na caserna, que incluíam castigos corporais, fosse pela remuneração insuficiente, mantida sem alterações desde 1825.[45] Conquanto tivesse sido instituído em 1848, o serviço de voluntariado do Exército não conseguira reunir tropas dotadas de força militar apropriada para o combate. Tal situação obrigou D. Pedro II a recorrer ao auxílio de mercenários europeus durante as intervenções no Prata em 1851 e 1852.[46]

À medida que os enfrentamentos com as tropas de Solano López se tornavam mais encarniçados, ficavam perigosamente expostas as deficiências da mobilização militar do Império brasileiro. O recurso à contratação de mercenários foi ensaiado mais uma vez para suprir as lacunas de pessoal no teatro da guerra em 1865 ante o número crescente de baixas causadas por disenteria, cólera e condições climáticas inóspitas,[47] mas a lembrança dos reveses causados pela experiência da criação do

---

[44] *Ibidem,* pp.141-142. Lemos argumenta que a prática de contratar mercenários ingleses não era exclusividade brasileira. A Marinha argentina foi comandada pelo almirante irlandês William Brown e guarnecida também por marinheiros ingleses, peculiaridade que suscitaria curioso comentário do embaixador inglês no Brasil, Robert Gordon, sobre os desdobramentos da Guerra Cisplatina (1825-1828): "*As operações de guerra se fazem não entre brasileiros e argentinos, mas por estrangeiros, na sua maioria ingleses. Não há menos de mil e duzentos marinheiros ingleses na frota brasileira. As tripulações inglesas, quando caem prisioneiras, se unem sem vacilação aos seus compatriotas alistados do lado oposto e, às vezes, voltam a trocar de lado, devido ao mau tratamento ou por inclinação ao saque*".

[45] Francisco Doratioto. *Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p.111.

[46] *Ibidem*, p. 112.

[47] *Ibidem*, p. 117. O autor sublinha que "*a maior parte dos soldados brasileiros no Paraguai vinha das províncias do Norte e do Nordeste do Império. Essa tropa sofreu com a mudança rápida de temperatura, de um ambiente quente para o frio intenso que caracteriza o inverno no Rio da Prata. Sem receberem roupas adequadas, quase todos os quatrocentos soldados de um batalhão vindo do Pará morreram de frio. Ademais, o excesso de carne fresca na alimentação e a necessidade de beber água dos rios, nem sempre pura, agravaram as doenças dessa tropa*".

Regimento de Estrangeiros de D. Pedro I ainda era muito vívida para ser ignorada por completo.[48]

A alternativa foi, portanto, lançar mão de política, estimulada publicamente pelo próprio Imperador, segundo a qual os escravos que servissem ao Exército conquistariam a liberdade, e seus proprietários seriam recompensados com títulos nobiliárquicos.[49] A presença de escravos nas fileiras do Exército brasileiro resultaria, como enfatiza Doratioto, "*na incorporação da alforria ao projeto hegemônico da Coroa e da classe dominante*".[50] A participação de negros livres e escravos na Guerra do Paraguai, combinada ao fato de que o corpo de oficiais emergia do conflito imbuído de sentimento aguçado de sua importância política, seria componente primordial na dinâmica de erosão do poder monárquico no Brasil.[51]

1.1.7 Os Mercenários no Século XX

Transcorridos cerca de quatro séculos em que o emprego da força se tornara algo semelhante a uma mercadoria internacional, a utilização de mercenários começou a sofrer restrições quase intransponíveis na primeira metade do século XX. Aos Estados, não se afigurava mais viável compor forças terrestres ou navais simplesmente por intermédio da contratação de indivíduos a estipêndio. A organização da violência passara a atender ao propósito de resguardar a delicada tessitura do sistema internacional, cujo equilíbrio e permanência dependiam estreitamente da responsabilidade de cada Estado de manter a coerção sob controle exclusivo de seus aparatos militares.[52]

---

[48] Lemos, *op. cit*., p.526, afirma que a rebelião em São Cristóvão, que levaria à dissolução do Regimento de Estrangeiros em 1831, não pode ser comparada à gravidade da sequência de eventos causados pela desmobilização de milhares de mercenários estrangeiros. Sem mencionar as incontáveis petições de indenização interpostas pelos mercenários, muitos dos antigos componentes do Regimento se transformaram em salteadores de estrada e ladrões de capelas e igrejas nas províncias do sul do Brasil.

[49] Lilia Moritz Schwarcz. *As Barbas do Imperador*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 306. A autora trata do envolvimento direto de D. Pedro II na intensificação da compra de escravos para expandir a composição de efetivos do Exército imperial.

[50] Doratioto, *op. cit*., p. 274.

[51] Sérgio Buarque de Hollanda (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira: Declínio e Queda do Império,* pp. 241 e 252. Acrescia, igualmente, que entre o final da Guerra do Paraguai e a proclamação da República, virtualmente todos os oficiais (inclusive generais) tinham como principal fonte de renda os salários, e não mais a terra, como fora a tradição até então. A academia militar já se tinha transformado em alternativa, talvez a única, a uma vida de privações. Quanto à formação do espírito corporativo dos oficiais brasileiros, registra-se a fundação, em 1871, do Instituto Militar por iniciativa do Tenente-Coronel Floriano Peixoto.

[52] Thomson, *op. cit*., p.19.

Depois de haver sido longamente encorajado pela autoridade central, o emprego da violência por atores não estatais conheceu período de franco retraimento a partir do início do século XX – época em que o Estado sobressaía como poderoso construto político, dotado de forças armadas permanentes, incluindo a consolidação do aparato policial e do sistema carcerário, além de dispor de representação diplomática identificada estreitamente com os interesses nacionais. Reduzira-se, portanto, a utilidade da figura do mercenário para o planejamento militar do Estado.

Com a adoção da Carta de São Francisco em 1945, o mercenarismo passou a ser considerado como ameaça à estabilidade política, esteio da nova ordem internacional erguida no pós-guerra. Na década de sessenta, no entanto, recrudesceria significativamente no sudeste asiático e em determinadas regiões do continente africano. As atividades de grupos estrangeiros na África desempenharam importante papel na consolidação da imagem do mercenário como agente financiado por metrópoles Europeias e, por conseguinte, encarados como símbolos de políticas racistas e contrárias aos movimentos de autodeterminação – não obstante a absoluta falta de lealdade por parte dos mercenários a causas ou aos propósitos políticos das facções beligerantes.

O apogeu para a atuação desse tipo de mercenarismo foi atingido nas décadas de cinquenta e sessenta em meio à erosão do controle das metrópoles em países como o antigo Congo Belga, na questão da secessão de Katanga.[53] As comemorações pela independência do Congo ainda não tinham cessado por completo em junho de 1960, quando o governo congolês se viu enredado com o movimento armado secessionista no sul do país. O movimento separatista, liderado por Moise Tshombe, eclodira na região onde se situavam as maiores reservas de cobalto, cobre, ferro e diamantes. A questão do Congo, objeto de cinco resoluções do CSNU entre 1960 e 1961,[54] adquiriu

[53] Em artigo publicado na edição de 16.10.2007, por ocasião da morte de Bob Denard ("Bob Denard Hired Gun for Coups, is Dead at 78"), o *New York Times* relembrou que Denard costumava auto-intitular-se um "*corsário*", atuando, segundo fonte citada do serviço secreto francês, "*when special services are unable to undertake certain kinds of undercover operations, they use parallel structures*". No conflito do Congo, angariaram notoriedade os mercenários Mike Hoare, Bob Denard, Jean Schramme, Michel de Clay e Guy Weber, alcunhados *les affreux*, ou "os terríveis", pela ferocidade e desrespeito aos princípios elementares do direito internacional humanitário com que costumavam combater.

[54] O CSNU tratou dessa matéria nas Resoluções 143 (1960), 145 (1960), 146 (1960), 161 (1961) e 169 (1961). O parágrafo operativo 2º da Resolução 161 (1961), por exemplo, insta a retirada e a evacuação do Congo de "*foreign military and paramilitary personnel and political advisers not under the United Nations Command and mercenaries*".

sentido muito peculiar pois se tratou do único registro conhecido em que mercenários e os capacetes azuis das Nações Unidas travaram combate armado – como ocorreu nos enfrentamentos em Katanga em setembro e dezembro de 1961, assim como em dezembro de 1962.[55]

Relegados a atuações esporádicas a partir da década de setenta, quando componentes de forças especiais do regime segregacionista da África do Sul ainda protagonizaram golpes nas Ilhas Comoros, o mercenarismo enfrentaria fase de latência até o início da década de noventa, período em que alguns remanescentes dessas forças voltariam a reagrupar-se na firma sul-africana Executive Outcomes – a primeira companhia militar privada, cuja criação instaurou parâmetros corporativos de desempenho e competitividade obedecidos até hoje pelas maiores CMPs. Por essa época, as vantagens pecuniárias auferidas pelos antigos mercenários haviam cedido lugar, em definitivo, aos lucros e planilhas de eficiência dos grandes conglomerados militares privados.[56]

1.2 A Gênese Moderna: considerações preliminares

Não seria possível apontar evento singular capaz de explicar a emergência do fenômeno do mercenarismo na última década do século XX. O florescimento do setor militar privado parece responder, antes, a conjunto de fatores vinculados a mudanças sobrevindas no cenário de segurança mundial durante aquele período.[57]

O ocaso do regime bipolar mantido durante a Guerra Fria e o consequente colapso do modelo de segurança, amparado no potencial bélico das grandes potências, engendraram considerável desequilíbrio na equação em vigor durante cerca de quarenta anos entre a demanda e a oferta de serviços militares. Essa ruptura teria criado aquilo que alguns historiadores passaram a denominar de "lacuna de segurança", preenchida, sem demora, pela iniciativa privada, detentora de capacidades para atender às demandas do setor com relativa parcimônia de meios.[58]

---

[55] Anthony Mockler. *The New Mercenaries*. New York: Paragon, 1987, pp. 50-55. O autor descreve que, embora as tropas das Nações Unidas dispusessem de equipamento mais moderno, não foi tarefa simples desalojar os mercenários de suas posições no Congo.
[56] David Shearer. *Private Armies and Military Intervention*. London: International Institute for Strategic Studies. Adelphi Paper nº 316, 1998, p.74.
[57] O Anexo alinha as principais companhias militares privadas atualmente em atividade.
[58] Deborah D. Avant. *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*. New York: Cambridge University Press, 2005, p.36.

Além desse aspecto, alinhar-se-ia outro fator a ser considerado no processo de consolidação da alienação gradativa da coerção estatal a entidades privadas. O movimento verificado nos anos noventa de estímulo à privatização de setores tradicionais de ação do Estado como a defesa incentivou a expansão dos negócios das CMPs. Conceitos como competitividade, eficiência e racionalização passaram a integrar o léxico dos governos, contribuindo para expor a debilidade das burocracias militares, estruturadas, durante algumas décadas, pelos dogmas da Guerra Fria. Para Singer, a confluência desses fatores criou dinâmica propícia ao crescimento exponencial das CMPs.[59] A par do desinteresse que se instilou nos círculos diplomáticos e militares das maiores potências, o apoio da opinião pública a possíveis envolvimentos militares de intrincado desfecho também arrefeceu com a difusão dos horrores da guerra pelos meios de comunicação.

Além do vácuo no mercado de segurança, conforme assinalado, novas ameaças de feição global, a ausência de respostas adequadas aos conflitos pela comunidade internacional e o surgimento de áreas de instabilidade passaram a compor conjunto de fatores catalisados pela desmobilização maciça de pessoal nas forças armadas dos países desenvolvidos. A contar do início da década de noventa, o desmoronamento das instâncias político-militares, sob cujo controle eram mantidas tensões latentes de origem étnica, política e cultural no tabuleiro de interesses de Moscou e Washington, estaria na raiz da multiplicação dos conflitos armados de natureza intra estatal.

O Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo considera a década de noventa como o vértice da violência armada, detectando, por conseguinte, a formação de padrão de instabilidade[60] responsável pelo esfacelamento institucional de muitas sociedades. A multiplicação dos conflitos intraestatais também serviu de fomento à expansão das CMPs, cujos serviços foram colocados à disposição daqueles países incapacitados quer de manter

---

[59] Singer, *op. cit*., p. 49.

[60] *SIPRI 2007 Yearbook. Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2007, pp. 94-96. O SIPRI reconhece, porém, que nesta década teria ocorrido certa diminuição no número de conflitos não internacionais. Acautela, no entanto, sobre a relutância de alguns institutos em aceitar os critérios empregados na compilação dessas estatísticas: *" the major collections of data on armed conflicts are in agreement that the number of armed conflicts today is significantly lower than in the early 1990s. However, there is a widespread reluctance to accept these numbers as evidence of an increase in global peace and security*".

a ordem interna, quer de defender-se externamente com o auxílio de suas próprias forças regulares.

Premidos pela necessidade de diminuir os altos custos relativos à manutenção de tropas e equipamentos, os maiores exércitos ocidentais promoveram redução expressiva de pessoal, optando por configuração mais ágil e menos onerosa. No período de 1989 a 2004, os EUA, a Rússia, a França e a Alemanha promoveram redução expressiva de seus efetivos.[61] Estudioso desse período, Gaddis assevera que o final da Guerra Fria poderia ser lembrado como "*o ponto a partir do qual a força militar, o elemento definidor de 'poder' nos cinco séculos anteriores, deixara de sê-lo*".[62] Instalara-se, em definitivo, na equação das lideranças políticas e militares ocidentais, o cálculo de que a manutenção de efetivos numerosos deixara de representar garantia de expansão da influência dos Estados, nem sequer de sua continuada existência no sistema internacional.[63]

Nessa análise, há que considerar, igualmente, a questão do comércio de armas, ampliado de maneira significativa com a multiplicação de ofertas para as CMPs. A esse respeito, a Resolução 2001/3 da extinta Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas refere a vinculação direta entre o tráfico ilícito de armas e a expansão das atividades de mercenarismo verificadas a partir da década de noventa.[64] Trata-se de preocupação a que não ficaram alheias as deliberações do Grupo do Rio em 2001, que reconheceu, em seguida à reunião de Ministros das Relações Exteriores, a correlação entre o comércio ilícito de pequenas armas e o mercenarismo e outras atividades criminosas.[65]

Examinar o surgimento e a proliferação das CMPs constitui exercício dificultado pela ausência de informações confiáveis quanto ao alcance de sua

---

[61] Essa redução pode ser assim quantificada: i) EUA: dois milhões e cem mil para um milhão e quatrocentos mil; ii) Rússia, cinco milhões e duzentos mil para novecentos e setenta e sete mil; iii) França, quinhentos e quarenta e sete mil para duzentos e noventa e cinco mil; e iv) Alemanha: quatrocentos e sessenta e nove mil para duzentos e oitenta e quatro mil.Fonte:Bonn International Center for Conversion. *Conversion Survey 2005*: *Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization.* 2005, p.148 e ss.

[62] John Lewis Gaddis. *História da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006, p. 254.

[63] *Ibidem*, p.255.

[64] O parágrafo operativo 3º reconhece que "*the armed conflicts, terrorism and arms trafficking and covert operations by third Powers, inter alia, encourage the demand for mercenaries on the global market*".

[65] Grupo do Rio. *Comunicado. Reunião de Ministros das Relações Exteriores.* Santiago, 27.3.2001. Circulado como documento das Nações Unidas sob a cota A/Conf.192/3.

ação e o montante dos contratos celebrados. Apesar de atuarem em mercados abertos e não obstante os esforços de relações públicas que empreendem para buscar legitimidade junto à opinião pública, as CMPs ainda permanecem cercadas de considerável sigilo, adensado pela prática das fusões ou atomizações corporativas. Os dados compilados indicam que, entre 1994 e 2004, o governo norte-americano tenha celebrado mais de três mil contratos com tais firmas no valor de 300 bilhões de dólares.[66] Aparentemente, nem mesmo o Pentágono consegue exercer o devido controle sobre a terceirização de seus gastos de defesa, a julgar pelas reiteradas indicações do General Accountability Office, instância de auditoria e de controle federal, cujos relatórios têm apontado práticas questionáveis na relação do DoD com essas empresas.[67]

Igualmente, é imperioso observar que a consolidação gradativa do poder das companhias militares privadas não se confina apenas à questão dos armamentos. A ascendência das CMPs passou a abranger todo o espectro das exigências necessárias para o uso da força. Em muitos campos, como a microeletrônica, a robótica e a biotecnologia, os gastos do Estado com pesquisa vêm sendo gradativamente concentrados no setor privado, onde passaram a agrupar-se os maiores especialistas em tecnologia militar.[68]

No passado, os saltos qualitativos no domínio da tecnologia militar eram eficientes quando e se fosse viável aproveitá-los no contexto da estrutura controlada pelo Estado – como a expansão da malha ferroviária ou a produção de munição em escala industrial. No caso das novas tecnologias, a descentralização e a privatização constituem práticas mandatórias em ambiente marcado pela competição acirrada por conhecimento especializado de peritos e técnicos. Nos últimos anos, a intensidade com que as inovações tecnológicas foram incorporadas à indústria militar transformou o emprego de meios

---

[66] O Center for Public Integrity é uma organização não governamental que compila e divulga informações sobre as relações do governo dos EUA com as companhias militares privadas. Os dados podem ser consultados em www.publicintegrity.org

[67] *U.S.General Accountability Office Report*. May 2004. pp. 21-26. O texto pode ser consultado em www.gao.org.

[68] Trata-se de preocupação manifestada recentemente pelas autoridades militares brasileiras. A Estratégia Nacional de Defesa de 2008, por exemplo, confere ênfase à questão do investimento em tecnologia militar como fator crucial para a defesa nacional. Tal aspecto fica evidenciado à página 43 do documento, que prevê "*medidas para a maximização e a otimização dos esforços de pesquisa nas instituições científicas e tecnológicas civis e militares, para o desenvolvimento de tecnologias de ponta para o sistema de defesa*". O texto pode ser consultado em www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrategia_defesa_nacional.pdf.

coercitivos em campo a requerer níveis crescentes de especialização, buscada, naturalmente, fora do setor público. Nesse contexto, o surgimento de atores não estatais, os avanços em tecnologia e o afluxo de civis têm facultado às CMPs a oportunidade de desempenhar papel protagônico na dinâmica do uso da força.

1.2.1 A Privatização do Uso da Força: erosão do poder do Estado?

O controle dos meios de coerção se encontra na fundação do Estado moderno. O monopólio do emprego da força facultou ao Estado se sobrepor à fragmentação de poder exercido por senhores feudais, pulverizados em baronatos, marquesados, ducados e principados. O controle da força não será apenas o esteio, senão também o atributo a definir a própria essência do Estado.[69]

Na análise da erosão do poder estatal sobrevinda por obra da alienação desse monopólio, seria lícito conjecturar que o compartilhamento do atributo principal do Estado com atores privados implicaria o debilitamento irreversível do controle do poder central sobre seus meios coercitivos. Aspecto fundamental nessa questão será determinar como a adjudicação da violência, ao promover a conversão do uso da força como prerrogativa do Estado em produto comercial, processa-se distintamente para os supridores ou exportadores da coerção, de um lado, e os clientes, ou importadores, da privatização da força militar, de outro. Em ambos os casos, no entanto, criam-se circunstâncias propícias a que a elaboração de determinados tópicos da agenda governamental, vinculados sobretudo ao uso de meios coercitivos, seja franqueada aos interesses de entidades particulares.

Os países-sede das CMPs – notadamente os EUA e o Reino Unido – reúnem condições de absorver os riscos da privatização, amparados no alto índice de coesão de suas instituições. A terceirização do uso da força tem provocado, no entanto, perniciosa permeabilidade entre as esferas de interesse

---

[69] John Hoffman. *Beyond the State: An Introductory Critique*. Cambridge: Polity Press, 1995, pp.34-35. Hoffman procura sintetizar sua visão ao afirmar que "*firstly, the state is a set of institutions, the most important of which is that of the means of violence and coercion; secondly, its institutions lie at the centre of a geographically bounded territory usually referred to as a society, and thirdly, the state monopolizes rule-making within its territory. What makes this definition coherent is that each of the attributes forms an interrelated totality*".

do setor público e privado a ponto de afetar a elaboração de diretrizes governamentais na alocação de recursos públicos relativos à defesa militar.

Por seu turno, os Estados-cliente, ou consumidores, países cuja ordem social e política tenha sido subvertida, tendem, em uma primeira etapa, a otimizar as vantagens da contratação das CMPs. A longo prazo, porém, esses países enfrentam dificuldades, em razão de suas fragilidades estruturais, para realinhar suas forças armadas a serviço do interesse público. Trata-se de barganha, cujos benefícios e desvantagens terminam por neutralizar-se.[70] No caso desses países, a contratação de CMPs pode assegurar a possibilidade de defesa territorial, além de facultar a oportunidade de restaurar parcialmente o poder de coerção ameaçado. A debilidade institucional acaba, porém, por reduzir drasticamente as chances de que, por intermédio da privatização da força, consolide-se aparato militar local capaz de promover a estabilidade política. Dessa forma, a presença de atores privados armados em contexto de volatilidade política, associada a ambiente de desagregação social e polaridade étnica, não resulta senão no aparecimento de estruturas paralelas de segurança, inibidoras dos esforços de reconstrução das instituições. Conquanto a privatização da força possa facultar aos Estados-cliente ganhos palpáveis mais imediatos, como a recuperação de vantagem militar, não deixa de configurar manobra de futuro político demasiado incerto.

O aumento na deflagração de conflitos armados intraestatais desde o desmoronamento da estrutura de segurança existente durante a Guerra Fria pode ser considerado fator crucial para a expansão das CMPs. A ordem institucional e a estabilidade política mantidas pelo regime da confrontação ideológica não mais se sustentaram uma vez iniciado o período de transição para uma nova ordem geopolítica. O alinhavo político-militar que permitira neutralizar tensões e desequilíbrios regionais começou a desfazer-se, dando azo a que conflitos civis eclodissem em regiões historicamente expostas a níveis precários de desenvolvimento socioeconômico.

Sem dispor dos benefícios tradicionalmente auferidos com o regime de amparo militar e econômico instituído durante a Guerra Fria, as lideranças políticas regionais não dispunham de aparato capaz de dissolver ou mitigar tensões sociais e étnicas, fator de ameaça à funcionalidade dessas sociedades. A consequência mais conspícua desse estado permanente de crises

[70] Avant, *op.cit.*, p. 65, categoriza esse jogo de soma-zero como "*desperate gamble*".

institucionais se fez sentir nos níveis decrescentes de governabilidade, comprometida sobretudo pela incapacidade de garantir o monopólio do emprego da força. Em situações dessa natureza, as fissuras institucionais são preenchidas pela ação e interesses de atores não estatais como facções de insurgentes ou grupos paramilitares coadjuvados por CMPs – como no caso dos conflitos civis na África central e ocidental ao longo dos anos noventa.

O surgimento dos denominados "Estados falidos" constitui elemento importante para compreender a porosidade política e institucional de determinados países à ação de atores privados, cujas atividades prosperam, preferencialmente, em situações de anomia. O quadro de desestruturação política e social se desenha quando os níveis de violência interna atingem proporções de paroxismo de conflito civil, fator de enfraquecimento paulatino da autoridade central sobre o emprego da força. Estados debilitados institucionalmente executam funções clássicas apenas de modo esporádico – [71]e mesmo enquanto não tiverem sido destituídos por completo dessa capacidade.

Nesse contexto, o sistema judiciário é transformado em instrumento das decisões do poder executivo, vedando a seus nacionais o direito de representação contra inevitáveis arbitrariedades, além do fato de que o funcionamento do estamento burocrático deixa de nortear-se por princípios democráticos, transformando-se em mera instância de atendimento de favores pessoais. Nesse quadro de desagregação, composto igualmente pelos efeitos cumulativos da pobreza, êxodo rural e processo descontrolado de urbanização, o esfacelamento do poder central compromete a capacidade de o Estado exercer uma das funções que o definem prioritariamente: o uso da força para manter a ordem interna e assegurar a defesa externa.

Incapacitado de manter a ordem, o Estado permite que assim se afrouxe a coesão social ao deixar de ser reconhecido como fonte de poder e identidade. À medida que o controle governamental se esvazia de seus símbolos mais tradicionais, como o emprego legítimo da violência, o eixo da identidade do cidadão com o Estado se desloca para outras instâncias, em que se forjam novos vínculos baseados, por exemplo, em afinidades étnicas ou religiosas, sobrepostas evidentemente sobre o interesse comum. Assim, impõe-se a lógica

[71] Robert Rotberg se refere à essa situação como "*State-obligations being honored in the breach*". *The New Nature of Nation-State Failure*. The Washington Quarterly, 2002.

dos conflitos violentos, em que as fidelidades tribais e regionais terminam por adquirir ascendência sobre as demais "*como o único cimento de lealdade*".[72]

A existência de Estados com índices precários de institucionalidade não representa uma ameaça espontânea. Configuraria, antes, um fator que catalisa ameaças potenciais de deterioração do quadro de segurança internacional. Documentos como a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (2002) e a Estratégia de Segurança da União Europeia (2003), sínteses do pensamento de defesa dos Estados Unidos e da União Europeia,[73] consideram, desde o início da década, os Estados falidos uma ameaça direta à segurança da comunidade internacional. De certa forma, esse conceito terminou por ser incorporado às análises sobre segurança coletiva das Nações Unidas.[74] Não obstante servir para compreender por que razão as CMPs adquiriram influência crescente nessas regiões como simulacros da ordem, a definição do que venha a constituir um "Estado falido" não reúne consenso absoluto.[75] A taxonomia da falência da autoridade estatal costuma obedecer a padrão formado a partir da

---

[72] Essa formulação pertence a Stanley Hoffmann. Cf. "A New World and Its Troubles". *Sea-Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*. New York: Council on Foreign Relations, 1990, p. 115.

[73] No capítulo I, intitulado Overview of America's International Strategy, a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA se refere a esse tópico como "***America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones*** (grifou-se). A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 remove essa formulação e confere, à página 15, caráter mais tangível a essa ameaça: "*failed states and ungoverned areas can become safe havens for terrorists*". *The National Security Strategy of the United States of America. Washington, 2002 e 2006*. Por sua vez, a Estratégia de Segurança Europeia, de 12.12.2003, alinha, ao lado do terrorismo, conflitos regionais e crime organizado, a falência estatal como uma das ameaças-chave dos dias atuais, ao referir que "*State Failure: Bad governance – corruption, abuse of power, weak institutions and lack of accountability – and civil conflict corrode States from within. In some cases, this has brought about the collapse of State institutions. Somalia, Liberia and Afghanistan under the Taliban are the best known recent examples. Collapse of the State can be associated with obvious threats, such as organized crime or terrorism. **State failure is an alarming phenomenon, that undermines global governance, and adds to regional instability***" (grifou-se). *European Strategic Security. A Secure Europe in a Better World,* p. 4. O texto pode ser consultado em http://ue.eu.int/eudocs/cmsUpload/78367.pdf

[74] United Nations. *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: United Nations, 2004, p. 25. Documento A/59/565, de 2.12.2004. Muito embora o relatório não reconheça textualmente a fragilidade estatal dentre as ameaças à segurança internacional, o documento enfatiza que nenhuma das ameaças reais que elenca poderá ser debelada sem que a comunidade internacional procure examinar a questão da fragilidade contemporânea do Estado.

[75] As divergências a respeito não chegam a questionar a existência do fenômeno da falência institucional do Estado. O debate é acirrado quando se trata de definir as suas causas preponderantes. Análise pormenorizada das tentativas de definição é feita por Tonya Langford

interseção de fatores como o esboroamento da base política, a ausência de coesão social, a degradação ambiental, a escassez de recursos, a precariedade de indicadores econômicos e o crescimento demográfico desordenado.

Dentre os aspectos mais recorrentes na crônica da ruína dos Estados modernos, avultam, certamente, as disputas políticas dentro da estrutura do poder central, característica que conduz à pulverização do exercício da força. Trata-se do ponto de inflexão em que o Estado se torna tributário dos objetivos políticos do grupo étnico ou político dominante – em situação suscetível de reduzir os vínculos de confiança nessas sociedades ao círculo mais estreito das ligações familiares.

A ascendência de valores tribais em detrimento de aspectos que poderiam compor a identidade nacional termina por se refletir na prevalência do militarismo a serviço de clivagens étnicas e disputas de poder. Com o enfraquecimento da capacidade de o Estado arbitrar e regular conflitos, as alianças assim construídas levam a que, a depender da conjuntura política, as forças armadas sejam atomizadas em torno de lideranças localizadas, conferindo aos enfrentamentos militares internos em regiões da África a semelhança das guerras medievais Europeias travadas antes de 1648, época que marca o advento da organização política do Estado com a celebração da Paz da Vestefália. Nesse aspecto, Wallensteen argumenta[76] que o direito ao exercício da força tende a esgarçar-se quando empregado por um grupo homogeneamente étnico em detrimento de outros grupos minoritários. A fragmentação do poder central resultante desse processo termina por afetar a governabilidade, em que os padrões hierárquicos de autoridade são suplantados por sistema mais informal de organização política e social.[77]

---

em "Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention". Oxford: International Studies Association, 1999, pp.59-79. A título ilustrativo, a mensuração da falência institucional incluiria o 'Estado anárquico', em que inexiste autoridade central, e o 'Estado anêmico', em que a vitalidade do poder central é totalmente solapada por movimentos insurgentes. Recentemente, a revista *The Economist*, edição de 26.1.2008, adicionou a essa lista a categoria do 'Estado-fantasma', ao tratar da desagregação institucional na República Centro-Africana:"*The International Crisis Group, a Brussels-based lobby, says that the Central African Republic has dropped below the level even of a failed state. It has become virtually a phantom state, lacking any meaningful institutional capacity*".

[76]Peter Wallensteen. *State Failure, Ethnocracy and Democracy: New Conceptions of Governance*. West Lafayette: Purdue University, 1998, p. 24 e ss.

[77] Robert D. Kaplan. "The Coming Anarchy". *The Atlantic Monthly*, 1994, p.73. Outro desdobramento com direta repercussão sobre a integralidade política dessas sociedades é a reconfiguração de suas fronteiras. Ancilar do modelo colonial europeu, o desenho dos limites territoriais tem sido redefinido por força das afinidades étnicas e fluxos comerciais. Ao longo da costa da África Ocidental, por exemplo, a região passou a assemelhar-se, no entendimento de

Nesse ambiente fracionado, a privatização do emprego da força pôde ser testada em dois laboratórios importantes na África: os conflitos civis no antigo Zaire e em Angola nos anos noventa. Tanto o poder central, quanto as facções alijadas do poder – e aspirantes a empolgá-lo – recorreram aos serviços de CMPs. No estertor de seu regime, Mobutu Seko contratou a francesa Geolink, cujas forças foram enfrentadas pelos combatentes da norte-americana Betchel, contratada pelos financiadores de Laurent Kabila.[78]

Na mesma década, facções insurgentes em Angola, assim como o poder central enfraquecido institucionalmente, celebraram contratos com algumas das maiores companhias militares privadas. Sem estabelecer distinção de clientela, empresas como Airscan, Ronco, Executive Outcomes e International Defense and Security auxiliaram, não raro, a expandir a capacidade militar de grupos rivais. O exemplo da guerra civil angolana é modelar porque chegou a envolver, em seu auge, a participação de cerca de oitenta dessas firmas, de tal maneira que ex-Boinas Verdes, pára-quedistas e comandos sul-africanos, pilotos ucranianos e combatentes gurkhas se tornaram personagens familiares ao cotidiano dos angolanos.[79]

Tradicionais importadores de força militar, os Estados-cliente, onde floresceram as atividades das companhias militares privadas no final do século passado, viram-se às voltas com desemprego, desintegração da infra estrutura, degradação ambiental, deterioração dos sistemas educacional e de saúde, restrições à participação política, cerceamento dos poderes judiciário e legislativo, bem como deficiências na administração da justiça. A relação assim estabelecida com as CMPs pode significar, em certa medida, medida atentatória à legitimidade estatal à medida que as expectativas naturalmente postas nas atribuições do Estado são frustradas pela alienação espontânea de seus poderes coercitivos a atores privados.

Visto dessa perspectiva, o recurso à capacidade militar das CMPs pode encerrar um dilema, haja vista que progressos na área de segurança, sobretudo durante o processo de reconstrução política de um Estado, são obtidos, muita

---

Kaplan, aos mapas da era vitoriana pontuados de entrepostos comerciais interligados pela alta densidade demográfica na linha litorânea, em contraste com vastidões desabitadas no interior.Com efeito, esse novo delineamento gera dinâmicas de convívio alheias a repartições políticas, afetando um dos fundamentos clássicos do conceito de soberania como a delimitação territorial.

[78] Singer, *op.cit*., p.10.

[79] Al Venter. "Market Forces: How Hired Guns Succeeded Where the United Nations Failed". *Jane`s International Defense Review*, 1998.

vez, com a colaboração permanente dessas firmas. Dessa maneira, o setor privado militar se torna peça indispensável na nova correlação de forças políticas, debilitadas por prolongados conflitos civis. Tal dilema é a expressão da ambiguidade que caracteriza os atores não estatais armados não apenas como parte do problema, senão também como parte da – ilusória – solução a depender do papel estabilizador que executam com relação às instituições do Estado.

A multiplicação das CMPs poder ser entendida como mais uma faceta do processo de alienação de poder do Estado para outras instâncias com atribuições exercidas outrora exclusivamente pelo poder central. Essa diluição de poderes poderia ser a matriz de um sistema composto de variados graus de autoridade delegada a entidades não estatais, sem prejuízo da preservação de conceitos cruciais para a sua personalidade como sujeito do direito internacional como a integridade territorial, a proteção diplomática dos cidadãos e o controle dos recursos naturais.

No caso dos supridores, sobreviria o fenômeno do que Rosenau classifica de "*realocação descendente de autoridade*", em favor dos grupos e entidades de natureza privada,[80] sem impor maiores riscos à permanência das instituições públicas no processo dessa barganha. Ao refletir sobre a configuração das relações interestatais, Kennedy pondera que, não obstante certa erosão constatada em seus poderes nas últimas décadas, o Estado continua a ser o *locus* primário de identidade dos cidadãos, visto que permanece a única instância com poderes de coletar impostos, elaborar leis, impor o alistamento militar e emitir passaportes, sem que se vislumbre, no momento, a possibilidade de que venha a ser substituído como unidade fundamental para lidar com questões transnacionais como a manutenção da paz e da segurança internacionais.[81]

No domínio do emprego da força, avolumam-se, no entanto, as condições propícias para que o remanejamento de atribuições para fora da alçada estatal não seja interrompido. A crescente porosidade da esfera pública, em que os interesses de Estado são coadjuvados por atores postados à margem de seu

---

[80] James N. Rosenau. "The Relocation of Authority in a Shrinking World". *Comparative Politics*, vol. 24, nº 3, 1992, pp. 253-272. Rosenau emprega o termo "*downward relocation of authority*".

[81] Paul Kennedy. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Vintage, 1994, p.134. O autor vai além ao afirmar, à mesma página, que "*no adequate substitute has emerged to replace it as the key unit in responding to global change*".

aparato, indica que a transferência de considerável conjunto de mandatos públicos a instituições privadas poderá ser ampliada – aspecto que demonstra a dimensão multifacetada do atual exercício de poder nas relações internacionais.[82]

1.2.2 Os Contratados Privados como Atores não Estatais

O axioma de que o emprego da força é apanágio do Estado sofreu modulações importantes com o aparecimento de atores privados armados, circunstância que, ao diluir o contorno da esfera de atuação tradicional das forças armadas regulares, ampliou as fontes potenciais de insegurança para a comunidade internacional. A expansão da latitude de ação de atores não estatais em domínio outrora exclusivo do Estado instaurou condições propícias para a consolidação do mercado da privatização da violência.

As CMPs vêm exercendo papel crescente ao coadjuvar setores oficiais na elaboração de políticas governamentais de segurança e defesa, sobretudo no que diz respeito à ação militar. Ao contrário das ONGs, norteadas por padrões de atuação definidos e tradicionais colaboradoras do sistema onusiano, habilitadas inclusive a adquirir estatuto consultivo no ECOSOC,[83] atores não estatais armados alegadamente permanecem, vistos do ângulo jurídico, uma "*instância de terra incógnita*".[84]

A Resolução 1540 (2004) do CSNU representa tentativa de definir, por contraste com as atribuições tradicionais e reconhecidas do Estado, a natureza dos atores não estatais[85] com a qualificação de que se trata de definição apenas aplicável a medidas para prevenir a proliferação de armas de destruição em massa pela ação de grupos terroristas. A adjetivação negativa do termo implica que a natureza de suas atividades adquire sentido apenas quando for possível contrastá-las às atribuições da esfera de competência do Estado.[86]

---

[82] Martti Koskenniemi."The Future of Statehood". *Harvard International Law Journal*, vol. 32, nº 2, 1991, pp. 397-400.

[83] O Relatório do Milênio (*Report of the United Nations Secretary-General 'We the Peoples: the role of the United Nations in the 21st Century*) enfatiza a cooperação consolidada das organizações não governamentais em diversos campos de atuação das Nações Unidas.

[84] Kerstin Martens. "Examining the (non) Status of NGOs in International Law". *Indiana Global Legal Studies Journal*, nº 1, 2003, p.19. A questão do alegado "vazio jurídico" em que atuam as CMPs será abordada no capítulo 3.

[85] Adotada em 28.4.2004, a Resolução 1540 define ator não estatal como "*indivíduo ou entidade, não atuando sob a autoridade legal do Estado para executar atividades dentro do escopo desta Resolução*".

[86] Richard Langhorne."The Diplomacy of Non-State Actors". *Diplomacy and Statecraft*. Routledge, nº 16, 2005, p. 339.

No caso das CMPs, as distinções não se estabelecem tão simplesmente, visto que são atores privados com atuação alinhada às diretrizes programáticas dos governos no domínio do uso da força. A nomenclatura pode parecer imprecisa, porque, na situação das CMPs, não lidamos com entidades antiestatais, tendo em mente que essas firmas se substituem ao Estado para, sob mandato e anuência deste, exercer vicariamente o direito de empregar a força.

A essência das atividades desenvolvidas pelas CMPs impõe dificuldades não apenas para categorizá-las como agentes não estatais, senão também para avaliar em que medida essas entidades auferem vantagens de Estados institucionalmente enfraquecidos ou, ainda, o potencial de ameaça que detêm com relação à manutenção da segurança internacional. O emprego da violência pelos contratados privados não coincide com os contornos do figurino adotado por outros atores não estatais armados, como grupos terroristas e o crime organizado transnacional, dispostos a recorrer à violência para atingir propósitos políticos francamente contrários a instituições nacionais ou organismos internacionais.

Ao contrário de movimentos de insurgência, as CMPs não se engajam em combate de modo a promover a secessão de determinada região ou pôr fim a regime de ocupação. Tais movimentos possuem agenda política definida – geralmente de caráter irredentista – e tendem a considerar-se o embrião de futuras forças regulares de um povo liberado. Por seu turno, as negociações em torno à definição das atividades dos chamados "combatentes da liberdade", ou *freedom fighters*, trazem à luz as dificuldades inerentes à obtenção de consenso no âmbito do Comitê *Ad Hoc*, estabelecido pela Resolução 51/210 da AGNU, para a adoção de convenção abrangente sobre o terrorismo internacional.[87] O impasse a respeito, que perdura há mais de década, decorre da necessidade para alguns Estados membros de excluir da conceituação de terroristas as iniciativas de atores privados baseadas no direito fundamental à autodeterminação.[88]

Não obstante a literatura específica reuni-los sob uma única categoria – que, como vimos, os define negativamente -, os atores não estatais também

[87] Eleventh Session. February 2007. Report of the *Ad Hoc* Committee established by the General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996. Documento A/62/37.
[88] Discurso do presidente do Grupo de Trabalho da Sexta Comissão da AGNU sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, Conselho de Tutela das Nações Unidas, 18.10.2007.

podem ser diferenciados entre si por critérios como, por exemplo, a mudança de *status quo* político e a ocupação territorial. Nesse caso, o poder político e militar é tradicionalmente exercido por lideranças em virtude de qualidades ancestrais inquestionáveis que conferem ascendência moral sobre o grupo que controlam – aspecto que lhes outorga legitimidade representativa perante o clã. Esses potentados locais costumam controlar porções territoriais e dominam estruturas paralelas que fazem as vezes de unidades administrativas governamentais. Em geral, obtêm recursos para a manutenção de milícias ou pequenos exércitos privados por intermédio da exploração de metais preciosos ou a exploração de madeira, procurando, dessa forma, reforçar os alicerces de sua influência em ambiente de conflagração civil, transformando-se em típicos símbolos de conflitos internos prolongados.[89]

A fragmentação de capacidades assim distribuídas entre o Estado e atores não –estatais não deixa de constituir uma curiosa ambivalência. Representa relativo debilitamento de prerrogativa clássica como o uso da força, mas pode ser entendida como sinal de interdependência crescente com entidades privadas com vistas ao fortalecimento militar da autoridade central. Nesse sentido, trata-se de inflexão no comportamento do Estado em que ao monopólio do uso da força é acrescida a função de regulador e provedor de poder a atores não estatais na complexa rede de interesses tecida entre os dois campos.[90]

Ao menos na situação dos países provedores da violência privada, o condomínio de propósitos constituído entre os governos e as CMPs sinaliza na direção de uma mudança na formulação de diretrizes político-militares. O crescente número de entidades privadas na implementação de iniciativas estatais quanto ao emprego dos meios coercitivos sugere que a percepção costumeira sobre o processo decisório tem sofrido mutações. Na visão de Krahmann, as formas tradicionais e democráticas da tomada de decisões

---

[89] Ulrich Schneckener. "Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance". *Private Actors and Security*. Marina Caparini (Org.). Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, pp. 28-29. Em algumas situações, atores não estatais procuram promover a subversão do regime político em vigência, a secessão de determinada região ou – para aqueles de inspiração apocalíptica – a instauração de uma nova ordem mundial sob parâmetros confessionais. As CMPs, quando postas a serviço de forças insurgentes contra o poder estabelecido, podem combater para ocupar porção territorial e subverter a ordem política se tais objetivos forem conformados por cláusulas contratuais.

[90] Elke Krahmann. *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave, 2005, pp.210- 211.

entre os partidos políticos, o poder executivo e as forças armadas precisam levar em consideração o alcance da atuação desses atores – sobretudo no que tange à questão da sua responsabilização legal.[91]

Cabe, portanto, a ressalva de que admitir que o surgimento de atores não estatais armados teria ocorrido nas frinchas da erosão do monopólio do Estado não é totalmente verdadeiro. Em termos históricos, como foi visto na primeira parte deste capítulo, tais atores tiveram o papel não de enfraquecer, mas de fortalecer o poder central, que tradicionalmente auferiu benefícios das modalidades mais rudimentares de organização dessas forças postadas além de sua competência direta.

Para os países que fornecem os serviços da privatização da força, o instituto da soberania, com o seu feixe de atributos associados ao monopólio do uso legítimo da força exercido em determinado território, não estaria sob ameaça. Nesse caso, a convergência de interesses com as CMPs indica que novas entidades, dotadas de princípios formais específicos, têm sido acomodadas como atores político-militares na elaboração de diretrizes do Estado. Para os países que importam tais serviços, a alienação dos meios coercitivos a entidades privadas pode comprometer irremediavelmente a coerência do comportamento do Estado, impossibilitando inclusive recuperar sua autonomia no domínio da defesa externa.[92]

1.2.3 O Bazar de Soldados

A mercantilização dos meios coercitivos do Estado também foi impulsionada pela expansão da oferta de mão de obra altamente qualificada

---

[91] *Ibidem*, p. 208.

[92] A esse respeito, as análises de Krasner sublinham que o conceito de "*soberania vestefaliana*" - vista como arranjo institucional visando à organização política, fundamentado na territorialidade e na exclusão de atores externos às estruturas de autoridade doméstica - não descreveria com o devido rigor o comportamento internacional da totalidade dos Estados, levados, por injunções específicas, como no caso da privatização do uso da força, a compartilhar seus símbolos de poder sem, no entanto, serem afetados em tal processo. Krasner também pondera que as características historicamente associadas à soberania (território, autonomia, reconhecimento e controle) são permeáveis, visto que estruturas nacionais de poder podem voluntariamente estabelecer "parcerias" com atores internos ou externos colocando à disposição desses grupos sua capacidade material. Na opinião de Krasner, tal situação configuraria o que chama de a "*hipocrisia organizada*". Stephen D. Krasner. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, pp. 20 e 237.

propiciada pela reforma prematura de efetivos em virtude de políticas de racionalização de custos.

O final da GF sinalizou o início do processo de desmobilização nos principais exércitos. O período de hipermilitarização experimentado até 1989 cedeu lugar ao desligamento maciço de militares de patentes variadas e de formação igualmente diversificada. Os cortes de pessoal foram mais drásticos nas forças do antigo bloco comunista e nos exércitos dos EUA e do Reino Unido. No caso da antiga União Soviética, a situação se tornou dramática com o estado de colapso verificado na área de intendência das forças terrestres. Em algumas ocasiões, no início dos anos noventa, jovens conscritos de baixa patente do Exército Vermelho foram deslocados para as zonas rurais para colher cogumelos e frutos silvestres como alternativa à ociosidade nas casernas.[93]

Essas desmobilizações ensejaram iniciativas agressivas de recrutamento por parte das CMPs. Unidades de elite que desapareceram nesse processo, como o comando soviético Alpha e o 32º Batalhão de Reconhecimento das Forças de Defesa da África do Sul, por exemplo, compuseram a base da primeira CMP da era moderna, a Executive Outcomes.[94] O encolhimento das forças regulares mais poderosas também foi acompanhado da redução das oportunidades de ascensão profissional. A partir dos anos noventa, a racionalização de gastos repercutiu não apenas na dispensa de conscritos, senão também na interrupção precoce da carreira de oficiais altamente especializados. No caso da dissolução da União Soviética, somou-se aos contingentes desmobilizados grande parte dos quadros do aparato de segurança da antiga KGB.[95]

Outro aspecto relevante para a conformação desse mercado foram os setores em que os cortes de recursos humanos e financeiros se fizeram notar com maior rigor. No caso do exército dos EUA, áreas vitais como intendência e logística sofreram reduções de pessoal da ordem de sessenta por cento ao

---

[93] Ken Silverstein. *Private Warriors*. New York: Verso, 2000, pp.7-8.

[94] Shearer, *op. cit*., p.27. Atualmente, as forças norte-americanas compõem apenas cerca de um terço do total de efetivos registrado durante a GF, sendo que o exército britânico foi reduzido ao tamanho que tivera há dois séculos. O fim do apartheid na África do Sul também representou forte estímulo à consolidação desse mercado, em seguida às reformas empreendidas na estrutura militar do país.

[95] Singer, *op. cit*., p. 53.

final dos anos noventa.[96] Essa situação, conjugada ao incremento na periodicidade dos deslocamentos de efetivos armados, teria gerado uma disfunção na capacidade operacional de Washington fazer frente às necessidades de seus engajamentos militares nesse período. A gênese do milionário mercado da terceirização da logística militar também pode ser atribuída a esse fator.

Considerado um divisor de águas na área da segurança Europeia desde o final da GF, o Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa, celebrado entre a OTAN e a Rússia em 1991, e atualizado em conferência de revisão mantida em 1999, impôs limites ao número total de tanques, carros blindados de assalto, peças de artilharia e helicópteros de combate, além de constituir peça-chave no processo de consolidação da confiança entre as partes, por intermédio de suas disposições sobre o sistema de inspeção, contabilidade e destruição do armamento convencional. [97]

Embora o CFE se tenha transformado em moeda de barganha entre os EUA e a Rússia – enredado em trama de alavancagem política de posições negociadoras que envolveram recentemente aspectos tão díspares quanto a questão da independência do Kosovo e a adoção de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas contra o Irã –,[98] suas disposições têm

---

[96] Avant, *op. cit*., p.1.

[97] O preâmbulo e o artigo IV estipulam a redução de armamento convencional e de equipamento da ordem de 40.000 tanques, 60.000 blindados, 40.000 peças de artilharia, 13.600 aviões de combate e 4.000 helicópteros de combate. O texto do *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* pode ser consultado em www.nato.int.

[98] A Rússia anunciou em 14.7.2007 que suspenderia, no prazo de 150 dias, o cumprimento do CFE, o que de fato aconteceu em 12.12.2007. Contra o pano de fundo das questões do Kosovo e do Irã, a principal demanda de Moscou é que os três países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia), membros da OTAN e deixados de fora do escopo do diploma porque ainda pertenciam à antiga União Soviética em 1991, também sejam parte do Tratado porque Moscou receia que possam tornar-se postos avançados das tropas da OTAN. Por sua vez, autoridades da OTAN sustentam que Moscou deve retirar suas tropas da Moldova e da Geórgia. O governo russo alega que a presença de contingentes armados nesses dois países é da exclusiva alçada do relacionamento bilateral. As divergências sobre a implementação do CFE expõem o latente sentimento de desconfiança que ainda preside às relações militares da OTAN com a Rússia, aspecto que parece ter-se agravado desde 2004 com o ingresso dos países bálticos na OTAN contribuindo para aprofundar a sensação de "cerco" por parte dos EUA e de seus aliados europeus contra as fronteiras ocidentais da Rússia. Quentin Peel. "Russia and the West face slew of deadlines". *Financial Times*, edição de 8.11.2007. Ademais, em comunicado emitido em 7.12.2007 (consultado em www.nato.int/docu/pr/2007/p07-130e.html), os ministros das Relações Exteriores da OTAN afirmaram que "*we are concerned by certain recent Russian actions, including on key-security issues as the Treaty on Conventional Forces In Europe*".

promovido considerável realinhamento nas prioridades militares, sobretudo entre os membros da OTAN, com o propósito de eliminar a capacidade de lançar ataques-surpresa em ofensivas terrestres de grande envergadura. A redução quantitativa imposta pelo CFE aos arsenais europeu e russo implicou, igualmente, a redefinição das necessidades de pessoal das forças armadas da OTAN. A vigência do tratado a partir de 1992 desencadeou processo de transição do modelo de exércitos permanentes, privilegiado durante a Guerra Fria, para a formação de contingentes menos numerosos e de pronto deslocamento.

Paralelamente, a ausência de ameaças externas clássicas, como o ataque de exércitos hostis, terminou por promover a redução dos recursos públicos destinados ao financiamento da manutenção das tropas. Ao renunciar a antigas posturas, o planejamento das lideranças políticas e militares no âmbito da OTAN promoveu significativa inflexão em que as análises para o emprego da força passaram a ser condicionadas menos por potenciais ameaças do que pelas necessidades reais de estratégia de defesa. Tal reavaliação de metas, influenciada segundo analista pelo "*nascente pacifismo europeu*",[99] resultou na redução de efetivos militares no seio da Aliança Atlântica, circunstância que não foi certamente ignorada pelo pujante mercado da privatização da força.[100]

1.2.4 O Bazar de Armas

Outro efeito do encolhimento das maiores forças regulares foi a inundação do mercado por armamentos, assim como o acesso aberto a esses implementos em favor de atores armados não estatais. Arsenais inteiros foram postos à venda na praça internacional por alguns governos, sobretudo de países da órbita de influência militar e política de Moscou antes da dissolvição da União Soviética. O caso mais ilustrativo foi a liquidação do arsenal do exército da antiga República Democrática da Alemanha, após o processo de reunificação do país. As autoridades da Alemanha reunificada promoveram a

---

[99] Robert Kaplan. "Lost in the Pacific". *International Herald Tribune*, edição de 22.9.2007. Kaplan afirma também que se verifica tendência em sociedades como a Alemanha, Itália e Espanha de considerar os militares como meros funcionários públicos uniformizados ("*civil servants in uniform*").

[100] Timothy Garden. "The Arithmetic of Defence Policy". *International Affairs*, vol. 77, nº 3, 2001, pp.509-510.

venda, majoritariamente para compradores particulares entre 1990 e 1991, de considerável lote de equipamento militar, como metralhadoras e fuzis semi-automáticos.[101]

O florescimento das CMPs as transformou em competidoras dos Estados pela aquisição de armamentos nesse mercado. Uma tendência derivada desse processo foi, sem dúvida, o estímulo sofrido pela proliferação de armas pequenas e armamento leve. Malgrado os maciços investimentos em tecnologia militar efetuados pelos países desenvolvidos – e, talvez, por essa razão – em favor de sistemas mais complexos, armas mais tradicionais como rifles, granadas, metralhadoras, morteiros e minas terrestres antipessoal se tornaram o armamento de predileção das CMPs.

Em razão desse excedente, a proliferação de armas convencionais tende a ser estimulada em razão de regime menos restritivo do que aquele imposto à produção e ao controle de armas químicas, biológicas e nucleares. Embora haja sempre a renovação do compromisso da comunidade internacional de restringir a circulação de armas excedentes, a realidade demonstra que o controle sobre armas pequenas e armamentos leves[102] não é efetivo: durante a década passada, testemunhou-se abrupta expansão do comércio ilegal de armas, causada por desvios de estoques militares em países da antiga União Soviética e do Pacto de Varsóvia.[103] De acordo com os dados compilados em 2005 pelo Small Arms Survey,[104] o comércio mundial de pequenas armas teria movimentado montante anual de cerca de USD 4 bilhões, devendo ser consideradas nessa estimativa as dificuldades de obter informações confiáveis em setor tão estratégico para qualquer governo. Os EUA e a Rússia ainda se mantêm à frente como os maiores exportadores.

Os fluxos movimentados pelo tráfico ilícito são quantificáveis apenas com base em estimativas extraídas sobre transações legais a partir do cruzamento

---

[101] Bonn International Center for Conversion (BICC). *Conversion Survey 1997*.

[102] A definição mais usual da categoria de armas pequenas e leves é extraída do documento A/60/88, de 27.6.2005, intitulado "*Report of the Open-Ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Weapons*". A distinção é a seguinte: "*small arms are designed for individual use. They include, inter alia, revolvers and self-loading pistols […]. Light weapons are designed for use by two or three persons serving as a crew […]. They include, inter alia, heavy machine-guns, hand-held under-barrel and mounted grenade launchers, portable anti-aircraft guns, portable anti-tank guns"*.

[103] BICC, *op. cit*., capítulo 2: "*Surplus Weapons Flood the Market*".

[104] *Small Arms Survey Yearbook . Weapons at War.* London: Oxford University Press, 2005, p. 98.

de dados – processo conhecido como *mirror data* – contidos em relatórios nacionais entre as partes envolvidas nesse comércio. Seja como for, a atividade ilícita de negociantes, compradores e atravessadores tem sido, em grande medida, estimulada pela ausência de legislação doméstica específica, pela inapetência da comunidade internacional em efetivar medidas de controle e pela inconsistência das informações coligidas. Em 2004, cerca de oitenta por cento das transações mencionadas pelos relatórios nacionais eram incongruentes, pois informações prestadas pelos exportadores divergiam daquelas apresentadas pelos importadores – na maioria dos casos, um dos lados da transação simplesmente não fez registro da transferência.[105]

Os argumentos a favor da comercialização do excedente, transformado dessa forma em subproduto indesejável das iniciativas de desarmamento, terminam por impor sua lógica de custo-benefício, uma vez que os gastos de armazenagem e desmonte podem ser superiores ao produto auferido com a venda. Armas usualmente mais baratas, mais fáceis de ser transportadas e manuseadas, incluindo os sistemas portáteis de defesa antiaérea, tornaram-se o armamento de predileção dos quadros das companhias militares privadas. Outro aspecto que merece não ser subestimado seria a capacidade de inovações tecnológicas estenderem a utilização e melhorarem o desempenho desses armamentos, prolongando seu uso com a possibilidade de que os excedentes venham a ser significativamente ampliados.[106] Dessa maneira, a tênue linha que separa as transferências de material civil de equipamento militar poderá esfumar-se ainda mais com a incorporação de inovações tecnológicas de uso dual.

1.2.5 Apontamentos Finais

A consolidação do Estado moderno, a partir do século XVII, foi impulsionada em larga medida pelo controle que o poder central passou a exercer sobre o emprego dos meios de coerção. Ao dotar-se do aparato adequado, o Estado se transformou em ordenamento político com exclusividade de direito sobre a violência.

Não obstante haver se firmado como matriz do uso da força, o Estado havia de paradoxalmente exercer a função de indutor do emprego não

---

[105] *Ibidem*, p. 99 e ss.
[106] Ian Davis e Steve Schofield. "Upgrades and Surplus Weapons". *Bonn International Center for Conversion*, Policy Paper nº 11, Bonn, July 1997, p. 24.

estatal da violência, haja vista que, enquanto não logrou dispor de estrutura burocrática capaz de prover os meios de manutenção de forças permanentes, a autoridade central promoveu barganhas políticas com o mercenarismo – comportamento que se repetiria sempre que o Estado julgasse conveniente auferir vantagens da aliança militar com os soldados de aluguel. Fosse em Florença no século XV, fosse durante o Segundo Reinado no Brasil ao longo do século XIX, o recurso a atores não estatais armados se impôs como imperativo militar para regimes políticos necessitados de debelar ameaças à sua sobrevivência.

Modernamente, o desfecho do período de confrontação bipolar da Guerra Fria resultou em acentuada desmobilização de tropas, incentivou o acúmulo de excedente de armamentos e esvaziou o sentido da lógica dos enfrentamentos militares patrocinados pelas superpotências.

Por variadas razões, a eclosão de tensões latentes levou à proliferação de conflitos armados de natureza intra estatal. Ao mesmo tempo em que permitiu solucionar conflitos remanescentes da Guerra Fria, a superação do confronto Leste-Oeste contribuiu para a emergência de contradições adormecidas de natureza étnica ou nacionalista. Grupos minoritários com aspiração de maior representatividade no exercício do poder central ampliaram, em particular na África, a demanda pelos serviços das CMPs. O novo equacionamento das questões de segurança internacional, elaborado sob o signo da seletividade, também propiciou o fortalecimento das companhias militares privadas, surgidas no vácuo de segurança gerado a partir de 1989.

A privatização do uso da força não configura, em essência, a renúncia completa do controle estatal sobre o monopólio da violência. No caso dos Estados-provedor, o compartilhamento dos meios coercitivos com o setor privado compromete – porém, não irreversivelmente – o gerenciamento da agenda governamental, submetida a propósitos alheios ao interesse público. Trata-se de escolha ditada pela autoridade. Por sua vez, os Estados-cliente, institucionalmente vulneráveis, serão os mais afetados pela contratação de força não estatal, cuja presença adiará a formação de aparato militar local capaz de promover a estabilidade política – como na situação vivida por alguns países africanos nos anos noventa. Trata-se, nesse caso, de a única opção imposta, obviamente, pela debilidade política.

Nos últimos vinte anos, a consolidação do mercado da privatização da violência transformou o delineamento político das questões atinentes à segurança em âmbito internacional. A multiplicação desses atores não estatais armados, cuja atuação tem sido expandida por consentimento das lideranças políticas, promoveu níveis crescentes de especialização dos seus serviços militares para atender a diferentes demandas do Estado no domínio da defesa.

Capítulo 2 - As sociedades anônimas da guerra: uma categorização da privatização do uso da força

2.1 Considerações Preliminares

A marca identificadora da privatização da força é a panóplia de serviços que, por sua especificidade, rivaliza com as atividades desenvolvidas tradicionalmente por forças regulares: operações de combate, planejamento estratégico, treinamento militar, atividades de inteligência e logística.

Ainda que suas atividades de caráter marcial lhes confiram identidade própria no mundo dos negócios, algumas companhias, como a Vinnel e a Booz Allen, sediadas nos EUA, procuram evitar a publicidade de suas iniciativas militares – orientação facilitada pelo fato de serem divisões dispersas na megaestrutura corporativa. A Blackwater, ao contrário, mostra-se mais ostensivamente ao anunciar-se como capaz de oferecer soluções para missões de paz, de manutenção da ordem e operações de estabilização política.[107] Mesmo as CMPs auto-intituladas "firmas de segurança" atuam em cenários de conflito armado, e a gama de serviços oferecidos – como o treinamento

[107] Atividades anunciadas pela Blackwater em seu site (www.blackwaterusa.com). Por sua vez, a Armorgroup, com sede no Reino Unido, procura identificar-se como firma de segurança privada, de maneira a postar-se fora do domínio dos serviços militares, conquanto o espectro de seus interesses comerciais não possa ser confundido com os serviços de segurança geralmente vistos em agências bancárias e centros comerciais. Para dissociar-se das repercussões negativas de sua presença no Iraque, a Blackwater foi renomeada como Xe Services em fevereiro de 2009.

de unidades de comando para repelir ataques de facções insurgentes – não suscita dúvidas sobre o impacto militar de seus objetivos.

Como refere Singer,[108] a privatização do uso da força não implica atividade de investimentos maciços, nem tampouco requer a superação de muitos entraves burocráticos para o seu funcionamento. O ingresso nesse ramo pode ser catalisado pela facilidade de obter, nos bazares internacionais de armas e tropas, os implementos adequados para o início de suas operações. Tal estrutura dispensa a necessidade de quadro regular de funcionários, pois se apóia apenas nas possibilidades extraídas de banco de dados mantido sobre pessoal qualificado. Na hipótese da celebração de contrato, o aluguel de equipamentos militares e de tropas pode ser providenciado no mercado sem maiores obstáculos.[109]

Em sua maioria, as CMPs não conservam arsenais próprios nem contingentes permanentes em sua folha de pagamentos: a intermediação na aquisição de armas e na arregimentação de quadros permite que essas companhias também consigam auferir ganhos marginais com essas transações. Tais aspectos terminam por lhes conceder flexibilidade invejável em matéria de dissolvição de vínculos contratuais e potencial fusão com outras empresas do setor. A característica crucial na dinâmica do mercado criado pela terceirização do uso da força é a abundância em matéria de mão de obra qualificada.

Apesar de decuplicar o soldo de ex-militares, a remuneração é despesa desprezível para as CMPS se comparada aos gastos incorridos pelo Estado na prolongada formação de suas forças.[110] Trata-se de característica deletéria para o planejamento de pessoal do setor de

---

[108] Peter W. Singer. "Outsourcing War". *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 2, 2005.

[109] Além das implicações financeiras, a vantagem mais visível é que tal característica empresta considerável mobilidade a essas entidades, cujo estabelecimento não é afetado por constrangimentos rotineiros de grandes empresas como encargos fiscais e trabalhistas. Potenciais candidatos a determinada missão podem ser recrutados de qualquer parte e seus registros mantidos *on line*. À semelhança das maiores firmas de investimento, as CMPs mantêm escritórios de representação em algumas capitais como Londres e Washington, além das contas bancárias em paraísos fiscais como as Ilhas Cayman.

[110] International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2006*. London, 2006, Capítulo X. Previsivelmente, a questão dos salários é cercada do mesmo sigilo observado com relação às principais disposições contidas nos contratos entre os governos e as CMPs. As menções costumam ser aproximativas, mas, no caso das maiores empresas privadas militares, os soldos, variáveis de acordo com o grau de risco das funções, podem atingir USD 18 mil mensais.

defesa dos governos, mas extremamente conveniente para a consolidação do mercado da violência privada, pois, mesmo requerendo altas qualificações profissionais, as atividades do setor não oneram a contabilidade das CMPs com despesas de treinamento e aperfeiçoamento de seus próprios quadros, egressos majoritariamente das forças armadas nacionais.

A longevidade nos negócios, capaz de contribuir para a formação de reputação em área tão competitiva, não se inscreve entre as preocupações prioritárias das CMPs. Em geral, o surgimento de pequenas companhias, em seguida ao desaparecimento de uma única,[111] constitui padrão obedecido para obviar entraves de ordem legal ou política, interpostos com o fito de restringir ou eliminar o seu campo de atuação. O exemplo da extinção da Executive Outcomes em 1998 é demasiado ilustrativo do dinamismo desse mercado: a adoção de legislação específica pelo governo sul-africano, com a introdução do *Foreign Military Assistance Act*, vedando a participação de seus nacionais em atividades mercenárias e regulamentando o engajamento de sul-africanos em conflitos internacionais, provocou o desmembramento da EO em outras firmas, estabelecidas posteriormente em países vizinhos como a Namíbia.[112] O processo de ramificação das atividades da EO, depois do cerco das autoridades sul-africanas, indica a celeridade com que as CMPs conseguem remanejar sua base de operações e sua infraestrutura. À época em que sua permanência foi inviabilizada por Pretória, os executivos da EO receberam propostas de aquisição da empresa por parte de CMPs norte-americanas, além da oferta de instalação de suas operações por parte de governos da região.[113]

---

[111] A literatura denomina esse fenômeno de *spin-off* .

[112] O Foreign Military Assistance Act*,* adotado em 20.5.1998*,* também proíbe a possibilidade de prestar consultoria ou assistência militar a outros governos ou órgãos de Estados estrangeiros sem a devida autorização. Vale notar que o artigo 7º, que versa sobre os critérios de concessão e rejeição das autorizações, alinha as razões pelas quais as CMPs são usualmente criticadas: violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, ameaça à paz pela introdução na região de força militar desestabilizadora e o estímulo à escalada de conflitos regionais, entre outros. O documento pode ser consultado em www.info.gov.za/gazette/acts/1998/a15-98.pdf.

[113] Juan Carlos Zarate. "The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law, and the New World Disorder". *Stanford Journal of International Law*, vol. 34, nº 75, 1998, pp. 92-94.

2.2 "O Triângulo de Ferro": a polêmica dos contratos

O mercado formado pelos interesses da adjudicação da violência se consolidou por força de contratos em que a iniciativa privada militar impõe os seus próprios termos – em geral, draconianos – aos desígnios das lideranças políticas e militares.

Transposta para os dias atuais, a expressão "*complexo industrial-militar*", cunhada pelo ex-presidente Dwight Eisenhower em 1960,[114] continua a representar a síntese adequada das relações estabelecidas entre as CMPs, o estamento militar e a burocracia governamental. Tal sistema entretecido entre setores do governo, inclusive o parlamento, e grupos de interesse privado se dinamiza por força de barganhas que envolvem, sobretudo, a expansão da influência política das CMPs sobre a agenda governamental na área da defesa com o apoio de medidas legislativas favoráveis à apropriação dos recursos necessários para custear esses contratos. A solidez dos vértices e a impenetrabilidade desse "triângulo de ferro" compõem metáfora apropriada para descrever as tratativas atuais mantidas com as companhias militares privadas.

O processo de alienação do uso da força a entidades privadas obedece a lógica contratual composta de interesses econômicos, motivações políticas e exigências de natureza militar. Em tese, transformar ex-militares em funcionários das CMPs poderia representar garantia de coesão doutrinária e disciplinar, mas produz impacto desprezível sobre a consecução dos contratos.

A crescente privatização do emprego da violência poderá alterar a ótica a partir da qual a sociedade civil costuma avaliar as funções delegadas aos militares. Quando transpostos para o âmbito privado, o prestígio social, a honra e o sentido de espírito público, princípios tradicionalmente vinculados à vocação militar, poderão ser suplantados pela lógica comercial dos novos patrões.[115] O balizamento da maneira como o estamento militar e a sociedade

---

[114] Erik Bruun e Jay Crosby. *Living History America. The History of The United States in Documents, Essays and Letters*. New York: Tess Press, 1999, p. 835. Em discurso de despedida, após o término de seu período à frente da Casa Branca, Eisenhower afirmou que "*in the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist*".

[115] Samuel Huntington. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1957, p. 16.

civil interagem é conformado pela consciência de que o treinamento para empregar a violência atende a propósitos aceitos coletivamente por intermédio de seu agente político, o Estado. No contexto da privatização da força, importaria saber como o novo enquadramento profissional, com o consequente deslocamento do eixo de subordinação, poderá influenciar, a longo prazo, o comportamento de ex-militares com relação a seus antigos vínculos de lealdade com o Estado.

Ademais, é possível que o equilíbrio entre as esferas civil e militar também venha a sofrer modificações com o surgimento de categoria profissional híbrida, caracterizada pelo exercício de funções públicas visando a metas privadas. Nesse contexto, não seria desarrazoado imaginar que o atual florescimento das CMPs acrescentaria um terceiro perfil àqueles que, para Huntington, foram talhados pelos tempos modernos: o militar profissional e o capitão de indústria.[116] Esse aspecto é tanto mais visível se considerarmos que os vínculos de lealdade e os deveres gerados no âmbito privado são regidos, prioritariamente, pela lógica corporativa, ao invés do compromisso com as instituições públicas. É ilusório manter a expectativa de que ex-militares continuarão a ser os garantes do interesse coletivo no desempenho de funções privadas.

A relativa falta de empecilhos legais para restringir interpretações contratuais poderia, à primeira vista, ser suprida pela criação de instâncias públicas de controle. Sucede, no entanto, que a possibilidade de recorrer a instituições estatais para monitorar a terceirização do seu monopólio da força configuraria iniciativa de implementação discutível.[117] Dessa forma, os contratos celebrados com as CMPs, sejam de combate, consultoria ou logística, costumam ser vazados em linguagem calculadamente evasiva, a que faltam indicações claras sobre a consecução de metas. Nessas circunstâncias, o contratante se coloca à mercê da agenda das CMPs, cujos objetivos tendem a favorecer a manutenção de contratos onerados pelo estratagema da incorporação permanente de aditivos para fazer frente a novas necessidades militares.

Considerando que a otimização dos ganhos constitui a *rationale* das CMPs, a consecução dos contratos termina por ser afetada diretamente pelos

---

[116] *Ibidem*, p. 19.

[117] Abdel-Fatau Musah. "Africa in Search of Security Mercenaries and Conflicts: An Overview". Abdel-Fatau Musah e Kayode Fayemi (Org.) *Mercenaries: An African Security Dilemma*. London: Pluto Press, 1999, p. 28 e ss.

constrangimentos de ordem financeira, em que a prevalência da lógica dos custos determina escolhas essenciais quanto à eficácia dos métodos de emprego da força. Escolhas que impliquem menos dispêndio não significam, forçosamente, economias para o erário. Ao contrário, a natureza peculiar dessas atividades faz com que os contratos se prolonguem por conveniência do setor privado, característica que resulta na acumulação de perdas significativas a longo prazo para a contabilidade nacional.

Conquanto outorgado temporariamente a atores nãoestatais, o direito de empregar a violência, enquanto vigorarem os contratos, confere amplos poderes às CMPs, cujas avaliações e necessidades se sobrepõem às decisões da burocracia civil e do estamento militar. Nesse contexto, a utilização dos contratados privados em funções outrora ocupadas por militares não se traduz em ganhos de eficiência. A obsessão com a racionalização de custos pode comprometer padrões de segurança, como tem ocorrido nas áreas em que as CMPs, notadamente as detentoras de contratos quase vitalícios, passaram a monopolizar a oferta de serviços e de mão de obra.

A ampliação da margem de lucros levou empresas como a DynCorp no início desta década a contratar pessoal para funções de alta especialização, como mecânicos de aviação, entre profissionais sem a devida formação técnica.[118] A terceirização de serviços essenciais na área de defesa também tem facultado a internacionalização do sistema de compras governamentais, permitindo que grupos estrangeiros possam prover equipamentos e manutenção em setores considerados estratégicos.[119] Tal situação demonstra a determinação de buscar a minimização dos gastos no campo militar, mesmo que para tanto seja necessário transferir o controle de parte da capacidade bélica a empresas estrangeiras.

Existe, igualmente, o risco da interrupção ou modificação unilateral dos contratos – expediente a que recorrem as CMPs para preservar seus quadros

[118] Singer (2003), p. 156. O autor refere casos em que a manutenção de aeronaves da Força Aérea dos EUA, contratada à DynCorp, tem sido confiada a ex-garçonetes sem o treinamento adequado.
[119] *International Herald Tribune*, "U.S. Congress could halt Air Force tanker funds", edição de 9.3.2008. O processo de licitação para modernizar o sistema de abastecimento em pleno voo da Força Aérea dos EUA foi vencido por grupo europeu, o EADS (European Aeronautic, Defense & Space), pondo fim ao monopólio da Boeing depois de quase cinco décadas. Em reação à participação de empresa Europeia em assuntos de segurança nacional, o parecer preliminar dos congressistas norte-americanos menciona que "*the tanker is essential to our national security and it is imperative that the Air Force explain the decision to award a major weapons system to a non-U.S. country*".

e seus investimentos. Tal situação pode sobrevir quando houver reveses de planejamento ou o prolongamento imprevisto das hostilidades. O descumprimento de dispositivos contratuais não é sancionável, na hipótese de deserção, por exemplo. Historicamente, a probabilidade de defecção sempre constituiu fator de maior instabilidade no processo de contratação de forças privadas. Nesse aspecto, a evocação da volubilidade dos *condottieri*, capazes de lutar a favor e contra os Estados papais, conforme suas conveniências, é apropriada para descrever a fragilidade política imanente à contratação de mercenários.[120]

A falta de controle, que idealmente poderia ser exercido sobre as CMPs pelo contratante, expõe a permissividade do ambiente em que convivem a burocracia estatal e o setor militar privado. Apesar do empenho das maiores corporações com estabelecer padrões éticos no processo de adjudicação da violência, os excessos cometidos por firmas mais agressivas continuam a estigmatizar o mercado como instância ainda presidida por fatores alheios à vontade dos contratantes – sejam Estados-provedor, sejam Estados-cliente.

Nesse aspecto, a participação da Sandline no conflito em Serra Leoa nos anos noventa é emblemática: a companhia fora contratada pelo regime de Freetown para lutar contra os rebeldes, enquanto uma subsidiária, a Lifeguard, fornecia armas às facções insurgentes empenhadas em depor o mesmo governo. Essa ambiguidade de propósitos se tornou sério empecilho ao equilíbrio apropriado entre interesses comerciais e questões de Estado na área da segurança.[121]

Nesse episódio de 1997, ficou evidenciada a porosidade do relacionamento institucional com as CMPs pelo envolvimento de graduados funcionários do Foreign and Commonwealth Office do Reino Unido, responsabilizados pela iniciativa – de conhecimento do titular da pasta, Robin Cook. A Sandline fora usada para contornar o embargo de armas imposto a Serra Leoa pela Resolução 1132 (1997) do CSNU,[122] visto que interessava

---

[120] Michael Lee Lanning. *Mercenaries: Soldiers of Fortune From Ancient Greece to Today's Private Military Companies.* New York: Ballantine, 2005, p.47.

[121] Michael Chege. "Sierra Leone: The State that Came Back from the Dead". *The Washington Quarterly*, 2002, pp.147-160.

[122] De interesse da administração de Tony Blair, a transação, financiada por homem de negócios estabelecido em Londres e interessado em obter a concessão de lavras diamantíferas, consistiu na venda de armas no valor de seis milhões de libras aos partidários do presidente Ahmad Kabbah, deposto pelo major Johnny Koroma com o auxílio dos insurgentes de Foday Sankoh agrupados na Frente Unida Revolucionária e pelas crianças-soldado alcunhadas de *West Side Boys*.

à administração britânica reconduzir ao poder o líder deposto. Em 1999, o "caso Sandline" foi objeto de investigação aprofundada pelo Comitê de Relações Exteriores da Câmara dos Comuns,[123] cujas conclusões expuseram o grau de interação política da diplomacia britânica com o setor privado militar do país, enfatizando a impossibilidade de, sem o devido quadro jurídico, monitorar prerrogativas do Estado, como o uso da força, transferidas a firmas privadas.[124]

A raiz da colaboração entre o FCO e a Sandline foi viabilizada pelas lacunas abertas por interpretação dúbia da legislação responsável pela incorporação ao ordenamento jurídico interno da decisão do CSNU sobre o embargo de armas em Serra Leoa.[125] A esse respeito, a Câmara dos Comuns sublinhou a recomendação de que o governo britânico não deveria acolher decisões do CSNU em circunstâncias semelhantes, salvo quando "*fossem claras e inequívocas*".[126]As demais recomendações, ampliadas no início desta década pela elaboração do Green Paper sobre as CMPs, tornaram-se referências basilares para, além de instituir maior rigor nas tratativas dos funcionários diplomáticos com o setor privado militar, promover mudança de mentalidade quanto à necessidade de reforçar a implementação dos dispositivos da Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários de 1989.[127]

A relação de negócios com as CMPs adquire a feição de um pacto faustiano sobretudo quando, no caso dos Estados importadores de

---

[123] House of Commons. *Committee on Foreign Affairs. Second Report*. February 3rd, 1999. O texto pode ser consultado em www.parliament.the-stationery-office.co.uk.

[124] *Ibidem*. No parágrafo 4º, o relatório afirma que "*the crisis caused by the Sandline affair at the heart of the FCO was palpable. Ministers were suspected of misleading Parliament and the Foreign Secretary has himself been quoted as saying that the affair ' took its tol' on his standing as a Minister*".

[125] Tim Spicer. *An Unorthodox Soldier. Peace and War and The Sandline Affair*. London: Mainstream Publishing, 2000, pp. 204-205.

[126] House of Commons. *Second Report* (1999), parágrafo 1º do "Summary of Conclusions". Trata-se de recomendação, no mínimo, curiosa, porque não esclarece como poderia ser conciliada com o artigo 25 da Carta das Nações Unidas, o qual estipula que "*os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta*".

[127] O *Green Paper* é documento que alinha conjunto de propostas, sem a obrigatoriedade de implementar medidas, visando a eventuais alterações na legislação sobre determinada matéria. Costuma preceder a elaboração do *White Paper*, que enuncia medidas concretas de orientação política.

serviços militares, a concessão da exploração de bens públicos, como recursos minerais, é utilizada como moeda de barganha para atender a remanejamentos contratuais impostos pela reconfiguração de estratégias de combate ou de programas de treinamento militar.[128]

Não raro, os contratos são firmados em termos impostos pelas CMPs aos governos enredados em crise institucional, de modo a garantir a exclusividade na exploração de riquezas nacionais. Em contexto de hostilidade, a presença das CMPs termina por impor a países mais fragilizados a troca de força militar por matérias-primas, afetando, portanto, a capacidade – já comprometida – de gerar divisas e promover políticas públicas de bem-estar social, ainda que em níveis rudimentares. Com efeito, considerando que os ganhos obtidos pelas CMPs são, em geral, movimentados em paraísos financeiros, a evasão fiscal representa perda adicional para Estados assolados pela insolvência.[129]

Nos anos noventa, o governo angolano, disposto a reaver o controle sobre fração de seu território, transferiu a exploração diamantífera à extinta Executive Outcomes em região dominada pelos combatentes da UNITA. Nesse cenário, as tropas de aluguel são colocadas em situação de lutar pelo pagamento dos serviços contratados, aspecto que, na hipótese de êxito militar, contribui para interromper linhas vitais de financiamento dos movimentos rebeldes. Tal prática não constitui privilégio exclusivo dos governos: grupos insurgentes também a utilizam para financiar seus projetos militares. Guardadas as devidas proporções, trata-se de um sinistro "mercado de futuros", em que as decisões das CMPs são sopesadas conforme a avaliação dos riscos e vantagens da empreitada. Naturalmente, arranjos dessa natureza costumam ser negados pelas partes envolvidas (autoridades governamentais, líderes insurgentes e executivos das CMPs), mas a estrutura das corporações atuais com interesses de grande envergadura em zonas de conflito transforma as CMPs em instrumentos fundamentais para a criação de ambiente estável e propício à prosperidade dos negócios.

---

[128] Doug Brooks. "Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services". *International Peacekeeping,* vol. 7, nº 4, 2000, p. 134.

[129] Spicer, *op. cit*, p. 194. Na qualidade de fundador e presidente da Sandline, o autor esteve envolvido nas transações de sua CMP na questão de Serra Leoa e assim se refere à atuação do setor militar privado em países em conflito: "*This is not semantics; this is the way of ensuring political control over what happens*".

2.3 "A Porta Giratória": os recursos humanos

A maior semelhança entre os funcionários das CMPs deriva exatamente da diversidade das habilidades de que são dotados. O setor privado emprega desde especialistas em combates na selva até peritos em técnicas de reconhecimento aéreo. São recrutados nas fileiras das forças regulares, especialmente nos exércitos e nas forças especiais de elite da Austrália, EUA, França, Índia, Israel, Reino Unido e Rússia.

A contratação pode incluir pessoal civil, mas o esteio dos quadros das CMPs é majoritariamente composto de ex-militares, malgrado essa propensão tenha começado a enfrentar relativo declínio, em especial na área de guerra cibernética, uma vez que a capacitação técnica nessas atividades é mais importante do que a formação militar clássica. Em tempos caracterizados por cortes de pessoal e pela compressão dos soldos, a iniciativa privada militar se coloca a cavaleiro das circunstâncias com a vantagem de poder contratar os melhores talentos.

A prática de contratar quem e quando necessitar, denominada de "*canibalização de mão de obra*",[130] parece justificar-se à luz dos ganhos exponenciais que auferem os novos contratados em comparação com o que percebiam na ativa. A multiplicação dos incentivos pecuniários das CMPs serve de argumento inescapável para a arregimentação de seus quadros, de tal forma que, mais recentemente, o processo de recrutamento para forças estatais procurou tornar-se mais agressivo e atraente com a oferta, inclusive, de cidadania para conscritos estrangeiros como no caso da Brigada do Green Card nos EUA.[131]

A par dos baixos custos envolvidos, a filosofia de arregimentação seguida pelas CMPs exclui quaisquer possibilidades de disparidades profissionais haja vista que a orientação de recursos humanos é concentrar o processo de recrutamento em apenas uma única unidade militar. Dessa forma, ficam assegurados o prestígio da empreitada, emanado da reputação das forças de origem desses quadros, e o funcionamento da rede de contatos estabelecidos

---

[130] Singer, *op. cit.,* p.80. A prática é definida pela expressão *labor poach*.

[131] *The Economist*,"The Green Card Brigade", edição de 1º.2.2007. Em julho de 2002, ao abrigo do Immigration and Nationality Act, o presidente George W. Bush assinara medida ("Expedited Naturalization Executive Order") "*in order to expedite naturalization for aliens and non-citizen nationals serving in an active-duty status in the Armed Forces of the United States".*

entre a antiga força e a CMP. Tal processo é comparável ao de uma porta-giratória: estimula o intercâmbio de informação privilegiada, de um lado, e, de outro, a celebração de contratos com setores da administração pública.[132]

Reputada como fundamental para a existência e o pleno funcionamento das CMPs, a prática da porta-giratória constitui fenômeno que coincide, não por acaso, com a súbita expansão das atividades vinculadas ao emprego privado da força. Iniciativa destinada, por exemplo, a normatizar as relações entre o Pentágono e o setor privado foi a adoção de legislação específica, que estipulou a exigência de divulgação do patrimônio de funcionários civis e militares convidados a ocupar funções em CMPs.[133] Além de ensejar a celebração de contratos vultosos, tal prática confere acesso privilegiado às esferas decisórias dos governos na área de defesa. Shearer argumenta que o processo de privatização da força,[134] em virtude da ascendência progressiva das CMPs, suscita questionamentos inevitáveis sobre a impermeabilidade e a isenção das decisões do poder central nesse domínio.

No caso das duas maiores CMPs da atualidade, a Military Professional Resources Incorporated e a Blackwater, sediadas nos EUA,[135] as funções mais altas são desempenhadas por ex-militares, que, por sua vez, também ocuparam posições de comando nas Forças Armadas norte-americanas. Os fundadores da MPRI são os generais Carl Vuono, ex-chefe do Estado-maior do Exército, e Ron Griffith, ex-comandante da Primeira Divisão Blindada durante a primeira guerra do Golfo. Por seu turno, a Blackwater é presidida por seu fundador, Erik Prince, ex-integrante da unidade SEAL da Marinha dos EUA. Essa convivência incentiva os vínculos comerciais – e pessoais – das CMPs com a burocracia do DoD, do DoS e do Pentágono, além de

---

[132] Silverstein, *op. cit*., p. 210. O general Alexander Haig, que ocupou importantes cargos em Washington, como o de Secretário de Estado do governo Reagan, teria sido, em tempos recentes, o incentivador da prática de usar as prerrogativas da função pública para estimular e beneficiar-se de contatos com o setor privado militar. O autor cita companheiro de armas de Haig, a quem se refere dessa maneira: "*He didn't invent the revolving door, but he became a master at making it spin*".

[133] *Ibidem*, pp. 190-191.

[134] David Shearer. "Outsourcing War". *Foreign Policy,* nº 112, 1998, p. 73.

[135] Jeremy Scahill. *Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*. New York: Nation Books, 2007, p. xvii. Segundo Scahill, o maior exército privado do mundo está reunido na folha de pagamentos da Blackwater. A expansão de suas atividades resultou na construção de campo de treinamento na selva filipina.

transformar seus quadros em extensão informal do chamado *Beltway establishment.*[136]

2.4 "A Doutrina do Martelo": as características do mercado

Consideradas o verdadeiro divisor de águas para o mercado da "commoditização" do emprego da força,[137] as operações militares conduzidas na invasão do Iraque em 2003 introduziram parâmetros inéditos na relação até então prevalecente entre militares na ativa e ex-militares empregados pelas companhias militares privadas.[138] O impulso decisivo para o aumento exponencial dos contratos de terceirização de serviços pelo Departamento de Defesa proveio dos planos de modernização do então titular da pasta, Donald Rumsfeld, que identificou na burocracia emperrada do Pentágono o maior adversário a ser suplantado no processo de revitalização do setor de defesa do país.[139]

A nova política do Pentágono, a pedra-angular da orientação que viria a ser conhecida como a Doutrina Rumsfeld, haveria de depender estreitamente do setor privado, com a necessidade de renovação e manutenção de complexos sistemas de armas, ensejando a utilização generalizada de atores nãoestatais em todas as etapas relativas à preparação para a guerra – inclusive o combate. As percepções enfeixadas na Doutrina Rumsfeld, visceralmente favoráveis à securitização de questões internacionais de alta complexidade, encontram

---

[136] Shearer (1998), p. 35. O caso mais conhecido de executivo licenciado de empresa militar privada a exercer funções públicas é o do ex-vice-presidente dos EUA, Dick Cheney, diretor da Halliburton. Shearer alinha também outros nomes. A Vinnel é controlada pelo Grupo Carlyle, firma de investimento dirigida por James Baker (ex-Secretário de Estado de George Bush) e Frank Carlucci (ex-Secretário de Defesa de Ronald Reagan). A CMP Science Applications International Corporation (SAIC) é controlada por William Perry e Melvin Laird (ex-Secretários de Defesa de Bill Clinton e Richard Nixon, respectivamente). Como membros da diretoria da SAIC, são mencionados ainda John Deutch e Robert Gates (ex-diretor da CIA de Bill Clinton e atual Secretário de Defesa de Barack Obama, respectivamente).

[137] Ana Leander. *The Commodification of Violence, Private Military Companies, and African States*. Copenhagen: Copenhagen Business School, 2002, p. 3 e ss.

[138] Caroline Holmqvist. *Private Security Companies: The Case for Regulation*. Stockholm International Peace Research Institute, Policy Paper 9, 2005, p. 23. A proporção observada até a campanha no Iraque era de 1:50. Depois do impulso conferido à terceirização das atividades do Departamento de Defesa, a proporção passou a ser de 1:10.

[139] Donald H. Rumsfeld. "Transforming the Military". *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 3, 2002.

síntese à altura na definição que o seu idealizador costumava compartilhar com os estrategistas do Pentágono, ao compará-las a uma caixa de ferramentas com apenas um martelo, abordagem que, inevitavelmente, reduziria "*todos os problemas de política internacional ao formato de um prego*".[140]

À parte os aspectos mais anedóticos de sua doutrina, as mudanças que Rumsfeld ajudou a desencadear promoveram revisões significativas em tradicionais axiomas militares, conferindo nova feição ao *american way of war*. A ênfase em inovações tecnológicas, combinada ao deslocamento de contingentes cada vez menos numerosos com o apoio dos quadros das CMPs, permitiu que fosse subvertido, na invasão do Iraque em 2003, o clássico postulado de mostrar superioridade numérica à razão de três soldados para cada inimigo: as tropas da coalizão totalizaram duzentos e cinquenta mil homens; e as forças iraquianas, quatrocentos mil.[141]

A contar do início desta década, a assunção de lideranças civis no Pentágono, formadas pela têmpera dos negócios corporativos do complexo industrial-militar, permitiu que amadurecesse projeto político favorável ao controle dos assuntos de defesa pela iniciativa privada. O ápice dos princípios mais caros à Doutrina Rumsfeld foi atingido com a presença de cento e oitenta mil contratados privados no Iraque em 2008[142] e a transformação da Blackwater no maior arsenal particular verificável.[143] Essa tendência foi consolidada, com decisão do mais alto

---

[140] Bob Woodward. *Plan of Attack*. London: Simon & Schuster, 2004, p. 281. O chamado "*toolbox approach*", elaborado por Donald Rumsfeld, dá a exata medida da importância que seria crescentemente conferida ao papel das CMPs nos EUA. Woodward assim se refere à essa questão: "*Rumsfeld advocated what he called the 'toolbox approach' to problems, noting that if the only tool you have is a hammer, every problem looks like a nail*".

[141] Max Boot. "The New American Way of War". *Foreign Affairs*, vol 82, nº 4, 2003. O autor menciona que a invasão do Iraque em 26 dias e com 161 baixas fatais, vista do prisma puramente militar, deverá continuar a ser objeto de interesse de analistas e historiadores militares durante muito tempo. Na opinião de Boot, trata-se de façanha estratégica comparável apenas à invasão da França, dos Países Baixos e da Bélgica, em 1940, em 44 dias pelas tropas alemãs.

[142] Na edição de 1º.10.2007, o editorial do *New York Times*, intitulado "Subcontracting the War", apontou que a participação das CMPs no Iraque atingira o total de 180.000 funcionários, dos quais 48.000 envolvidos em atividades diretas de combate.

[143] Scahill, *op. cit*., p. 343, menciona que a Blackwater controla banco de dados com 21.000 ex-militares de forças de elite, além de possuir 20 aeronaves, inclusive helicópteros de combate e força permanente de 2.300 homens.

nível no DoD, de classificar os integrantes das CMPs como parte inseparável da máquina de guerra dos EUA.[144]

O mercado dos contratos celebrados entre governos e as CMPs costuma ser ainda descrito como incipiente. A exemplo de outras atividades comerciais e industriais, o potencial de expansão da demanda pela privatização do emprego da violência parece inesgotável, considerando as projeções de que, ao final da década, as atividades nesse setor atinjam a marca de USD 200 bilhões anuais. Como ainda se caracteriza por funcionar sob manto de sigilo e sem o devido escrutínio público, a indústria movida pelas CMPs não é facilmente mensurável.

As dificuldades derivadas da adjudicação do emprego da força não se confinam apenas às tentativas de definir as dimensões desse mercado. Os montantes envolvidos também pertencem à esfera do insondável: mesmo aqueles contratos com valor nominal aparente não refletem com exação os custos em que os governos deverão incorrer, tendo em vista que o pagamento de bônus, comissões e lucros adicionais são capazes de majorar os valores iniciais. Umas das críticas suscitadas pela falta de rigor contábil por parte dos governos ao alienar às CMPs sua capacidade militar é a natureza imprecisa dos contratos, que incluem disposições em que os lucros aumentam à proporção dos gastos.[145] A prodigalidade com a alocação de recursos públicos é exponencialmente agravada tanto pela ausência de controle do poder legislativo, quanto pela incapacidade de os mecanismos institucionais de auditoria deslindarem a linguagem sibilina das cláusulas dos acordos comerciais.

Trata-se de combinação de fatores que não faz senão sustentar um ciclo permanente de desmandos – como aqueles perpetrados pelos contratados privados na prisão de Abu Ghraib no Iraque em 2004 – e gastos públicos descontrolados. Tal política em que os fins públicos justificariam os meios privados aloja o complexo industrial-militar no núcleo da polêmica em que, não havendo observância dos primados da livre concorrência, o processo de privatização da força seria mais bem definido pelo processo de cartelização

---

[144] Tal decisão, de consequências legais inegáveis, consta do *United States Quadrennial Defense Review Report*, de 3.2.2006. No capítulo "Developing a 21st Century Total Force", à página 75, a importância dos quadros das CMPs é igualada à dos funcionários do Departamento de Defesa: "*The Department of Defense is the world`s largest employer, directing employing more than three million people. The Department`s Total Force – its active and reserve military components, its civil servants,* ***and its contractors*** (grifou-se) – *constitutes its warfighting capability and capacity*". O relatório pode ser consultado em www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf.

[145] Singer (2005), p. 132.

do uso da força.[146]Não obstante haverem sido celebrados cerca de três mil contratos entre o Departamento de Defesa e as CMPs, no período de 1995 a 2005,[147] o órgão responsável pelo monitoramento dessas transações não logrou obter esclarecimentos satisfatórios do Executivo.

Em relatório divulgado em dezembro de 2006, o General Accountability Office denunciou que os setores pertinentes das Forças Armadas não dispunham de estrutura apropriada de auditoria e controle e que permanecia uma incógnita o número exato de empregados das CMPs designados para atuar nas bases norte-americanas no Iraque. Além de afirmarem que a Força Aérea e o Exército dos EUA haviam sido incapazes de sequer determinar a natureza dos serviços contratados, os auditores concluíram que tais precariedades nas relações com as empresas privadas produziriam impacto negativo sobre o desenrolar das operações militares, afetando inclusive a habilidade de o governo obter garantias de cumprimento das metas contratuais.[148]

A consolidação do mercado da privatização da força não exclui, ademais, iniciativas que o assemelham, em grande medida, às atividades desenvolvidas pelas empresas do setor financeiro. Estas procuram, não raro, ampliar sua gama de interesses pela fusão ou aquisição de empresas menores, de maneira a ampliar seu alcance, sem mencionar que, ao adquirir feição transnacional, essas companhias privadas se tornam parceiras mais confiáveis para as autoridades dos governos junto aos quais tencionam operar.[149]

---

[146] Deborah D. Avant. "Privatizing Military Training". *Foreign Policy in Focus*, vol. 7, nº 6, 2002.

[147] United States Government Accountability Office. *Report on Military Operations: High-Level Department of Defense Action Needed to Address Long-standing Problems with Management and Oversight of Contractors Supporting Deployed Forces*. GAO-07-145, 2006, p. 121.

[148] *Ibidem*, p.36. O relatório é inequívoco a respeito do estado de descontrole no que tange à questão das CMPs: "*A lack of DoD's clear accountability and authority within the Department to coordinate these actions has hindered DoD's ability to systematically address its difficulties regarding contractors support – difficulties that currently affect military commanders in Iraq*".

[149] Esse processo de aquisição e fusões desencadeado pela Armor Holdings lhe valeu a colocação, pela revista *Fortune*, na lista das cem empresas de maior crescimento na década de noventa nos EUA. Na edição eletrônica de 15.9.2006, a Armor Holdings foi classificada, segundo o mesmo critério, como a terceira firma dos EUA de maior crescimento no ano anterior. A tendência a favorecer fusões de empresas nesse ramo reflete, igualmente, a crescente especialização imposta pelos variados cenários de conflito armado. A aquisição da firma britânica Defense Service Ltd, originariamente dedicada a prestar serviços de segurança de missões diplomáticas e instalações de extração diamantífera em Angola nos anos noventa, representou para o grupo norte-americano Armor Holdings – do ramo de blindagem de veículos - a possibilidade de diversificar sua carteira de clientes. Ao adquirir a companhia Alpha, sediada em Moscou e fundada por ex-integrantes da unidade de mesmo nome do antigo Exército Vermelho, a Armor também acrescentou à sua marca o patrimônio e a reputação angariados pela força de elite soviética, sem mencionar os contatos políticos que pôde estabelecer para executar operações de segurança nas ex-repúblicas soviéticas.

A facilidade com que se movimentam no mercado faculta às CMPs a oportunidade de, paradoxalmente, procurar distanciar-se da pecha de mercenarismo. Apesar de motivada por propósitos discutíveis, a busca de legitimidade se efetiva, em muitas ocasiões, quando os interesses comerciais de determinada empresa atingem tamanho grau de especialização a ponto de impedir sua atuação simultânea em áreas mais vinculadas ao emprego direto da força letal.

Esse parece ser o caso das CMPs devotadas, por exemplo, às atividades de desminagem, como a norte-americana Ronco. Por se tratar de iniciativa de inegável apelo humanitário, a remoção de minas antipessoal acaba por conferir uma espécie de certificação pública, que elimina a caracterização negativa de suas antigas atividades – como se fosse possível criar algo parecido com um selo de certificação *mercenary free*. Permanece uma incógnita, no entanto, saber se companhias militares privadas que, de alguma forma, procuram incorporar à sua rotina padrões de responsabilidade corporativa, ao abrigo de uma imagem pública retocada, conseguirão resistir à natureza competitiva do mercado do uso da força, para o qual empresas consideradas "responsáveis" ou "éticas" terminam por restringir suas oportunidades de negócio.[150] A especialização que pode ser atingida como busca de legitimidade perante a opinião pública implica, por outro lado, que se abram claros em favor de CMPs de orientação mais agressiva, interessadas em consolidar-se e dispostas a oferecer seu porta-fólio de serviços, sem maiores considerações de ordem legal, em contexto que se acerca da informalidade.

O fulcro dessa discussão reside na determinação de parâmetros que, uma vez observados por companhias de grande envergadura como a Blackwater e a Halliburton, por exemplo, costumam ser facilmente ignorados em seguida pelas CMPs mais modestas – não raro contratadas pelas grandes corporações do complexo industrial-militar para missões desprovidas de quaisquer garantias por parte dos contratantes. Acontecimento emblemático desse comportamento foi a contratação, pelos barões do narcotráfico, da firma israelense Spearhead, dirigida por ex-integrante das Forças Armadas israelenses e responsável pelo assassinato de autoridades colombianas no

[150] Thomas Adams. "The New Mercenaries and the Privatization of Conflict". *Parameters*. US Army College Quarterly, 1999.

início dos anos noventa.[151] Dessa maneira, o padrão que se estabelece no mercado da privatização militar é o da complementaridade de interesses entre as CMPs, permitindo que o mercado se desenvolva sem gerar vácuos nem produzir intervalos de ociosidade.

2.5 "Os Pinguins Negros": o mercado na América Latina e no Brasil

As atividades de recrutamento das CMPs não se têm limitado a arregimentar mão de obra apenas de unidades de elite nos EUA, Austrália e Rússia. Por intermédio de uma de suas divisões, especializadas na formação e treinamento de forças táticas, a Blackwater confiou à companhia Greystone Limited, registrada em Barbados em 2004, a prospecção do potencial do mercado latino-americano nesse campo.

A Greystone se pôs a recrutar militares no Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Honduras e Panamá, com o propósito de dispor de contingentes de formação variada e capazes de deslocamento rápido para atuar em cenários conhecidos.[152] Essa forma de suprir recursos humanos a forças armadas exauridas em sua capacidade operacional por campanhas prolongadas e onerosas constitui não apenas alternativa logística, senão também nova modalidade de internacionalização do fenômeno da privatização do emprego da violência com a eliminação de possíveis critérios restritivos como a nacionalidade dos contratados privados.

---

[151] *New York Times*."Israeli Linked to Drug Traffickers Arrested", edição de 1º.9.2007. O coronel Yair Klein se tornou, desde os anos oitenta, uma fonte de constrangimento internacional para Tel Aviv, que, no entanto, o condenou, em 1990, apenas ao pagamento de multa de treze mil e quatrocentos dólares pelo contrabando de armas para o cartel de Medelin. Em 30.8.2007, o ex-militar israelense foi detido pelas autoridades russas, em cumprimento a mandado da Interpol a pedido do governo colombiano, que solicitou sua extradição para cumprir pena, em julgamento à revelia, pela perpetração de assassinatos de políticos e de policiais colombianos a mando do narcotraficante Jose Gonzalo Rodriguez Gacha. O caso de Klein também é mencionado no parágrafo 38 do relatório do Grupo de Trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (documento A/63/325, de 25.3.2008) sobre o uso de mercenários como "*even though the presence of classical mercenaries in national conflicts seems to be quite rare today, Latin America presents examples that demonstrate their presence. Klein was condemned to a sentence of 10 years and eight months imposed by the Superior Tribunal of Manizales in 2001 where he was charged and tried for providing instruction and training in military and terrorist tactics*".

[152] Scahill, op. cit., pp 182-186, entrevistou recrutadores da Blackwater, para quem "*the Chilean commandos are very professional and they fit within the Blackwater system*".

O processo de arregimentação de comandos chilenos foi, em grande medida, obviado pela criação de empresa no Uruguai, para que eventuais empecilhos de ordem legal, interpostos pela justiça chilena, fossem contornados em ambiente jurídico menos hostil.[153] O rigor do treinamento a que são submetidos os comandos táticos da Marinha chilena angariou o respeito dos recrutadores da Blackwater, interessados em designá-los como membros de equipes de segurança estática de instalações civis e militares no Iraque. Estima-se que, no período de 2004 a 2006, tenham sido deslocados cerca de oitocentos mercenários chilenos para Bagdá e Basra.[154] Considerados pelos instrutores militares da Blackwater como comandos altamente experientes, os chilenos passaram a ser conhecidos, pela origem de país próximo à Antártida e pelo fardamento escuro que envergavam no Oriente Médio, como os "Pinguins Negros".

A questão de nacionais a serviço de forças estrangeiras tem valido ao governo chileno alguns dissabores políticos, iniciados inclusive durante a última vez em que o país assumiu assento de membro nãopermanente no CSNU no biênio 2003-2004. A confirmação do recrutamento de militares chilenos pela Blackwater veio à luz em meio às deliberações sobre o caso iraquiano e se mostrou incongruente com a firmeza adotada pelas autoridades políticas de Santiago contra a eventual aprovação pelo CSNU de medidas coercitivas contra Bagdá em 2003.[155] Tratou-se de período assaz conturbado e de intensa movimentação diplomática nas Nações Unidas, durante o qual não faltaram alegações de espionagem contra os membros do CSNU supostamente conduzida por agências de inteligência dos EUA.[156] Em ambiente de acentuada sensibilidade política, o Chile se viu confrontado com o paradoxo de, ao condenar a invasão, não haver ainda iniciado procedimentos legais contra centenas de seus nacionais, que foram somar-se ao esforço de guerra no Iraque.

---

[153]A empresa criada em Montevidéu é a Neskowin, de propriedade do ex-militar chileno Jose Miguel Pizarro. A Neskowin, conhecida como "firma de importación-exportación" pela literatura consultada, não figura mais nos registros das associações comerciais uruguaias.

[154] Scahill, *op cit*., p. 199.

[155] A orientação do governo chileno foi sintetizada pela Chanceler Maria Soledad Alvear em discurso proferido em 7.3.2003, portanto antes da invasão do Iraque. O Chile era favorável a que o regime de inspeções no Iraque fosse fortalecido e ampliado. O discurso pode ser consultado em www.un.int/chile/statements/speech20030307.

[156] O *The Guardian* publicou a matéria"US plan to bug Security Council", edição de 2.3.2003, em que relatou o vazamento de memorando interno da CIA, no qual se alinhavam medidas de escuta telefônica, a pedido do Departamento de Estado, das delegações que compunham o Conselho à época, com exceção da do Reino Unido.

Desde 2003, as autoridades chilenas trabalham em inquérito a esse respeito, solicitado pela então Ministra da Defesa Michelle Bachelet. A questão dos mercenários chilenos ainda constitui, como relata a Embaixada do Brasil em Santiago,[157] motivo de preocupação para o governo Bachelet considerando o fato de que sobre os ex-militares recrutados recairiam suspeitas de violação dos direitos humanos durante o regime Pinochet. Embora tenha sido indiciado pela justiça chilena sob a acusação de organizar grupos de combatentes armados, o eventual julgamento do preposto da Blackwater no Chile tenderá a permanecer enredado em filigranas jurídicas e entraves políticos conforme avaliação da missão diplomática brasileira.

A deterioração da situação de segurança em Bagdá levou as CMPs a reconfigurar o planejamento de pessoal, estendendo-o a outros países na América Latina como Colômbia, Honduras, Peru e El Salvador. No caso colombiano, a perícia adquirida em treinamento ministrado pela Agência de Combate às Drogas dos EUA e pelos fuzileiros navais norte-americanos, no quadro do Plano Colômbia, tem sido considerada condição indispensável para o envio desses militares para o Iraque.

Com relação à participação de hondurenhos, a firma Your Solutions, representante dos interesses da Blackwater em Tegucigalpa, logrou recrutar entre ex-militares de forças especiais cerca de quatrocentos nacionais hondurenhos, inclusive dezesseis integrantes do exército nicaraguense, enviados ao Iraque para atuar nas cidades de Basra e Kirkuk.[158]

A desenvoltura com que os recrutadores se movimentavam em Tegucigalpa foi objeto de medidas do governo hondurenho, que, à falta de legislação específica – Honduras aderiu à Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento de Mercenários de 1989 apenas em abril de 2008 - , limitou-se a aplicar multa àquela CMP por violação das leis trabalhistas do país. Em relatório do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas,[159]

---

[157] Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Santiago, de julho de 2007.

[158] Scahill, *op. cit*., pp. 206-207.

[159] Realizada a convite do governo hondurenho, a missão enviada a Tegucigalpa pelo Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários como Forma de Violar os Direitos Humanos e Impedir o Exercício do Direito dos Povos à Autodeterminação resultou na elaboração de relatório, publicado em 20.2.2007, sob a cota A/HRC/4/42/Add.1. O documento alude ao fato de que, tendo recebido treinamento para executar funções de vigilância, os militares hondurenhos foram preparados prioritariamente para combate conforme o parágrafo 20: "*According to the contracts signed in Tegucigalpa, these persons were going to Iraq as security guards. However, the statements taken indicate that they were given military training and instruction in anti-guerrilla tactics such as possible ambushes and how to avoid them, and deactivation of explosives and mortars. Information received shows they used high-caliber weapons such as M-16 rifles or light machine guns*".

divulgado em fevereiro de 2007, foram expostas as principais razões que, a exemplo do que ocorrera no Chile, Colômbia e Nicarágua, têm levado militares desses países a ampliar o registro de pessoal das CMPs: soldos depreciados, desaparelhamento das forças a que servem e, quando existente, legislação doméstica anacrônica.

A questão da contratação de militares pelas CMPs não parece ter atingido o mercado brasileiro. Existem, no entanto, relatos publicados pela grande imprensa nacional de supostas atividades desenvolvidas por firmas de fachada, representando companhias militares estrangeiras.[160] Periodicamente, semanários brasileiros publicam matérias em que são feitas alegações sobre a eventual participação de militares brasileiros em zonas de conflito na Colômbia e no Iraque.

O Secretário Executivo do Ministério da Justiça, Doutor Luiz Paulo Telles Barreto, a cuja pasta estão subordinadas as atividades do Departamento de Polícia Federal, pondera que não há conhecimento, nem registro de atividades regulares de recrutamento de nacionais brasileiros, militares ou civis, por parte de empresas estrangeiras da área de segurança militar.[161]

Reconhece, no entanto, que empresas norte-americanas, por exemplo, manifestaram a setores do MJ, em repetidas ocasiões, interesse em estabelecer-se no país no campo da segurança patrimonial, privada e de valores. Sem declinar o nome das companhias, o Doutor Telles Barreto aduziu que, a julgar pelo exame que a Consultoria Jurídica do MJ fizera das características das firmas de segurança norte-americanas, seria factível supor que o perfil de treinamento e de aparelhamento dos serviços oferecidos nesse campo no Brasil sofreria mudanças significativas, a começar pela feição eminentemente militar que passaria a adquirir.

---

[160] Com certa periodicidade, publicações de ampla circulação nacional, como *Isto É* (nº 1568, edição de 20.10.1999) e *ÉPOCA* (nº 444, edição de 20.11.2006) divulgam a participação de brasileiros em atividades de treinamento e participação em programas de recrutamento de mercenários no Brasil. Mais recentemente, a revista *Carta Capital* (nº 429, edição de 31.1.2007) deu ampla cobertura ao treinamento e recrutamento de combatentes brasileiros para o conflito no Iraque sob o título "Brasileiros a serviço de Bush". No Brasil, a empresa First Line, com sede no Rio de Janeiro, teria funcionado como representante da Blackwater, mas o inquérito aberto pela Polícia Federal não encontrou indicações críveis para estabelecer tal conexão. Ademais, artigo d'*O Globo* ("País exporta soldados de aluguel", edição de 25.2.2007) afirmou que "*sem melhores opções no Brasil, militares da reserva estão engrossando as fileiras de soldados profissionais que formam pequenos exércitos privados nos lugares mais conflagrados do planeta*".

[161] Entrevista realizada em Brasília, em 31.5.2007.

Malgrado não haver se tornado até o momento um centro de recrutamento das CMPs estrangeiras, o mercado brasileiro não deixa de conter atrativos potenciais em virtude da formação altamente qualificada das forças táticas e de comandos especiais, tanto em operação nas corporações policiais estaduais quanto nas Forças Armadas. Em países cujos gastos com a defesa sofrem oscilações ou permanecem aquém das demandas militares, como é o caso do Brasil,[162] as oportunidades de realização profissional para o estamento militar na iniciativa privada podem multiplicar-se, circunstância que não fará senão estimular o aumento da evasão sobretudo de oficiais nas forças singulares – quadros cuja formação e amadurecimento profissionais não se completam antes de quinze anos de carreira.[163]

Os rumores sobre o alegado recrutamento de militares no Brasil não escaparam à atenção das instâncias apropriadas da Câmara dos Deputados. No período de 2005 a 2007, foram apresentados três requerimentos ao plenário da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional,[164] motivados pela divulgação de notícias veiculadas pela imprensa a esse respeito. Ficou demonstrado que existe, no parlamento brasileiro, nível incipiente de sensibilidade à questão da privatização do uso da força e a suas possíveis consequências para as Forças Armadas do país.

2.6 A Tipificação das Companhias Militares Privadas

As tentativas de estabelecer distinção analítica entre os tipos de companhias militares privadas costumam defrontar dificuldades de ordem prática. Muito embora seja possível procurar diferenciá-las segundo a natureza dos serviços, o fulcro desse esforço de categorização reside em conceito

---

[162] Conforme dados do SIPRI, a participação percentual dos gastos de defesa tem sido, em média, de 1,58% com relação ao PNB, considerado o período de 2000-2006. Fonte*: The SIPRI Military Expenditure Database* (http://milexdata.sipri.org/result.php4).

[163] Em matéria intitulada "Em que os militares miram", publicada na revista *VEJA* (nº 47, edição de 28.11.2007), com base em pesquisa da CNT/Sensus, realizada entre 384 oficiais e soldados, em dezenove cidades, é mencionado que, em 2006, 206 oficiais brasileiros solicitaram desligamento de suas respectivas forças. Em 2007, o semanário também refere que 136 oficiais deixaram voluntariamente as Forças Armadas.

[164] Em 2005, foram apresentados dois requerimentos: nº 82/2005 e nº 2514/2005, de autoria da CREDN e da Deputada Maninha (PT-DF), respectivamente. Em 2007, o Deputado Dr. Rosinha (PT-PR) protocolou o requerimento nº 5/2007 solicitando a realização de audiência pública da Comissão para ouvir o depoimento dos responsáveis pela abertura e funcionamento da firma First Line.

relativamente frágil, porquanto a distinção, refutada como especiosa por Shearer,[165] baseia-se no fato de que as CMPs recorreriam à força armada em missões militares e, por sua vez, as companhias de segurança privada (CSPs) executariam funções confinadas a missões de policiamento e proteção, sem o recurso à força.

Com efeito, a utilização de linha demarcatória entre atores nãoestatais armados e desarmados, isto é, entre contratados privados com e sem autoridade ofensiva, atenderia antes à conveniência de algumas CMPs interessadas em dissociar-se do inevitável desgaste político, francamente nocivo aos negócios, decorrente do emprego da violência sem o devido controle das instâncias apropriadas. Por razões óbvias, as empresas envolvidas em situações de engajamento militar tenderão a definir-se como companhias de segurança, caso essa manobra seja necessária para proteger seus investimentos de eventuais complicações legais.

Definir nomenclatura que alojasse em dois campos complementares, porém separados, as CMPs e as CSPs, ainda que exequível, equivaleria a simplificar dois elementos fundamentais e recorrentes no padrão de atuação das companhias privadas: o aspecto fungível de seus propósitos, sejam militares ou de segurança, e o impacto que indistintamente provocam na dinâmica da adjudicação da violência estatal.[166]

A distinção das CMPs segundo seu caráter defensivo ou ofensivo não se aplica, portanto, ao atual universo da terceirização da força, em que a ausência de identidade eminentemente defensiva ou ofensiva constitui aspecto trabalhado com esmero pelos diretores dessas firmas. Nesse sentido, a tendência a associar companhias militares a práticas condenáveis e companhias de segurança a tarefas aceitáveis parece injustificável. Dessa maneira, pode tornar-se exercício improdutivo, em termos conceituais, buscar separar os tipos de companhia privada pela mensuração de seu grau de letalidade, em época na qual o poder destrutivo dos especialistas em guerra cibernética pode ser equiparado, e mesmo superar, o poderio da infantaria.[167] A essa altura, não seria excessivo reiterar que as CMPs surgiram, consolidaram-se

---

[165] Shearer cunhou o termo "*private military companies*" em conhecido estudo de 1998, citado anteriormente neste trabalho.
[166] Stephen Van Evera. "Offense, Defense and the Causes of War". *International Security*, vol. 22, nº 4, 1998.
[167] Singer (2003), p.94.

e operam sob o signo da dualidade e da ambiguidade e que, ademais, tentativas de defini-las precisam levar tal fator em consideração.

Tradicionalmente, as unidades das forças armadas são categorizadas pela proximidade que guardam com a linha de frente, circunstância com repercussões diretas sobre a natureza e o propósito de seu treinamento, prestígio social, funções de combate, perspectivas de ascensão funcional, formação e impacto tático de sua presença no teatro de operações.[168] A formação de integrantes de infantaria ou de comandos táticos, por exemplo, será distinta daquela adquirida pelo pessoal de intendência.

Derivada, portanto, de conceito da doutrina militar, a distinção assim estabelecida repartiria as companhias militares privadas em três categorias: combate, habilitadas a operar no cerne do teatro de operações; consultoria, ocupando posição mais recuada no teatro da guerra; e, por fim, apoio, estabelecidas em área limítrofe do campo de batalha, simplesmente definido como teatro.[169]A categorização das companhias militares privadas ficará permanentemente à mercê das engrenagens do mercado da terceirização da força, em que, não raro, os interesses de grupos como Armorgroup, Brown & Root e Blackwater são essencialmente transversais, ignorando distinções acadêmicas ou análises teóricas.

2.6.1 As Companhias Militares Privadas de Combate (CMPCs)

São identificadas pela especialização de seus quadros não apenas em ações de enfrentamento militar, senão também em atividades relacionadas ao desenrolar dos combates como a habilidade de executar missões de reconhecimento aéreo. Empresas como a extinta Executive Outcomes e as atuais Blackwater, Gurkha Security Guards e Black Bear são os exemplos mais conhecidos de envolvimento direto em conflagrações em Angola, Colômbia, Serra Leoa, Papua Nova-Guiné e Iraque.

Não se pode ignorar que, dentre as três categorias de CMPs, a de combate é aquela que suscita mais controvérsias para o setor militar privado. Tratando-se de firma com necessidades de manter estoques virtuais de

---

[168] *Ibidem*, pp. 91-93.

[169] Richard Bowyer. *Dictionary of Military Terms*. Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers, 1999. Em três círculos concêntricos, o "teatro" seria definido pelo círculo mais amplo; o "teatro da guerra", pelo círculo intermediário; e o "teatro de operações", pelo círculo menor.

armamentos e contingentes treinados, as CMPCs possuem mobilidade considerável para se reestruturar em ambientes menos restritivos, em termos legais e políticos, para a consecução de seus negócios. As CMPCs tendem a ser alvo da condenação de seus métodos por parte da comunidade internacional, circunstância que induz o setor de relações-públicas dessas empresas a, compreensivelmente, negar o envolvimento militar em conflitos armados. Autodescrevem-se como "firmas de segurança", conquanto a panóplia de seus serviços inclua a oferta de armamento pesado e de soldados profissionais em ambiente de conflagração.[170] De modo a atender a circunstâncias próprias do emprego da coerção, os contratos firmados com as CMPCs costumam preencher, prioritariamente, o requisito de suplementar o exército do país-cliente como multiplicadores de força.[171]

Sejam quais forem as modalidades em que se efetiva, a entrada em cena desses atores nãoestatais armados será induzida pela necessidade de oferecer alternativa às precariedades – estruturais ou conjunturais – do sistema de defesa da parte contratante.[172] Em ambas as situações, as CMPCs operam sob contrato em que os serviços são oferecidos no formato de pacotes completos, cujo conteúdo costuma abranger os benefícios da moderna tecnologia militar, aplicados à consecução dos objetivos acordados. Malgrado essa categoria de CMP conseguir deslocar unidades inferiormente numéricas, sua eficácia deriva da alta qualificação, excelente treinamento e comprovada experiência de combate dos seus integrantes. Valendo-se de movimentação coordenada por inteligência no terreno, as CMPCs logram, em curto decurso de tempo, obter superioridade militar contra facções, não raro, de reduzida coesão disciplinar.

Quando as circunstâncias o permitem, a alternativa de atuar como multiplicador de força constitui a opção de predileção dos executivos das CMPCs, cujos funcionários podem trabalhar em coordenação com as tropas locais de maneira a tornar o conjunto da força mais harmônico e eficaz, por intermédio da transferência de conhecimento especializado – como a operação de complexos sistemas de artilharia ou de caças de combate de última geração –, aptidão que, de outra

---

[170] Spicer, *op. cit*., p. 17. Em suas memórias, o fundador da CMPC Sandline, coronel Tim Spicer, adota estilo bastante franco ao referir-se às funções de sua companhia: "*No one should be under any illusions about soldiering. Soldiering is about fighting and, if need be, killing*".
[171] *Ibidem*, pp. 41-42.
[172] *Ibidem,* p. 43. Spicer faz a ressalva que "*PMCs are not 'arms dealers' per se but* ***packaged-services providers***" (grifou-se).

forma, seria extremamente onerosa ao país-cliente desenvolver autonomamente. No plano tático, as CMPCs cumprem, apesar do aparente oxímoro, a função de "generais civis", cuja perícia confere às tropas que assistem a ambicionada vantagem no campo militar.[173]

Mesmo após sua dissolvição por força de empecilhos legais impostos pelo governo de Pretória em 1999, a Executive Outcomes ainda continua a nutrir o interesse de estudiosos da privatização da força, porquanto se tornou o paradigma para compreender o surgimento dos exércitos privados modernos.

A rede de conexões políticas, os vínculos estabelecidos com companhias de petróleo e de mineração e o alto nível organizacional permitiram que a EO, com raízes nas antigas unidades de elite das Forças de Defesa da África do Sul durante o regime de segregação racial, operasse em sintonia com os interesses de conglomerados internacionais. Em geral, os primórdios de atuação da empresa não diferem da gênese de quaisquer CMPs: a formação adquirida em setores governamentais se mostrou crucial para o êxito de seus negócios. Os oficiais sul-africanos que haveriam de criar a Executive Outcomes lograram acumular experiência em criar firmas fictícias para, ao arrepio de sanções das Nações Unidas, promover a comercialização de armamento sul-africano no exterior.[174] O Grupo Heritage controlava, igualmente, a Sandline e a Ibis Air – esta última considerada a "força aérea" da EO[175] e responsável, em grande medida, pela reputação de eficiência angariada pela

[173] Chris Hables Gray. *Postmodern War: The New Politics of Conflict*. New York: The Guilford Press, 1997, p. 196. Gray enfatiza a necessidade de soldados cada vez mais instruídos para manusear armamentos sofisticados: "*the ideal postmodern enlisted soldier is either an actual machine (information processing) or will be made to act like one*".

[174] Sediada em Pretória, a EO estabelecia tratativas comerciais na qualidade de subsidiária de uma *holding* sul-africana, a Strategic Resources Corporation, que, por seu turno, controlava vinte outras companhias militares como a Falconeer e a Saracen, responsáveis pela segurança de instalações civis e bases militares em Angola e Uganda. O cipoal corporativo se adensa quando associamos as ações da SRC a uma corretora de valores, com sede em Londres, do Grupo Branch-Heritage, sob cujo controle se acham concessões de exploração de mineração e petróleo em áreas em território angolano, onde, coincidentemente, a EO fora incumbida da proteção de instalações contra os ataques da UNITA.

[175] Al Venter. "Sierra Leone`s Mercenary War". *Jane's International Defense Review*, 1995. A CMP Ibis Air é proprietária de dois Boeings 727, helicópteros de combate e de transporte de tropas, dois caças MIG-23, um esquadrão de aviões Pilatos de treinamento (fabricados na Suíça) adaptados militarmente, além de dispor de equipe de pilotos ucranianos. Atualmente, o poderio da Ibis Air é rivalizado apenas pelo da Blackwater, que contrata seus serviços à AIRSCAN.

firma em Angola e Serra Leoa na década de noventa em virtude de sua capacidade aerotransportada, da qual carecem mesmo as forças armadas mais modernas.

O pioneirismo da extinta EO também se deveu aos soldos generosos de USD 8 mil em média, valendo-se de considerável coesão de treinamento, aguçado sentido de hierarquia, ampla experiência em conflitos de baixa intensidade e escassos escrúpulos de ordem moral e ética. Outro aspecto que singulariza a EO e que contribuiu para torná-la uma CMP modelar foram os vínculos de apreço criados por ex-militares que, crescentemente submetidos ao desprestígio da opinião pública e aos rigores da legislação sul-africana, sentiram-se acolhidos em outro aparato militar.[176] A experiência extraída dos anos em que seus componentes conduziam as chamadas "guerras sujas" do regime segregacionista de Pretória contra seus vizinhos haveria de conferir aos combatentes da EO vantagem insuperável em enfrentamentos com movimentos insurgentes e facções rivais do poder central.

Ao reconhecerem precocemente a necessidade de renovar suas técnicas de combate em tempos de conflitos assimétricos, os estrategistas da EO procuravam surpreender seus oponentes ao mantê-los sob constante tensão, por intermédio de ataques-surpresa por trás da linha inimiga, emboscadas noturnas e intenso fogo de artilharia leve em pontos diferentes. Inclusive a utilização do africâner como base de código de comunicação entre as unidades de combate contribuiu para interpor dificuldades às atividades de interceptação de suas mensagens pelos adversários.

2.6.2 As Companhias Militares Privadas de Consultoria (CMPCOs)

Tais firmas atuam preferencialmente no setor intermediário, provendo serviços de análise estratégica, operacional e organizacional. O impacto das atividades das CMPCOs sobre a dinâmica do conflito não deve ser minorado pelo fato de não atuarem diretamente no emprego da força armada. Desde o início desta década, firmas como a norte-americana Vinnell se têm consolidado no segmento caracterizado por iniciativas de reestruturação e expansão da capacidade militar, empreendidas no enquadramento de contratos de longo

[176] Singer (2003), p. 106, alude a esse aspecto dos vínculos sentimentais, além dos altos salários, como atrativo adicional de recrutamento oferecido pela Executive Outcomes a ex-oficiais sul-africanos.

prazo – portanto, sem o sentido de urgência próprio dos acordos celebrados com as companhias de combate.

Nessa área, as firmas mais bem-sucedidas são aquelas que conseguem reunir conjunto de especialistas dotados de vasta experiência em assuntos militares e capazes de converter tal conhecimento em vantagem tática no teatro de operações. Sem dúvida, as condições preferidas pelas CMPCOs dizem respeito aos contratos de avaliação e consultoria acrescidos de onerosos programas de treinamento, segundo a necessidade seja recuperar uma província rebelada ou atualizar rotinas de trabalho.[177] A exemplo das firmas de combate, as CMPCOs costumam associar-se a outras firmas para harmonizar capacidades, circunstância que faz propagar o labirinto intra-setorial dos subcontratos no mercado da privatização da violência.

As relações estabelecidas com as CMPCOs podem, não raro, gerar resultados opostos às expectativas iniciais de obter autonomia de defesa. A depender da natureza da cooperação, é possível que se forje dependência de efeitos deletérios para o processo decisório dos clientes, assim transformados em reféns de eventuais reorientações no planejamento financeiro dessas firmas. Ademais, as dificuldades relativas às tentativas de categorização das CMPs também se evidenciam no caso das CMPCOs, cujas atividades podem confundir-se com as das firmas de combate.[178] Atualmente, a firma MPRI, sediada na Virgínia (EUA) é considerada, ao lado da Blackwater, a empresa que mantém os vínculos mais estreitos com setores do DoD e do DoS. Apesar do desconforto causado pelas relações de proximidade com funcionários da administração pública, a MPRI procura sobressair pela divulgação de profissionalismo e lealdade de seus funcionários aos propósitos da política externa norte-americana. Contribui para tal constrangimento o fato de veteranos formados com recursos públicos comercializarem habilidades adquiridas no exercício de função delegada pelo Estado.[179]

A esse respeito, não parece haver a mesma preocupação de encobrir a teia de liames com o setor privado militar a exemplo do que ocorre com as

---

[177] Spicer, *op. cit*., p. 42.

[178] Gerald Schumacher. *A Bloody Business: America's War Zone Contractors and the Occupation of Iraq*. Saint Paul: Zenith Press, 2006, p. 78. O autor menciona que, durante a primeira guerra do Golfo em 1990, funcionários da Vinnell, responsáveis pelo treinamento da Guarda Nacional Saudita, participaram de enfrentamentos com tropas iraquianas.

[179] No endereço eletrônico da MPRI (www.mpri.com), é enfatizado o aspecto que a "*MPRI serves the national security needs of the US government*".

firmas de combate. Não raro, tal interação de propósitos torna infrutífero o esforço de separar o ofício de militares da ativa das funções incumbidas a ex-militares empregados pelas CMPCOs. No primeiro semestre de 2008, a MPRI contabilizava cerca de dois mil funcionários e aproximadamente quatro mil subcontratados locais em suas operações no Afeganistão, Bósnia, Iraque, Jordânia e Nigéria.[180] Em Amã e Bagdá, os instrutores da MPRI têm implementado o Programa de Assistência Internacional para Treinamento em Investigações Criminais, financiado em conjunto pelo Departamento de Estado e o Departamento de Justiça dos EUA, visando à formação e ao aperfeiçoamento do aparato policial local.

Contrariando as regras da livre concorrência, as estreitas relações mantidas pela MPRI com o Pentágono levantam suspeitas sobre se essa CMP não passaria apenas de ramificação do governo no setor militar privado. Antes mesmo de sua divulgação pública, a concessão de contratos à MPRI, a cujos executivos são franqueadas informações privilegiadas de inteligência por parte de setores governamentais, põe em dúvida a lisura das tratativas mantidas nessa área, ao diluir o contorno das esferas do público e do privado.[181]

À semelhança dos métodos adotados pelas companhias de combate, as firmas de consultoria mantêm bancos de dados pessoais de militares, de maneira a dispor de informação pormenorizada a respeito de milhares de candidatos prospectivos, com suas respectivas especialidades, a serem selecionados conforme suas habilidades técnicas se afinem mais ou menos com as exigências de cada contrato. Os programas de renovação dos métodos de trabalho aplicados pelas CMPCOs são compatíveis com os parâmetros adotados pela OTAN, de maneira que tropas modestas, com nível operacional precário, podem ser transformadas em forças de combate modernas.[182] É previsível que tal transferência de conhecimento venha a induzir mudanças de natureza doutrinária no planejamento das forças armadas nacionais, haja vista que o processo de reestruturação encomendado ao setor militar

[180] Schumacher, *op cit*., pp.125-128. O autor, ex-integrante dos Boinas Verdes, também menciona, à página 124, que "*every international contractors'operation requires State Department clearance*".
[181] Singer (2003), p.125. Nesse caso, são mencionados contratos concedidos à MPRI para equipar e treinar unidades de elite do exército colombiano no início de 2002.
[182] Foi o caso das forças croatas no conflito dos Bálcãs, tratado no capítulo 5.

privado[183]incentiva a padronização de procedimentos como critério de modernização indispensável à admissão pela OTAN.[184]

2.6.3 As Companhias Militares Privadas de Logística (CMPLs)

A origem dessas firmas costuma situar-se fora do domínio da iniciativa privada militar. Trata-se de empresas que, havendo-se solidificado em áreas como a construção civil, terminam por expandir suas atividades para o mercado da privatização do uso da força. São, portanto, empresas majoritariamente civis, aspecto que as distingue das categorias anteriores, cujas origens se confundem com a movimentação de pessoal proveniente do estamento militar. À parte esse aspecto, a identidade das CMPLs não seria tão singular a ponto de diferenciá-las das companhias de combate e de consultoria. Os métodos de recrutamento de ex-militares seguem os mesmos padrões de suas congêneres, e, da mesma forma, as CMPLs integram a estrutura corporativa dos conglomerados com interesses na área de defesa.[185]

A firma de logística militar que enfeixa as características do setor é a norte-americana Brown & Root Services, uma das subsidiárias da *holding* Halliburton. A BRS foi criada nos anos trinta, no estado do Texas, como

---

[183] Gideon Rachman. "Irrelevance, Europe's logical choice". *Financial Times*, edição de 20.5.2008. Sem dúvida, a reestruturação das forças armadas de países que aspiram a ingressar na OTAN representa oportunidade de expansão dos negócios para as firmas militares de consultoria. Para o editor de política internacional do FT, a relutância de países como a Alemanha em compartilhar os riscos no Afeganistão com os contingentes dos EUA demonstraria uma percepção Europeia de segurança mais voltada, no momento, para questões como mudança climática, imigração e pandemias, além de suscitar dúvidas sobre o sentimento de solidariedade que deve prevalecer no interior da Aliança Atlântica.

[184]Os países que aspiram a tornar-se membros plenos da OTAN devem seguir diretrizes específicas contidas no Membership Action Plan. Desde 1999, com a expansão que admitiu o ingresso da Hungria, Polônia e República Tcheca, os critérios a serem atingidos no domínio da segurança e defesa têm sido aperfeiçoados. Agrupados no Conselho de Parceria Euro-Atlântica da OTAN, alguns dos 24 países aspirantes, como a Croácia, costumam recorrer aos consultores de firmas privadas de maneira a apresentar programas anuais relativos à modernização do seu setor de defesa militar.

[185]Sean Creehan."Soldiers of Fortune 500 International Mercenaries". *Harvard International Review,* vol. 23, nº 4, 2002. A dependência dos planejadores militares dos serviços terceirizados não é menor no caso das CMPLs:"*Mercenary corporation's increasing efficiency and self-regulations influence the way legitimate governments view mercenaries as instruments of state policy. So essential is their assistance that* ***US military planners no longer even envisage the possibility of a large-scale intervention taking place without the private military companies providing the logistics***" (grifou-se).

empresa de pavimentação de estradas vicinais e, em virtude das conexões que estabeleceu no mundo da política, conheceu expansão extraordinária na execução de vultosos projetos de engenharia civil, como a construção de represas. Os êxitos iniciais da BRS, que, ao longo dos anos, transformaram-na em empresa de faturamento anual em contratos militares de dois bilhões de dólares em 2007,[186] costumam ser creditados ao empenho e à gratidão do ex-presidente Lyndon Johnson, cuja carreira foi impulsionada, desde os seus primórdios, pelos contatos com as grandes corporações propiciados pela BRS.[187]

As limitações próprias da natureza dos contratos impõem que as CMPLs tenham de prover todos os serviços de intendência sem a assistência do contratante e que, ademais, tenham capacidade aerotransportável, além da liquidez suficiente para financiar as atividades de apoio sem vislumbrar, ao menos no curto prazo, a possibilidade de reembolso. A diversidade das atribuições exigidas das CMPLs termina por se tornar, portanto, critério abertamente restritivo à competição de potenciais firmas militares de logística, assim impedidas de disputar mercado tão rigoroso e fechado.

Não obstante a privatização do uso da força haver sido dinamizada pela visão essencialmente militarista da Doutrina Rumsfeld, as origens do condomínio de poder militar entre a administração federal e as CMPs são mais remotas. Podem ser detectadas no relatório, encomendado em 1992 pelo DoD à empresa BRS, sobre as vantagens e desvantagens da operacionalização de apoio logístico pela iniciativa privada no caso de deslocamento de tropas do país para zonas em conflito. De fato, a experiência da BRS obtida por intermédio da participação em operações de apoio à prospecção e manutenção de poços de petróleo, sobretudo em áreas remotas no Kuaite, foi decisiva para a obtenção do contrato.[188]

Tal circunstância contribuiu para o crescimento exponencial da subsidiária militar da Halliburton, cuja capacidade de fornecer suporte logístico em regiões

---

[186] *Ibidem.* A exemplo do que ocorre com as maiores companhias militares privadas, o faturamento anual relativo a tais atividades não é conhecido. O montante estimado é obtido por comparação com o faturamento declarado da BRS (cerca de USD 5 bilhões anuais) relativo aos contratos que explora nas áreas de fornecimento de energia e prospecção de petróleo.

[187] Stephen Graubard. *The Presidents: The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush*. London: Penguin Books, 2004, p.440.

[188] Shearer (1998), p. 30.

em que o DoD não dispunha da estrutura requerida,[189]como a existência de bases em outros países, foi submetida à prova na operação Restore Hope na Somália em 1994, e na Bósnia em 1995, durante a missão da força multinacional IFOR da OTAN, também conhecida como operação Joint Endeavor. No primeiro mandato do ex-presidente Clinton, a privatização do uso da força se tornara, portanto, uma opção viável – considerada de quaisquer ângulos – a ser mantida pelas administrações posteriores na Casa Branca.

As discussões internas do governo dos EUA por ocasião do genocídio em Ruanda, em 1994, expuseram o grau de interação entre as decisões das instâncias políticas e os interesses do setor militar privado. Durante as primeiras semanas após o início dos ataques dos hutus contra os tutsis, a possibilidade de intervenção de CMP foi objeto de deliberação dos membros do Conselho de Segurança Nacional como forma de minorar os efeitos do desgaste político provocados pela inação diante do alastramento da crise humanitária.

Apesar de não haverem sido determinantes, considerações de ordem financeira, como o alto custo do transporte de tropas e de equipamento militar, compuseram o cálculo político da inação ante o desenrolar sinistro dos acontecimentos em Ruanda.[190] A questão de Ruanda, vista do prisma da lógica das CMPs, permanece um enigma sem perspectiva de solução – sobretudo à luz da propalada capacidade operacional que algumas CMPs haviam atingido àquela época e que, uma vez posta a serviço da comunidade

---

[189] United States Department of Defense. *Lessons and Conclusions on the Execution of IFOR Operation*. Washington: Foreign Military Studies Office, 2000, p. 34. Esse estudo mostra que o esforço logístico foi considerável para levar a termo a missão de paz da OTAN nos Bálcãs: "*Deployment of IFOR involved a significant transport effort, which included 2,600 sorties by transport aviation, 50 ship movements and 380 train movements. Aircraft transported 22,000 personnel and 33,000 tons of cargo. Ships moved 3,000 personnel and 65,000 tons of cargo. Railroads carried 15,000 personnel and 107,000 tons of cargo. This is a total of 40,000 personnel and 205,000 tons of cargo*".

[190] O telegrama nº 99440, de 15.4.1994, do Departamento de Estado à Missão dos EUA junto às Nações Unidas, trata, *inter alia*, das dificuldades, no parágrafo 3º, com relação ao transporte de tropas e equipamento: "*Moreover, the logistic requirements of airlifting in the quantity of troops and heavy equipment required to mount a Kigali-based operation are daunting. The U.S. is not prepared at this point to lift heavy equipment and troops into Kigali"*. Esse documento, divulgado em 2000 por força da aplicação do Freedom of Information Act, alinha também, no parágrafo 9º, algumas das razões para a decisão de não intervir e, possivelmente, estancar a progressão do genocídio: "*In the cumulative, military analysis indicates that this mission may represent a real danger to the troops involved. (...) Therefore, troop contributing nations' forces must be equipped, capable and have the clear authority for conducting what could likely be an active protection operation requiring the use of lethal force*". O texto do telegrama pode ser consultado em www.gwu.edu/~narchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw041594.pdf

internacional, poderia ter estancado o curso dos assassínios em massa, como advogam os defensores da privatização da força.[191]

A considerável capacidade logística adquirida por essas CMPs contrastava com as dificuldades que defrontou a Missão das Nações Unidas de Assistência para Ruanda, estabelecida pela Resolução 872 (1993) do CSNU, circunstância que haveria de ter repercussões trágicas para a sorte dos ruandeses, bem como produzir desdobramentos incontornáveis de ordem operacional para os capacetes azuis no terreno. A esse respeito, o Relatório Independente de Investigação sobre o Genocídio em Ruanda[192] expôs a radiografia das deficiências da missão de paz da ONU, ao apontar precariedades de financiamento, equipamento e pessoal – mesmo diante dos crescentes indícios de polarização política e violência étnica detectados três meses antes do início do genocídio.

2.7 Apontamentos Finais

Nos últimos vinte anos, a segmentação do mercado da privatização do uso da força se concretizou na categorização das companhias militares privadas, cujas especializações podem ser enfeixadas em três grupos: combate, logística e consultoria. Essas empresas, sobretudo quando integram a estrutura de grandes corporações, notabilizam-se pela crescente ramificação de seus interesses dentro da agenda de defesa dos países desenvolvidos.

A porosidade do relacionamento das CMPs com o Estado restringe, em graus variados, a latitude do poder decisório tanto dos países provedores

---

[191] Singer (2003), p. 185. É sabido que firmas como a Executive Outcomes e a BRS haviam ultimado preparativos na expectativa de intervir no contexto das alternativas políticas examinadas pelos Departamentos de Defesa e de Estado dos EUA. Os planos da EO, por exemplo, previam o deslocamento, em seis dias, de contingente de mil e quinhentos homens ao custo diário de seiscentos mil dólares por período de seis meses. Caso tivesse sido adotado, o plano da Executive Outcomes apontava linha de ação muito próxima, com relação à criação de zonas de segurança para as atividades de assistência humanitária, àquela considerada no telegrama n° 99440 do Departamento de Estado, que menciona, no parágrafo 5º, o seguinte: "*As vice president Gore has indicated, we are interested in exploring the possibility of using an expanded force to create one or more secure zones in Rwanda along the border for the protection of refugees and displaced persons in most immediate danger and for the delivery of humanitarian relief to them*".

[192] *Report of The Independent Inquiry Into the Actions of The United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda*, documento S/1999/1257, de 16.12.1999, pp. 39-40. O relatório do Conselho de Segurança indica que "*UNAMIR's poor quality and lack of capacity had a key effect on the way the mission dealt with the unfolding crisis after 6 April*".

desses serviços, quanto dos governos-cliente, amiúde fragilizados institucionalmente. A interação de propósitos entre o domínio público e a iniciativa privada, no que tange ao emprego da força, é assegurada pela prática de as CMPs recrutarem seus quadros entre ex-militares e funcionários civis com longa carreira de prestação de serviços ao Estado.

O mercado da alienação do uso da força ganhou impulso significativo com os contratos de terceirização de serviços pelo Departamento de Defesa dos EUA no final dos anos noventa: a necessidade de modernizar o setor de defesa do país criou ambiente institucional propício a que funções eminentemente militares fossem delegadas a contratados privados.

A demanda por profissionais qualificados tem levado as CMPs a expandir suas atividades para a América Latina. Os registros de recrutamento, detectados e investigados pelas Nações Unidas, em Honduras, Chile e Nicarágua patenteiam o interesse dessas firmas em arregimentar profissionais com treinamento adequado para determinadas operações militares. Apesar de alguns indícios da presença de CMPs estrangeiras no Brasil, seria prematuro assegurar que o mercado brasileiro tenha sido descoberto, aspecto que não impede que, no futuro breve, oportunidades de colocação no setor privado militar possam incentivar uma "evasão de fardas" no país. A categorização das CMPs conforme seu campo de atuação merece ser vista com cautela, pois suas atividades são facilmente intercambiáveis entre funções ofensivas e defensivas. Combinada a outros fatores, tal flexibilidade representará desafio permanente ao cumprimento dos principais dispositivos do direito internacional humanitário.

Capítulo 3 - Os caminhos da Haia e de Genebra: uma encruzilhada para a privatização do uso da força

3.1 Considerações Preliminares

A conformação das relações institucionais entre os Estados não pode ser facilmente dissociada da função galvanizadora exercida pelo direito internacional. A ascendência da normatização extraída do direito é essencial à ideia da própria existência do Estado. Nos últimos anos, tem sido possível detectar que, gradativamente, os Estados deixaram de ser atores exclusivos no plano internacional, inclusive quando disser respeito às consequências legais do emprego da força em conflitos armados.[193]

Hodiernamente, o advento de atores nãoestatais introduz elemento inovador – senão de estranhamento – na forma como o emprego da força é organizado, rivalizando com o poder estatal de projetar violência. Nesse contexto, o fenômeno das CMPs traz implicações significativas para a interpretação do direito internacional humanitário, tendo em mente que entidades privadas habilitadas, ainda que sob mandato, a usar a força em escala militar não constituem o objeto de aplicação primária do direito dos conflitos.

[193] Marco Sassòli. "State Responsibility for violations of international humanitarian law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 84, nº 846, 2002, p. 433.

Com efeito, a presença de novos atores no cenário dos conflitos modernos parece impor desafios de adequação do direito humanitário à complexidade das transformações sobrevindas no relacionamento entre as esferas pública e privada. Para além de exigir análise mais detida dos intérpretes do direito na guerra, a questão da privatização dos meios coercitivos expõe, para determinada linha de exegese do DIH, a precariedade da definição da condição de combatente, cujas deficiências impediriam abranger todos os aspectos da participação em hostilidades – com impacto direto sobre o tratamento a ser conferido a combatentes e civis.[194]

A princípio, a recente proliferação das CMPs parece pôr à prova a eficácia de normas legais concebidas e destinadas a regular as consequências do uso da força entre os Estados, ao promover o deslocamento de seu campo de aplicação para o âmbito de ação de atores nãoestatais armados. O debate sobre como regras interestatais também seriam aplicáveis à esfera privada se tem desdobrado desde a adoção, em 1977, do Primeiro Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, que elevou à categoria de conflito armado modalidades como a luta contra a dominação colonial, a ocupação estrangeira e os regimes de segregação racial.

A possibilidade de participação de atores nãoestatais em hostilidades, garantida pelo artigo 1º do SPA ("Campo de aplicação material"), facultou interpretação mais flexível – e não menos polêmica – de que a legitimidade para empregar a violência poderia prescindir do império do Estado, bem como de seus apanágios como o controle territorial e a organização política. A possibilidade de legitimar a condição de beligerante destituído desses símbolos não é contemplada no direito humanitário, que, não obstante sua adequação à necessidade de incluir novos sujeitos de *jus in bello* – como os movimentos de resistência durante a Segunda Guerra Mundial –, não eliminou imposições

[194] Kenneth Watkin. "Warriors Without Rights? Combatants, Unprivileged Belligerents, and the Struggle Over Legitimacy". *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research. Occasional Paper Series*. Harvard University, 2005, pp.7-10. Segundo o autor, "*the assessment of combatancy has not yet attained the level of certainty that should be demanded of it*". As imprecisões que Watkin detecta na questão da definição do estatuto de combatente, geradas, a seu juízo, pelo artigo 44 do Primeiro Protocolo Adicional de 1977 ("Combatentes e Prisioneiros de Guerra"), seriam a causa do tratamento desequilibrado ("*uneven patchwork of statuses*") aos beligerantes capturados no curso das hostilidades. Entrevê na associação do estatuto de combatente à sua legitimidade uma debilidade do direito humanitário porquanto estabeleceria hierarquização de tratamento no caso de captura, conforme o grau de vinculação do combatente a uma estrutura militar organizada.

definidoras do estatuto de combatente como o controle (mesmo de porção) de território e a participação nas hostilidades sob linha de comando responsável.[195]

A essência do direito dos conflitos emana de dois princípios básicos: o imperativo de discernir combatentes de civis e a imposição de restrições ao direito dos beligerantes de infligir sofrimento a seus adversários. Trata-se de postulados de inegável relevância, visto que servem de balizamento atemporal à condução das hostilidades por parte dos Estados, ao procurar assegurar a humanidade do comportamento de seus agentes. Tais preceitos representam a síntese dos esforços da comunidade internacional no campo jurídico destinados a restringir os efeitos do emprego da força.

Os princípios limitadores da violência contidos no direito humanitário – em suas vertentes da Haia, que define os procedimentos de combate; e de Genebra, que regula a proteção de vítimas e estipula o estatuto de combatentes e prisioneiros de guerra – constituem normas do direito internacional, cuja observância não pode ser condicionada à natureza, nem à origem do conflito armado, tal como definido no preâmbulo do PPA.[196] Ademais, a doutrina firmada pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 demonstra a ascendência de tais preceitos ao conferir-lhes superioridade jurídica capaz de nulificar diplomas internacionais incompatíveis com os dispositivos de *jus cogens*.[197] No conjunto normativo representado pelo direito dos conflitos, é estabelecida interação permanente entre os princípios do *jus in bello* e do *jus ad bellum*, ou "direito à guerra" – ou como Sassòli e Bouvier mais apropriadamente denominam de *jus contra bellum*, ou "direito contra a guerra" –[198], entendido como a legitimação

---

[195] O artigo 1º do SPA condiciona o campo de aplicação das Convenções de Genebra de 1949 a que, no caso de conflito sem caráter internacional, as forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados atuem sob linha de comando e "*exerçam sobre uma parte desse território controle tal que lhes permita realizar operações militares contínuas e concertadas*".

[196] O preâmbulo do PPA menciona que "*nenhuma disposição do Presente Protocolo nem das Convenções de Genebra de 1949 pode ser interpretada no sentido de legitimar ou autorizar qualquer ato de agressão ou qualquer uso da força incompatível com a Carta das Nações Unidas*".

[197] O artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 estipula que" *é nulo o tratado que, no momento de sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, norma imperativa de direito internacional geral é a norma aceita e reconhecida por toda a comunidade internacional de Estados como norma cuja derrogação não é permitida e que somente pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza*". Ricardo Seitenfus (Org.). Legislação Internacional. Barueri: Editora Manole, 2004, p. 836.

[198] Marco Sassòli e Antoine Bouvier. *Un Droit dans la Guerre?*. Genève: Comité International de La Croix Rouge, vol. 1, 2003, p 108.

jurídica do emprego da força a excluir, do âmbito das relações internacionais, o recurso a hostilidades como instrumento de solução de controvérsias.[199]

Modernamente, visto que a gênese dos termos é relativamente recente,[200] esses conceitos sofreram adaptações de seu sentido originário ou simplesmente desapareceram, como o de *bellum justum*, isto é, a "causa ou guerra justa".[201] A adoção da Carta das Nações Unidas em 1945 constituiu marco importante no que diz respeito às limitações ao recurso à violência, historicamente entendido como exercício de prerrogativa de soberania, sobretudo como refere o artigo 2º (4) sobre a necessidade de que os membros da Organização evitem, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da força contra a independência política e a integridade territorial de qualquer Estado.[202]

Nos últimos anos, a prática crescentemente difundida de promover a adjudicação da força instilou certo grau de incerteza nos esforços para definir o estatuto de combatente. Atuar em nome do Estado constitui a medida elementar que o DIH utiliza para aquilatar a autoridade dos indivíduos envolvidos em um conflito armado. Ao delimitarem os atributos do combatente legal, a TCG e o PPA salientam o princípio de que não pode haver legitimidade na ação dos beligerantes que atuem fora da alçada do poder do Estado.[203]

A esse respeito, importa registrar que a influência dos princípios do *jus in bello* e do *jus ad bellum* se faz exercer mais intensamente na interação estabelecida entre o estatuto de combatente e o conceito da competência legal para participar de hostilidades. Tal conceito, associado estreitamente à autoridade legítima emanada do Estado – vestígio de uma época em que cabia exclusivamente ao soberano a última palavra sobre a paz e a guerra –,

---

[199] Christophe Swinarski. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1996, pp. 16-17.

[200] Robert Kolb. "Origin of the twin terms jus ad bellum/jus in bello". Geneva: *International Review of the Red Cross,* nº 320, 1997, p. 562. Kolb argumenta que "*it is extremely rare to find the terms jus ad bellum and jus in bello used before 1930. Neither was mentioned during the 1899 and 1907 Peace Conferences, among whose aims was codification of the law of war*".

[201] Nicholas Rengger."On the Just War Tradition in the Twenty-First Century". *International Affairs*, vol. 78, nº 2, 2002, pp.357-358.

[202] Swinarski, *op. cit*., p 18.

[203] O artigo 4º da TCG estipula a necessidade de vínculo com as partes em conflito pelas formulações "*forming part of such armed forces*", para o caso de milícias incorporadas às forças regulares, e "*belonging to a Party to the conflict*", para o caso de outras milícias, voluntários e movimentos de resistência que se associam ao esforço de guerra de uma das partes nas hostilidades. Essa importante gradação desaparece da tradução brasileira no Decreto n° 42.121, de 21.8.1957, que a promulgou, em que consta a expressão "*façam parte*" em ambos os casos.

sobrepõe-se, ao sintetizá-los, aos demais agrupados pelo *jus ad bellum*. A ascendência do critério da competência de autoridade e como este se articula com os padrões de conduta no campo de batalha evidenciam que a condição de combatente dependerá, em essência, da relação formal estabelecida com as partes do conflito.

As questões de ordem legal suscitadas pela delegação de funções militares às CMPs dizem respeito ao alcance do impacto da participação desses civis nas zonas de conflito. A partir da Conferência Internacional da Paz da Haia de 1899,[204] com a adoção da Convenção II da Haia relativa às leis e aos usos da guerra terrestre, a codificação do estatuto de combatente tem sido orientada essencialmente pelo princípio da legitimidade de que devem estar investidos apenas os agentes públicos, na qualidade de instrumentos do Estado. Considerada de uma perspectiva histórica, a condição de combatente tem sido aplicada com o propósito de manter a coesão de um sistema normativo e padronizador da conduta individual no exercício da autoridade estatal sobre o uso da força.[205]

Vista pelo prisma do direito humanitário, a análise dos desdobramentos legais da privatização da violência não pode ficar alheia à natureza essencialmente estatal das hostilidades. Não obstante a criminalização da guerra como instrumento de política dos Estados, excetuados os casos previstos na Carta das Nações Unidas, a definição de conflito armado – mesmo os nãointernacionais e aqueles que, sendo nãointernacionais, acabam por internacionalizar-se – [206] não pode prescindir das prerrogativas imanentes à autoridade estatal. Nesse ponto, sobressai o conceito expressado por Vattel de que a guerra, concebida como um direito, tornou-se prática extremamente perigosa para permanecer em domínio privado.[207] Nessa ordem de ideias, possuir vínculos reconhecíveis pelo direito internacional com o poder central

---

[204] O Brasil promulgou a Convenção II da Haia pelo Decreto n° 1.633, de 3.1.1907.

[205] Watkin, *op. cit*., pp. 11-13.

[206] Pietro Verri. *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1992, pp. 35-36. Nos verbetes relativos a conflitos armados, as forças armadas regulares figuram sempre como uma das partes nas hostilidades.

[207] Emmerich de Vattel. *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. Paris: Adamant, 2001, tomo 2, livro III, capítulo I: "*La nature ne donnant aux hommes le droit d'user de force que quand il leur devient nécessaire pour leur défense et pour la conservation de leurs droits, il est aisé d'en conclure que, depuis l'établissement des Sociétés Politiques,* ***un droit si dangereux dans son exercice n'appartient plus aux particuliers***" (grifou-se).

para o uso da força constituirá elemento primordial para avaliar o grau de autoridade de quem emprega a coerção.

Independentemente da função que possam cumprir quanto às necessidades de combate, treinamento ou logística, as CMPs atuam em situações de emprego da força armada, aspecto que seria proveitoso examinar à luz dos dispositivos do DIH, inclusive no que tange à responsabilidade individual de seus quadros, como aquela dos Estados que lhes alienam o direito ao emprego da violência. As distinções estabelecidas pelos conceitos de *jus in bello* e *jus ad bellum* se mostram cruciais para compreender que o esforço de análise sobre a presença de atores nãoestatais em conflitos armados não deve ser confundido com eventual tentativa de legitimação das companhias militares privadas.[208] A esse propósito, caberia enfatizar o escopo prioritário do direito internacional humanitário quanto à normatização da maneira como as hostilidades são conduzidas, não lhe cabendo avaliar as razões pelas quais o Estado recorre a seus meios coercitivos.

Possivelmente por influência do ineditismo do fenômeno da aplicação da coerção conforme padrões corporativos, é possível supor que as atividades a cargo das CMPs não seriam devidamente tipificadas, fator que induz a erro ao fazer crer que os contratados privados seriam imunes a obrigações legais internacionais. O ponto nevrálgico na análise de sopesar direitos e deveres desses funcionários – independentemente da função que desempenhem tendo em vista que, seja qual for a área de atuação, as CMPs exercem influência direta sobre o uso da força – [209] parece situar-se na imperatividade de definir a linha a separar combatentes de civis e, sobretudo, em que patamar conceitual pode ser alojado o pessoal das CMPs.

Na cadência com que se expande, a alienação da força estatal potencializa os riscos de violação ao direito humanitário. A implementação plena das disposições do DIH se ressente, portanto, do surgimento de atores nãoestatais armados, haja vista que os empecilhos ao uso da força e os limites à condução das hostilidades se baseiam exclusivamente em restrições concebidas para a aplicação da força pelo Estado – e não por instâncias delegadas, como no caso das CMPs. Na medida em que os Estados podem subtrair-se ao

[208] Emanuela–Chiara Gillard. "Business goes to war: private military/security companies and international humanitarian law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol .88, nº 863, 2006, p.529.
[209] Holmqvist, *op. cit*., p. 5.

cumprimento dessas obrigações pelo recurso, sem embaraços legais, a atores privados, cujas funções são ambíguas, reduzem-se as oportunidades de a comunidade internacional sedimentar o alcance universal da devida proteção a populações civis.[210]

Em virtude de contribuírem para atalhar os óbices de ordem administrativa e legislativa ao uso da força estatal, as CMPs costumam ser vistas como anteparo à responsabilização do Estado por eventuais violações perpetradas pelos contratados privados. Tendo em vista que a presença das CMPs faculta às lideranças políticas alienar ao setor privado o direito de organizar a violência, adviria dessa prática a inviabilidade de acionar a responsabilidade do Estado.[211] Assim, resulta desse quadro o equívoco pelo qual as infrações dos contratados privados não seriam suscetíveis de produzir as mesmas implicações legais para as autoridades do governo para o qual atuam, como no caso de violações ao DIH por parte de integrantes de forças regulares. Certamente, trata-se de argumento especioso segundo o qual a privatização do uso da força tornaria remotas as possibilidades de o Estado ser arguido internacionalmente nessa situação.[212]

Conclusão mais precipitada tenderia a considerar os civis menos responsáveis do que suas contrapartes militares. Em geral, a prática em vigor submete os casos de indisciplina a medidas de ordem administrativa – e não judicial. Para os integrantes de CMPs, a rigidez da hierarquia militar não se aplica: as funções de comando são exercidas por supervisores civis, ao invés de oficiais superiores. As situações em que ocorrem excessos disciplinares costumam ser sancionadas pecuniariamente (por meio de redução salarial, por exemplo), cabendo a responsabilidade legal, no caso de indenização por perdas materiais, ao departamento jurídico dessas empresas. A ausência de mecanismos institucionais suscetíveis de controlar e impor limites às CMPs configura situação demasiado permeável a excessos.

Não raro, o ambiente de debilidade jurídica poder ser incentivado por decisões específicas como no caso da medida da então Autoridade Provisória da Coalizão

---

[210] E.L.Gaston. "Mercenarism 2.0? The Rise of the Modern Private Security Industry and Its Implications for International Humanitarian Law Enforcement". *Harvard International Law Journal*, vol. 49, nº 1, 2008, pp. 223-225.

[211] A questão relativa à responsabilidade do Estado sobre os atos das CMPs é analisada no capítulo 4.

[212] Sarah Percy. *Regulating the Private Security Industry*. London: International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper nº 384, 2006, p.38.

no Iraque, a CPA Order 17, instituída em 2004, conferindo imunidade de jurisdição aos contratados privados, categorizados como "consultores internacionais"- [213] até que fosse revogada pelo Acordo sobre a Retirada das Forças dos EUA, celebrado com o Iraque em novembro de 2008 .[214] No caso iraquiano, o exercício de prerrogativas castrenses por agentes privados contribuiu para erguer o que foi denominado de "*anteparo corporativo*" à responsabilização por transgressões ao direito internacional humanitário.[215]

3.2 Os Contratados Privados: civis ou combatentes?

A análise da adjudicação do uso da força impõe aquilatar o estatuto dos quadros das CMPs, tendo em vista que o desempenho de funções militares pelos contratados privados afeta axioma fundamental do DIH: a diferenciação entre civis e combatentes. Considerando a hipótese de que as atividades das CMPs são desincumbidas por empregados civis no contexto de obrigações contratuais,[216]cumpriria saber se, nessas circunstâncias, tais funcionários podem ser considerados membros das forças regulares a que servem e, dessa forma, dispor da proteção da TCG[217] na eventualidade de se tornarem cativos.

---

[213] A seção 2 da CPA Order 17 estipulava que "*all international consultants shall be immune from Iraqi legal process with respect to acts performed by them pursuant to the terms and conditions of a contract or any sub-contract thereto*". O texto pode ser consultado em www.cpa-iraq.org.

[214] O artigo 12 do Acordo, em vigor desde 1º.1.2009, reconhece o direito do Iraque de exercer a jurisdição criminal e civil sobre os integrantes das Forças Armadas norte-americanas e integrantes de companhias militares privadas. Artigo do *New York Times*, edição de 1º.12.2008, ("End of Immunity Worries U.S. Contractors in Iraq") sugere que a permanência das CMPs no Iraque está ameaçada e refere que "*the Iraq government`s insistence on an end to legal immunity for contractors was fueled largely by the shootings of Iraqi citizens by guards working for private security firms*". O indiciamento, em dezembro de 2008, dos empregados da Blackwater responsáveis pela morte dos civis iraquianos é, sem dúvida, o primeiro efeito político da celebração do Acordo. O NYT, edição de 5.12.2008 ("Five Blackwater guards charged with manslaughter"), indica, porém, que persiste a dificuldade de enquadrar legalmente crimes cometidos no exterior por contratados privados de CMPs com sede nos EUA.

[215] Jackson Nyamuya Maogoto. "Subcontracting Sovereignty: The Commodification of Military Force and The Fragmentation of State Authority". *Brown Journal of World Affairs*, vol. 13, nº 1, 2006, p.10.

[216] Caberia sublinhar que a situação da contratação de CMPs por clientes privados não se aplicaria nesse caso e não constitui o escopo deste trabalho. Neste capítulo, interessa averiguar se os contratados privados podem ser assemelhados aos componentes das forças armadas nacionais e quais as consequências dessa situação para a aplicação do direito humanitário.

[217] O Brasil promulgou as Convenções de Genebra de 1949 pelo Decreto n° 42.121, de 21.8.1957.

Contrariamente, se os quadros das CMPs forem definidos como civis com participação direta nas hostilidades, põem-se na situação de serem privados do estatuto de prisioneiro de guerra e da imunidade estendida aos civis no contexto em que a força letal é empregada.

A institucionalização da praxe de terceirizar o uso da violência, ao haver arrojado para o centro dos conflitos armados civis habilitados a desempenhar funções militares, acabou por suscitar polêmica sobre a verdadeira natureza da participação desses indivíduos em atos de hostilidade. A possibilidade de se forjar conceito intermediário e incorporá-lo à sintaxe do DIH para categorizar funcionários das CMPs merece exame cauteloso, porquanto faz pressupor que as definições consagradas nas Convenções de Genebra de 1949 e em seus Protocolos Adicionais teriam se tornado obsoletas e, portanto, insuficientes para lidar com os desdobramentos da situação criada pelo recurso à adjudicação dos meios coercitivos do Estado.

A percepção de que existiria um processo de erosão em curso, a justificar a "modernização" dos instrumentos de direito humanitário, ante sua alegada insuficiência para adequar os critérios definidores da condição de combatente aos contratados privados, tem sido rejeitada como fator de potencial risco para a coesão desse aparato normativo. Possíveis soluções que introduzissem termos matizados conceitualmente não se coadunariam com o caráter inequívoco da distinção que deve prevalecer entre civis e combatentes.[218]

A eventual criação de categoria intermediária com o fito de acomodar o fenômeno dos contratados privados representaria tentativa de conciliar propriedades excludentes: a imunidade dos civis e a beligerância dos combatentes. Adicionalmente, a proximidade com que, na zona de conflito, as CMPs atuam das populações civis implicaria riscos imensuráveis à proteção

[218] Knut Dörmann."The legal situation of unlawful/unprivileged combatants". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 85, n° 849, 2003, pp.46-47. A eventual criação de termos capazes de abranger a condição dos contratados privados não guarda relação com a nomenclatura de "combatentes ilegais" ou "beligerantes sem privilégio", adotada pela literatura legal e por manuais militares para descrever membros de milícias e de grupos de voluntários não integrados às forças armadas regulares. A título meramente ilustrativo, convém sublinhar que a questão dos contratados privados nada tem a ver com o neologismo "combatente inimigo estrangeiro". Esse termo, cunhado em 2003 por John Yoo, da Consultoria Jurídica do Departamento de Justiça dos EUA, não atendeu à necessidade de estender proteção a eventual novo sujeito do DIH, mas acima de tudo ao imperativo de facultar respaldo jurídico à administração Bush para, ao arrepio das Convenções de Genebra de 1949, interrogar suspeitos de atividades terroristas detidos em Guantánamo.

garantida pelo DIH aos nãocombatentes. Da mesma forma, procurar atualizar a nomenclatura sobre a qual se fundamenta o *jus in bello,* com a adoção de termos alternativos, demandaria reavaliar o nexo entre a condição de combatente e a legitimidade de sua participação nas hostilidades, abrindo fissuras interpretativas na aplicação dos preceitos do direito humanitário.[219]

O professor Antônio Augusto Cançado Trindade advoga que os desdobramentos do fenômeno da privatização da força ainda precisam ser conhecidos em sua inteireza, aspecto que recomendaria prudência com relação a iniciativas favoráveis à revisão dos diplomas internacionais nesse domínio.[220] O jurista brasileiro argumenta, igualmente, que, não obstante o alto grau de universalização dos Protocolos Adicionais de 1977 (em janeiro de 2009, o PPA contava com 168 Estados-parte; e o SPA, com 164), a implementação plena de seus dispositivos ainda carece dos esforços necessários para a implementação de legislação nacional adequada.

A alegada fragilidade das normas vigentes à época costumava ser invocada para explicar o desregramento de violência observado nas duas guerras mundiais no século XX. Eventos dessa magnitude tiveram efeito galvanizador para as iniciativas de codificação de dispositivos de proteção à população civil. No entendimento de Cançado Trindade, é compreensível que a doutrina seja enriquecida por interpretações evolutivas capazes de refletir as mudanças sobrevindas, nas últimas décadas, quanto à dinâmica do emprego da força, mas não acredita que as teses revisionistas, sob o influxo da privatização da força, possam converter-se em contribuições efetivas para a proteção de civis. A essa percepção, agrega julgamento pessoal de que não consegue entrever a possibilidade de harmonizar iniciativas de "modernização" das Convenções de Genebra de 1949 com as dificuldades inerentes aos esforços de codificação para "*matéria tão nova como a alienação do uso da força*".

3.2.1 O Artigo 51 do Primeiro Protocolo Adicional

O artigo 51, parágrafo 3º, do PPA ("Proteção da População Civil") parece ser vazado em termos categóricos ao estipular que "*os civis gozam*

---

[219] Watkin, *op. cit*., p.10, enfatiza que "*there is a particular concern that the concept of quasi-combatant will be reintroduced into the humanitarian lexicon. It was the categorization of factory workers as quasi-combatants which was used to justify direct attacks on the civilian population in World War II*".

[220] Entrevista realizada em Brasília, em 11.4.2007.

da proteção outorgada pela presente Seção, salvo se participarem diretamente das hostilidades e pela duração dessa participação".[221] Sucede, contudo, que prováveis definições de "*participação direta nas hostilidades*" e a "*duração dessa participação*" ainda constituem matéria aberta a controvérsias, haja vista que, periodicamente, o CICV organiza reunião de peritos com o propósito exclusivo de examinar a complexidade de situações às quais se aplicam tais conceitos.[222]

Examinar a questão da participação direta nas hostilidades é fundamental para avaliar o alcance do envolvimento dos contratados privados em atos de hostilidade. A premissa dessa investigação evidencia um aspecto relevante ao demonstrar que a aplicabilidade do princípio da participação é restrita àqueles civis que, por determinadas injunções, terminam por somar-se ao esforço de guerra. Não seria atribuível aos membros das forças armadas, nem tampouco seria o caso, por exemplo, de civis que acompanham as forças armadas – como fornecedores de suprimentos e correspondentes de guerra –, por seu turno abrangidos pelo artigo 4º, subparágrafo 4º, da TCG, cujos anexos prevêem, ademais, a emissão de identificação específica para tal situação.[223] No *Comentário* específico à TCG, reitera-se que a aplicação desse dispositivo depende de autorização governamental, cumprindo o cartão de identificação função comparável àquela do uniforme do soldado ou da braçadeira dos milicianos.[224]

---

[221] Qualquer avaliação do estatuto de combatente pelo prisma do Primeiro Protocolo Adicional deve levar em consideração, sobretudo à luz do fenômeno da privatização do uso da força, o caráter mais abrangente que o documento, em seu caráter complementar às Convenções de Genebra de 1949, em especial à TCG, faculta aos critérios de determinação da condição de combatente. Watkin, por exemplo, considera, *op. cit*., p.25, que o fato de o artigo 44, parágrafo 3º, do PPA ("Combatentes e Prisioneiros de Guerra") praticamente abolir a necessidade de os combatentes envergarem insígnia impõe a necessidade de que os critérios elencados pelo artigo 4º da TCG tenham primazia nessa análise.

[222] International Committee of the Red Cross. *Summary Report of Third Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities*. Geneva, 2005.

[223] Esse dispositivo da TCG tem um caráter meramente indicativo. Ao alinhar algumas "categorias" de civis, o artigo 4º não pretende ser exaustivo, porém não inclui, obviamente, civis envolvidos em atos de hostilidade. O cartão de identificação que esses civis devem usar (o modelo é o Anexo IV da TCG) contém menção específica que o portador não é membro das forças armadas.

[224] De Preux, *op. cit*., pp. 64-65. Em caso de dúvida sobre a identificação dos indivíduos que, tendo cometido ato de hostilidade, são capturados, o artigo 5º da TCG, que dispõe sobre o início e o fim da aplicação da Convenção, estabelece que apenas as categorias alinhadas no artigo 4º gozarão da proteção dessa Convenção "a*té que o seu estatuto seja determinado por tribunal competente*".

Por sua vez, a hipótese de que os contratados privados possam adquirir o estatuto de combatentes não poderia ser dissociada da mecânica segundo a qual se aplicam procedimentos formais para a incorporação de indivíduos às forças armadas. Ao estipular como necessária a etapa de incorporação – em geral, regulada no plano doméstico pela norma do alistamento militar –, o artigo 43 do PPA ("Forças Armadas") convenciona que a coerção configura privilégio da categoria dos combatentes e que, por conseguinte, legitima-se no exercício de mandato outorgado pelo Estado. Em apoio a esse conceito, sobressai o postulado firmado pela Declaração de São Petersburgo de 1868, pelo qual a violência deve ser equilibrada por propósitos eminentemente militares, definidos segundo o interesse prioritário do poder constituído de apenas debilitar as forças inimigas.[225]

Os debates mantidos pelos peritos do CICV expõem o grau de polêmica relativa aos critérios usados para determinar a vinculação dos empregados das CMPs às forças regulares. À primeira vista, seria inconcebível supor que um Estado, ao voluntariamente substituir parte de seu contingente por "soldados privados", não os reconhecesse *ipso facto* como membros de suas forças armadas, conferindo-lhes assim a condição de combatente visto que esses indivíduos não estão engajados em hostilidades particulares.

A manter-se essa tese, a presença de civis nas forças regulares dispensaria atos formais de incorporação, dependendo, primordialmente, das funções que executam.[226] As experiências recentes envolvendo a participação dos contratados privados em zonas de conflito como o Iraque demonstram o contrário. A delegação de funções militares a atores nãoestatais, conquanto represente nível considerado de participação direta nas hostilidades a ponto de neutralizar a imunidade garantida a esses civis, não pode ser reputada como critério conclusivo capaz de determinar sua incorporação automática às forças regulares, conferindo-lhes a imunidade garantida aos combatentes.

Não obstante a possibilidade de os quadros das CMPs serem levados a corte marcial ao abrigo do Uniform Military Code of Justice, adotado na administração Truman em 1951, e apesar de declarações de autoridades dos

---

[225] A Declaração de Renúncia ao Uso, em Tempo de Guerra, de Certos Projéteis Explosivos com Peso Inferior a 400 Gramas, conhecida como a Declaração de São Petersburgo, sintetiza os esforços da comunidade internacional para banir a utilização de munição, como a bala oca, capaz de causar ferimentos atrozes.

[226] International Committee of the Red Cross. *Summary Report of the Third Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities*. Geneva, 2005, pp. 75-76.

EUA equivalendo-os aos militares da ativa, os contratados privados não recebem nenhuma distinção capaz de transformá-los em combatentes. Considerar a participação em ações militares como fator de incorporação automática às forças regulares seria paradoxal, porquanto atribuiria a esses civis um privilégio de beligerância nem mesmo reconhecido pelos governos a que servem por vínculos meramente contratuais.[227]

Articulado à questão da incorporação às forças regulares, opera o princípio da participação direta nas hostilidades, cujos méritos podem ser igualmente sopesados para avaliar o impacto da privatização dos meios coercitivos sobre a implementação do direito internacional humanitário. Na qualidade de civis que executam atividades militares, os empregados das CMPs deixam de dispor da imunidade garantida pelas Convenções de Genebra de 1949. O esboço de tal cenário não será, contudo, tão simples, consideradas as conhecidas dificuldades de tipificação das CMPs. Não havendo linha demarcatória definida entre atividades de apoio, consultoria e combate – indefinição que lhes confere mobilidade operacional, como foi visto no capítulo 2 –, cumpriria definir que ações levadas a termo pelos contratados privados configurariam participação direta, a ponto de os indivíduos envolvidos poderem ser legalmente alvejados, isto é, tornarem-se objetivo militar.

Por sua vez, o princípio da participação direta não é matéria imune de polêmicas, em razão de suas ambiguidades intrínsecas. Seu delineamento é impreciso porque sua interpretação comporta relativa latitude de julgamento, como reconhecem Swinarski e Zimmerman nos comentários feitos ao artigo 43 do PPA.[228] Nesse aspecto, a utilização de parâmetro capaz de mensurar a participação nas hostilidades a partir de uma sequência poderá auxiliar a compreender o nível de envolvimento das CMPs no esforço militar, tendo

---

[227] Cf. o item "A Doutrina do Martelo" do capítulo 2. Declarações dessa natureza, atribuídas ao ex-secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, não serviram, contudo, para propiciar à justiça militar o adequado enquadramento jurídico para as violações perpetradas pelos contratados privados, nem tampouco fomentaram a aplicação do UCMJ (artigos 10 e 11), que prevê sanções para "*persons serving with or accompanying an armed force in the field*". O texto pode ser consultado em www.military-network.com/main_ucmj.

[228] Swinarski e Zimmermann, *op.cit*, p.522, referem-se a essa matéria nos seguintes termos: "*Sans doute y a-t-il là place pour une certaine marge d'appréciation: restreindre cette notion au combat et aux opérations militaires proprement dites serait trop étroit, l'étendre à la totalité de l'effort de guerre serait trop large car, dans une guerre moderne, toute la population participe, dans une certaine mesure, à l'effort de guerre, mais indirectement*".

em mente que a participação direta não pode ser dissociada de todo o processo que viabiliza, pela preparação ou execução, o uso da força.

O princípio da participação direta nas hostilidades se vincula, portanto, à questão da aplicação da força. A relação causal assim estabelecida entre "*os atos que, por sua natureza e propósito, são destinados a atingir concretamente o pessoal e o material das forças armadas*"[229] inimigas e suas consequências imediatas instaura um nexo de força primordial para determinar o momento em que a participação direta nas hostilidades se mostra crítica para o êxito militar – além de ensejar a perda da imunidade assegurada aos civis pelo direito humanitário.[230]

Para a análise dessa matéria, a questão da proximidade com a zona do conflito pode constituir fator indicativo, porém não determinativo, da participação direta.[231] Nos últimos anos, os avanços tecnológicos aplicados ao campo militar possibilitaram ampliar os métodos ofensivos a ponto de ataques serem dirigidos a distância por intermédio de computadores, como a transmissão de bombas lógicas,[232] deflagradas para confundir sinais de navegação aérea com o propósito de provocar, por exemplo, a interrupção do transporte de tropas na zona do conflito.

Parece inegável que, conquanto não utilize força cinética, a guerra eletrônica integra inúmeras operações militares que não envolvem ataque em sentido estrito, mas que influenciam o processo da condução das hostilidades.[233] Em agosto de 2008, o conflito entre a Rússia e a Geórgia sobre a questão da província da Ossétia do Sul foi antecedido, durante duas

---

[229] *Ibidem*, p.633.

[230] A título ilustrativo, cumpriria ressaltar que o artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949 estende indistintamente a imunidade contra ataques a civis e àqueles combatentes que houverem deposto suas armas e assim forem considerados fora de combate em razão de enfermidade, ferimento, detenção ou qualquer outra causa.

[231] Michael N. Schmitt. "Humanitarian Law and Direct Participation in Hostilities by Private Contractors or Civilian Employees". *Chicago Journal of International Law*, vol.5, nº 2, 2004, p.537. Ao referir-se a essa questão, Schmitt também pondera que "*civilians who are an essential link in the conduct of specific missions from great distances are* ***no less directly participating than their counterparts near the battlefront***"(grifou-se).

[232] As chamadas *logic bombs* são inseridas em programas de software por meio de vírus.

[233] Michael N. Schmitt. "Wired warfare: Computer network attack and *jus in bello*". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 84, nº 846, 2002, p.398. O autor considera que ataques perpetrados por rede de computadores representa uma expansão dos meios coercitivos propiciada por avanços tecnológicos. Aduz ainda que "*it challenges existing notions of 'attack', it will also test traditional understanding of combatant status because of the use of typically civilian technology and know-how to conduct military operations via computer*".

semanas, de intenso ataque cibernético por parte de Moscou, que assim interrompeu as comunicações da capital Tbilisi com o resto do país comprometendo gravemente a mobilização coordenada de resposta militar à invasão das tropas russas.[234] A exemplo de outras modalidades de enfrentamento militar, a guerra virtual adquiriu considerável capacidade letal sem que suas trágicas consequências possam ser vivenciadas diretamente por fração dos contingentes.[235]

Visto como parte integrante do esforço de guerra, a participação direta teria, no entendimento de Kalshoven e Zegveld, aplicação assaz restrita atualmente, em contraste com o procedimento adotado durante a Segunda Guerra Mundial pelo qual qualquer contribuição – como a de operários de uma fábrica de munição, por exemplo – era considerada suficiente para que os civis perdessem sua imunidade.[236]

Modernamente, a condução das hostilidades obedece a decisões de planejamento militar, em que os níveis operacional e tático são considerados essenciais para o êxito de uma campanha.[237] A tendência atual de privatizar áreas sensíveis como compilar e processar informações transmitidas por satélites militares aumenta a probabilidade de participação direta de civis, visto que tais atividades são primordiais para o poder ofensivo.[238] Com a atual ampliação do espectro de necessidades militares abrangidas pelo esforço de guerra, atividades tão diversas quanto análise de inteligência tática e transporte de armamentos podem ser alçadas ao nível de participação direta nas hostilidades.

---

[234] *New York Times*, "Before the Gunfire, Cyberattacks", edição de 13.8.2008. O artigo afirma que "*it was the first time a known cyberattack had coincided with a shooting war. Cyberattacks are so inexpensive to mount that they will certainly remain a feature of modern warfare*".

[235] James Der Derian afirma que "*in virtual executions of war, there is a high risk that one learns how to kill but not take responsibility for it, one experiences death but not the tragic consequences of it*". In: "Virtuous war, virtual theory". *International Affairs*, nº 76, vol. 4, 2000, p. 773.

[236] Frits Kalshoven e Liesbeth Zegveld. *Restricciones en la Conducción de la Guerra*. Ginebra: Comité Internacional de La Cruz Roja, 2001, pp.115-116.

[237] Schmitt (2004), p.543, menciona a distinção entre os níveis estratégico, operacional e tático e sua correlação com o princípio da participação direta nas hostilidades.

[238] *Ibidem*, p.546. A questão da condução dos interrogatórios de prisioneiros por civis, como no episódio dos contratados privados na prisão de Abu Ghraib, poderia ser considerada, na opinião de Schmitt, elemento de participação direta nas hostilidades tendo em mente que resultou na obtenção de informações cruciais para a aplicação da força. O mesmo critério seria aplicável às atividades de treinamento e consultoria. Para o autor, estabelecer-se-á a participação direta se houver correlação com a execução de operações de caráter ofensivo.

Dessa forma, interessa sobremaneira aquilatar o impacto que determinada atividade, associada aos preparativos, pode provocar – e de que maneira pode coadjuvar – a aplicação da força com o propósito de atingir objetivos militares.[239] A esse respeito, Sassòli enfatiza que a evidência categórica para estabelecer a participação direta de civis é a dimensão do impacto que determinada atividade militar produz para a sequência das hostilidades.[240]

A tese de que a contribuição ao esforço de guerra – potencialmente viabilizada tanto por pesquisas de cientistas militares quanto pelo trabalho de mecânicos de manutenção – pode confundir-se com a participação direta advém de um equívoco: a insuficiência de distinguir, por um lado, objetivos militares, suscetíveis de serem atacados segundo o princípio da necessidade, de indivíduos que, por outro, podem ser objeto de ataque em virtude do simples exercício de funções profissionais sem influência direta sobre a aplicação da força – como no exemplo dos operários de uma fábrica de munição.[241]

O segundo tópico usado como valoração da participação direta de civis é o aspecto temporal, tal como o define o artigo 51, parágrafo 3º, do PPA ("*pela duração dessa participação*"). Malgrado tratar-se de critério não menos polêmico, o princípio da duração também auxilia a avaliar melhor as ameaças para a proteção das populações civis decorrentes da adjudicação do uso da força para atores nãoestatais.

A controvérsia a respeito decorre do fato de que a extensão temporal da participação direta permanece indefinida, aspecto que enseja interpretações ampliadas sobre o início e a interrupção do envolvimento de civis em conflitos

---

[239] Contratados privados com funções de segurança de instalações civis ou militares são suscetíveis de participação direta nas hostilidades quando rechaçarem ataques armados. Suas ações são indiscerníveis das funções exercidas pelos combatentes. A esse respeito, recorde-se que o artigo 49 do PPA ("Definição de ataques e campo de aplicação") define ataque "*como ato de violência contra o adversário, sejam ofensivos ou defensivos*". A esse respeito, Swinarski e Zimmermann comentam, *op. cit*., p.615, que *"l'attaque, au sens du Protocole, est sans rapport avec la notion d'agression ou de* ***premier recours à la violence***"(grifou-se).

[240] Marco Sassòli. "Targeting: The Scope and Utility of the Concept of Military Objectives for the Protection of Civilians in Contemporary Armed Conflicts". David Wippman e Matthew Evangelista (Org.) *New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts*. New York: Transnational Publishers, 2005, p.201.

[241] Sassòli, *op. cit*., p. 203, suscita questão instigante sobre a peculiaridade de as lideranças políticas, que não são alvos militares *prima facie*, envergarem uniforme em tempo de guerra, como foi o caso das autoridades iraquianas no início da ocupação do país em 2003. O autor pondera que, pelo simples fato de trajar uniformes, alguns líderes civis não poderiam ser alvejados, desde que não estivessem instruindo e orientando diretamente suas forças armadas.

armados. Nesse contexto, os comentaristas do PPA assinalam que a participação direta incluiria, igualmente, o processo de preparativos visando ao combate, bem como o regresso ao ponto de origem (base, acampamento, bivaque) uma vez cessadas as hostilidades.[242] No que concerne ao artigo 13 ("Proteção da população civil") do SPA, equiparado em substância ao artigo 51 do PPA, os comentaristas asseveram que o civil, encerrada sua participação em atos hostis, não poderá ser objeto de ataque enquanto não representar perigo para o adversário.[243]

Em teoria, a combinação que resulta da definição contida em ambos os dispositivos seria demasiado propícia a um regime de intermitência para a participação de civis em hostilidades, circunstância que poderia remover os entraves normativos em favor da legitimação da natureza das atividades dos contratados privados. Certamente, não se trata de debate inédito, mas que adquire relativa originalidade em virtude dos desdobramentos das situações em que o uso da força é mandatado a entidades privadas por consentimento do Estado.

O enquadramento interpretativo, extraído dos dois Protocolos Adicionais para justificar a participação dos contratados privados em conflitos armados, aparentemente poderia sugerir a alternância entre duas condições excludentes – a de civil e a de combatente -, sempre que as conveniências táticas para atingir um objetivo militar assim o determinassem. No contexto da privatização da força, a possibilidade de que civis possam combater e, em seguida, colocar-se ao abrigo das Convenções de Genebra de 1949 – ao passarem a executar, por exemplo, tarefas burocráticas sem impacto sobre o curso das hostilidades – reabre discussão infrutífera sobre se a mobilização e a desmobilização constituem atos de volição individual ou se, ao contrário, representam apanágio exclusivo da autoridade estatal.[244]

---

[242] Swinarski e Zimmermann, *op. cit*., pp. 633-634, afirmam que "*par participation directe, il faut donc entendre les actes de guerre que leur nature ou leur but destinent à frapper concrètement le personnel et le matériel des forces armées diverses. C'est seulement pendant cette participation que le civil perd son immunité et devient un objectif licite. Il semble que le mot 'hostilités' ne couvre pas seulement le temps où le civil se sert d'une arme, mais aussi, par exemple, le temps pendant lequel il la porte, ainsi que les situations où le civil se livre à des actes hostiles sans se servir d'une arme*".

[243] *Ibidem*, p. 1475.

[244] *Ibidem*, p. 521. A questão da desmobilização parece ser resolvida de maneira que "*toute interprétation qui permettait aux combattants de l'article 43 de se 'démobiliser' à leur gré pour retrouver leur statut de civils, quitte à reprendre leur statut de combattants lorsque la situation se modifie ou lorsque les operations militaires le veulent, aboutirait à annuler tout le progrès realisé par cet article*".

Nesse cenário, o aspecto temporal da participação direta impõe, portanto, dificuldades flagrantes à proteção dos civis à medida que, o instante da desvinculação dos combates não sendo prontamente identificável por forças adversárias, aumentam as probabilidades de civis serem atingidos por acidente no decurso de um ataque. O potencial de violação dos postulados do DIH poderá ser expandido sempre que a distinção entre combatentes e a população civil permanecer sujeita a ambiguidades, como na situação em que o emprego da força é confiado a agentes nãoestatais.

3.3 O Artigo 4º da Terceira Convenção de Genebra: os quatro critérios da Haia

As deliberações da Segunda Conferência da Paz da Haia de 1907 para definir os parâmetros de condução das hostilidades sofreram influência significativa de duas percepções antagônicas sobre como deveria ser aferida a legitimidade do estatuto de combatente. À época, foram defendidos dois postulados: a imperatividade do controle sobre a composição das forças regulares, de modo que o fervor patriótico pudesse ser canalizado em benefício do poder estatal; e a necessidade de preservar o direito individual de repelir forças invasoras, visto como possível contraponto à transferência do uso da força à esfera exclusiva do Estado.[245] Howard pondera que tal antinomia conceitual permanece como deficiência normativa na raiz das noções contemporâneas de beligerância.[246]

O relativo equilíbrio entre essas tendências antinômicas[247] – paradoxalmente aproximadas pelo interesse comum de procurar outorgar legitimidade à classe de

---

[245] Adam Roberts."Land Warfare: From Hague to Nuremberg". Michael Howard (Org.) *The Laws of War: Constraints on Warfare in the Western World*. New York: Yale University Press, 1994, pp.121-122. Roberts enfatiza que a Segunda Conferência da Haia herdara essa divergência da Primeira Conferência de 1899: "*The negotiators at the Hague in 1899, and again, in 1907, considered it at great length. Some argued that armed resistance was the inalienable right of the inhabitants of small countries brutally invaded; others that resistance merely prolonged war and confused otherwise clear distinctions between soldiers and civilians*".

[246] Michael Howard. "Constraints in Warfare". *The Laws of War: Constraints on Warfare in the Western World*. New Haven: Yale University Press, 1994, p. 11.

[247] Watkin, *op. cit*., pp. 19-22, especula que a questão da definição do estatuto de combatente sofreu a influência histórica tanto do pensamento de Sun Tzu, para quem os métodos de combate deviam basear-se em movimentos alternados de confronto e evasão, quanto no de Clausewitz, que privilegiava o modelo de guerra de enfrentamento direto e compacto, com forte ênfase na utilização de infantaria e armamentos.

combatentes – foi, em certa medida, instituído pelo compromisso alcançado no Regulamento anexo da Convenção IV da Haia de 1907 relativa às leis e usos da guerra terrestre. Por conseguinte, ficou estabelecido que as forças armadas nacionais pudessem ser compostas de milicianos e voluntários. Esse instrumento categoriza com maior precisão a qualidade de beligerante, assim ampliada além dos limites de competência das forças regulares, para milícias e brigadas voluntárias, contanto que quatro critérios fossem preenchidos: atuar sob a responsabilidade de um superior; envergar sinal distintivo fixo e reconhecível a distância; carregar armas ostensivamente; e subordinar suas operações às leis e aos costumes da guerra.[248] A escolha dos critérios da Haia para examinar a condição dos contratados privados se justifica, portanto, porque tais postulados definem a situação em que a coerção é empregada por agentes sem vínculos diretos com as forças armadas.

Não obstante haverem sido incorporadas pelo Regulamento da Haia, as orientações divergentes sobre a quem e em que grau conferir legitimidade de combate obstruíram os esforços de obter codificação mais assertiva com respeito à participação nas hostilidades. A cláusula de Martens[249] poderia ser interpretada não apenas como demonstração de magnanimidade para ampliar a proteção de civis em tempo de guerra, senão também como a utilização de norma de *jus cogens*, baseada nas "*leis da humanidade e nas exigências da consciência pública*", para transpor o impasse gerado por percepções opostas quanto à elegibilidade de diferentes atores armados à proteção pelo direito humanitário.[250]

---

[248] Sassòli e Bouvier, *op. cit*., p.402. O artigo 1º do Regulamento da Haia de 1907 estabelece que "*les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes: i) d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés; ii) d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance; iii) de porter les armes ouvertement; iv) de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre. Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'armée*". O artigo 3º também alude ao fato que "*en cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre*".

[249] Assim denominada em homenagem a seu formulador e presidente da CH, o delegado russo Fiodor Fiodorovitch Martens.

[250] Vicente Chétail. "The contribution of the International Court of Justice to international humanitarian law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 85, nº 850, 2003, p. 257. Para Chétail, a cláusula de Martens representa "*a customary rule and is therefore of normative status, regulating State conduct despite the absence of any particular rule*". A cláusula de Martens foi incorporada ao artigo 63 da PCG, ao artigo 62 da SCG, ao artigo 142 da TCG e, finalmente, ao artigo 158 da QCG. Tais dispositivos possuem a mesma redação, referem-se a "*the laws of humanity and the dictates of the public conscience*", além de estipularem que a denúncia desses intrumentos não implica a ab-rogação das obrigações das Altas Partes Contratantes quanto à condução das hostilidades.

Assim, parece inatacável o fato de que os quatro critérios da Haia, reforçados pela Convenção de 1907, contribuíram para consolidar a base da proteção às populações civis, bem como serviram de parâmetro para definir os efeitos do uso da força letal por milicianos e voluntários. O papel estratégico e político desempenhado pelos movimentos de resistência em favor das tropas aliadas na Segunda Guerra Mundial reforçou a percepção de que a autoridade dessas instâncias para empregar a força em nome do Estado deveria ser resguardada.[251]

Ao incorporar os quatro postulados da Haia, a descrição alinhada pelo artigo 4º da TCG merece ser examinada no âmbito da alienação do uso da força, porquanto diz respeito aos membros de milícias e movimentos de resistência que, mesmo não pertencendo às forças regulares, são elegíveis ao estatuto de combatente. A aproximação com a situação dos contratados privados é cabível haja vista que tal dispositivo da TCG não faz senão estender a grupos armados fora da alçada direta do poder estatal os direitos e os deveres da guerra que incidem, prioritariamente, sobre os integrantes dos exércitos nacionais.

Analisar o alcance das funções dos contratados privados e suas implicações para as leis e os costumes da guerra implica, forçosamente, buscar definir a viabilidade de civis se transformarem em beligerantes, sem o cumprimento de procedimentos legais e administrativos como a conscrição. Apesar da relativa dificuldade de ser contextualizado, o advento das CMPs não inviabiliza o sistema normativo do direito humanitário, estruturado a partir da distinção seminal entre combatentes e civis.

O artigo 4º, subparágrafo 1º, versa sobre o status *de jure* do combatente, isto é, concede esse estatuto pelo vínculo direto criado com a incorporação formal às forças regulares do Estado. No subparágrafo 2º do referido artigo, a TCG delineia o perfil do combatente a partir da natureza das ações empreendidas por determinado grupo – nesse caso, por milicianos, voluntários e integrantes de movimentos de resistência.

Tendo em consideração esses aspectos, conceber uma situação em que os contratados privados pudessem beneficiar-se da proteção do DIH na qualidade de combatentes configura uma impossibilidade prática: a ausência de ato administrativo formal, como o do alistamento, simboliza o

[251] Roberts, *op. cit*, p. 133.

reconhecimento pelo Estado de que esses indivíduos não fazem jus à qualificação consubstanciada na TCG, conquanto, não raro, desempenhem funções indistinguíveis daquelas a cargo dos contingentes armados do Estado. O fato, no entanto, de as companhias militares privadas – de identidade essencialmente civil pelos métodos de contratação, supervisão, punição e demissão de seus empregados – executarem atividades de prerrogativa, outrora exclusiva, das forças regulares não as transmutaria, *ipso facto*, em unidades militares dos exércitos nacionais em cujo apoio costumam atuar.

Outro aspecto de relevância diz respeito à questão de como se deve processar a incorporação de milícias às forças armadas regulares. Por seu turno, o artigo 43, parágrafo 3º, do PPA ("Forças armadas") estabelece[252] que caberá aos Estados confirmar, por ato formal, a incorporação a suas forças regulares e, posteriormente, notificar às demais partes no conflito sobre tal decisão como etapa fundamental no processo de aquisição do estatuto de combatente. Swinarski e Zimmermann argumentam que, inclusive nos casos em que a legislação interna prevê a incorporação automática das forças da ordem ao exército nacional, a comunicação às partes é imperativa "*de maneira que não haja confusão da parte do adversário*", não descuidando da necessidade de que os membros assim integrados também enverguem uniformes.[253]

O caráter mandatório da incorporação e da notificação possui, portanto, a propriedade de excluir todos quantos não tiverem sido formalmente integrados, circunstância que qualifica como civis aqueles indivíduos que, em tais condições, participarem diretamente das hostilidades. Nessa ordem de ideias, parece inconcebível que, ao ser exigido dos Estados o cumprimento de procedimentos formais para a afiliação de integrantes às suas forças regulares, os quadros das CMPs sejam dispensados dessa formalidade. Não se sustentam os argumentos capazes de favorecer a extensão do estatuto de combatente aos membros das CMPs com base na celebração de contratos de prestação de serviços – situação

---

[252] Esse dispositivo do PPA determina que "*sempre que uma Parte em conflito incorpore às suas Forças Armadas um organismo paramilitar ou um serviço armado encarregado de velar pela ordem pública, deverá notificá-lo às outras partes em conflito*".

[253] Christophe Swinarski e Bruno Zimmermann (Org.). *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1997 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*. Genève: Martinus Nijhoff, 1986. Além do requisito da notificação, a questão do uniforme também é enfatizada neste comentário: "*En conclusion, peuvent être membres des forces armées les éléments de maintien de l'ordre en uniforme pour lesquels notification a été faite, afin qu'il n'y ait pas de confusion de la part de l'adversaire*", p. 523.

que se torna menos evidente e, por conseguinte, mais complexa à medida que os vínculos empregatícios se ramificam pela prática, tão frequente no âmbito da privatização da força, de recorrer à subcontratação.

Em princípio, a aparente flexibilidade exposta pelo artigo 44 do PPA ("Combatentes e prisioneiros de guerra") poderia servir para acomodar a situação das CMPs, sobretudo as de combate, cujos funcionários são obrigados a usar armas em virtude de suas funções. Sucede, porém, que a natureza excepcional desse dispositivo, além das circunstâncias históricas de sua elaboração, não pode ser interpretada de modo a outorgar prerrogativa de beligerância. Os quatro critérios da Haia são assim consolidados pelo compromisso alcançado na Conferência Diplomática de 1949 de consagrá-los na Terceira Convenção de Genebra – e posteriormente pelas tratativas para a adoção dos Protocolos Adicionais de 1977 – como avanço doutrinário significativo de incorporação das experiências da Segunda Guerra Mundial relativas aos movimentos de resistência.[254]

3.3.1 A Linha de Comando

A existência de linha de comando é condição essencial para preservar a disciplina de uma organização militar, além de servir de anteparo contra eventuais violações ao direito dos conflitos. A questão da subordinação a linha de comando identificável exclui a possibilidade de atuação em capacidade individual ao estipular a necessidade de que a participação nas hostilidades seja estruturada conforme padrões característicos das forças armadas: disciplina, hierarquia e responsabilidade. Tal condição é considerada preliminar para que essa categoria de combatentes possa habilitar-se a dispor do estatuto de prisioneiro de guerra.[255] Para efeito de identificação da condição de

[254] Jean De Preux. *Commentary. III Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2006, pp. 50-51. De Preux assim pormenoriza as divisões que suscitou o debate sobre a questão dos *partisans*: "*During the preparatory work for the Conference, and even during the Conference itself, two schools of thought were observed. Some delegates considered that partisans should have to fulfil conditions even stricter than those laid down by the Hague Regulations in order to benefit by the provisions of the Convention. On the other hand, other experts or delegates held the view that resistance movements should be given more latitude. The problem was finally solved by the assimilation of resistance movements to militias and corps of volunteers 'not forming part of the armed forces' of a Party to the conflict*".

[255] *Ibidem*, pp.58-59.

combatente, não é mandatório que o comando seja exercido por membro das forças regulares. Nesse caso, a liderança, entendida como a responsabilidade pelas ações empreendidas sob instrução assim como por aquelas que o comandante não terá sido capaz de evitar, deve sintetizar o conjunto de competências comparáveis àquelas do comandante militar.[256]

Não se ignora o postulado de que os combatentes devem atuar dentro de parâmetros hierárquicos definidos, constantemente submetidos à supervisão dos escalões superiores. O modelo de cadeia de comando, decalcado pelas CMPs, pode induzir a analogias equivocadas de que, nesse aspecto, os contratados privados seriam combatentes e, portanto, elegíveis à condição de prisioneiros de guerra. Com efeito, o alcance desse dispositivo da TCG é, igualmente, eliminar a eventualidade de participação individual, aspecto que, à primeira vista, poderia ser vantajoso para entidades com o avançado nível de organização das CMPs.

A aplicação do critério da linha de comando aos contratados privados pode se valer do contraste analítico estabelecido com a situação de efetivos nacionais cedidos às missões das Nações Unidas. As dificuldades de exercer controle sobre o trabalho dos contratados privados no terreno podem ser realçadas pelo relatório publicado em 2005 sobre o abuso e a exploração sexual de menores pelos capacetes azuis.[257] Quando comparados aos entraves para coibir violações de direitos humanos e de direito humanitário perpetradas pelas próprias forças regulares no contexto de iniciativas multilaterais, das quais se espera atuem de acordo com o devido arcabouço legal e administrativo, os obstáculos para punir as transgressões dos funcionários das CMPs expõem o potencial de ameaça da delegação do uso da força a agentes privados sem os limites da disciplina e da subordinação a superiores hierárquicos militares.[258]

Ao suplementarem o artigo 4º da TCG, os artigos 86 e 87 do PPA (respectivamente, "Omissões" e "Deveres dos comandantes") impõem ao

---

[256] De Preux, *op. cit*., p.59.

[257] United Nations. *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations*. Documento A/59/710, de 24.3.2005.

[258] Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, de junho de 2005. O expediente avalia a sessão pública do CSNU, realizada em 31.1.2005, sobre a questão do abuso e exploração sexuais no contexto de missões de paz da ONU e enfatiza que, inclusive no âmbito de contingentes profissionais, a disciplina é mantida precariamente, dando azo a atos violentos e desmandos nas fileiras da tropa.

comandante a responsabilidade, por ação ou por omissão, para suprimir eventuais transgressões por parte de seus subordinados. Nesse ponto, o critério da responsabilização dos superiores na hierarquia militar serve para assegurar a coesão nas fileiras e a obediência que toda organização militar deve prestar, coletivamente, aos princípios do direito internacional humanitário.

A semelhança, em termos operacionais, entre combatentes e contratados privados encobre o fulcro do problema: a assimetria entre a debilidade das punições adotadas pelas corporações do setor militar privado, de um lado, e, de outro, as imposições de ordem disciplinar próprias das forças armadas. O nível de imputação e responsabilização no contexto do emprego da coerção apresenta desequilíbrio flagrante nas esferas pública e privada. O descompasso entre a cominação de multa para os contratados privados e a condenação do militar em corte marcial inviabilizaria estender o privilégio de beligerância aos funcionários das CMPs.

3.3.2 As Insígnias

Considerado um dos aspectos mais polêmicos no esforço de distinguir combatentes de civis em virtude da sua imprecisão**,** o segundo critério definidor consubstanciado no artigo 4º da TCG diz respeito aos sinais, como insígnias e emblemas, capazes de estabelecer tal distinção a distância. Ademais, esse critério é essencial para a preservação da lealdade durante as hostilidades.

Historicamente, a questão se relaciona com a necessidade de que os integrantes de milícias e movimentos de resistência fossem identificados como combatentes da mesma forma como os membros das forças armadas, haja vista que a insígnia deve ser detectada à mesma distância que permita identificar o fardamento de combate, considerando que a utilização de emblemas serviria para suprir a ausência do uniforme. Os enfrentamentos durante a Segunda Guerra Mundial expuseram a população civil a paroxismo de violência inclusive em virtude dos métodos escolhidos pelas lideranças políticas aliadas de recorrerem aos movimentos de resistência em territórios ocupados. O imperativo tático de exaurir as forças inimigas dessa forma contribuiu para, não raro, neutralizar a distinção entre soldados e civis.[259]

---

[259]Adam Roberts."Land Warfare: from Hague to Nuremberg". Michael Howard (Org.). *The Laws of War: Constraints on Warfare in the Western World*. New Haven: Yale University Press, 1994, p.131. Roberts assevera que "*the worst outrages of the Second World War arose, not in relation to soldiers, but in relation to civilians. Churchill and others placed great reliance on three methods of grinding the enemy down before land assault: bombing, blockade, and resistance movements. All three methods put civilians in the front line*".

A imprecisão da terminologia sobre quão fixa e quão distante a insígnia deve ser reconhecível se acentua quando aplicada à situação dos contratados privados. Em virtude de a notificação recíproca dos emblemas não ser mandatória – permanecendo a critério das partes fazê-lo por intermédio do CICV –, a Potência detentora não disporá de elementos para determinar, sem demora, a condição legal do contratado privado que vier a ser capturado. A situação assim suscitada pela alienação dos meios coercitivos não significa, contudo, que os contratados privados não possam ser beneficiados, à falta de tratamento mais favorável ao abrigo das Convenções de Genebra de 1949, pelo artigo 75 do PPA ("Garantias fundamentais"). A atuação desses atores nãoestatais armados, em comandos e unidades de elite especiais, cuja mobilidade e letalidade são exponenciados pela habilidade de confundir-se à população civil, agrava as dificuldades da distinção pelo falta de emblemas. Mesmo nesse caso, a impossibilidade de reivindicar o estatuto de prisioneiro não será empecilho a que recebam tratamento humanitário.[260]

Em primeira análise, a condição dos empregados das CMPs poderia assemelhar-se à situação de milicianos. Apesar de a identificação desses grupos como combatentes nem sempre haver obedecido a padrões convencionais – sinais como boinas, braçadeiras, lenços ou tufos de folhas eram usados irregularmente -, a ausência de emblemas distintivos de beligerância no caso dos contratados privados acentua sua precariedade legal.[261]

Atualmente, os procedimentos observados a esse respeito pelas autoridades militares dos EUA, sobretudo no Iraque onde se concentra grande

---

[260] Swinarski e Zimmermann, *op. cit*., p. 894. Na seção destinada ao mercenarismo, os autores sublinham que "*toute personne qui, ayant pris part à des hostilités, n'a pas droit au statut de prisonnier de guerre et ne bénéficie pas d'un traitement plus favorable conformément à la IVème Convention a droit, en tout temps, à la protection de l'article 75*".

[261] De Preux, *op. cit*., p. 60. Não há definição sobre as dimensões e o formato dos distintivos identificadores dos combatentes referidos no artigo 4º, alínea (a), subparágrafo 2º. O CICV manifestou, em muitas ocasiões, o desejo de que essa questão pudesse ser regulada ao abrigo do artigo 6º da TCG ("Acordos especiais"). O interesse do CICV é que a insígnia desses combatentes fosse estabelecida em texto convencional (como, por exemplo, uma braçadeira de cor e tamanho convencionados) para restringir a margem de interpretação, que perdura até hoje, da frase "*reconhecível a distância*". O *Comentário* acrescenta ainda que "*such a sign need not necessarily be an arm-band. It may be a cap (although this may frequently be taken off and does not seem fully adequate), a coat, a shirt, an emblem or a coloured sign worn on the chest. If the partisans are on board a vehicle or an engine of war, tank, aeroplane or boat, the distinctive sign must of course be shown on the vehicle concerned. This is in line with the long-established regulations of international law regarding the flag in the case of war at sea*".

parte das atividades de terceirização da violência, pouco contribuem para melhor definir o perfil do contratado privado. A indumentária dos integrantes das CMPs é inspirada em uniformes militares de camuflagem, aspecto que agudiza a dificuldade de distinguir tais funcionários civis dos membros das forças armadas estacionadas na zona do conflito. Tal situação pode prestar-se a graves equívocos, em virtude da curiosa subversão aos postulados das Convenções de Genebra de 1949 decorrente da prática recente de utilizar insígnias para, ironicamente, identificar os civis.[262] A questão da legitimidade para o combate conferida pelo uso de insígnias – indicativas de que o combatente pertence a uma das partes no conflito e atua sob mandato público – é ampliada pelo artigo 44, parágrafo 3º, do PPA ("Combatentes e prisioneiros de guerra"), cuja orientação é considerada por alguns signatários como sendo relativamente permissiva quanto aos critérios de determinação do estatuto de combatente.[263]

Ao reconhecer que "*há situações nos conflitos armados em que, em razão da natureza das hostilidades, um combatente armado não logra distinguir-se da população civil*", tal dispositivo do PPA confirma a centralidade desse critério para o processo de validação da autoridade do combatente, pois injunções variadas, como a exiguidade de tempo, com torná-lo prescindível, emaranham as linhas de distinção entre combatentes e civis – insuficiência que o critério da exibição das armas, aplicado isoladamente, não logra eliminar no caso da adjudicação da força a atores nãoestatais. Nesse contexto, o PPA tem sido objeto de críticas porque, alegadamente, relaxaria o rigor a que milicianos devem estar submetidos na hipótese de buscarem adquirir privilégio de beligerância, circunstância aplicável à condição dos contratados privados.

---

[262] O Departamento do Exército dos EUA costuma distribuir alguns itens de segurança, como capacetes e coletes, entre os funcionários das CMPs. Além disso, criou insígnia especial (triângulos de cor-verde, com as iniciais *U.S.* bordadas em relevo, afixados à manga esquerda) para identificar o portador como civil. Cf. *The United States Department of the Army. Pamphlet 690-47: Civilian Employee Deployment Guide*. November 1995. O texto pode ser consultado em www.hq.usace.army.mil/cere/civiliandeploymentguide.htm.

[263] Swinarski e Zimmermann, *op. cit*., p. 537. O artigo 44 do PPA é visto pelo Reino Unido como dispositivo que afrouxa os padrões definidores da condição de combatente. Ao assiná-lo, o governo britânico fez a ressalva de que "*the situation described in the second sentence of paragraph 3 of Article 44 can exist only in occupied territory (...)*". Os autores também aludem ao fato de que os EUA ainda não ratificaram o Primeiro Protocolo Adicional por considerá-lo um risco à integridade de seus combatentes em virtude de o dispositivo apresentar linguagem considerada demasiadamente flexível e porosa.

Dessa maneira, termina por se instaurar correlação previsível entre dois dos critérios da Haia: o das insígnias e o da exibição das armas, de vez que esse último não bastaria para, isoladamente, outorgar o estatuto de combatente aos contratados privados. Vista desse prisma, a situação indica que, em virtude de não serem identificados da mesma forma como os integrantes das forças regulares, os quadros das CMPs são excluídos do âmbito da proteção das Convenções de Genebra de 1949 pelo uso da força.

Para efeito de categorização, a aplicação do critério das insígnias demonstra que a inexistência de vínculos formais com as forças regulares veda aos contratados privados a possibilidade de adquirir a condição de combatente – evidência dos riscos que a alienação do uso da força representa para o primado da distinção entre civis e combatentes. Ademais, tendo em conta que a supressão desse critério – ou o impedimento temporário de sua aplicação – não seria inteiramente suprida pelo princípio da exibição das armas, fica patenteado que a articulação dos dois critérios se mostra fundamental para determinar a situação dos quadros das CMPs no que tange à aplicação da força.[264]

3.3.3 A Exibição das Armas

No PPA, o terceiro critério da Haia figura como um *caveat* à necessidade de que os combatentes sejam identificados pelo uso de insígnias. Não sendo isso possível, o artigo 44 estipula que os combatentes exibam suas armas como indicação distintiva de suas funções na zona do conflito. Tal critério opera de maneira complementar – e não se substitui, é preciso frisar – ao critério anterior, porquanto ambos servem ao propósito de proteger os civis, distinguindo-os dos beligerantes. O preceito de que as armas devem ser expostas para assegurar a eficácia desse critério suscita questionamento sobre a mensuração da distância requerida para a exposição das armas em conflitos crescentemente caracterizados pela sofisticação dos equipamentos, como dispositivos de visão noturna. A ideia de que a visibilidade possa estar

---

[264] *Ibidem*, p. 542. Os autores salientam que o critério da exibição das armas pode ser afetado pela necessidade de que determinado tipo de armamento seja ocultado da vista do inimigo: "*la formule du port ouvert des armes et du déploiement ne donne en revanche pas de réponse adéquate dans le cas où le combattant en tenue civile se sert d'une arme dont l'efficacité exige qu'elle ne soit pas décelée prématurément.(...)* ***Seul le port d'un signe distinctif permet alors à des combattants de se distinguer de la population civile***"(grifou-se).

condicionada ao grau de avanço tecnológico propiciado aos combatentes se mostra assaz problemática para a aplicação da reciprocidade estipulada pelos princípios do direito internacional humanitário.

Ademais, importa averiguar se, ante a incorporação de inovações tecnológicas militares ao planejamento dos conflitos modernos, perduraria a necessidade de que as armas sejam expostas ininterruptamente, tendo em conta que o manejo de sistemas cibernéticos também poderia representar participação direta nas hostilidades. De fato, o risco de ênfase excessiva nesse critério como indício de beligerância seria o de restringir, irrealisticamente, as situações de envolvimento direto com a dinâmica do emprego da força.

A flexibilidade operacional das CMPs, atribuível à sua capacidade de desempenhar tarefas em qualquer ponto das zonas em conflito, requer que seus quadros exerçam funções em que a utilização de armas é mandatória. Essa exigência não os credenciaria, porém, a atuar como combatentes sob a proteção das Convenções de Genebra de 1949. Nas considerações sobre a matéria, de Preux esclarece[265] que a preocupação substrata a esse dispositivo é exatamente evitar a dubiedade da situação em que civis, por ato de perfídia, venham a abrir fogo contra combatentes e, agindo assim, impeçam que o embate seja travado com lealdade ao eliminar a distinção seminal entre combatentes e nãocombatentes.

3.3.4 As Leis e os Costumes da Guerra

Em princípio, conduzir-se conforme as leis e costumes da guerra não parece impor obstáculo a que os contratados privados possam obter o estatuto de combatente. Em termos absolutos, o quarto critério da Haia, quando e se aplicado uniformemente, não deveria motivar controvérsias, visto que diz respeito ao cumprimento de acordos internacionais que proíbem o emprego de certas armas (como o gás asfixiante). Ao abrigo desse critério, operam igualmente os conceitos de proporcionalidade, usado para minorar o sofrimento na execução de objetivos estratégicos, e de reciprocidade, que, à falta de regras positivadas, apela aos valores morais da consciência humana e serve de poderoso catalisador da aplicação do DIH.[266]

---

[265] De Preux, *op. cit*., p. 61. A questão, sublinha o comentarista, não implica limitar o recurso ao papel estratégico assegurado pelas Convenções de Genebra ao fator-surpresa como expediente aceitável no contexto das hostilidades.

[266] *Ibidem,* p.61.

Sucede, no entanto, que o recurso à privatização da força impõe realidade um pouco diversa, considerando que a observância desse conceito pode ficar a talante dos contratados privados. A julgar pelo fato que os Estados facultam às CMPs o emprego da coerção, a simetria exigida na aplicação dos preceitos da proporcionalidade e da reciprocidade se vê comprometida pela ausência de controle sobre o trabalho desses atores nãoestatais.

A distinção entre civis e combatentes, considerada fundamental pela codificação das leis e costumes da guerra, termina por ser ignorada pela razão de ser da privatização da violência.[267] Trata-se de aspecto a que os dirigentes das CMPs se têm mostrado atentos – motivados pela repercussão negativa dos desmandos perpetrados por seus quadros na aplicação da força – com a divulgação de "código de conduta" destinado a assegurar padrões éticos e legais para a atuação dos contratados privados.[268] Não obstante a importância de regulamentar o seu comportamento profissional, essa iniciativa não esclarece como as CMPs poderão evitar a contradição de auto-regular-se sem afetar seus interesses comerciais e a credibilidade dos seus mecanismos internos de controle e sanção.

3.4 Os Contratados Privados: mercenários?

A terminologia empregada pelo direito internacional humanitário para definir o mercenarismo é extraída do artigo 47 do PPA ("Mercenários"), não havendo menções à matéria nas quatro Convenções de Genebra de 1949, nem tampouco no Segundo

---

[267] Swinarski e Zimmermann, *op. cit*., pp.608-609, sublinham o teor do artigo 48 do PPA ("Regra fundamental"): "*C'est ici que se trouve confirmée la règle fondamentale de la protection et de la distinction, sur laquelle est fondée la codification des lois et coutumes de la guerre. Tel qu'il a été adopté, cet article a le grand avantage d'établir clairement la règle selon laquelle une distinction doit toujours être faite entre la population civile et les combattants*".

[268] A International Peace Operations Association, entidade privada que congrega e advoga os interesses das maiores CMPs, elaborou, em 2006, versão atualizada do código de conduta que insta seus membros a respeitar diplomas internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Convenções de Genebra de 1949. Trata-se, claramente, de iniciativa destinada a melhorar a imagem pública das corporações do setor, mas que merece ser citada pelo esforço de estipular padrões mínimos de conduta durante as hostilidades. O texto pode ser consultado em www.ipoaonline.org/php/index2.php.

Protocolo Adicional.[269] A aproximação terminológica entre o fenômeno dos contratados privados e a prática do mercenarismo pode ser explicada pelo entendimento de que a motivação pecuniária – ao invés do patriotismo ou da lealdade ideológica – é traço comum a ambas as situações, tendo em vista que o termo empregado para nomear os funcionários das CMPs ainda não disporia de nomenclatura descritiva apropriada em instrumentos legais internacionais.[270]

O ineditismo da prática da alienação do uso da força poderia servir à argumentação de que o conceito legal de mercenário, tal como definido pelo DIH, não teria evoluído o suficiente para abranger os novos desdobramentos relativos ao desempenho de funções militares por atores nãoestatais, aspecto que explicaria a existência de alegado vácuo jurídico com respeito às atividades das CMPs. A ideia da obsolescência do direito internacional humanitário para coibir o fenômeno da adjudicação do uso da força atende, acima de tudo, à conveniência de acomodar os interesses do setor militar privado e dos governos desejosos de se posicionar fora do alcance das sanções dos instrumentos legais pertinentes.

Os quadros das CMPs executam atividades que os tornam inelegíveis à proteção concedida pela TCG aos combatentes. São agentes que, com

---

[269] O artigo 47 define o mercenário como a pessoa: "i) *que tenha sido especialmente recrutada, no local ou no estrangeiro, a fim de combater em um conflito armado; ii) que, de fato, tome parte direta nas hostilidades; iii) que tome parte nas hostilidades motivada essencialmente pelo desejo de obter um ganho pessoal, e de fato lhe tenha sido efetivamente feita a promessa, por uma Parte em conflito ou em nome dela, de uma retribuição material consideravelmente superior à prometida ou paga aos combatentes de postos e funções semelhantes nas Forças Armadas dessa Parte; iv) que não seja nacional de uma Parte em conflito nem residente em um território controlado por uma Parte em conflito; v) que não seja membro das Forças Armadas de uma Parte em conflito; e vi) que não tenha sido enviada em missão oficial como membro de suas Forças Armadas por um Estado que não é Parte em conflito*". Ademais, Gillard, *op.cit*., p.562, sublinha, do ponto de vista estritamente legal, a natureza um tanto tautológica do artigo 47 e aduz que "*a person who is not a member of a state's armed forces – or of a militia or volunteer corps meeting the conditions of article 4(A)(2) of the Third Geneva Convention – who takes direct part in hostilities, is an 'unlawful combattant' and is not entitled to prisoner-of- war status in any event if captured.* ***The sole contribution of article 47 to the regulation of mercenaries has been to provide a definition that was subsequently used, with some minor changes, in the specialized conventions***" (grifou-se).

[270] Katherine Fallah. "Corporate Actors: the Legal Status of Mercenaries in Armed Conflict". *Private Military Companies*. Geneva: International Review of the Red Cross, vol. 88, nº 863, 2006, p.602. A ensaísta aponta que "*it is critical to note that the term 'private military contractor' is one of art rather than law – no international legal instruments make reference to or define the term*".

mandato estatal para executar funções militares, acabam destituídos *ipso facto* da imunidade assegurada aos civis, mas que não adquirem a condição de combatentes. Essa é a razão pela qual, dentro do conjunto normativo do PPA, o artigo 47 sobressai em virtude de sua linguagem vincadamente restritiva quanto à prática do mercenarismo.

Esse dispositivo institui, liminarmente, que o mercenário não terá direito ao estatuto de combatente e, por conseguinte, ao de prisioneiro de guerra.[271] Excluídos da categoria de combatentes, os contratados privados poderão ser julgados como criminosos comuns à falta de legislação específica que criminalize a prática do mercenarismo – a exemplo do que ocorre com civis que participam das hostilidades. Em conjunto normativo instaurado para garantir direitos e humanizar os conflitos armados, o tratamento dispensado pelo PPA à questão do mercenarismo avulta como peculiar, pois demonstra o alcance da gravidade das eventuais violações ao direito humanitário no âmbito do uso da força por atores privados.[272]

Contrastada aos seis critérios definidores do artigo 47 do PPA, a condição dos contratados privados é comparável à de mercenários. A questão da nacionalidade costuma ser evocada como prova da falta de efeito prático desse dispositivo, afetando assim o alcance legal do artigo como parâmetro normativo para a situação em que os funcionários das CMPs forem nacionais de uma das partes no conflito ou residentes de território controlado por uma das partes em conflito. Sucede, porém, que parece tratar-se de distinção arbitrária definir o mercenarismo unicamente conforme a origem de seus

---

[271] Leslie Green. *The Contemporary Law of Armed Conflict*. Manchester: Manchester University Press, 2000, pp.114-115. Green detecta nessa questão uma violação flagrante ao caráter não discriminatório do direito internacional humanitário.

[272] Swinarski e Zimmermann*, op. cit*., pp. 584-586. De fato, a redação do artigo 47 menciona que "*o mercenário não terá direito ao estatuto de prisioneiro de guerra*". Esse dispositivo *permite* que as Partes deneguem esse privilégio, mas não *impede* que venham a fazê-lo. A esse respeito, registra-se o caso do governo do Irã que teria outorgado esse estatuto a nacionais de terceiros países capturados durante a guerra com o Iraque em 1988. O fato é citado pela consultora jurídica do CICV, Emanuela Gillard, *op.cit*., pp. 563-564. A proteção devida aos indivíduos suspeitos de mercenarismo será garantida pelo artigo 45 do PPA ("Proteção das pessoas que tomaram parte nas hostilidades"), até que tribunal competente estabeleça o seu verdadeiro estatuto. Na hipótese de ficar comprovada sua condição de mercenário, o mercenário será criminalizado, a exemplo dos civis, por delitos decorrentes da participação nas hostilidades. O inculpamento pelo crime de mercenarismo será factível quando existir legislação específica interna que penalize tal prática, sem prejuízo da aplicação dos artigos 75 do PPA e 4º do SPA ("Garantias fundamentais").

praticantes.[273] As disposições do artigo 47 são igualmente relevantes à medida que servem de referência normativa às duas convenções internacionais sobre a matéria.[274]

Com respeito aos conflitos armados sem caráter internacional, em cujo âmbito a atuação de contratados privados se tem notabilizado nos últimos anos em virtude da multiplicação das conflagrações intraestatais, a proteção dos quadros das CMPs capturados será equivalente àquela outorgada aos mercenários pela aplicação do artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949, bem como pelos dispositivos sobre garantias fundamentais alinhados no artigo 4º do SPA ("Garantias fundamentais").[275]

3.5 Apontamentos Finais

O surgimento das companhias militares privadas e a participação crescente de seus quadros em situações de emprego da força armada representam desafio para o aparato normativo do direito internacional humanitário, constituído de modo a nortear a condução das hostilidades em que, prioritariamente, os contendores são os Estados e suas forças regulares.

À primeira vista, a presença de atores privados no contexto de hostilidades reclamaria a revisão de postulados clássicos do direito humanitário, como a distinção fundamental entre civis e combatentes, considerados precários ou ultrapassados para descrever e sancionar os efeitos da alienação do uso da força àqueles atores – aspecto que, como almejam os promotores da privatização dos meios coercitivos, conferiria imunidade às CMPs em caso de violações graves das Convenções de Genebra de 1949.

---

[273] Gillard, *op.cit*., p.569, apresenta argumento impecável contra a questão da nacionalidade como impedimento de aplicação do PPA às CMPs: "*this requirement leads to results that appear arbitrary, drawing what can only be baseless distinctions between persons of different nationalities. Continuing to use Iraq as an example, this nationality requirement means that a US national and a Chilean national could be working side by side, employed by the same PMC on the same contract and carrying out the same activity, but the US national would not be considered a mercenary whereas the Chilean would.* ***There seems to be no reason for criminalizing the behaviour of one person but not the other****"* (grifou-se).

[274] A questão das convenções internacionais sobre o mercenarismo será abordada no capítulo 4.

[275] No que tange à imposição de sanções legais aos contratados privados, no contexto de conflitos armados sem caráter internacional, reitere-se que o artigo 3º do SPA ("Não intervenção") estabelece que "*nenhuma disposição do presente Protocolo poderá ser invocada com o objetivo de atingir a soberania de um Estado ou a responsabilidade do Governo de manter ou restabelecer a lei e a ordem no Estado ou de defender a unidade nacional e a integridade territorial do Estado por todos os meios legítimos*".

Os contratados privados não constituem um *tertium genus*, e a eventual elaboração de conceitos intermediários, capazes de acomodar as peculiaridades decorrentes da adjudicação do emprego da força, seria tão-somente uma invenção de natureza léxica, indo frontalmente de encontro aos esforços da comunidade internacional para fortalecer e universalizar os instrumentos do direito internacional humanitário. No caso dos contratados privados, a ideia de que atuariam em "zona cinzenta" do ponto de vista legal apenas encobre interesses econômicos e políticos, além de procurar conciliar condições que se excluem para o *jus in bello*: a imunidade da população civil contra ataques armados e o fato de os combatentes constituírem objetivo militar no contexto do uso da força.

Não importando que natureza tenham, as atividades desenvolvidas pelas CMPs produzem impacto direto sobre a aplicação da força necessária ao êxito militar – razão de sua presença em situações de conflito -, circunstância que termina por definir a participação direta desses atores privados nas hostilidades.

Uma vez definido o nível de participação das CMPs em conflitos armados, a aplicação dos quatro critérios consubstanciados na Terceira Convenção de Genebra de 1949 – legado normativo consolidado desde a Conferência da Haia de 1907 – configura instrumento analítico valioso para investigar o estatuto dos contratados privados à luz do direito internacional humanitário. Atuar sob linha de comando definida, envergar sinal distintivo fixo, carregar armas ostensivamente e se conformar às leis e aos costumes da guerra são critérios que os contratados privados não satisfazem. Nesse sentido, não se beneficiam da proteção outorgada a combatentes no exercício do direito de usar a força armada.

Antepor o fenômeno da alienação do uso da força aos princípios usados para distinguir civis de combatentes demonstra inequivocamente que o direito da Haia e o de Genebra estão à altura das complexidades desse novo fator na equação da segurança internacional.

Capítulo 4 - O espectro de Abu Ghraib: a regulação da privatização do uso da força

4.1 Considerações Preliminares

As discussões sobre os efeitos do mercenarismo não foram encetadas recentemente. De fato, antecedem o florescimento das CMPs, tendo sido sistematizadas, no âmbito das Nações Unidas, ainda no decorrer dos anos sessenta e setenta, período em que a AGNU adotou resoluções e declarações de condenação a essa prática. À época, a polarização dos debates foi acentuada em virtude do ambiente altamente politizado pelo processo de descolonização testemunhado por inúmeros Estados africanos.

Em razão da desagregação do aparato administrativo das metrópoles Europeias tão logo concluída a independência política de suas colônias africanas, o recurso a forças privadas assumiu feição mais conspícua pela iniciativa do governo belga de defender a secessão da província de Katanga, no Congo, onde se situavam ricas reservas de cobre e cobalto. A máscara mais brutal do pós-colonialismo foi trajada pela Union Minière, controlada pela Sociedade Geral da Bélgica, cujo interesse em apoiar o movimento separatista estava vinculado à necessidade de manter inalterado o regime de extração mineral naquela região. A contratação de mercenários, financiada por círculos militares e financeiros de Bruxelas, haveria de se transformar no símbolo sinistro

da desagregação institucional em várias sociedades do continente africano.[276]

As nações surgidas com a descolonização na África, ávidas de afirmação institucional, puseram-se a defender a criminalização internacional do mercenarismo, visto, a partir das hostilidades em Katanga, como fator de instabilidade política e social e potencialmente ameaçador do processo de consolidação de sistemas políticos ainda incipientes.

Nesse contexto, as resoluções da AGNU abriram caminho para o processo de criminalização do mercenarismo. A contar do final da década de sessenta, a mobilização das delegações de países em desenvolvimento se tornou a força-motriz em favor da condenação do recurso ao emprego privado da força. Documentos como a Declaração sobre a Inadmissibilidade da Intervenção em Assuntos Domésticos dos Estados e a Proteção de sua Independência e Soberania (Resolução 2131/1965), Princípios de Direito Internacional relativos à Cooperação entre os Estados (Resolução 2625/1970) e a Declaração sobre Princípios Básicos sobre a Condição Legal de Combatentes contra a Dominação Colonial e Estrangeira e Regimes Racistas (Resolução 3103/1973) marcaram inflexão importante no tratamento político do mercenarismo, além de estabelecerem diretrizes para o debate que, até hoje, tem sido travado sobre a privatização do uso da força nas instâncias das Nações Unidas.[277]

---

[276] Madelaine Drohan. *Making a Killing: How Corporations Use Armed Force to Do Business*. Guilford: The Lyons Press, 2004, p. 119. Drohan assim alude ao financiamento da Union Minière: *" With Union Minière money, the Katangan government was able to buy arms and equipments, including a fleet of jet fighters, giving them air superiority. They also hired mercenaries from Algeria, France, South Africa, Britain and Northern Rodesia to fight alongside the Katangan gendarmerie. The lowliest recruits were paid US$ 500 per month, with extra money for dangerous assignments".*

[277] São as Resoluções 2131(XX) ("Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty"), 2625 (XXV) ("Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations") e a 3103 (XXVIII) ("Basic principles of the legal status of the combatants struggling against colonial and alien domination and racist régimes"), adotadas respectivamente em 1965, 1970 e 1973. A Resolução 2131, parágrafo operativo 1º, menciona que "*no State has the right to intervene directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are condemned*". A Resolução 2625, em seu preâmbulo, refere que "*every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands, including mercenaries, for incursion into the territory of another State*". De natureza mais específica, a Resolução 3103, parágrafo operativo 5°, estabelece que "*the use of mercenaries by*

A ênfase da AGNU em recriminar a prática do mercenarismo, equiparando-o a ato criminoso, foi, em larga medida, inspirada pela percepção segundo a qual a utilização de "*forças irregulares*" atentaria contra a legitimidade dos movimentos de liberação nacional e de independência. Não obstante se tratar de sentimento compreensível em época marcada pelo empenho internacional contra o colonialismo, o fato de a condenação do mercenarismo haver sido atrelada preponderantemente a esforços de preservação do princípio da autodeterminação contribuiu para sedimentar miopia política que, para além de engendrar equívocos na abordagem da matéria, tem sido responsável, de certa maneira, por obstar a que o debate tenha curso sem a emotividade que lhe é decalcada em foros específicos nos dias atuais.

Foi possível detectar a permanência dessa abordagem recentemente. Durante a Segunda Reunião Universal das Comissões Nacionais de Direito Internacional Humanitário, realizada em Genebra, em 19.3.2007, as delegações da Líbia, Sudão e Seicheles se mostraram irredutíveis[278]quanto à possibilidade, aventada pelo CICV, de submeter a questão das CMPs a tratamento inovador – capaz de romper a inércia em torno da necessidade de adensar as discussões sobre a privatização do emprego da coerção e seus desdobramentos para o direito dos conflitos. Tal reação pode ser interpretada como vestígio de postura maximalista – ainda prevalecente na orientação diplomática de países que vivenciaram, em graus distintos, a dominação colonial –, a qual entreveria na proposta do CICV uma manobra insidiosa com vistas a legalizar a adjudicação do uso da força a atores privados.

---

colonial and racist régimes against the national liberation movements struggling for their freedom and independence from the yoke of colonialism and alien domination is considered to be ***a criminal act and the mercenaries should accordingly be punished as criminals***" (grifou-se).

[278] Comunicação oficial da Missão do Brasil em Genebra, de abril de 2007. O expediente refere que o delegado líbio assinalou ser contrário a qualquer tentativa de legalizar a ação de '*criminosos que apenas querem ganhar dinheiro*'. O delegado do Sudão concordou com seu colega líbio e aduziu que não se deve tentar criar nova categoria de combatente (*sic*), sobretudo em momento em que o mundo experimenta aumento de conflitos. De acordo com o representante sírio, essa iniciativa garantiria a categoria de combatente aos mercenários, permitindo a continuidade de suas ações. Afirma que essa questão se presta a politizações. Essa comunicação também menciona que o delegado sírio foi aplaudido efusivamente por alguns participantes do evento e que o delegado de Seicheles sustentou que essa iniciativa era preocupante, pois contava com o apoio do CICV, "*que deveria agir com neutralidade e independência, sempre em defesa do DIH. Foi também aplaudido*".

Defender o banimento das companhias militares privadas poderia constituir uma causa legítima. À essa altura, seria, no entanto, iniciativa de precário pragmatismo, pois a ênfase deve ser posta na implementação das normas existentes que restringem as práticas dos contratados privados. Seria necessário que o esforço negociador se concentrasse em obter dos Estados – tanto clientes, quanto provedores de força militar – o compromisso de controlar e monitorar a atuação desses atores privados de acordo com os preceitos do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Além do episódio mais notório da prisão de Abu Ghraib, cujo processo civil ainda não foi concluído, a única sentença de condenação conhecida, exarada em fevereiro de 2007, diz respeito a maus-tratos que resultaram na morte de prisioneiro afegão sob a custódia de contratados privados.[279] Nesse caso, a possibilidade de julgar o réu ao amparo das disposições do War Crimes Act de 1996,[280] foi descartada liminarmente pelos procuradores federais, visto que significaria reconhecer que a CMP envolvida teria agido por instruções do governo estadunidense, no cumprimento de mandato oficial. A questão da atribuição de responsabilidades no âmbito da privatização da violência assume a forma de processo que se retroalimenta. Ante a remota possibilidade de que venham a ser inculpados internacionalmente por transgressões perpetradas por funcionários de empresas privadas, os Estados não se empenham em adotar o mesmo rigor imposto ao comportamento dos integrantes de suas forças regulares a poder de rígidos códigos de controle, de monitoramento e de penalização de conduta.

---

[279] Condenado a oito anos e quatro meses por corte federal da Carolina do Norte, David Passaro fora, no passado, demitido da força policial de Hartford, em Connecticut (EUA) em virtude de comportamento violento, situação que demonstra ser pouco criterioso o processo de seleção utilizado pelas CMPs. Apesar de se tratar de caso singular de condenação de abuso por contratados privados, a promotoria conseguiu descaracterizar a linha de defesa do acusado, que alegava ter sido crime de guerra. Os documentos do Dossiê Passaro podem ser consultados em www.expose-the-war-profiteers.or/archive/legal/2007/20070212.pdf.

[280] O War Crimes Act foi emendado pelo Military Commissions Act de 2006 em meio a severas críticas das organizações de direitos humanos, especialistas em direito internacional e juristas, para quem o MCA outorgaria poderes discricionários a instâncias militares sem levar em consideração questões como o tratamento a ser dado a prisioneiros de guerra conforme a Terceira Convenção de Genebra de 1949. Em editorial do *New York Times* ("A Dangerous Order", edição de 19.10.2006), a promulgação do MCA foi entendida como ato que "*chips away at the foundations of the judicial system in ways that all Americans should be find threatening. It further damages the nation's reputation and, by repudiating key protections of the Geneva Conventions, it needlessly increases the danger to any American soldier captured in battle*".

Dessa forma, os esforços da comunidade internacional para tratar e, tentativamente, aplicar a normativa pertinente à alienação do emprego da violência estatal podem ser separados em duas fases. Os debates nas Nações Unidas mantidos a partir da metade dos anos sessenta marcaram período durante o qual a questão foi objeto de tratamento condenatório pela AGNU, como ressonância política da época de superação das consequências da dominação colonial na África. A orientação favorecia a criminalização da prática do mercenarismo, percepção que seria incorporada ao primeiro diploma internacional sobre a matéria, adotado ao final da década de setenta pela antiga Organização da Unidade Africana.

A expansão das atividades das CMPs a contar dos anos noventa contribuiu para promover certa inflexão no tratamento dessa questão. O recurso à força privatizada no âmbito de iniciativas multilaterais, como as de assistência humanitária e de manutenção da paz, encontra-se na origem dessa mudança pelas instâncias apropriadas das Nações Unidas.[281] A culminância desse processo pode ser detectada no empenho de iniciativa intergovernamental do governo suíço, lançada em 2006 e destinada a estabelecer parâmetros internacionais de conduta para as CMPs.

Os esforços ora em curso visando a regulamentar atividades vinculadas à comercialização do uso da força precisam lidar com a premissa de que é implausível procurar banir atividades tão entranhadas na agenda de governos e de agências e organismos internacionais. Ademais, as tentativas de enquadrá-las legalmente se desenvolvem sob o signo da ambivalência, tendo em mente que, não importando o quão efetivo possa vir a ser o controle sobre o desempenho das funções atribuídas aos contratados privados, o recurso à privatização da coerção não deixará de representar relativa concessão de autoridade pelo poder central em domínio tão sensível.

Na avaliação mais recente sobre o assunto,[282] o GT passou a promover discussão mais ampla sobre o fenômeno do mercenarismo corporativo, sem no entanto abandonar abordagem mais clássica sobre os efeitos da ameaça do mercenarismo ao direito dos povos à autodeterminação – conformada pela visão de que o mercenarismo ainda seria atividade desempenhada por

---

[281] Holmqvist, *op. cit*., p.58.

[282] United Nations. *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determinantion.* Documento A/63/325, de 25.8.2008.

aventureiros a soldo. Muito embora o relatório do GT ofereça base renovada para tratar a problemática das CMPs ao propor, inclusive, a adoção de novo instrumento internacional, a Missão do Brasil junto às Nações Unidas pondera que o seu grau de idealismo obscurece o fato de que dificilmente as discussões poderão avançar sem o empenho dos membros permanentes do CSNU, que, sem exceção, ainda não são parte da Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento de Mercenários.[283]

4.2 O Regime Convencional: As Nações Unidas e a União Africana

Ademais do Primeiro Protocolo Adicional de 1977, o tratamento da questão do mercenarismo é consubstanciado em dois diplomas internacionais específicos:[284] a Convenção Internacional das Nações Unidas contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários (adotada em 1989 e em vigor desde 2001) e a Convenção da Organização da Unidade Africana para a Eliminação do Mercenarismo na África (adotada em 1977 e em vigência a partir de 1985).

Conquanto apresentem descrições similares sobre a definição do perfil do mercenário, o PPA e os dois diplomas propõem enfoques distintos sobre as consequências legais da participação desses atores em conflitos armados, à medida que, à luz do direito internacional humanitário, o mercenarismo não configura prática delituosa, sendo sancionável apenas pela impossibilidade de ser estendido o estatuto de prisioneiro de guerra a seus praticantes. Ao direito dos conflitos, interessa sobretudo examinar o tratamento dispensado na hipótese de captura ou rendição. No contexto das convenções, o mercenarismo gera responsabilidade criminal, punível quando existir a tipificação adequada na legislação doméstica dos países que as tenham incorporado a seu ordenamento jurídico.

A Convenção da antiga OUA estabelece diretrizes apoiando-se na definição do mercenarismo extraída do artigo 47 do PPA, excetuadas nuanças inexpressivas que dizem respeito à linguagem empregada para descrever a questão do ganho material ou pecuniário, haja vista que o PPA descreve mais

[283] Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, de outubro de 2008.
[284] Em março de 2010, a Convenção de 1989 das Nações Unidas contava com 32 Estados-parte; a Convenção da antiga OUA, com 31 Estados-parte. Fonte: http://treaties.un.org

extensamente tal motivação para o engajamento militar dos mercenários.[285] Esse instrumento regional institui regime reputado dos mais assertivos na codificação do mercenarismo como atividade criminal, a ponto de o artigo 7º ("Penalidades") prever a aplicação da pena capital, contrariando inclusive o caráter cogente das garantias fundamentais expressas nos Protocolos Adicionais de 1977. A ênfase conferida pela Convenção da OUA à interferência deletéria do mercenarismo nas instituições políticas em muitos países africanos é vestígio da atmosfera politicamente polarizada das campanhas de libertação do sistema colonial, contra as quais a prática do mercenarismo foi empregada recorrentemente com o seu previsível potencial de ameaça à paz e à ordem institucional no continente.

Por seu turno, a Convenção das Nações Unidas apresenta linguagem menos indicativa quanto à punição do mercenarismo. Não deixa de aludir, porém, à responsabilidade criminal dos indivíduos envolvidos em tal prática. O artigo 12, por exemplo, insta as partes a que, não procedendo à extradição do mercenário, sejam tomadas medidas legais para julgá-lo no marco da legislação doméstica. Outro aspecto que singulariza o diploma é o fato de o artigo 1º promover a ampliação do campo de aplicação do PPA ao não confinar o mercenarismo ao contexto específico do uso da força, estendendo sua categorização também a situações em que é mero coadjuvante de ações militares destinadas a subverter a ordem.[286]

As alegadas insuficiências do regime estipulado pelo PPA e as duas Convenções específicas costumam ser atribuídas à interface irregular entre os dois conjuntos normativos e têm servido para nutrir a tese de que os contratados privados atuariam em esfera de anomia no direito internacional, circunstância que reclamaria uma revisão dos instrumentos pertinentes –

---

[285] O artigo 47, subparágrafo 2º, alínea (c), menciona "*retribuição material consideravelmente superior à prometida ou paga aos combatentes de postos ou funções semelhantes nas Forças Armadas*". O artigo 1º da Convenção da OUA refere "*desire for private gain and material compensation*". O texto da Convenção da OUA para a Eliminação do Mercenarismo na África pode ser consultado em www.africa-union.org/root/AU/Documents/Treaties/ /Text/Convention _on_Mercenaries.pdf.

[286] O artigo 3º, parágrafo 2º, refere que "*a mercenary is also any person who, in any other situation, overthrows a Government or otherwise undermines the constitutional order of a State*". No entendimento de Fallah, *op. cit*., p. 609, a Convenção das Nações Unidas "*provides a much lower threshold for assigning 'mercenary' status to any individual*". O texto da Convenção das Nações Unidas de 1989 pode ser consultado em www2.ohchr.org/english/law/mercenaries.htm.

conforme assinalado no capítulo anterior. Com efeito, co-existem nesse ponto dois regimes com finalidades próprias, porém complementares: ao direito dos conflitos, concerne definir a proteção e, sobretudo, as obrigações de mercenários, como de resto as de quaisquer outros indivíduos que empreguem a força em situações de conflito. Para o sistema das convenções, importa ajuizar prioritariamente a legitimidade do recurso à prática do mercenarismo, ao impor restrições ao comportamento dos Estados nessa matéria.

Seja qual for a nomenclatura mais adequada à condição dos contratados privados, o dilema em torno da aceitabilidade de suas atribuições não se resolverá prontamente, inclusive se for considerada a relevância coadjutora das CMPs como característica inamovível do emprego da força atualmente.[287] A asserção segundo a qual as CMPs atuariam em "zona legal cinzenta", a sugerir a existência de fissuras legais na estrutura normativa internacional, não se sustenta porquanto a aplicação conjunta do DIH e dos instrumentos específicos provê o enquadramento jurídico necessário para tratar das consequências do direito da coerção alienado a atores privados. Independentemente das inflexões que o tratamento da matéria assumir, as iniciativas destinadas à regulamentação da privatização da força não podem perder de vista o primado de que os contratados privados não são combatentes.

4.3 A Iniciativa Suíça

Em colaboração como o CICV,[288] o Governo helvético tomou a decisão, em 2006, de lançar a Iniciativa Suíça, como esforço para instaurar processo

---

[287] Peter W. Singer. "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law". *Columbia Journal of Transnational Law*, 2004, pp. 523, 526 e 532. Não obstante sua visão crítica das companhias militares privadas, Singer, estudioso de temas de segurança na Universidade de Harvard e membro da Brookings Institution, acolhe a tese de que existe ambiguidade legal no tratamento dessa questão ao afirmar que: "*Given the ultimate importance of the field in which they operate and the potential for serious abuses, a particularly worrying aspect is that the industry's position in the legal sphere remains ambiguous (...)In short,* ***international law, as it stands now, is too primitive in this area to handle such a complex issue that has emerged just in the last decade (...) The various loose formulations of exactly who is a mercenary creates difficulties for anyone attempting to curtail Private Military Companies' activity by use of international law****"* (grifou-se).Caroline Holmqvist, do Instituto de Pesquisa de Estocolmo para a Paz Internacional, *op. cit*., p.45, compartilha tal opinião ao admitir "*the failure to establish precise legal status of private military companies in international law*".

[288] Os participantes da Iniciativa Suíça são o Afeganistão, África do Sul, Alemanha, Angola, Austrália, Áustria, Canadá, China, Estados Unidos, França, Iraque, Polônia, Reino Unido, Rússia, Serra Leoa, Suécia, Suíça e Ucrânia.

de consultas intergovernamentais visando, precipuamente, a promover o respeito aos instrumentos de direito internacional humanitário, à luz do fenômeno da privatização da força.[289] Suas deliberações se têm norteado pela realização de seminários de peritos governamentais e representantes do setor militar privado, com o propósito de examinar e desenvolver repertório nãovinculante de boas práticas e alternativas regulatórias para auxiliar os governos a lidar concretamente com os desdobramentos legais do emprego da violência por agentes nãoestatais.

Durante os trabalhos da 30ª Conferência da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (Genebra, novembro de 2007), o tema das CMPs foi considerado em seminário à margem da reunião. As conclusões foram incorporadas, na forma de subsídios, aos debates da Conferência sobre a responsabilidade específica dos Estados que recorrem às CMPs. As discussões têm sublinhado que não há vazio jurídico no que tange à adequação dos efeitos da privatização da força aos instrumentos pertinentes do direito dos conflitos e que, por conseguinte, empecilhos de ordem interna à observância das normas existentes não podem ser invocados para justificar comportamento alheio à questão da responsabilidade internacional dos Estados.

Em setembro de 2008, foi adotado o Documento de Montreux,[290]síntese das deliberações do processo intergovernamental com recomendações a respeito das obrigações pertinentes dos Estados com relação à prevenção, à investigação e à sanção das eventuais violações perpetradas por esses atores no campo do direito humanitário. A partir do lançamento da IS, o tema das consequências legais da terceirização do emprego da violência despertou interesse inédito por parte dos membros permanentes do CSNU, sobretudo dos EUA e do Reino Unido, além de países que, como Angola, África do Sul e Serra Leoa, são ou foram negativamente afetados pela experiência das CMPs. O Documento de Montreux também foi objeto de consideração na reunião dos Consultores Jurídicos dos Ministérios das Relações Exteriores, realizada no âmbito da Sexta Comissão da AGNU em outubro de 2008. O

[289] As maiores CMPs (CACI, Blackwater, Dyncorp, AEGIS, Global Solutions e Triple Canopy) têm tomado parte nas discussões mantidas ao abrigo da Iniciativa Suíça. Fonte: www.eda.admin.ch/psc.

[290] International Committee of the Red Cross. *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military Companies During Armed Conflicts*. Geneva, 2008.

encontro reafirmou as obrigações internacionais que incumbem aos Estados que contratam e sediam as CMPs.

A avaliação da Missão do Brasil em Genebra sobre as deliberações mantidas na 30ª Conferência[291] salienta a sensibilidade dessa matéria, em virtude, por um lado, do lastro financeiro das corporações controladoras das CMPs e, por outro, da ascendência política dos países desenvolvidos onde tais firmas mantêm suas sedes. O sentido de premência que a questão adquiriu nos trabalhos em Genebra é indicativo da evolução do tratamento conferido ao tema, em especial considerando que a atuação do CICV tem sido mais assertiva quanto à necessidade de adotar legislação doméstica compatível com os princípios do direito humanitário.[292]

Levando em conta as obrigações dos Estados quanto à delegação de seu poder de coerção, a ênfase da Iniciativa Suíça diz respeito à responsabilidade compartilhada de governos e integrantes das CMPs, no marco de norma peremptória geral consubstanciada pelo artigo 1º comum às Convenções de Genebra de 1949 sobre a necessidade de as Altas Partes Contratantes "*respeitar e fazer respeitar*" o direito dos conflitos. Essa medida conjunta do Governo suíço e do CICV não tem sido, contudo, objeto de consenso entre os participantes. A Delegação brasileira em Genebra apontou que, nessas tratativas, ainda perduraria certo sentimento de desconfiança com relação a supostos propósitos legitimadores e de endosso da ação das CMPs.[293] Mais

---

[291] Comunicação oficial da Missão do Brasil em Genebra, de dezembro de 2007. O expediente alude à intervenção da Chanceler Federal da Confederação Suíça, Micheline Calmy-Rey, em que instou "*a adesão das delegações presentes à Iniciativa Suíça em Cooperação com o CICV para Promover o Respeito ao DIH e aos Direitos Humanos com relação a Companhias Militares Privadas e de Segurança em Operação em Situações de Conflito*".

[292] A 30ª Conferência da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho adotou a Resolução (documento 30IC/07/R3, de 30.11.2007, intitulada "Reaffirmation and Implementation of International Humanitarian Law: Preserving Human Life and Dignity in Armed Conflict", cujo parágrafo operativo 21 estabelece que "*to respect international humanitarian law cannot be fulfilled without domestic implementation of international obligations and therefore reiterates the need for States to adopt all the legislative, regulatory and practical measures that are necessary to incorporate international humanitarian law into domestic law and practice*". Acessoriamente, a Resolução 3 recorda ainda, no parágrafo operativo 17, o artigo 36 do PPA ("Novas Armas") ao estipular que "*the right of the parties to an armed conflict to choose methods and* ***means of warfare*** (grifou-se) *is not unlimited and that it is prohibited*". O documento pode ser consultado em www.icrc.org.

[293] Comunicações oficiais da Missão do Brasil em Genebra, de abril de 2006 e dezembro de 2007. Tais expedientes indicam que a Iniciativa Suíça constitui medida louvável pelo esforço de repertoriar as melhores práticas nacionais no âmbito da contratação de CMPs, mas que tem enfrentado considerável resistência por parte, em especial, de países da União Africana e do Movimento dos Não Alinhados.

recentemente, as negociações na AGNU em torno de projeto sobre a situação dos Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 1949, tradicionalmente co-patrocinado pelo Brasil, permaneceram emperradas enquanto o Movimento dos Países NãoAlinhados não obteve a supressão de menção ao Documento de Montreux. [294]

4.4 Os Obstáculos da Regulamentação

Trazida a público em 2004, a notícia sobre a tortura de prisioneiros iraquianos por contratados privados no complexo prisional de Abu Ghraib no Iraque pareceu sintetizar não apenas os horrores dos conflitos armados modernos, senão também as ameaças incrustadas na dinâmica da alienação do uso da força a atores nãoestatais.

A questão da regulamentação da terceirização do uso da força se presta a polêmica enquanto for erroneamente associada a esforços de legitimação de atividade intrinsecamente ilegítima. Ademais, abordagem maximalista desse assunto, pela defesa da proibição dessa prática, colide com a realidade de um mercado que mobiliza recursos vultosos, que se solidificou na última década e que, finalmente, atende a propósitos políticos e diplomáticos de potências militares.

A hipótese de trabalhar pelo banimento das CMPs não parece constituir o tratamento mais apropriado para submeter as atividades dos contratados privados a regime internacional de transparência e responsabilização jurídica. Acresce, igualmente, que pouco contribui a percepção de que o funcionamento do setor militar privado poderá, a exemplo da engrenagem de outros mercados, regular-se espontaneamente de modo a que as leis da demanda e da oferta, ao assegurarem padrões aceitáveis de atuação, sejam capazes de excluir as firmas de comportamento incompatível com os parâmetros internacionais de respeito ao direito internacional. Em tese, a frequência com que clientes como as Nações Unidas, o ACNUR e ONGs humanitárias têm contratado os serviços de CMPs poderia servir de incentivo a promover comportamento dos contratados privados mais alinhado com os princípios do direito internacional humanitário. Sucede, porém, que a "mão invisível" dos mercados não tem sido hábil o bastante para desencorajar as violações e abusos associados à adjudicação do uso da força.

---

[294] Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, de novembro de 2008.

A competitividade usualmente atribuída às CMPs constitui fator tendente a ampliar o espectro de serviços nessa área, com prejuízo do controle de seus efeitos. Ademais, a crença na padronização da atuação das CMPs pelos mecanismos básicos do funcionamento dos mercados pressuporia a existência de uma demanda uniforme que ignorasse a magnitude e a variedade de clientes e seus interesses específicos. Tal diversidade representa empecilho à obtenção de eventual consenso sobre conceitos de aceitabilidade do emprego da violência por atores nãoestatais armados.[295] Nesse contexto, não seria ocioso ponderar igualmente que a acentuada segmentação do mercado da terceirização do uso da força confere a algumas CMPs mais arrojadas – e portanto, menos cautelosas com a observância de normas internacionais – uma identidade agressiva que termina por se conformar mais apropriadamente aos objetivos militares dos governos contratantes.[296] No processo de eventual transformação das CMPs em entidades legalmente afiançáveis, o êxito das iniciativas regulatórias será ancilar do equilíbrio que lograr estabelecer entre os propósitos do governo do Estado-provedor e as exigências dos variados atores privados envolvidos no processo de comercialização e exportação da força.

No caso do Estado-provedor, a busca de soluções deve considerar as dificuldades relativas ao estabelecimento de responsabilidade criminal de funcionários e diretores na hipótese de transgressão ao direito dos conflitos. Não obstante os encargos orçamentários que tal aparato certamente imporia, a criação de instância doméstica autônoma de monitoramento, insulada de injunções políticas e habilitada a certificar o funcionamento das CMPs – de acordo com o nível de compromisso que consigam estipular com os instrumentos de DIH e de direitos humanos –, poderia instaurar mecanismos de confiança e transparência em setor mantido, até hoje, apartado do controle do poder legislativo e da vigilância da opinião pública.[297]

---

[295] Holmqvist, *op. cit*., p.43.

[296] Avant (2005), p. 227, menciona que o DoD contratou os serviços do ex-oficial do Exército britânico, Tim Spicer, exatamente pelo histórico de violência que o militar granjeara à frente da Sandline, durante a década de noventa, no conflito civil em Serra Leoa. A esse respeito, a autora refere que "*Aegis is headed by (now defunct) Sandline's Tim Spicer. The company was only founded in 2002 and has an unclear base for recruitment. Spice's colorful history – he was implicated in breaking the arms embargo in Sierra Leone – places him squarely in the cowboy camp. It also appears that Aegis was not the lowest bid. U S Army spokesman reported that Aegis was chosen among six bidders 'based on the criterion that was sought and Aegis's technical capability, not so much cost'. But exactly what expertise was the US looking for?*".

[297] Além de medidas recentes no campo legal, como estender a jurisdição do FBI para investigações periódicas de crimes cometidos pelos contratados privados norte-americanos em zonas de combate, o Congresso dos EUA tem debatido iniciativas para adoção de legislação para coibir a evasão de impostos pelas CMPs. Editoriais do IHT ("The lucrative arts of war and not paying taxes", edição de 13.5.2008, e "Extend the law to the gunslingers in Iraq", edição de 18.5.2008) sublinham tendência, que poderá ser eficaz, de repressão dos negócios das CMPs por intermédio da aplicação de rigorosa legislação fiscal.

Não raro, a literatura adota como modelo perfectível de licenciamento dos serviços do setor militar privado os dispositivos do International Transfer of Arms Regulation dos EUA, que, em consonância com as prioridades de política externa norte-americana, regulamenta o regime de exportação e importação de bens, serviços e tecnologias militares por intermédio de empresas privadas. O ITAR estipula rigorosas sanções na hipótese de infração de seus procedimentos, como executar transações comerciais de bens militares com países sob embargo do Departamento de Estado. O relatório do GT sublinha a necessidade de instituir mecanismos internacionais de controle, cujo formato poderia basear-se em compilar dados sobre a exportação e importação de serviços de assistência militar, além de propor procedimento de licenciamento inspirado em instrumentos que regulam e estabelecem intercâmbio de informações sobre a comercialização de armamentos.[298]

Não obstante os potenciais benefícios para a aplicação das Convenções de Genebra de 1949, não se deve perder de vista que a eventual criação de um regime doméstico de licenciamento das atividades das CMPs, capaz de sancionar as firmas com histórico de transgressões, poderia servir de modalidade de pressão diplomática ao ser manipulado como instrumento de certificação política de governos estrangeiros, que, vulnerabilizados por crises institucionais ou por conflitos internos, constituem a clientela prioritária das CMPs no momento.

No tocante à problemática da certificação das CMPs, o documento Green Paper, elaborado pelo Reino Unido em 2002, por solicitação do Comitê de Relações Exteriores da Câmara dos Comuns no processo de investigação da violação pela Sandline ao embargo de armas imposto a Serra Leoa pelo CSNU,[299] reconhece que sistemas de certificação nem sempre são efetivos

[298] Com as suas bases assentadas pela Resolução 55/56 da AGNU, o Processo de Certificação de Kimberley, bem-sucedido em estabelecer requerimentos mínimos para a comercialização de diamantes brutos (os chamados *blood diamonds*), poderia servir de parâmetro multilateral para as iniciativas intergovernamentais destinadas a prover algum balizamento para a regulamentação das atividades das CMPs.

[299] O Segundo Relatório do Comitê de Relações Exteriores da Câmara dos Comuns (documento HC-116-I), publicado em 1998, investigou o envolvimento da CMP britânica Sandline na violação ao embargo de armas e equipamento militar estipulado pela Resolução 1132 (1997) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tim Spicer, o proprietário da Sandline, sustentou que agira com pleno conhecimento do Foreign Office, que, alegou-se à época, tinha interesse em reconduzir ao poder o líder deposto, presidente Ahmad Kabbah. O documento pode ser consultado em www.parliament.the-stationery-office.co.uk.

na proteção do interesse público, além de embutirem o risco de conferir credibilidade a companhias cujas atividades não podem ser avaliadas permanentemente, em virtude quer de sua mobilidade, quer do sigilo de suas transações. Outro tópico polêmico examinado pelo Green Paper, com repercussão direta sobre o alcance das medidas de licenciamento das CMPs, diz respeito ao tratamento da responsabilização extraterritorial no âmbito de atividades de caráter preponderantemente transnacional.[300]

Um dos aspectos mais complexos na elaboração de legislação doméstica sobre as ramificações do fenômeno da privatização do uso da força se vincula à questão da aplicação de leis e procedimentos administrativos, inclusive em conflitos nãointernacionais. Hostilidades dessa natureza são desencadeadas em Estados falimentares, a cujas autoridades interessa a presença das CMPs para debelar militarmente facções adversárias, e onde o aparato jurídico se mostra precário para submeter violações do direito humanitário ao devido processo legal.[301]

O controle funcional que os governos lograrem exercer sobre a atuação dessas companhias no exterior, a ponto de influenciarem o comportamento dos contratados privados conforme suas necessidades de política de defesa, pressupõe aspectos não raro contraditórios. O primeiro deles se refere aos elevados custos de manter estrutura regulatória efetiva para, paradoxalmente, monitorar atividades militares terceirizadas no âmbito de medidas de racionalização de gastos públicos.

Outro desafio diz respeito ao dilema de promover a regulação do mercado de exportação de serviços militares sem ir de encontro ao primado de que o uso da força deve permanecer sob inteiro domínio da autoridade estatal. Nessa ordem, os esforços destinados a instaurar procedimentos suscetíveis de aperfeiçoar o controle sobre a adjudicação da coerção também implicariam que a autoridade central reconhecesse que parcela importante de poder

---

[300] *Private Military Companies: Options for Regulations (Green Paper)*. London: The Stationery Office, 2002, pp.25-26.

[301] Benjamin Perrin. "Promoting compliance of private security and military companies with international humanitarian law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 88, nº 863, 2006, p. 631. A esse respeito, Perrin relembra que "*courts in a conflict or post-conflict zone are unlikely to be fully operative, and very few states of incorporation are willing to reach out extraterritorially to regulate the conduct of their private military and security companies abroad. In practice*, *it has been difficult, outside a few high-profile cases, to establish and secure the civil liability of companies for grave violations of international humanitarian law*".

decisório na área de defesa tem sido remanejada para além de sua competência político-administrativa. Uma breve análise de três modelos regulatórios – como o dos EUA, da África do Sul e do Reino Unido – demonstra, em graus distintos, como medidas de controle governamental envolvem barganha de efeitos diretos para a preservação da integridade do processo político na esfera de influência do Estado, que termina assim por ser afetado pela interferência de interesses alheios ao funcionamento das instituições públicas.

Na qualidade de maior provedor mundial dos serviços das CMPs, os EUA possuem estrutura de autorização e avaliação de contratos com a indústria privada compartilhada entre setores específicos do DoD e do DoS. Esse esquema de certificação interinstitucional da exportação de serviços militares,[302] realizado por intermédio do ITAR, envolve determinadas instâncias desses órgãos governamentais, segundo o contrato a ser firmado, e não dispõe de sistema de monitoramento infalível. O controle é confiado a adidos militares nas embaixadas, colocados na situação peculiar de verificar as atividades de antigos superiores e comandantes atualmente na folha salarial das CMPs.

As iniciativas de impor maior escrutínio público pelo poder legislativo, tal como a aprovação do Military Extraterritorial Jurisdiction Act de 2000 – que estabelece jurisdição federal para crimes perpetrados no exterior para civis empregados ou que acompanham as forças armadas -, representariam avanço normativo significativo se não abrangessem tão-somente os contratados privados a serviço exclusivo do DoD no exterior.[303] Dessa maneira, o modelo da alienação da força adotado pelos EUA privilegia relação simbiótica entre o poder público e o setor privado, de modo a conferir às CMPs papel expressivo no campo do planejamento, treinamento, endoutrinamento e combate – atribuições outrora confinadas à burocracia militar.

Por seu turno, o caso da África do Sul sobressai pelas características de uma sociedade que se militarizou intensamente para fazer frente ao que as

---

[302] O Escritório de Assuntos Político-Militares do DoS define "serviço de defesa" como a provisão de assistência, de informações técnicas e de treinamento para unidades militares estrangeiras.

[303] O Military Extraterritorial Jurisdiction Act limita o alcance de suas sanções penais a "*civilian employee of the Department of Defense (including a subcontractor at any tier) or as an employee of a Department of Defense contractor (including a subcontractor at any tier)*". O MEJA confere ao Secretário de Defesa, e não ao Secretário de Justiça, a prerrogativa de iniciar os procedimentos relativos à detenção de indivíduos implicados em violações a esse intrumento. O texto pode ser consultado em www.hrw.org/english/docs.

autoridades de Pretória consideravam ameaças externas e internas ao sistema de segregação racial. Para as novas forças políticas do país, o ocaso do apartheid expôs a premência do desmantelamento das forças armadas, identificadas com a doutrina política do antigo regime. A renovação empreendida por Nelson Mandela no aparato de defesa e segurança também provocou a desmobilização de unidades de elite das Forças de Defesa, cujas altas qualificações foram aproveitadas pela então recém-fundada Executive Outcomes, associada, até sua dissolução em 1999, a práticas de violência racial. Contra esse pano de fundo, não era viável que o governo sul-africano nutrisse qualquer entusiasmo pelas atividades de privatização da força.

O surgimento da EO atendeu, igualmente, à crescente demanda por defesa gerada inclusive pelo declínio da cooperação financeira destinada à África pelas potências militares no processo de desaparelhamento da confrontação Leste-Oeste. Não tardaria que a EO adquirisse o poderio de um exército privado, sendo contratado pelos governos de Angola, República Centro-Africana, Ruanda e Serra Leoa em períodos distintos ao longo da década de noventa.

O Estado sul-africano não se transformou em cliente da EO, em razão, portanto, da ausência de interação entre as forças regulares e os membros dessa CMP. Nesse caso, não se forjaram as condições necessárias para o funcionamento da "porta-giratória" entre a iniciativa privada e o setor militar. Além disso, o protagonismo negativo adquirido pelas atividades da EO na região começara a criar constrangimentos políticos para a nova orientação da diplomacia de Pretória.

A adoção da Lei de Regulamentação da Assistência Militar Externa de 1998[304] refletiu motivação de natureza pragmática e moral, visto que o governo sul-africano se empenhara em instaurar política externa de elevados padrões éticos, voltada para a implementação de doutrina de segurança que requeria a regulamentação da atividade de seus ex-militares. Os antigos membros das forças nacionais foram considerados uma ameaça à estabilidade do regime e ao controle que as lideranças políticas almejavam exercer quanto aos rumos da atuação internacional do país.

Apesar de seu pioneirismo, a iniciativa de regulamentação das CMPs, centrada basicamente na exigência de autorização do Executivo de acordo

[304] Cf. a menção ao Regulation of Military Assistance Act da África do Sul no capítulo 2.

com os compromissos internacionais do país na área dos direitos humanos, de manutenção da paz e de combate ao terrorismo, não apenas deixou de definir o alcance do termo "*assistência militar externa*", senão também continuou a admitir a presença de contratados privados em zonas de conflito condicionada à necessidade de minorar o sofrimento de populações civis em áreas conflagradas.[305]

Em certa medida, o vanguardismo da legislação sul-africana foi neutralizado pela transferência dos negócios da EO para a Namíbia, onde também se estabeleceram firmas surgidas a partir de seu desmembramento e que mantiveram nacionais sul-africanos em seus quadros. No caso da África do Sul, outro aspecto que explicita os desafios para coibir as CMPs são as notícias de envolvimento maciço de ex-militares sul-africanos atraídos pela remuneração oferecida pelos recrutadores das firmas militares norte-americanas no Iraque**.** As peculiaridades enfrentadas pelas autoridades sul-africanas sublinham as dificuldades de adotar medidas regulatórias sem a devida cooperação de outros governos envolvidos no mercado da violência privatizada. [306]

No que tange à dinâmica das relações com o setor militar privado, o Reino Unido, sede de importantes CMPs como a Aegis, Armor Group, Britam Defence e Centurion, adotou comportamento oscilante entre coibir e utilizar os serviços dessas empresas, até a eclosão do escândalo político provocado pela revelação das atividades da Sandline em Serra Leoa. A síntese de posições contidas no Green Paper, sobre eventual normatização das atividades das CMPs britânicas, confere ênfase à regulamentação da exportação desses serviços para outros governos. Essa medida demonstra que, apesar de promissor, o mercado interno não se desenvolveu muito além de contratos de manutenção de aeronaves militares, de segurança de repartições diplomáticas e da modernização de banco de dados do Ministério da Defesa.[307]

---

[305] Na seção "Definitions", parágrafo 1º, alínea (d), a lei sul-africana estabelece exceção para a atuação de sul-africanos contratados por CMPs no caso de "*humanitarian or civilian activities aimed at relieving the plight of civilians in an area of armed conflict*".

[306] Singer (2004), p. 540, mostra que legislações como a sul-africana podem produzir alguns efeitos contrários como o de incentivar a clandestinidade dos serviços das companhias militares privadas por intermédio da abertura de modestos escritórios de fachada.

[307] *Ibidem*, p. 541. Singer acautela, no entanto, que o perfil do Reino Unido nesse aspecto poderá mudar com a tendência crescente da privatização de atividades-meio no setor de defesa.

Vistas do prisma regulatório, as tratativas do governo britânico com as CMPs locais não obedece a padrão definido. No Reino Unido, a função controladora do Estado sobre a iniciativa militar privada se exerce com maior rigor quando as transações comerciais envolvem sobretudo potenciais clientes estrangeiros. Além disso, a exportação de serviços pelas CMPs britânicas termina por servir de apreciável canal de interlocução política entre as autoridades em Londres e governos estrangeiros na área de consultoria militar.[308]

A abordagem que o governo britânico tem adotado até o momento sobre a questão das CMPs indica inclinação favorável à cooperação do setor privado em participações militares do Reino Unido em diferentes teatros, sem descuidar do aspecto de que é imperativo evitar que os interesses dessas corporações venham a sobrepor-se aos tópicos da agenda política e militar do país. O esboço de conjunto regulatório do Reino Unido pode ser situado, portanto, entre a fórmula norte-americana, que incorpora interesses privados a seu processo político-militar, e o modelo sul-africano, cuja linha-mestra é manter a incolumidade da política externa.

A multiplicação das CMPs, a diversificação de suas atividades e o estatuto civil de seus componentes se impõem como elementos fundamentais no processo de determinação da responsabilidade criminal na hipótese de infração do direito humanitário. No âmbito das tratativas visando à provável criação de marco regulatório para os contratos com as CMPs, avulta certamente a questão da imputabilidade da responsabilidade penal individual aos contratados privados. Contrariamente às alegações de vazio jurídico, a atuação desses funcionários pode ser criminalmente tipificada na eventualidade de serem perpetradas graves violações no marco das Convenções de Genebra de 1949. A impunidade relativa às atrocidades cometidas pelos carcereiros de CMP norte-americana na prisão iraquiana de Abu Ghraib deriva menos das deficiências de suposto vácuo jurídico internacional do que da ausência de vontade política para indiciar, no plano doméstico, os responsáveis pelas transgressões ao direito humanitário.[309]

---

[308] Frederic Pearson. "The Question of Control in British Defense Sales Policy". *International Affairs*, vol. 59, nº 2, 1983, p.248.

[309] Lindsey Cameron."Private Military Companies and their status under international law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 88, nº 863, 2006, pp. 594-595. Cameron identifica a multiplicação de ações populares nas cortes dos EUA contra funcionários das CMPs envolvidos no episódio de Abu Ghraib como fato auspicioso e que tenderá a fortalecer, a longo prazo, a aplicação do direito humanitário.

Codificada a partir da Convenção de Genebra de 1906 sobre a melhoria da sorte dos feridos e enfermos em campanha,[310] o princípio segundo o qual incumbiria ao Estado a competência de sancionar indivíduos por graves violações ao DIH se encontra consubstanciada nas Convenções de Genebra de 1949 – respectivamente nos artigos 49, 50, 129 e 146. Tais dispositivos, que tratam do estabelecimento de sanções penais, encarecem a necessidade de os Estados adotarem legislação específica, aplicável independentemente da nacionalidade do perpetrador, para lidar com as graves violações, alinhadas igualmente em conjunto nos artigos 50, 51, 130 e 147 daqueles diplomas – e expandidas pelo artigo 85 do PPA ("Repressão das infrações ao presente Protocolo").[311]

O enquadramento jurídico dos efeitos práticos do emprego da força também define a responsabilidade compartilhada entre o executor e o autor da ordem. A linguagem comum que figura nos artigos das Convenções de Genebra de 1949 ("*Cada Parte Contratante terá a obrigação de procurar as pessoas acusadas de terem cometido, ou dado ordem para cometer, quaisquer das infrações graves*") estabelece a responsabilidade superior no caso de membros das forças armadas para efeito de punição criminal das graves violações como o homicídio intencional, a tortura ou o tratamento desumano.

Se perpetradas pelos quadros das CMPs, tais violações encerram o potencial de engendrar a responsabilidade penal dos comandantes das forças regulares com base no preceito da responsabilidade superior.

---

[310] O artigo 28 estabelece que "*as Partes tomarão ou proporão aos seus parlamentos, em caso de insuficiência das suas leis penais, as medidas necessárias para reprimir, em tempo de guerra, os atos individuais de pilhagem e de maus tratos contra enfermos e feridos dos exércitos*". No Brasil, esse diploma foi promulgado pelo Decreto n° 1680, de 31.7.1907.

[311] As graves violações ao direito humanitário são "*o homicídio intencional, a tortura ou tratamento desumano, inclusive experiências biológicas, o fato de causar intencionalmente grandes sofrimentos ou atentar gravemente contra a integridade física ou a saúde, o fato de constranger prisioneiro de guerra a servir nas forças armadas da Potência inimiga, ou o de privá-lo do direito de ser julgado regular e imparcialmente segundo as prescrições da presente Convenção*", ampliados pelo artigo 85 do PPA que alinha, *inter alia*, a proibição de atacar localidades não defendidas e zonas desmilitarizadas, bem como atacar indivíduos sabidamente fora de combate. Esse dispositivo do PPA menciona expressamente as pessoas suscetíveis de sofrer graves violações: combatentes e prisioneiros de guerra, pessoas que tenham tomado parte nas hostilidades, refugiados e apátridas, feridos e enfermos, além do pessoal sanitário e religioso. No particular, as Convenções de Genebra de 1949 são menos específicas e se referem a "*pessoas ou propriedade*".

Essa questão se vincula claramente ao nível de controle exercido sobre a ação dos subordinados, em que o alcance da noção de responsabilidade está circunscrito aos superiores imediatos – sejam oficiais, sejam funcionários públicos civis. Sucede, no entanto, que, como os contratados privados atuam fora da linha de comando militar, sob orientação de gerentes ou executivos de suas empresas, a sequência indispensável à definição da responsabilidade superior termina por ficar comprometida.[312]

O conjunto das infrações referidas nas Convenções de Genebra de 1949 é acrescido das violações alinhadas pelo PPA relativas, por exemplo, a submeter a população civil a ataque e à demora injustificada no repatriamento de prisioneiros e civis.[313] Ademais, caberia frisar que a menção a "*pessoas*" em tais dispositivos, sem qualquer menção a critérios como a nacionalidade do perpetrador ou a localização geográfica da infração, constitui princípio de jurisdição internacional quando envolver transgressões graves, preceito que impõe aos Estados a obrigação de procurar esses indivíduos e submetê-los a julgamento em seus próprios tribunais, em observância do postulado *judicare aut dedere.* [314]

Além disso, as iniciativas visando à regulamentação da privatização da força não podem ignorar a eventualidade de o comportamento transgressor dos contratados privados vir a ser atribuível ao Estado para efeito de determinação de sua responsabilidade internacional. De fato, a aplicação dos Artigos da Comissão de Direito Internacional sobre

---

[312] Gillard, *op. cit*., p.553, considera possível, porém, que a responsabilização dos superiores dos funcionários das CMPs durante as hostilidades seja acionada com base no artigo 87 do PPA ("Deveres dos comandantes"): "*Article 87 requires commanders to prevent and where necessary suppress and report to competent authorities breaches of the Geneva Conventions and the Protocol. This obligation exists both in relation to members of the armed forces under their command and to other persons under their control. There appears to be no reason why this obligation should not also exist in relation to PMC employees hired by the armed forces*".

[313] Kalshoven e Zegveld, *op. cit*., p. 94, sublinham que as demais categorias de infração são referidas geralmente como "*atos contrários aos dispositivos das Convenções*". Nesse caso, a obrigação das Partes Contratantes se limita a medidas que façam cessar tais infrações. Para os autores, "*esa medida puede ser una corrección disciplinaria o cualquier otra medida adecuada, incluido el proceso penal*".

[314] *Ibidem*, p. 94. A fórmula *judicare aut dedere* ("julgar ou extraditar"), substrato dos artigos 49, 50, 129 e 146 das quatro Convenções de Genebra de 1949, poder ser considerada, à luz do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, um princípio geral de direito, de caráter imperativo, indispensável para evitar a impunidade de indivíduos que violem o direito humanitário.

a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos, adotados em 2001 pela resolução 56/83 da AGNU,[315] às modalidades de atuação das CMPs projeta luzes sobre o processo de responsabilização de atores nãoestatais no uso da força. Comentaristas como Sassòli entrevêem nessa interface uma conjunção capaz de conferir univocidade e compulsoriedade aos preceitos do direito humanitário.[316]

Parece incontroverso que sobre o Estado recaia a responsabilidade pela conduta geral de seus efetivos, assim como pelos danos infligidos por seus contingentes no âmbito do uso da força. Nesse contexto, insere-se o artigo 4º dos Atos Ilícitos ("Conduta dos órgãos do Estado"), pelo qual fica estabelecido que o comportamento de qualquer órgão do Estado seja considerado um ato do próprio Estado à luz do direito internacional, não havendo tampouco a possibilidade de que integrantes das forças regulares, mesmo no gozo de licença, possam atuar em capacidade privada em tempo de guerra.[317]

Considerando a esfera da privatização da violência, o artigo 5º ("Conduta de pessoas ou entidades exercendo autoridade governamental") e, em especial, o artigo 8° ("Conduta dirigida ou controlada pelo Estado") contextualizam, por sua vez, como os Estados que alienam o uso da força não estão imunes à aplicação de sanções internacionais por transgressões de agentes privados no exercício de funções intrinsecamente estatais. Nesse caso, ao Estado serão imputáveis as consequências da delegação de sua autoridade a entidades recrutadas para suplementar suas ações.[318]

A delimitação da esfera jurídica em que as CMPs operam também se define ao abrigo do artigo 7º ("Excesso de autoridade ou descumprimento de

---

[315] O texto consultado consta do anexo da Resolução 56/83 da AGNU, adotada em 12.12.2001.
[316] Marco Sassòli. "State Responsibility for Violation of International Humanitarian Law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 84, nº 846, 2002, p. 404.
[317] O artigo 4º estipula que "*the conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State*".
[318] United Nations. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. A/56/10, 2001, p. 47:"*The attribution to the State of conduct in fact authorized by it is widely accepted in international jurisprudence. Most commonly, cases of this kind will arise* ***where State organs supplement their own action by recruiting or instigating private persons or groups who act as 'auxiliaries' while remaining outside the official structure of the State***" (grifou-se).

instruções"),[319] segundo o qual o comportamento de indivíduos ou entidades com mandato para exercer atribuições do poder público, inclusive na hipótese de excesso de autoridade ou descumprimento de instruções – visto como o exercício *ultra vires* de mandato público –, será considerado ato suscetível de acionar a responsabilidade internacional do Estado. A interpretação do alcance do artigo 91 do PPA ("Responsabilidade") adota a mesma linha de argumentação ao considerar que a responsabilidade internacional é imputável se, no caso de particulares que não integram as forças armadas, o Estado não houver exercido a devida diligência para prevenir ou punir violações ao direito humanitário.[320]

A aplicação dos Atos Ilícitos demonstra que as violações às Convenções de Genebra de 1949 geram não apenas consequências humanitárias para as vítimas, senão também implicações legais para a responsabilização dos Estados, que, dessa forma, passam a dispor de considerável repertório normativo para atuar em tais situações.[321] Nesse contexto, poderia ser fundamental o papel que o artigo 90 do PPA reserva à Comissão Internacional de Investigação (*Fact-Finding Commission*), habilitada a investigar alegadas violações graves e outras infrações, bem como exercer seus bons ofícios com vistas a restaurar a observância dos dispositivos do direito internacional humanitário.[322]

---

[319] O artigo 7° estabelece o seguinte: "*The conduct of an organ of a State or of a person or entity empowered to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law if the organ, person or entity acts in that capacity, even if it exceeds its authority or contravenes instructions*". Por sua vez, o artigo 5° refere que "*the conduct of a person or entity which is not an organ of the State under article 4 but which is empowered by the law of that State to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law,* ***provided the person or entity is acting in that capacity in the particular instance***" (grifou-se).

[320] Para Swinarski e Zimmermann , *op. cit*., pp.1083-1084, a responsabilidade internacional do Estado é gerada "*si la Partie au conflit n'a pas exercé toute la diligence due pour empêcher ces faits de se produire ou pour assurer leur répression s'ils se sont produits"*.

[321] Sassòli, *op. cit*.,p. 421, reconhece que a cooperação em caso de violação do direito humanitário constitui "*one of the most difficult, delicate and yet rarely analysed questions of international humanitarian law is what other States may or must do when a State violates international humanitarian law*". O compromisso de "*respeitar e fazer respeitar em todas as circunstâncias*" os dispositivos do DIH, estipulado no artigo 1º comum às Convenções de Genebra de 1949, tem caráter de norma peremptória do direito internacional geral sendo reproduzido no artigo 89 do PPA ("Cooperação"), que versa sobre a necessidade de atuar em caso de violação em cooperação com as Nações Unidas.

[322] Kalshoven denomina a Comissão de a "*Bela Adormecida*", haja vista que, desde a sua criação em 1991, nunca houve a oportunidade de ser acionada para o estabelecimento da responsabilidade criminal em virtude de violações graves do direito humanitário. A razão alegada por Kalshoven é "*the use of allegations of violations as a propaganda weapon rather than as a first step towards the disclosure of the truth about the alleged facts*". "The International Humanitarian Fact-Finding Commission: a Sleeping Beauty?". Berlin: *Institute for International Law of Peace and Armed Conflict*, vol. 4, 2002, p. 215.

Naqueles casos em que as atribuições estatais são delegadas ao setor privado, sobretudo no segmento de defesa militar, a determinação da responsabilidade do Estado não constitui equação de solução simples. O ambiente de sigilo em que o Estado barganha seu monopólio da força com o setor privado não é dos mais propícios ao cumprimento de suas obrigações internacionais, aspecto que dá azo à tese do vazio jurídico. A esse respeito, a jurisprudência pertinente terá evoluído, mais recentemente, no sentido de determinar que, perdurando dúvidas sobre a natureza dos vínculos com o Estado, bastará para dirimi-las a constatação da responsabilidade primária estatal por atos de entidades mandatadas a operar como instância de seu poder militar.[323]

Se o Estado, seja cliente ou provedor da força privatizada, pode incorrer em responsabilidade criminal e civil por eventuais violações ao direito humanitário, não é porém mais secundário o papel que cabe ao Estado onde operam as CMPs e, finalmente, àquele Estado da nacionalidade do funcionário dessas firmas. Em quaisquer dessas situações, o processo de culpabilização e de eventual reparação será certamente obviado pela vigência de legislação específica sobre a matéria.

À falta de corpo normativo legal capaz de penalizar o mercenarismo no plano doméstico, as obrigações do Estado nesse domínio são suplementadas pelo artigo 1º comum às Convenções de Genebra de 1949, que estabelece o imperativo de respeitar e fazer cumprir tais diplomas em todas as circunstâncias. Trata-se de compromisso assumido pelas Partes contratantes como nações civilizadas, acima de tudo zelosas de que esse comportamento também seja reciprocado pelas demais partes.[324] Conforme o relatório do GT de agosto de 2008, apenas a África do Sul, Bélgica, França, Itália, Nova Zelândia e Zimbábue adotaram legislação regulatória da prática de mercenarismo.

No processo de buscar soluções regulatórias para as consequências jurídicas das infrações perpetradas durante a utilização de meios coercitivos, a vigência

---

[323] Sassòli, *op. cit*, pp. 407-409, discorre sobre como evoluiu o exame dos vínculos entre o Estado e entidades ou indivíduos no caso de violações ao direito dos conflitos. Para tanto, recorda a decisão, em 1986, da Corte Internacional de Justiça de não estabelecer vinculação entre a responsabilidade dos EUA e as ações dos *contras* na Nicarágua. O contraponto seria propiciado pelo surgimento mais recente de instâncias como os Tribunais Penais *Ad hoc* de Ruanda e da Antiga Iugoslávia, em que a ascendência do Estado sobre a ação individual ou de entidades particulares é elemento definidor de sua responsabilidade internacional.

[324] De Preux, *op. cit*., p. 18.

do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional também emprestou, a partir de 2002, nova dimensão aos esforços destinados à criminalização – e, sobretudo, à punição – das violações graves elencadas pelo direito humanitário. A esse respeito, o artigo 8º do ERTPI incorpora, conjuntamente, a tipificação dos dispositivos das Convenções de Genebra de 1949 e do PPA ao categorizá-los como crimes de guerra, ademais de representar instrumento internacional complementar às instâncias nacionais na dinâmica de determinar a responsabilidade penal individual no caso dessas violações.

4.5 A Situação no Brasil

No que concerne à incorporação ao seu ordenamento jurídico, o Brasil amealhou considerável patrimônio histórico de vinculação aos diplomas internacionais no domínio do direito humanitário, desde sua adesão à Declaração de Paris sobre guerra marítima de 1856. Ademais, o país é parte, desde 1957, das Convenções de Genebra de 1949 e, desde 1992, dos Protocolos Adicionais de 1977, tendo inclusive se comprometido a aceitar, em 1993, a competência da Comissão Internacional de Investigação nos termos do artigo 90 do PPA.[325]

A ratificação do Estatuto de Roma[326] também representou medida importante do Estado brasileiro quanto aos esforços de adaptação da legislação doméstica pertinente à evolução normativa internacional no domínio da tipificação dos crimes de guerra, perpetrados a partir de violações graves consubstanciadas no DIH. Gradativamente, o Governo brasileiro tem procurado ampliar o alcance da aplicação da lei penal doméstica para abranger as transgressões tipificadas pelo direito humanitário. Em setembro de 2008, o Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso em que são estabelecidas normas processuais específicas para os crimes de genocídio, de guerra e contra a humanidade.[327] Tal medida contribuirá para remediar situação que,

---

[325] O Brasil aderiu à Declaração de Paris em 18.3.1858.

[326] De acordo com a Emenda Constitucional nº 45, de 30.12.2004, o parágrafo 4º do artigo 5º da Constituição de 1988 passou a ter a seguinte redação: "*o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão*".

[327] Em 23.9.2008, o Executivo encaminhou ao Congresso o PL n° 4.038. O PL foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 3.10.2008. O artigo 129 do PL n° 4.038 propõe acréscimo ao CPM nos seguintes termos: "*são também crimes militares, sujeitos à lei brasileira, ainda que cometidos fora do território nacional, os crimes de guerra, qualquer que seja o seu agente, e os crimes de genocídio, contra a humanidade, quando praticados por militar ou combatente, nacional, estrangeiro ou apátrida* (...)".

para Dal Maso Jardim, assemelha-se a um descompasso normativo do país nesse domínio.[328]

Visto como instrumento menos focalizado em preservar a observância do direito humanitário do que garantir a lealdade do combatente aos interesses nacionais,[329] o Código Penal Militar acentua sobremaneira as assimetrias entre a normativa internacional e o direito doméstico ao confinar seu escopo às hostilidades, reconhecidas exclusivamente pelo formalismo da declaração de guerra ou pela mobilização nacional no âmbito das prerrogativas constitucionais do presidente da República.[330] Tal circunstância deixa o CPM em desalinho com a evolução moderna do conceito de conflito armado, sobretudo se forem consideradas modalidades previstas pelo PPA como a luta contra a dominação colonial, a ocupação estrangeira e os regimes racistas – situações que, na prática, permanecem alheias ou prescindem do rito da declaração de guerra.

No contexto da prática jurídica adotada no Brasil, a criminalização das graves violações ao direito dos conflitos não pode efetivar-se sem a existência de dispositivo legal capaz de categorizá-las e de cominar-lhes a pena correspondente, à luz de postulado segundo o qual não pode haver crime sem lei anterior que o defina.[331] Não obstante o Brasil ser parte dos tratados de DIH e, em especial, das Convenções de Genebra de 1949 e do PPA, que estipulam o imperativo de as Altas Partes Contratantes tomarem as medidas legislativas necessárias para definir as sanções penais, o conjunto normativo representado pelo Código Penal Militar e o Código Penal[332] ainda não oferece os instrumentos adequados para a penalização das infrações graves, alçadas pelo artigo 85 do PPA à categoria de crimes de guerra. Nesse sentido, a insuficiência do direito interno brasileiro no

---

[328] Tarciso Dal Maso Jardim. *O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, Tomo I, 2006, pp. 50-51.

[329] Luiz Roberto Basso. "Os Crimes de Guerra Após a Ratificação Brasileira do Estatuto de Roma". Rio de Janeiro: *Revista da Escola de Guerra Naval*, nº 7, 2006, p.122.

[330] Esse formalismo está consubstanciado no artigo 84, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988 ao definir, entre as prerrogativas do presidente da República, "*declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, e (...) decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional*".

[331] A Lei 7.209/84, que altera o Código Penal, estabelece em seu artigo 1º que "*não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal*".

[332] O Código Penal foi aprovado pelo Decreto-Lei n° 2.848, de 7.12.1940. O Código Penal Militar foi aprovado pelo Decreto-Lei n° 1.001, de 21.10.1969.

que tange à punição dos infratores não poderá ser suprida até que seja adotada lei específica.[333]

O imperativo de a ordem jurídica interna brasileira tipificar a conduta transgressora do direito dos conflitos reflete necessidade de que o Estado brasileiro instaure canais de cooperação com as instâncias penais internacionais, aspecto com repercussão direta sobre o comportamento internacional do país, e fortaleça o direito de exercício da jurisdição primária para sancionar tais transgressões.[334] Em grande medida, contribui para aumentar o desalinho normativo do Estado brasileiro com os instrumentos internacionais pertinentes o fato de o país, até o momento, não se ter tornado parte da Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários de 1989.[335]

No âmbito de órgãos deliberativos das Nações Unidas, como a AGNU e a extinta Comissão de Direitos Humanos, substituída pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2006, a questão do mercenarismo

---

[333] Na redação dada pela Lei 7.209/84, o artigo 7º, inciso II, alínea (a), do Código Penal estipula que ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro, "*os crimes que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir*". Por sua vez, o artigo 13 do Código Penal Militar impõe responsabilidade criminal inclusive a militares reformados ao estabelecer que "*o militar da reserva, ou reformado, conserva as responsabilidades e prerrogativas do posto ou graduação para o efeito da aplicação da lei penal militar, quando pratica ou contra ele é praticado crime militar"*. Sem dúvida, o tratamento que ambos os Códigos podem conferir a possíveis violações do DIH traz à luz a inadequação desses instrumentos internos para coibi-las e penalizá-las. A combinação dos dispositivos específicos, como o artigo 7º, inciso II, alínea (a) do CP e o artigo 13 do CPM, podem servir tão-somente de balizamento legal para investigar a eventual participação de nacionais brasileiros em violações do DIH na qualidade, por exemplo, de membros das companhias militares privadas, mas carecem do poder de apenar tais infrações até que PL n° 4.038/2008 cumpra as etapas da tramitação legislativa.

[334] Não se trata de matéria alheia às deliberações do Poder Legislativo. Tramita na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 301, de 6.3.2007, de autoria do Deputado Dr. Rosinha (PT-PR), que estabelece normas de cooperação judiciária com o TPI e, a exemplo do PL n° 4.038/2008 de autoria do Poder Executivo, estabelece normas processuais específicas para as violações ao direito humanitário.

[335] O Comitê *Ad Hoc* de Redação da Convenção contra o Uso de Mercenários foi criado pela Resolução 35/48 (1980) da AGNU no âmbito da VI Comissão. O texto da Convenção foi aprovado pela Resolução 44/34 (1989) da AGNU. São parte da Convenção de 1989 (janeiro de 2009): Arábia Saudita, Azerbaijão, Barbados, Belarus, Bélgica, Cameroon, Chipre, Costa Rica, Croácia, Cuba, Geógia, Guiné, Honduras, Itália, Libéria, Líbia, Maldivas, Mali, Mauritânia, Moldova, Nova Zelândia, Peru, Qatar, Senegal, Seychelles, Síria, Suriname, Togo, Turcomenistão, Ucrânia, Uruguai e Uzbequistão. O GT foi informado de que os seguintes governos iniciaram procedimentos internos para aderir à Convenção de 1989: Argélia, Armênia, Bangladesh, Chile, El Salvador, Equador, Gana, Haiti, Iêmen, Ilhas Maurício, Líbano, Madagascar, Marrocos, Sudão, Tunísia e Venezuela.

conheceu, ao longo da década de noventa, como assinalado, inflexão significativa de tratamento: a princípio, as deliberações sublinhavam a necessidade de evitar comparações entre os movimentos de libertação nacional e atividades mercenárias, tendo evoluído em favor de ênfase que – sem prejuízo de considerar o mercenarismo uma ameaça ao exercício da soberania e à autodeterminação dos povos –salienta a necessidade de as CMPs pautarem suas atividades em consonância com os preceitos do direito humanitário. Tal linha de ação, em harmonia com as diretivas da Iniciativa Suíça, tem sido adotada inclusive pelo GT, criado em 2005 pela resolução 2005/2 da antiga CDH como sucessor do mandato do Relator Especial da CDH, estabelecido em 1987.[336]

A premência de estabelecer interlocução com o setor militar privado constitui a orientação atual seguida pelo GT,[337] que identificou na associação anacrônica com as injunções do processo de descolonização uma das causas para o baixo número de adesões à Convenção de 1989 – ratificada apenas por trinta e dois países.[338] Em agosto de 2007**,** ao abrigo da resolução 61/151 da AGNU, o GT encaminhou relatório (documento A/62/301) ao SGONU em que são repertoriadas linhas de ação destinadas a reforçar as responsabilidades e obrigações de Estados e atores nãoestatais com o cumprimento dos preceitos do direito humanitário, de maneira a incentivar a implementação de legislação doméstica capaz de facultar maior controle sobre as atividades das CMPs e criminalizar o mercenarismo e práticas conexas.[339] Dessa forma, o trabalho do GT poderá funcionar, no âmbito do sistema das Nações Unidas, como

---

[336] As atividades atuais do Grupo de Trabalho sobre o uso de mercenários retomam o mandato do Relator Especial da CDH, Enrique Bernales Ballesteros. A composição do GT é a seguinte: Amada Benevides (Colômbia), Najat Al-Hajjaji (Líbia), Alexander Nikitin (Federação Russa, presidente e relator), Sashita Shameem (Ilhas Fiji) e José Luiz Gomes del Prado (Espanha). Fonte: *United Nations Handbook, 2007-2008*. Wellington: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2007, p.31.

[337] No período entre 1993 e 2006, a AGNU também adotou as seguintes resoluções sobre a matéria: 48/92, 49/150, 50/138, 51/183, 52/112, 53/135, 54/151, 56/232 e 61/151. Por sua vez, a extinta CDH adotou as Resoluções 1993/5, 1994/7, 1995/5, 1998/6, 1999/3 e 2000/3.

[338] Na Quarta Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Genebra, 21.3.2007), o então presidente do GT, perito José Del Prado, enfatizou que "*fortunately, the anachronistic vision of mercenarism linked to decolonization is changing*". O texto pode ser consultado em www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/statwgm_en.pdf

[339] *United Nations Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination* (A/62/301), divulgado em 24.8.2007, p. 19.

importante galvanizador do empenho da comunidade internacional em aquilatar os efeitos legais e políticos do compartilhamento do monopólio do Estado sobre o emprego da violência com entidades privadas.

Os esforços que as Nações Unidas têm envidado para imprimir parâmetros de ação às atividades das CMPs não serão viabilizados sem o concurso dos governos dos maiores exportadores da força privatizada, notadamente os EUA e o Reino Unido. Os EUA são objeto permanente de solicitações de visita por parte do GT, sem qualquer reação das autoridades civis e militares de Washington a esse respeito. Quanto ao Reino Unido, os peritos do GT realizaram visita a Londres em maio de 2008 e constataram que, não obstante o ânimo favorável de funcionários do Foreign Office e do Ministério da Defesa em discutir conjunto de procedimentos para as CMPs, não houve avanços expressivos nesse campo desde a publicação do Green Paper em 2002.[340]

A exemplo de outros instrumentos internacionais, emanados de processo de negociação diplomática, a Convenção de 1989 representa delicado exercício político de conciliação de posições sobre a matéria. Em comunicações enviadas à Secretaria de Estado em 1989, a Missão junto às Nações Unidas acautelava para o fato de que, apesar de satisfatório na avaliação do Brasil, o instrumento fora julgado obsoleto por algumas delegações e sem relação plausível com a realidade geopolítica do início dos anos noventa.[341] Com efeito, o texto é perfectível, sobretudo à luz da nova

---

[340] *Ibidem,* p.16. O GT verificou a inexistência de legislação para regulamentar o funcionamento das CMPs no Reino Unido. Ficou evidente que o governo britânico se atém ao fato de que não haveria necessidade de legislação adicional ao Foreign Enlistment Act de 1870, que criminaliza o ingresso de cidadãos britânicos em forças armadas estrangeiras ou o recrutamento de cidadãos britânicos com essa finalidade.

[341] Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, de outubro de 1989. O expediente sublinha que "*o texto que se conclui é satisfatório, principalmente quando comparado com as primeiras versões elaboradas no Comitê Ad Hoc. Naturalmente, como texto de conciliação, em que se buscou e conseguiu um delicado equilíbrio político, deixa algo a desejar*". Em comunicação oficial de dezembro de 1989, a Missão do Brasil junto às Nações Unidas indicava que "*delegações centro-americanas não acreditam que o uso de mercenários crie algum problema para a autodeterminação*". Na mesma comunicação de outubro de 1989, a Delegação brasileira também salientou o seguinte aspecto em avaliação de natureza premonitória:"*em relação aos mercenários que devam envolver-se em conflitos armados foi mantido o critério de que devam ser mais bem remunerados que os membros das forças armadas regulares. Esse critério permitirá certamente que, através de subterfúgios, mercenários possam escapar de sua classsificação como tais, impedindo consequentemente punições para os que os contratam*".

modalidade de mercenarismo controlada por grupos corporativos transnacionais, circunstância apontada no relatório do GT à AGNU como conducente a desencadear processo de revisão desse instrumento pela eventual adoção de protocolo adicional.

Para além do alcance que o advento das CMPs terá adquirido, o relatório também alude – aspecto sem precedente em documentos das Nações Unidas sobre o mercenarismo – à possibilidade de envolvimento de mercenários com a prática de atos criminosos de motivação terrorista.[342] A expansão da zona de interação entre o mercenarismo corporativo e as organizações terroristas é certamente desconhecida, mas já se instilam preocupações com "práticas correlatas" na rotina das deliberações dos peritos.[343] Tal vertente poderá incentivar a ideia de lançar processo revisor da Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento de Mercenários, para a qual seria lícito conjecturar um papel capaz de coadjuvar, conjuntamente com as convenções e protocolos específicos das Nações Unidas, a cooperação internacional contra o terrorismo.

Nessa ordem de raciocínio, caberia ao Governo brasileiro encetar o exame de sua adesão à Convenção de 1989.[344] Paralelamente, a constituição de grupo interministerial, que incluísse o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, poderia receber o mandato de elaborar dispositivos legais que permitissem a incorporação plena da penalização do mercenarismo à legislação brasileira específica. Igualmente, decisão nesse sentido poderia habilitar os setores pertinentes da administração federal brasileira a exercerem, quando aplicável, controle sobre a atuação de CMPs estrangeiras, inclusive por intermédio de subsidiárias nacionais, ademais de permitir detectar atividades vinculadas

[342] Documento A/62/301, p.5.

[343] Na mesma intervenção durante a Quarta Sessão do Conselho de Direitos Humanos, o presidente do GT mencionou, à página 2, que "*the Working Group has received information concerning cases of mercenarism tied to terrorist activities*".

[344] A pesquisa realizada para este trabalho não atinou com as razões, se existentes, para que o Brasil não tivesse assinado, nem deixado de aderir à Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento de Mercenários. As avaliações da Missão do Brasil em Nova York foram positivas, aspecto que pode sugerir não ter havido nenhum obstáculo político à assinatura do diploma. Ademais, o biênio 1988-1989 marcou o retorno do Brasil, depois de ausência de vinte anos, aos trabalhos do Conselho de Segurança. Era, portanto, um período de renovado protagonismo para a atuação internacional do país.

ao recrutamento, financiamento, treinamento e trânsito de quadros do setor militar privado no país. [345]

4.6 Apontamentos Finais

Apenas recentemente, o tratamento do mercenarismo nas Nações Unidas começou a ser desvinculado da influência exercida pelas decisões de seus órgãos deliberativos, ao longo dos anos sessenta e setenta, com respeito aos esforços da comunidade internacional para debelar os efeitos do colonialismo. Apesar de ainda ser percebido como ameaça ao direito dos povos à autodeterminação, o mercenarismo tem sido objeto de deliberações e medidas, como a Iniciativa Suíça, à luz das práticas modernas de privatização do uso da força por intermédio das companhias militares privadas.

Os instrumentos internacionais em vigor provêem o enquadramento jurídico apropriado para a adoção de legislação doméstica capaz de sancionar as violações decorrentes da adjudicação dos meios coercitivos. Outro aspecto a considerar nas críticas dirigidas à suposta precariedade legal do regime internacional diz respeito à carência de legislações nacionais definidoras de parâmetros mínimos para a abertura e o funcionamento dessas firmas. Com efeito, as Convenções pertinentes das Nações Unidas e da antiga OUA contra o mercenarismo não cobrem a inteireza dos aspectos suscitados pelo fenômeno da alienação do uso da força, circunstância que, no entanto, não justifica as teses advogadas de zona cinzenta ou vazio jurídico em que alegadamente operariam os contratados privados.

Apesar de abrigar reduzido número de partes contratantes, o regime das convenções complementa as disposições do direito internacional humanitário, além de constituírem valiosa contribuição para lidar com o emprego dos meios coercitivos fora da alçada do poder estatal. A definição da responsabilidade do Estado na hipótese de violação ao direito humanitário por atores privados como as CMPs configura prova adicional de que vigora arcabouço legal para lidar com as consequências da coerção privatizada.

---

[345] Em 2007, os peritos do GT estiveram em Honduras e no Chile, em seguida a eventos que caracterizavam a prática de recrutamento de mercenários para o Iraque e o Afeganistão por firmas dos EUA. Os dois governos deram início prontamente aos trâmites necessários para aderir à Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento de Mercenários. Honduras aderiu ao instrumento em 1°.4. 2008.

O empenho em firmar parâmetros regulatórios dificilmente deixará de ressentir-se da contradição inerente de ordenar atividades essencialmente avessas a toda ordem de controle. A responsabilidade dos provedores nesses esforços de ordenamento da privatização do emprego da força é inegável, visto que são os Estados exportadores de tais serviços que conservam a chave de todo o processo: a escolha e o nível das atividades a serem privatizadas ainda são controlados pelas autoridades militares e pelas lideranças políticas. O mesmo não se pode dizer dos Estados-cliente. À mercê de crises institucionais periódicas, esses países se vêem premidos, por conjunturas variadas, a recorrer à força privada para preservar alguma parcela de poder, sem que no curto prazo consigam restaurar integralmente sua ascendência política sobre o estamento militar, dominado dessa maneira por companhias estrangeiras. Não obstante os óbices de ordem política para o fortalecimento do processo de regulamentação internacional das atividades das companhias militares privadas, ficam demonstradas a relevância do tema e a premência de lhe atribuir abordagem mais sistêmica.

Até o momento, o Brasil ainda não se tornou parte da Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários, circunstância que merece ser avaliada de modo a diminuir a assimetria normativa do Estado brasileiro com os instrumentos internacionais pertinentes. A adesão a tal diploma poderia conferir o necessário respaldo político ao país para participar das negociações visando à possível adoção de protocolo aditivo. Outra razão para que o Brasil incorpore ao direito interno essa Convenção seria dispor do adequado quadro jurídico para controlar a atuação de subsidiárias de CMPs estrangeiras no que disser respeito ao recrutamento e treinamento de nacionais brasileiros pelas corporações militares privadas de atuação internacional.

Capítulo 5 - A privatização do uso da força em iniciativas multilaterais

5.1 Considerações Preliminares

Ao receberem a delegação do uso da força, as companhias militares privadas se transformam em instâncias de compartilhamento de poder militar, tendo em conta que suprem necessidades na área da defesa. Desse modo, a alienação consentida da coerção a atores nãoestatais contribui para provocar o deslocamento do eixo decisório para além da esfera de competência exclusiva do Estado, ampliando assim o processo de formulação e aplicação de diretrizes públicas no âmbito militar. Nesse contexto, novas potestades são instauradas por consentimento da autoridade central, aspecto que qualifica a definição do Estado moderno segundo o elemento constitutivo do monopólio legítimo da força.[346]

O controle de determinadas atividades de apoio no contexto das missões de paz pelos contratados privados costuma afigurar-se como alternativa viável, e não menos polêmica, às conhecidas debilidades de aprovisionamento de

---

[346] Norberto Bobbio. *Estado, Governo, Sociedade.* São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 80. Bobbio reflete sobre como, ao adotar gradativamente a *vis coactiva*, "*o poder político vai-se assim identificando com o exercício da força e passa a ser definido como aquele poder que, para obter os efeitos desejados, tem o direito de se servir da força, embora em última instância, como extrema ratio*".

equipamentos e de cessão de contingentes por parte dos Estados membros. A execução de mandatos multilaterais confiados às CMPs constitui uma realidade desde a década de noventa. A precariedade operacional de organismos regionais como, por exemplo, a Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental foi suplementada, na operação em Serra Leoa,[347] pela ação de firmas privadas na área de apoio aerotransportado e ofensivo.[348]

Situações dessa natureza costumam prestar-se à difusão da tese da ineficiência das Nações Unidas. Uma das soluções para contornar essas dificuldades seria a privatização definitiva de suas iniciativas de paz, contribuindo para aliviar o pesado ônus de financiamento imposto aos Estados membros, além de salientar os benefícios das CMPs em contraste com os óbices comumente interpostos à ação das Nações Unidas: deslocamento intempestivo, equipamentos obsoletos, treinamento irregular e pesados entraves legais.[349]

No contexto das missões humanitárias, a terceirização das iniciativas vinculadas, em larga escala, à organização material também constitui uma prática consolidada para o sistema das Nações Unidas. A utilização de serviços das CMPs por setores do Secretariado em Nova York, bem como por parte dos planejadores das agências intergovernamentais, envolve a contratação de especialistas do setor privado em áreas como apoio logístico, desarmamento, desminagem e proteção armada de comboios humanitários – atividades desenvolvidas em ambiente de conflagração ou de complexas emergências de auxílio a grupos vulneráveis.

A possibilidade de privatização completa das iniciativas de paz multilaterais, além das áreas já habitualmente controladas pelas CMPs, contém elementos controversos, se considerados especialmente pelo prisma político e legal. Conquanto determinados setores do Secretariado relutem em admitir que a institucionalização da privatização dessas missões tenha constituído objeto de discussões internas, tal cenário foi considerado ante o agravamento da

[347]O ambiente político em Serra Leoa se deteriorara a partir de 1991, ocasião em que tropas do Grupo Observador Militar (ECOMOG) da CEDEAO passaram a enfrentar a guerrilha da Frente Unida Revolucionária (RUF). Até que se estabilizasse com a criação da Missão das Nações Unidas em Serra Leoa, pela Resolução 1270 (1999) do CSNU, a situação de segurança no país seria pontuada por embates periódicos entre os integrantes do ECOMOG e os insurgentes.

[348] David Isenberg. *Soldiers of Fortune Ltd: A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firm*. Washington: Center for Defense Information, 1997, p. 28.

[349] Singer (2003), p.187.

crise política em Ruanda em 1994, de maneira que, à falta de contingentes armados fornecidos pelos Estados membros, fosse viabilizada a criação de zonas de proteção para refugiados e o estancamento do curso da violência étnica.[350]

O equacionamento político da alienação do uso da força se torna mais complexo quando o emprego da coerção é delegado pelo CSNU a organismos regionais e a forças multinacionais, instâncias mais permeáveis à cooperação das companhias militares privadas. Como contraponto a tais dificuldades, os ganhos de eficiência gerados em iniciativas humanitárias e de manutenção da paz costumam ser apregoados pela direção das maiores companhias militares privadas como benefícios indiscutíveis da alienação da coerção. Não há indícios de que venha a diminuir a interdependência entre organismos multilaterais, agências intergovernamentais e o setor privado militar. Essa interação se define a partir das carências materiais que as CMPs têm suplementado como opção exequível para o planejamento, o aprovisionamento e a execução dos complexos mandatos das ações da Organização naquelas áreas.

Desse modo, a transferência de funções a atores nãoestatais se transforma na solução pragmática de questões que afetam a presteza logística e a ascendência política das Nações Unidas em situações de crise, como sua presença tempestiva em zonas conflagradas. A complementaridade entre os prós oferecidos pelas CMPs e os contras que afetam as iniciativas das Nações Unidas acaba por impor escolha dilemática: a aquisição de competência para agir com celeridade é neutralizada pelo potencial transgressor do direito internacional na execução de mandatos institucionais por agentes privados.[351]

A impossibilidade de antecipar as variáveis capazes de acarretar desgaste político para as lideranças civis – confrontadas com a necessidade de justificar a participação em conflitos vistos como de remota importância para interesses vitais ou de complexo entendimento para o conjunto da sociedade – pode ser uma das razões da crescente seletividade com que a aplicação da força tem sido vista pelos estrategistas de países desenvolvidos. Não obstante o alto grau de avanço tecnológico dos maiores exércitos, aspecto obviamente destinado a ampliar seu poder letal e a reduzir o número de baixas fatais, em muitas ocasiões não restam alternativas ao emprego de

[350] Wulf, *op. cit*., p.40.
[351] Wulf, *op.cit*., p. 63.

força terrestre, injunção que sublinha a importância atual da adjudicação dos meios coercitivos.[352]

5.2 A Militarização Privatizada do Humanitarismo

O sistema de assistência humanitária das Nações Unidas tem sofrido reveses consideráveis desde que funcionários de agências internacionais e voluntários em geral se tornaram alvos militares. A proteção armada, confiada amiúde a atores privados, não constitui matéria alheia às deliberações e práticas da burocracia das Nações Unidas, confrontada com a questão da vulnerabilidade crescente de seu pessoal e do pessoal associado. A exposição a riscos cada vez maiores tem promovido mudanças nos propósitos operacionais, bem como nos métodos de atuação do sistema onusiano de assistência humanitária, paulatinamente compelido a executar seus programas em regiões de extrema insegurança. [353]

As primeiras referências à atuação de companhias militares privadas em missões humanitárias datam do período imediatamente posterior ao genocídio de Ruanda, em 1994. À época, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados contratou "consultores" militares armados para auxiliar na tarefa de triar e proteger os verdadeiros refugiados no campo de Goma, no antigo Zaire, com os quais se confundiam propositadamente os genocidas hutus, estorvando o trabalho das agências humanitárias.[354]

Em seguida à ofensiva da Frente Patriótica de Ruanda, controlada pelos tutsis, buscaram proteção em Goma milhares de pessoas da etnia hutu. Sucede, no entanto, que, entre cerca de 700.000 refugiados, havia lideranças civis e militares do governo recém-deposto. A presença de criminosos de guerra, de autoridades do governo exilado e de membros das forças armadas transformou o campo em base para incursões contra o regime estabelecido

---

[352] John J. Mearsheimer. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2003, p. 47. Para o autor, o comportamento seletivo dos Estados pode ser explicado pela hierarquização de metas políticas, segundo a qual a participação em iniciativas multilaterais de qualquer natureza, vistas como "*metas de não segurança*", seriam secundárias na escala de considerações estratégicas dos Estados.

[353] Meinrad Studer. "The ICRC and civil-military relations in armed conflict". *International Review of the Red Cross,* vol. 83, nº 842, 2001, p. 382.

[354] James Cockayne. *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study.* New York: International Peace Academy, 2006, p. 2. Cockayne afirma que foram contratadas a MPRI (EUA) e a Thule Global Security International (Reino Unido).

em Ruanda, aspecto que submetia a população de refugiados a níveis intoleráveis de violência.

As alternativas aventadas à época incluíram missões das Nações Unidas, mandatadas pelo CSNU, e um acordo – opção afinal adotada – entre o ACNUR e o governo do Zaire, sob os auspícios das Nações Unidas.[355] A experiência do ACNUR em Goma expôs as ameaças da utilização da contratação de força privada, além de ser demasiado reveladora da dissintonia entre as aspirações de instâncias multilaterais e intergovernamentais, que recorrem a alternativas comerciais no campo da segurança, e a incapacidade de ser estabelecido controle efetivo sobre os termos dessa barganha.[356]O exemplo de Ruanda demonstra que, no paroxismo das crises internacionais de segurança, a linha demarcatória entre o uso estatal e nãoestatal da força tende a adelgaçar-se.

Os horrores perpetrados em Goma transformaram em *rationale* de atuação também para as organizações nãogovernamentais, como a canadense CARE, a possibilidade de recorrer com periodicidade aos serviços de contratados privados com o fito de preservar o espaço humanitário. Dessa forma, ganhou alento a noção de que a ousadia e a violência dos ataques dirigidos contra os agentes humanitários precisavam ser contrastadas em intensidade com o auxílio de atores nãoestatais armados.[357] A repercussão de tais acontecimentos contribuiu para catalisar, no âmbito do secretariado das Nações Unidas, exercício de reflexão conduzido pelo Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários sobre a necessidade de dispor, nessas circunstâncias, de apoio militar regular sob a forma de comboios armados.

---

[355] Fiona Terry. *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action.* Ithaca: Cornell University Press, 2002, pp. 173-177 e 198. A autora afirma que, além das óbvias preocupações de fundo humanitário, os altos funcionários do ACNUR em Genebra receavam que a demora no processo de separar os verdadeiros refugiados dos genocidas pudesse provocar a desconfiança dos países ocidentais interessados em reassentar refugiados quanto à capacidade de o ACNUR gerir os desdobramentos da crise. O recurso às companhias militares privadas também atendeu à preocupação de que o fluxo de contribuições voluntárias não viesse a ser interrompido com as dificuldades de planejamento do ACNUR ante o prolongamento da crise humanitária.

[356] *Ibidem*, p.7.

[357] Em relatório do final da década passada, essa é a avaliação da CARE sobre o uso privado da força: "*Since the core dilemma humanitarians face is the ability of predators to prey on civilians and NGO staff at will, and since nations and the UN are increasingly hesitant to furnish the necessary means to provide that security, it is worth exploring whether in the face of privatization of assistance, the privatization of security is also appropriate*". Consulta feita ao site www.care.ca.

As conclusões apresentadas em relatório da força-tarefa do OCHA[358] enfatizaram que, ao definir as diretrizes de missões humanitárias, o Secretariado deveria, em conjunto com os Estados membros, procurar limitar as circunstâncias de recorrer à proteção militar.

No contexto da ajuda humanitária, o emprego da força, em geral, e o uso da violência privatizada, em particular, afetam diretamente os métodos de a comunidade internacional atuar em zonas deflagradas, com implicações expressivas não apenas para a natureza de suas missões, senão também sobre a percepção que poderão desenvolver do esforço humanitário as partes em conflito. A implementação de estratégias de proteção armada das atividades humanitárias parece constituir prática difícil de ser revertida, aspecto que poderá resultar na assimilação dos esforços humanitários a operações militares no entendimento da opinião pública.

A volatilidade em que operam os funcionários do sistema das Nações Unidas e o pessoal associado (integrantes de agências intergovernamentais e de ONGs) tem sido objeto de continuados esforços do SGONU destinados a aperfeiçoar procedimentos de segurança.[359] A necessidade de que a assistência humanitária se desenvolva sem a ingerência de interesses políticos, com vistas a preservar sua imparcialidade e neutralidade, constitui matéria controversa ante a influência que exercem os governos doadores, empenhados em integrar a ajuda humanitária a estratégias político-diplomáticas. Tais interesses contribuem para incorporar forte componente de militarização à ação humanitária.

Gradativamente, as CMPs vêm assumindo funções de protagonismo no planejamento e orientação dessas missões. Atividades vinculadas à elaboração de manuais de campo, análises de risco, serviços de inteligência e

---

[358] *United Nations Report of The Task Force on Policy and Legal Operational Issues*, adotado em outubro de 2000 pela Decisão 55/494. pp. 2, 6 e 9. O documento não esclarece, porém, como conciliar a natureza internacional e multilateral da assistência humanitária, além de seus princípios basilares de neutralidade, humanidade, independência e imparcialidade, com a capacitação militar de comboios humanitários.

[359] United Nations. *Report of the Secretary-General on safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations humanitarian personnel*. Documento A/59/332, de 3.9.2004. O relatório propõe, à página 13, que "*we can no longer either look at or respond to an increasingly precarious work environment in old ways, especially as humanitarian agencies, United Nations and non-United Nations alike, are being increasingly targeted. Although this phenomenon is unfortunately not new, the trend's deliberateness and lethality have accelerated sharply over the reporting period".*

segurança armada compõem pacote de serviços oferecidos pelo setor militar privado às Nações Unidas, malgrado a questão da contratação dessas firmas ainda merecer tratamento pautado por compreensível discrição em Nova York.[360] Dessa forma, as CMPs provêem segurança militar a comboios humanitários em regiões de elevado risco não apenas para a integridade física de funcionários das agências da ONU e integrantes de organizações nãogovernamentais, senão também para os equipamentos, medicamentos e víveres usados nessas operações. A privatização do uso da força, promovida como alternativa à indiferença quanto à sorte dos agentes humanitários, compõe, atualmente, uma das vertentes mais conspícuas da presença dos contratados privados em iniciativas multilaterais.

As discussões mantidas no âmbito das Nações Unidas expõem as dificuldades enfrentadas com executar os mandatos emanados da AGNU no que diz respeito à implementação de programas de assistência humanitária. O reconhecimento de que a insígnia das Nações Unidas não oferece mais a proteção que costumava simbolizar no passado também explica por que os agentes humanitários vêm recorrendo à proteção armada de entidades privadas. Os ataques se repetem com periodicidade inaudita inclusive contra os capacetes azuis.[361]

Em virtude da suspeição com que tem sido considerado o trabalho dos agentes humanitários, avulta a necessidade de encontrar o exato ponto de equilíbrio entre salvaguardar a integridade de suas premissas – a imparcialidade, a neutralidade, a humanidade e a independência – e empregar a força militar como forma de garantir proteção a grupos vulneráveis. Além de comprometer a imparcialidade dessas missões, o uso da força privatizada em comboios humanitários tenderá a produzir efeitos contraproducentes, expondo as

---

[360] Cockayne, *op. cit*., p.8, menciona que "*a minority of respondents (both within the UN and outside it) acknowlegdes purchasing intelligence on particular security environments from commercial firms*". Grupos corporativos como Control Risks Group, Global ERS e Kroll têm trabalhado estreitamente com unidades da Organização, aspecto que, pondera o autor, poderá aumentar, a longo prazo, sua permeabilidade institucional à influência das CMPs na conformação da agenda humanitária multilateral.

[361] Os ataques de tropas sudanesas contra os contingentes da UNAMID (Missão das Nações Unidas-União Africana em Darfur), perpetrados em janeiro de 2008, configuram mais uma demonstração da frequência com que o pessoal das Nações Unidas tem sido alvo de ações hostis. Em nota, a ONU exigiu garantias ao governo sudanês de que "*there will be no recurrence of such activities by its forces*". *New York Times*, "Sudanese soldiers fire on UN peacekeepers in Darfur", edição de 9.1.2008.

populações recipiendárias e os atores humanitários à dinâmica da violência. A presença de contratados privados dotados de poder letal se presta a que os propósitos esposados em mandatos humanitários sejam diretamente assemelhados aos objetivos militares dos contingentes encarregados de sua consecução.[362]

A cooperação civil-militar se ampliou consideravelmente desde a irrupção das crises humanitárias em Ruanda e nos Bálcãs na década passada, sobretudo pelas atividades mandatadas ao ACNUR. Na qualidade de Alto Comissário para Refugiados, Vieira de Mello reconhecera o imperativo de compatibilizar a imposição militar da ajuda humanitária em situações-limite com a percepção de neutralidade que as partes em conflito precisam conservar de maneira a evitar que o propósito de aliviar o sofrimento da população civil não seja contaminado por interesses políticos.[363] Apesar das inquietações de fundo normativo e legal suscitadas pela colaboração das CMPs, a dinâmica comercial da oferta e da demanda da segurança armada tem facultado a essas companhias a oportunidade de procurar adquirir certa estatura moral na esperança de que suas atividades não sejam confundidas com práticas clássicas de mercenarismo.[364]

Acresce, no entanto, que, com os riscos crescentes impostos no terreno, o humanitarismo internacional constitui mercado lucrativo para os contratados privados ante o quadro de cerca de duzentos óbitos registrados entre os agentes humanitários na década passada. A linguagem usada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas para descrever a situação, em relatório de novembro de 2005, [365] é pouco alentadora: apenas ao longo de 2004, cerca de dez milhões de pessoas não puderam ser assistidas, nem receber proteção porque as agências das Nações Unidas tiveram seu acesso estorvado ou simplesmente impedido. É ponto pacífico que os atentados contra a vida dos agentes

---

[362] Samantha Power. "Who will protect the protectors ?". *International Herald Tribune*, edição de 20.8.2008. Power alude ao fato de que "*aid groups are being lumped with Western governments and military forces*".

[363] Sergio Vieira de Mello."Toward cooperation betweeen humanitarian aid and military forces". *The International Global Workshop on Security.* Stanford: Center for Strategic Decision Research, 1995, p. 23.

[364] Christopher Spearin. "Humanitarians and Mercenaries: Partners in Security Governance ?". *New Threats and New Actors in International Security.* Elke Krahmann (Org.) New York: Palgrave, 2005, p.47.

[365] *United Nations. Report of the Secretary-General on the protection of civilian in armed conflict*. Documento S/2005/740, de 28.11.2005, p.3.

humanitários afetam diretamente o nível e a intensidade da ajuda prestada. O assentimento tácito pelas partes beligerantes de que essas instituições não serviam senão à causa do humanitarismo parece ter sido esquecido.

A atividade humanitária conduzida nos últimos anos não permaneceu alheia à politização promovida pela agenda dos governos, cujo financiamento é indispensável ao funcionamento dessas entidades. A relação de subordinação assim estabelecida entre as ONGs e seus doadores terminou por afetar a universalidade – para não mencionar a autonomia – da assistência humanitária. A proliferação das ONGs,[366] a crescente disputa por fontes de financiamento e o aumento inevitável dos custos incorridos terminaram por conferir aos doadores considerável influência decisória. Ao atuarem como extensões políticas, as ONGs humanitárias, coadjuvadas por atores armados nãoestatais, têm preenchido o vácuo de segurança criado pela relutância dos países desenvolvidos de pôr em risco a incolumidade de seus contingentes.

O impacto da militarização sobre o humanitarismo, causado pela participação significativa de atores privados armados, demonstra o aspecto paradoxal de uma atividade imparcial que não poderá se desenvolver se mantiver sua imparcialidade e sua neutralidade. A instauração de um humanitarismo armado ganhou alento com a cooperação de ex-militares provenientes de exércitos dos membros da OTAN e recrutados por firmas militares privadas, tornando mais fluida a cooperação dos planejadores de missões humanitárias com setores de intendência e logística das CMPs.

Essa colaboração teria soado como anátema político e ético para uma geração inteira de agentes humanitários há pouco mais de vinte anos.[367]A militarização do humanitarismo, obviada pelo setor militar privado, poderá vir a arrojar os agentes humanitários para o centro de polêmicas locais – como rivalidades políticas e étnicas -, circunstância que potencialmente fará aumentar os riscos a que se vêem expostas missões dessa natureza. Adicionalmente, a associação da ajuda humanitária com atores armados privados poderá aprofundar o ressentimento e a desconfiança dos grupos

---

[366] Spearin, *op.cit*., p.48, menciona a existência, entre as mais significativas, de aproximadamente 400 organizações não governamentais atuando, em escala mundial, na área da assistência humanitária.

[367]David Rieff. "Humanitarianism in Crisis". *Foreign Affairs,* vol. 81, n° 6, 2002. Rieff assevera ainda que "*imagining that just wars can be joined with humanitarian imperatives is a delusion that ignores the lessons of history. To imagine that war and humanitarian action can go together during hostilities is a fantasy*".

vulneráveis quanto aos verdadeiros propósitos do trabalho dessas equipes.[368]

O dilema anteposto à assistência humanitária pode derivar de sua incapacidade de dispor, como no passado, apenas de credenciais éticas para levar a termo suas atribuições. A certeza de que os agentes humanitários podem desempenhar suas funções em absoluta segurança não existe mais. O CICV admite que a assistência humanitária se efetiva em ambiente de anomia e instabilidade política, circunstância que requer o concurso da capacidade logística de contingentes armados.[369] O recurso de valer-se da proteção de atores militares privados apenas amplia os riscos que os agentes humanitários enfrentam. Essa contradição exigirá da parte de formuladores de política humanitária o aprofundamento da reflexão sobre o emprego da coerção privada e a definição de responsabilidades derivadas dessa escolha.

5.3 *Peacekeepers* Privados: o vaticínio de Ditchley Park

Em conferência proferida em 1998, na Fundação Ditchley, localizada nas cercanias de Oxford, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, mencionou que o mundo talvez ainda não estivesse preparado para a privatização da paz ao comentar os acontecimentos trágicos do genocídio em Ruanda, vivenciados por ele na qualidade de diretor do Departamento de Operações de Paz quatro anos antes.[370]

---

[368] United Kingdom House of Commons. Foreign Affairs Committee. *Private Military Companies, Ninth Report of Session 2001-2002*. London: The Stationary Office, 2002. Nesse documento, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Comuns do Reino Unido já acautelara que a interação existente entre ONGs humanitárias e atores militares privados produzirá consequências nocivas para a integridade das atividades de ajuda humanitária empreendidas pelas instâncias multilaterais.

[369] Studer, *op.cit*., pp. 381-382, observa que o núcleo da preocupação do CICV se refere não apenas ao emprego da força letal em iniciativas multilaterais, mas também à eventual aplicação para fins militares do equipamento usado para a proteção dos agentes humanitários ("*with regard to the use of military assets for its own operations, the ICRC has grown increasingly wary because of the simultaneous use of a different nature which could be made of them in conflict*").

[370] Na alocução proferida em 26.6.1998, o ex-SGONU contextualizou o possível uso de força privada ao mencionar que "s*urely things would have been different if the Security Council had had at its disposal a small rapid reaction force, ready to move at a few days' notice. I believe that if we are to avert further such disasters in the future we need such a capacity; that Member States must have appropriately trained stand-by forces immediately available, and must be willing to send them quickly when the Security Council requests it. Some have even suggested*

Não há razões para crer que, em futuro breve, o sistema de segurança coletivo das Nações Unidas venha a transformar-se em espécie de "sociedade anônima dos capacetes azuis". A combinação de desabafo e testemunho detectada nesse pronunciamento se presta, no entanto, a algumas reflexões sobre os eventuais benefícios e riscos de transformar a privatização do uso da força em alternativa política e militar viável ante a ruptura da paz, atos de agressão ou crises humanitárias. Tal constatação por parte de Kofi Annan mereceria também ser lida além do seu caráter mais midiático, sobretudo à luz da prática de as Nações Unidas delegarem o emprego da força a instâncias regionais e a "*coalizões de capacetes verdes*".[371]

Ao final da década passada, a imagem das Nações Unidas fora empanada pelo balanço negativo de suas atividades no domínio da manutenção da paz. O malogro na Somália, imputado indevidamente à ONU, e a inação diante dos horrores em Ruanda afetaram a confiança da opinião pública mundial em sua capacidade de se impor como garante político em crises internacionais, depreciando sua habilidade de proteger grupos vulneráveis em situações de risco. O empenho das Nações Unidas para recuperar suas credenciais de interlocutor válido na busca de soluções para crises se tornou tanto mais ancilar de injunções complexas quanto, a partir dos anos noventa, o cenário internacional passara a caracterizar-se por multiplicidade de ameaças – não mais confinadas às consequências diretas de conflitos interestatais como no passado.

Essa fragmentação haveria de gerar número equivalente de percepções sobre como lidar quer com a iminência, quer com a gravidade das novas ameaças, aspecto que tem limitado as possibilidades de consenso sobre questões tão variadas quanto o emprego de meios coercitivos, o combate à degradação ambiental e a implementação de instrumentos de direitos

---

that private security firms, like the one which recently helped restore the elected president to power in Sierra Leone, might play a role in providing the United Nations with the rapid reaction capacity it needs. When we had need of skilled soldiers to separate fighters from refugees in the Rwandan refugee camps in Goma, ***I even considered the possibility of engaging a private firm. But the world may not be ready to privatize peace***" (grifou-se). Fonte: *United Nations Press Release* SG/SM/6613.

[371] A expressão pertence a Susan Rice. In: "Collective Response to Crisis: Strenghtening UN Peace Operations Capacity". United Nations and Global Security, New York, 1998, p. 18: "*The UN Security Council has learned to cede responsibility for interventions that require substantial combat to green-helmeted coalitions*".

humanos.[372] As expectativas de que, com o final da Guerra Fria, florescesse um sistema unívoco para a segurança coletiva não tardaram a ser atalhadas pela indiferença e pela complacência de parte dos atores mais importantes da comunidade internacional.[373]

Resultado das reflexões emanadas do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, instituído por Kofi Annan em 2004, o relatório intitulado *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada* representa esforço de síntese bem-sucedida sobre a pulverização das ameaças contemporâneas à segurança. Coube ao Painel ampliar o conceito de ameaças à segurança internacional ao incluir novas categorias como ameaças econômicas e sociais (inclusive pobreza, epidemias e degradação ambiental); conflitos interestatais; violência interna, incluindo guerras civis e desagregação das instituições públicas, genocídio e atrocidades em larga escala; armas nucleares, químicas e biológicas; terrorismo; e crime organizado transnacional.[374]

Tal documento consolidou visão renovadora sobre o conceito de segurança coletiva como fenômeno atomizado a exigir o compartilhamento de responsabilidades, em que o Estado, não obstante continuar a ocupar posição central na manutenção da segurança, não reúne mais condições de enfrentar tais ameaças sem a cooperação de outros Estados, não importando quão poderoso possa ser.[375]

Trata-se de diagnóstico que detecta a evolução do conceito de segurança coletiva – de sentido militar mais tradicional – para um entendimento mais matizado a respeito das fontes de risco para a segurança internacional. Representa ainda o ocaso da convicção, formada durante a confrontação Leste-Oeste, de que a segurança era confinada à preservação da soberania e da integridade territorial. Nesse sentido, as ameaças assumiam,

---

[372] Stephen Stedman."UN transformation in an era of soft balancing". *International Affairs*, vol. 83, nº 5, 2007, p. 935. O ensaísta salienta que a percepção do que constitui uma ameaça irá variar de acordo com os critérios utilizados para aferi-la como, por exemplo, a localização geográfica e o nível de desenvolvimento socioeconômico.

[373] United Nations. *A More Secure World: our shared responsibility* (Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change). New York. Documento A/59/565, de 2.12.2004, p.18: "*The moment was short-lived. It quickly became apparent that the United Nations had exchanged the shackles of the cold war for the straitjacket of Member State complacency and great Power indifference*".

[374] *Ibidem,* p. 25.

[375] *Ibidem*, p. 21.

prioritariamente, uma feição militar, circunstância que impunha a lideranças políticas a diuturna revitalização de elaborados sistemas de defesa contra Estados potencialmente hostis.

A ampliação da agenda internacional promoveu inflexão em que as questões de segurança deixaram de ser estabelecidas exclusivamente pelas necessidades do Estado: as ameaças produzidas por Estados e atores nãoestatais foram igualadas; as ameaças ao Estado e à segurança humana, feixe de valores como dignidade e justiça, são igualmente equiparadas.[376]A concepção que emerge do relatório *Um mundo mais seguro* diz respeito, portanto, a uma visão de segurança coletiva menos conformada por preocupações de autodefesa e mais sintonizada com uma consciência de ameaças comuns a gerar responsabilidades compartilhadas. Ademais, reafirma a centralidade do CSNU como instância decisória para o uso da força: não poderá haver compromisso permanente da comunidade internacional em torno de novo consenso sobre a segurança coletiva sem o necessário amadurecimento das deliberações e autorização desse órgão.[377]

5.3.1 A Delegação do Uso da Força: uma oportunidade para as companhias militares privadas

No século XX, os primeiros esforços de prevenir a guerra e preservar a paz em escala global malograram com a Liga das Nações. A crença de que o equilíbrio de poder podia ser mantido às expensas do funcionamento de uma estrutura institucional capaz de preservá-lo conduziu ao esfacelamento dos postulados consagrados pelo Pacto de 1919 como o da nãoagressão.

A ideia de uma segurança coletiva, como almejara o ex-presidente dos EUA Woodrow Wilson, sucumbiu a limitações derivadas do veto universal que bloqueava o consenso em situações de crise e do caráter voluntário na participação em ações coercitivas. O espírito do Pacto – consubstanciado

---

[376] Michael Sheehan. *International Security: An Analytical Survey*. Boulder : Lynne Rienner, 2005, p.153.

[377] Anne-Marie Slaughter. "Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform". *American Journal of International Law,* vol. 99, nº 3, 2005, p. 625. A esse respeito, Slaughter sublinha que o artigo 2º (7) da Carta das Nações Unidas é uma reiteração do princípio da não ingerência, sem prejuízo da aplicação de medidas coercitivas previstas pelo Capítulo VII.

no artigo 10° redigido de próprio punho por Wilson – [378] pretendia extrair ascendência moral e política da necessidade de o emprego da força ser regulado e autorizado em ampla base multilateral.[379]

O emprego da coerção sob a responsabilidade de outras instâncias além das Nações Unidas reflete debate que remonta ao período de sua criação em 1945. A ideia de conferir autonomia de ação aos organismos regionais terminou suplantada pela postura que entrevia no regionalismo o potencial de engendrar fricções locais em detrimento da segurança mundial – o que, em essência, repercutia os temores ainda indissipados com a política de rivalidades regionais responsáveis pela desintegração da Liga. A solução do impasse entre os que defendiam entidades regionais dotadas de poderes plenos e os propositores de uma organização que concentrasse tal autoridade foi encontrada no compromisso de atribuir a essas instâncias funções preponderantes para a solução de controvérsias, porém subordinadas ao controle do CSNU – notadamente no que tange à execução de medidas coercitivas.[380]

O período de congelamento a que esteve submetido, por obra do uso do veto, o CSNU durante a Guerra Fria serviu, em certa medida, para fazer amadurecer a consciência política do regionalismo como instrumento para tratar mais adequadamente de questões locais.[381] Finda a confrontação Leste-Oeste, o CSNU passa a dispor do auxílio de organismos regionais, sub-regionais, forças multinacionais e, em alguns casos, de iniciativas individuais de países – em fenômeno que uma ensaísta denominou de "*subcontratação*

---

[378] O artigo 10º do Pacto da Liga das Nações estipula que "*os membros da Liga comprometem-se a respeitar e a manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política atual de todos os membros da Liga. Em casos de agressão, de ameaça ou de perigo de agressão, o Conselho recomendará os meios de assegurar o cumprimento dessa obrigação*". Fonte: Seitenfus (2004.), p. 73.

[379] Robert S. MacNamara e James G. Blight. *Wilson's Ghost. Reducing the risk of conflict, killing, and catastrophe in the 21st Century*. New York: Public Affairs, 2003, pp.6-10. Os autores sublinham fatores de política doméstica, como a oposição do Senado dos EUA ao Pacto, visto como uma "diluição de soberania", dentre as razões do fracasso da Liga das Nações.

[380] Inis L.Claude, Jr. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. New York: Random House, 1964, pp. 106-107.

[381] Algumas regiões foram pioneiras na criação de organismos como a Liga dos Estados Árabes (1945) e a Organização dos Estados Americanos (1948). Na África, na Ásia e no Caribe, surgiram igualmente entidades como a antiga Organização da Unidade Africana (1963), a Associação dos Estados do Sudeste Asiático (1967), a Comunidade Caribenha (1973), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (1975) e a Comunidade para o Desenvolvimento dos Estados da África Austral (1980).

da paz".[382] Essa tendência seria condicionada pela percepção de que faltariam às Nações Unidas a capacidade logística e o vigor político para levar a termo missões coercitivas, além do intrincado xadrez em que costuma transformar-se o processo negociador no Conselho de Segurança quando o uso da força se afigura uma das opções.[383]

Uma linha interpretativa da dinâmica negociadora do CSNU defende que co-existiriam duas abordagens sobre a aplicação de medidas coercitivas armadas: defensores de uma ordem vestefaliana, assentada sobre o clássico preceito da nãointervenção, e os proponentes de uma ordem pós-vestefaliana, em que os postulados da soberania e nãointervenção merecem ser qualificados em benefício da promoção da paz e da segurança. [384]O processo decisório sobre o uso da força refletiria essa antinomia, à medida que, para uma corrente, a manutenção da paz deve restaurar, com o sacrossanto princípio do consentimento, as condições para que Estados soberanos possam resolver suas controvérsias pacificamente. Para os pós-vestefalianos, que crêem refletir a visão do documento *Um mundo mais seguro*,[385] o instituto da soberania não teria mais a densidade para sustar iniciativas multilaterais na hipótese, por exemplo, de genocídio.[386]

---

[382] Michèle Griffin. "Blue Helmet Blues. Assessing the trend towards subcontracting UN Peace Operations". *International Peace Research Institute*. Oslo, 1999, p.46.

[383] Philip Bobbitt. *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-First Century*. New York: Knopf, 2008, p. 503. Bobbitt professa certo pessimismo quanto à habilidade de as Nações Unidas recuperarem sua primazia no domínio da segurança em virtude de uma ordem que, sustenta o autor, caminharia para a instauração de modalidades de consenso mais informais e localizadas. A esse respeito, afirma que "*United Nations peacekeeping forces will be supplemented by coalitions of peacemaking forces and by private military companies*".

[384] Alex Bellamy e Paul Williams. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2005, p. 21 e ss.

[385] Documento A/59/565. O parágrafo 29 do relatório sublinha que "*in signing the Charter of the United Nations*, *States not only benefit from the privileges of sovereignty but also accept its responsibilities. Whatever perceptions may have prevailed, when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a State to protect the welfare of its own peoples and meets its obligations to the wider international community"*.

[386] Considerações sobre o tipo de paz - se de inspiração liberal ou não - que as Nações Unidas promovem escapam ao alcance deste estudo. De fato, encontra-se subjacente à discussão dos modelos vestefaliano e pós-vestefaliano a questão se a modalidade onusiana de paz - ao promover o Estado de direito, a realização de eleições, a formação de aparato policial e judiciário moderno, o controle civil das forças armadas e a criação de imprensa independente – contaria com o consenso de todos os Estados membros. Seja como for, tal discussão é secundária para o presente trabalho porque faltam elementos para julgar se o concurso da privatização da força seria mais ou menos conducente ao sobrepujamento de um modelo sobre o outro.

A situação nos Bálcãs serve à perfeição para ilustrar a tensão entre as duas ordens, como substrato do processo negociador no CSNU durante a primeira metade dos anos noventa em torno da adoção de medidas coercitivas para deslindar a trama de crises políticas.[387]Como a questão não configurava, no entendimento de Patriota,[388] "*um caso de agressão destituído de ambiguidades*", a complexidade da crise haveria de cindir e paralisar os negociadores do CSNU, divididos sobre a incolumidade do princípio da integridade territorial como anteparo a ações da comunidade internacional para reparar medidas de agressão militar ou de violação do direito internacional.

Avaliar como as Nações Unidas se têm desincumbido de suas obrigações no domínio da manutenção da paz e da segurança nos últimos anos se vincula, necessariamente, ao exame da delegação do uso da força a instâncias regionais, sub-regionais e forças multinacionais. A transição entre a última década e a atual foi pontuada pela expansão no número de missões cujo comando operacional, sob mandato do CSNU, foi exercido por essas instâncias.[389]

No caso dos organismos regionais, a cooperação com o CSNU se efetiva ao abrigo do artigo 33 do Capítulo VI ("Solução Pacífica de Controvérsias") e dos artigos 52 e 53 do Capítulo VIII ("Acordos Regionais") da Carta das Nações Unidas, dispositivos que provêem o necessário balizamento para atuação dessas instâncias,[390] ao mesmo tempo em que

---

[387] Mats Berdal. "Bosnia". *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. David Malone (Org.). New York: Lynne Rienner, 2004, p. 458. O comportamento da delegação chinesa no CSNU, abstendo-se nas votações sobre o uso da força durante a crise nos Bálcãs, é demasiado ilustrativo de uma diplomacia (vestefaliana) tradicionalmente avessa a medidas intrusivas em assuntos da jurisdição interna dos Estados. Berdal sublinha que "*its* (China) *voting behaviour in the Security Council was primarily designed, through abstentions rather than vetoes, to register Chinese disquiet with the UN's growing involvement in the internal affairs of member states"*.

[388] Antonio de Aguiar Patriota. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998, p. 88.

[389] Edward Luck. *UN Security Council: Practice and Promise*. London: Routledge, 2006, p. 74. O autor conclui que "*for developed countries with long traditions of contributing forces to peacekeeping the model of NATO command and Security Council authorization appears to be the most comfortable mix at this point*".

[390] O artigo 33, no Capítulo VI ("Solução pacífica de controvérsias"), define igualmente parâmetros de atuação para as entidades regionais ao equipará-las a outras iniciativas capazes de debelar ameaças à paz como a negociação, a mediação, a arbitragem e a solução judicial. Da mesma forma, comporia o balizamento legal da ação regional o artigo 51 do Capítulo VII ("Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão"), que assegura o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva em caso de ataque armado até que o CSNU seja acionado para empreender as medidas necessárias com vistas a restaurar a paz.

reafirmam tanto o papel do CSNU como árbitro das iniciativas relativas à solução pacífica de controvérsias, quanto à primazia do órgão para autorizar ações de caráter coercitivo.[391]

Conquanto a adjudicação de poderes seja regulada por referências estatutárias inequívocas, o mesmo não se aplica à definição de tarefas entre as Nações Unidas e aquelas instâncias: a repartição de competências se processa de maneira aleatória, como resposta empírica a situações de crise. A expectativa da Organização, trazida à luz pelo Suplemento da Agenda para a Paz de 1995,[392] dizia respeito à possibilidade de que uma nova divisão de trabalho fosse instaurada, permitindo assim que aos acordos regionais coubesse a maioria das atribuições sem dispensar o apoio e o monitoramento por parte das Nações Unidas quanto ao funcionamento dessas missões em base compatível com as posições esposadas pelo CSNU.

As experiências vividas pelas Nações Unidas nos anos noventa configuram a síntese das dificuldades no domínio da segurança em geral e, em particular, na ambivalência permanente da questão do uso da força – que não seja em autodefesa – no contexto de iniciativas multilaterais.[393] O empenho em chegar à raiz dos entraves antepostos à atuação da Organização nesse campo haveria de servir de impulso político para proceder à elaboração dos grandes diagnósticos apresentados, inicialmente, por Boutros-Boutros Ghali, com a Agenda para a Paz e o seu Suplemento, e, nesta década, por Kofi Annan com a publicação do relatório sobre o Papel das Nações Unidas no século XXI, do relatório Brahimi, do relatório Um mundo mais seguro e, por fim, do documento Por uma liberdade mais ampla.

---

[391] O artigo 52 determina que "*nada na presente Carta impede a existência de acordos ou entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional*". Por sua vez, o artigo 53 da Carta estipula que "*nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança*".

[392] *Supplement to An Agenda For Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations* (documento A/50/60, de 3.1.1995), parágrafo 86.

[393] Em 1988, o CSNU aprovara a criação de 5 missões e, em 1994, foram aprovadas 17. No mesmo período, o número de contingentes armados passou de 9.570 para 73.393. O orçamento das operações de paz refletiu essas inflexões, sendo de USD 230.4 milhões em 1988 e de USD 3.61 bilhões em 1994. Trata-se de dados expressivos sobretudo quando comparados a levantamentos mais recentes (setembro de 2008) divulgados pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas: 74.656 contingentes armados (excluídos naturalmente policiais civis e observadores militares), 16 missões em andamento e orçamento de USD 7.1 bilhões para o exercício financeiro de 1º.7.2008 a 30.6.2009. Fonte: www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors

Após 1989, as conflagrações tenderam a se caracterizar pelo protagonismo de facções armadas e por enfrentamentos de motivação étnica ou racial ao invés do embate entre Estados com interesses materiais e políticos claramente definidos. Nas situações em que o desfecho de conflitos civis foi viabilizado por trégua precária, os termos da paz assim instaurados foram tanto mais frágeis quanto maior a expectativa de que as hostilidades poderiam ser reiniciadas com a possibilidade de vitória para uma das partes.[394] Nesse contexto, as iniciativas de paz não tardaram a ser transformadas em missões de imposição da paz, circunlóquio empregado, a juízo de Doyle e Sambanis, para evitar o termo "*guerra*".[395] Os fundamentos clássicos das missões de paz – consentimento, imparcialidade e uso restrito da força – deixariam de constituir referência indiscutível em cenário de segurança à mercê de mudanças profundas e não mais delineado, exclusivamente, por conflitos entre Estados interessados em retomar o diálogo diplomático a partir do estabelecimento de uma trégua monitorada.[396]

Em 2000, as reformas aventadas pelo relatório Brahimi[397]compuseram diagnóstico lúcido – e de franqueza incomum para os documentos da Organização – a respeito das deficiências do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas e de como a evolução das operações de paz refletira os avatares geopolíticos sobrevindos nos cinquenta anos anteriores.[398] Os

---

[394] Virginia Page Fortna. "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War*".International Studies Quarterly*, n° 48, 2004, p. 273. No juízo de Fortna, as perspectivas de estabelecer uma paz duradoura e estável aumentariam na mesma proporção em que são obtidos desfechos caracterizados por triunfos militares inequívocos, amparados pela celebração de acordo formal. A autora acrescenta também que "*formal agreements entail a political commitment to peace that invokes audience costs, both internationally and domestically*".

[395] Michael Doyle e Nicholas Sambanis. *Making War and Building Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 349.

[396] Gwyn Prins. "Lord Castlereagh's return: the significance of Kofi Annan's High Level Panel on Threats, Challenges and Change". *International Affairs*, vol. 81, n° 2, 2005, p.390. Para o ensaísta, trata-se de situação que as Nações Unidas conseguiram superar no processo de adequação à reconfiguração assumida pela política internacional no pós-Guerra Fria.

[397] *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations* ("Brahimi Report"). Documento A/55/305 e S/2000/809, de 21.8.2000.

[398] A criação da UNTSO em 1948 inaugura o período das missões de paz consideradas clássicas com o mandato tradicional de monitorar o cumprimento de acordo de cessar-fogo após conflito entre Estados. Por seu turno, os anos noventa marcam o estabelecimento das operações ditas multidimensionais, em que são instadas a lidar com rivalidades intraestatais e também, *inter alia*, com as consequências de crises humanitárias deflagradas, por exemplo, em razão de fluxos maciços de refugiados.

mandatos dessas iniciativas adquirem complexidade crescente ante a volatilidade política que as missões multilaterais passaram a encontrar no terreno.[399] Em tais casos, a radiografia apresentada apontou a necessidade de prover os meios necessários aos contingentes das Nações Unidas para que fossem capazes de defender-se militarmente de modo a cumprir seu mandato "*profissional e exitosamente*".[400]

No documento Por uma liberdade mais ampla,[401] as reflexões de Annan projetaram luz sobre a necessidade de atuação concertada no campo da segurança. Sob a influência dos efeitos da globalização, que promove a inter-relação crescente de questões de desenvolvimento, segurança e direitos humanos, ficara patenteado que as Nações Unidas deviam lançar mão de suas vantagens comparativas, não devendo prescindir da convergência de mecanismos regionais para preservar o imperativo da ação coletiva. Assim, um sistema compartilhado de capacidades operacionais, logísticas e financeiras com outras instâncias permitiria fortalecer mais efetivamente seu mandato como garante da paz e da segurança internacionais.

Inegavelmente, a matéria tem recebido o tratamento adequado à altura de sua relevância em foros de deliberação política como a AGNU e o CSNU. Elaborado a partir de decisão do CSNU,[402] o relatório do SGONU sobre a Parceria de Segurança Regional-Global[403] repercute igualmente as deliberações emanadas da Cúpula da AGNU para a Revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, realizada em 14 e 15.9.2005. O documento final da Cúpula[404] sublinhou o caráter transnacional das ameaças contemporâneas e o papel protagônico que as organizações regionais podem cumprir em missões de alta complexidade. No relatório Parceria Regional-Global, sobressai a recomendação relativa ao fortalecimento de mecanismos interativos, como o intercâmbio de experiências e informações, visando a ampliar a participação dos organismos regionais em missões autorizadas pelas Nações Unidas.

---

[399] *Brahimi Report*, parágrafos 17-22.
[400] *Ibidem*, parágrafo 49.
[401] Report of the Secretary-General. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Documento A/59/2005, de 21.3.2005, parágrafos 18-22.
[402] Resolução 1631 (2005), de 17.10.2005.
[403] *Report of the Secretary-General on regional-global security partnership: challenges and opportunities*. Documento A/61/204, de 28.7.2006.
[404] Resolução 60/1 da AGNU, adotada em 24.10.2005, parágrafos 92, 93 e 170.

O maior desafio no processo de delegação do uso da força, seja a organismos regionais, seja a forças multinacionais, permanece obter o necessário equilíbrio entre a primazia das Nações Unidas como garante da paz e a agenda política e diplomática dessas instâncias.[405] A utilização de organismos regionais como "*uma segunda linha de frente*"[406] não permanece imune a distinções entre mentalidades de segurança e estratégia, aspectos que obviamente imprimem linha de ação com especificidades no tratamento de situações de ameaça ou de ruptura da paz. Essa correlação também estará sob o influxo do fato se os organismos regionais são detentores ou não de capacidade militar dissuasória. A OEA,[407] por exemplo, e entidades como a OSCE, a ASEAN e a CARICOM se notabilizaram, essencialmente, como organismos consagrados à promoção da diplomacia preventiva, da assistência humanitária e de iniciativas de consolidação da paz.

Considerada um meio de obviar dificuldades como a heterogeneidade dos efetivos cedidos e a precariedade dos equipamentos, a adjudicação do uso da força a instâncias regionais e forças multinacionais também poderia ser interpretada como sinal de debilitamento da própria autoridade de o CSNU custodiar princípios universais. Por esse prisma, o caráter complementar exercido por esses atores pode servir de instrumento para promover agenda política e diplomática de talhe hegemônico, fora do alcance dos mecanismos institucionais de controle da Organização.

Mesmo sob mandato do CSNU, o recurso à força expõe não apenas a questão da transferência do comando operacional, assim como o

---

[405] Paul D. Williams."International peacekeeping: the challenges of state-building and regionalization". *International Affairs*, vol. 81, n° 1, 2005, p. 171.

[406] A formulação pertence a Inis Claude, *op. cit*, p. 105.

[407] A título ilustrativo, merecem menção, na complementaridade de esforços com instâncias regionais, organismos como a OEA. Obviamente, o interesse dessas instâncias para o presente estudo é secundário, visto que não são dotadas de capacidade militar. A Carta constitutiva da OEA não prevê o emprego da força para executar mandatos coercitivos do CSNU. De modo a garantir a paz e a segurança no Hemisfério, a OEA se orienta por processos pacíficos e preventivos, sem eliminar a possibilidade de suspensão, pelo artigo 9º, de Estado membro cujo governo constituído tenha sido deposto pela força, na hipótese de as iniciativas diplomáticas para restaurá-lo serem infrutíferas. O recurso à força é, portanto, contemplado apenas quando envolver casos de legítima defesa individual ou coletiva, ao abrigo dos artigos 22 e 29, além do que estipula o artigo 3º do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca sobre a mesma matéria. Em virtude da impossibilidade estatutária de funcionar como executora de mandatos coercitivos das Nações Unidas, a OEA atua na área de desminagem, monitoramento de cessar-fogo, recenseamento eleitoral, desmobilização e reintegração de ex-combatentes.

remanejamento do cerne das decisões estratégicas e, possivelmente, políticas nesse domínio.[408] Nas iniciativas em que os meios coercitivos são alienados a organismos regionais e forças multinacionais, o CSNU adota o mandato e autoriza sua implementação, devendo ser mantido a par da evolução das ações no terreno – como a proporcionalidade das ações empreendidas e a obediência aos dispositivos do mandato – de modo a exercer adequadamente suas prerrogativas. O órgão não toma decisões relativas ao planejamento militar, aspecto que cabe exclusivamente aos países envolvidos.[409]

Seja qual for o formato adotado para a delegação dos meios coercitivos – se a organismos regionais ou a forças multinacionais -, importa registrar que a preocupação com a legitimação da iniciativa não é fator estranho às avaliações das lideranças políticas e militares. Ao reconhecerem que o êxito da missão também se encontra vinculado à convalidação política da comunidade internacional, os governos que lançam tais iniciativas terminam por negociar a obtenção do endosso posterior do CSNU como certificação de que os propósitos da medida não contrariam os fundamentos da ação multilateral extraídos da Carta das Nações Unidas.[410]

O compartilhamento de responsabilidades quanto ao uso da força não constitui prática imune a contratempos. A harmonização de objetivos no campo

---

[408] Alex J. Bellamy. "Who's keeping the peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations". *International Security,* vol. 29, nº 4, 2005, p. 172. Com efeito, as missões de imposição da força criadas da década de noventa em diante por organismos regionais ou sub-regionais receberam mandato do CSNU ao abrigo do Capítulo VII. Missões autorizadas tempestivamente pelo CSNU: Força-Tarefa Unificada/EUA, na Somália em 1992 (Resolução 794); Operação Turquesa/França, em Ruanda em 1994 (Resolução 929); Operação Alba/Itália, na Albânia em 1997 (Resolução 1101); Força Internacional para o Timor-Leste/Austrália, no Timor Leste em 1999 (Resolução 1264); Força Internacional de Auxílio à Segurança /Reino Unido, no Afeganistão em 2001 (Resolução 1386); Força Multinacional no Haiti/EUA, no Haiti em 2004 (Resolução 1529); Força de Estabilização/OTAN, na Bósnia em 1995 (Resolução 1031); Força da União Europeia/União Europeia, na Bósnia em 2005 (Resolução 1639).

[409] *Ibidem*, p. 167. Para Bellamy, esse regime de parceria seria indicativo de inflexão no tratamento que a ONU dá à questão do emprego da força, de tal modo que, mesmo conservando suas funções estatutárias, o CSNU teria passado, em sua opinião, de peça-chave à condição de mero legitimador da atuação coletiva desses atores.

[410] *Ibidem*, p.172. Casos de posterior chancela pelo CSNU incluiriam: o Reino Unido, em Serra Leoa (Resolução 1315/2000); a África do Sul no Burundi (Resolução 1375/2001); a CEDEAO, na Libéria (Resolução 1100/1997 e Resolução 1478/2003), em Serra Leoa (Resolução 1132/1997), em Guiné-Bissau (Resolução 1233/1999) e na Côte d'Ivoire (1464/2003); a Comunidade de Estados Independentes, no Tajiquistão (Resolução 968/1994); OTAN, no Kossovo (Resolução 1244/1999) e na Macedônia (Resolução 1345/2001); União Africana, no Burundi (Resolução 1545/2004) e no Sudão (Resolução 1547/2004), Força Multinacional, no Iraque (Resolução 1546/2004).

da segurança pode ser comprometida na hipótese em que forem afetadas questões vitais para o interesse nacional de algum membro – a exemplo do que ocorreu com o Reino Unido em Serra Leoa (2000), com a África do Sul no Burundi (2001) e com a Austrália no Timor Leste (1999). Nesse aspecto, soa ilustrativo que o acautelamento proposto por Sena Cardoso em estudo da década passada[411] não tenha perdido sua atualidade quanto ao imperativo de que, para a aplicação da força, fossem redobrados os esforços para alinhar os princípios de inspiração universalista das Nações Unidas com os objetivos de organismos regionais.

Outra possível consequência da alienação das prerrogativas do CSNU seria assentar a premissa de preservar a paz regional sobre a considerável disparidade operacional existente entre tais instâncias. Essa clivagem provocaria dissimetrias graves nos propósitos do uso da força, suscetível assim de responder desigualmente a situações de crise a depender da região onde eclodissem, visto que capacidades militares desiguais resultarão na inevitável hierarquização de iniciativas de paz. Com efeito, atualmente apenas a OTAN, [412]a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (por intermédio de seu braço armado, o Grupo de Monitoramento ou ECOMOG) e a Comunidade de Estados Independentes possuem condições de empregar meios coercitivos por delegação do CSNU.

Conquanto se possa identificar, desde os anos noventa, inflexão importante em favor da delegação do uso da força a essas instâncias, tal processo enfrenta percalços consideráveis. Com exceção da OTAN e da CEI, as entidades regionais e sub-regionais mais modestas não possuem o aparato burocrático e a estrutura logística comparáveis às das Nações Unidas para conduzir e gerenciar operações prolongadas, afetando adversamente a continuidade das missões em regiões menos desenvolvidas. Também não é incomum que a agenda política desses organismos seja dominada por potências regionais – como é o caso da Nigéria na CEDEAO, da África do Sul na SADC e da Rússia na CEI. Tal aspecto pode tornar-se incontornável quando a atuação da entidade regional for assimilada a aspirações de

[411]Afonso José Sena Cardoso. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão,1998, pp.125-126.

[412]A OTAN não é um organismo regional, mas uma aliança militar. No entanto, documento das Nações Unidas se refere à OTAN como "*such alliance organizations as NATO are not regional organizations within the meaning of Chapter VIII of the Charter, but have similiar characteristics*". Documento A/59/565, parágrafo 273.

hegemonia política, alimentando suspeitas quanto às razões da intervenção, alienando grande parte do apoio estendido pela população local e, finalmente, comprometendo a execução do mandato recebido.[413] No caso em particular da SADC e da CEDEAO, acresce o complicador da participação de companhias militares privadas no treinamento de seus membros ao abrigo de iniciativa norte-americana na região. Em matéria de delegação do uso da força a forças multinacionais, os casos da Austrália, no Timor Leste, e dos EUA, no Iraque, são os mais emblemáticos.

Em 1999, a Austrália capitaneou força multinacional para interromper o ciclo de violência desencadeado pela milícia pró-Jacarta depois da realização do referendo conduzido pelas Nações Unidas, ao abrigo da Resolução 1264 (1999). Apesar de ser o único Estado membro que, àquela altura, reunia condições materiais e vontade política para deslocar contingentes para o Timor, a Austrália angariou críticas pela inação calculada em face do apoio logístico das forças armadas indonésias às milícias contrárias ao processo de emancipação do Timor, dando azo aos acontecimentos trágicos de setembro de 1999.[414] O caso timorense expõe os riscos de a delegação do uso da força servir de instrumento de sedimentação de agendas políticas hegemônicas. Paralelamente, coexistiria a ameaça de, ao promover o arrendamento de suas responsabilidades primárias, o CSNU contribuir para fomentar rivalidades entre esferas de influência regional, aspecto que, paradoxalmente, aumentaria a probabilidade de estimular, a longo prazo, conflitos regionais ou sub-regionais.[415]

---

[413] Dilemas dessa magnitude também resultam do comportamento de países que, dispondo de mandato do Conselho de Segurança, chamam a si a responsabilidade de enviar contingentes armados para regiões onde pretendem manter incólume sua influência político-militar em virtude de vínculos históricos, econômicos ou por proximidade geográfica. Nesse contexto, a Operação Turquesa, conduzida pela França em Ruanda ao abrigo da Resolução 929 (1994) do CSNU, foi objeto de críticas que colocaram sob suspeita as motivações humanitárias da medida, vistas como incompatíveis com as ligações estreitas do governo francês com as lideranças ruandesas responsáveis pelo genocídio. O parágrafo operativo 2º da Resolução 929 (1994) refere que, em apoio à UNAMIR, "*the establishment of a temporary operation under national command and control aimed at contributing, in an impartial way, to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk*".

[414] Hugh White. "The Road to INTERFET: Reflections on Australian Strategic Decisions Concerning East Timor". *Security Challenges*, vol. 4, nº 1, 2008, p. 85. Na qualidade de Subsecretário de Defesa da Austrália à época da formação da INTERFET, White reconhece a preocupação de seu governo com o potencial de ameaça da crise timorense para a estabilidade regional e, por conseguinte, para os interesses geoestratégicos da Austrália.

[415] Shepard Forman e Andrew Grene. "Collaborating with regional organizations". *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. David Malone (Org.). Boulder: Lynne Rienner, 2004, p. 304.

Como exemplo de endosso posterior da delegação da coerção pelo CSNU,[416] avulta o caso da invasão do Iraque em 2003 por coalizão de tropas dos EUA, Reino Unido, Austrália, Espanha, Dinamarca e Polônia. Nas primeiras semanas da ofensiva terrestre contra Bagdá, os efetivos militares totalizaram cerca de trezentos mil homens, aos quais se somaram cento e cinquenta mil contratados privados, distribuídos em funções variadas, inclusive vinculadas ao uso da força, como integrantes de patrulhas armadas.[417] Desde o início da campanha, os contingentes foram gradativamente reduzidos, medida que, segundo relatório do Departamento de Estado, fez com que o número de contratados privados no terreno passasse a ser superior, atualmente, ao das forças regulares.[418] Apesar de atribuir funções genéricas às tropas estacionadas no Iraque, a Resolução 1546 (2004) legalizou a presença da Força Multinacional, pondo termo a ambiguidades legais com respeito ao emprego da coerção delegada pelo Conselho de Segurança, além de reconhecer o papel que a Força Multinacional poderia exercer para a estabilidade do processo de transição política do país com a extinção da Autoridade Provisória da Coalizão.

A inferioridade operacional de algumas instâncias para fazer uso da coerção alienada pelo CSNU tem sido a razão para o lançamento de iniciativas de capacitação regional na África – cenário de sete das dezesseis missões de paz das Nações Unidas em andamento. Exercício de reavaliação de procedimentos e práticas adotados pela Organização nesse domínio foi lançado durante a 60ª AGNU.[419] A iniciativa denominada Operações de Paz 2010 aponta prioridades para o Departamento de Operações de Paz no sentido de estabelecer parâmetros de cooperação e treinamento conjunto visando ao desenvolvimento da capacidade de a União Africana contribuir para a manutenção da paz.[420]

De cunho mais polêmico, a Iniciativa Africana de Resposta a Crises foi idealizada em 1996 durante a administração Clinton – e renomeada

---

[416] Resolução 1546 (2004), adotada em 8.6.2004.

[417] Singer (2005). CMPs dos EUA, Reino Unido, Israel e Suécia auxiliaram as unidades militares norte-americanas na execução do plano de invasão e ocupação do Iraque.

[418] O número de efetivos é da ordem de 140.000. Fonte: Department of State. *Weekly Report on Iraq*. Dezembro de 2008, www.sate.gov.documents/organization.

[419] Relatório do SGONU. *Overview of the financing of the United Nations peacekeeping operations*. Documento A/60/696, de 24.2.2006, parágrafo 17.

[420] A Resolução 1631 (2005) do CSNU estabelece que, em 2010, uma força regional composta de 3.500 a 5.000 homens entre em operação.

recentemente como Operações de Contingência na África – para ministrar treinamento e prover equipamento militar aos países participantes.[421] Idealizadas pelo Departamento de Estado dos EUA, as atividades de treinamento da ACRI incluem instrução militar, noções de direitos humanos e direito humanitário e se destinam a desenvolver a capacidade de participação de contingentes africanos em missões regionais confiadas à CEDEAO ou em conjunto com as Nações Unidas como na Operação das Nações Unidas (UNOCI) na Côte d'Ivoire desde 2004.[422]

Os programas da ACRI têm sido implementados pela CMP norte-americana Military Professional Resources Incorporated, com base em orçamento proporcionalmente modesto de cerca de vinte milhões de dólares, se forem consideradas as vantagens políticas auferidas por intermédio de iniciativa sob a égide de um único membro das Nações Unidas. Futuros parceiros da ACRI serão escolhidos tendo em mente sua potencial contribuição para os esforços da paz regional e seus compromissos com a defesa dos direitos humanos.

O financiamento da ACRI está sujeito ao atendimento de critérios estipulados pelo Congresso dos EUA como a participação em missões de paz, a existência de governo constitucional e não estar sujeito a sanções impostas pelo CSNU. Não seria infundado, porém, antever que a obtenção de proficiência militar poderá encobrir, quando necessário, modalidades de cooperação militar, intermediadas por companhias militares privadas, nocivas à estabilidade institucional e ao equilíbrio de forças no plano regional. A privatização de funções militares constitui elemento que, transposto para o âmbito da regionalização da paz, tem o potencial de torná-la opção política e logística mais atraente, contribuindo, no entanto, para fomentar desequilíbrios regionais.[423]

---

[421] No momento, Benin, Côte d'Ivoire, Gana, Malaui, Mali, Quênia, Senegal e Uganda.

[422] A ACRI não é a única iniciativa dessa natureza. Existem dois outros programas em andamento sobre o aprimoramento das capacidades militares de países africanos interessados em integrar missões de paz: i) a RECAMP (*Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*), mantida pela França; e ii) a API (*African Peacekeeping Initiative*), estabelecida pelo Reino Unido e renomeada como *Support for African Peacekeeping Capabilities*. Ambas foram criadas na década de noventa e se inscrevem nos esforços desses governos de reorientar os eixos de sua cooperação militar com os países africanos. Não são estudadas neste capítulo porque não há indicação, até o momento, de que quaisquer de suas atividades tenham sido confiadas a CMPs.

[423] Michael V. Bathia. *War and Intervention: Issues for Contemporary Peace Operations*. Bloomfield: Kumarian Press, 2003, p. 143.

5.3.2 O Caso da Bósnia: a paz se privatiza

No início dos anos noventa, o esfacelamento da Iugoslávia, cuja unidade política conseguira manter em latência rivalidades entre as antigas províncias dos impérios austro-húngaro e otomano, desencadeou conflitos étnicos com o surgimento de novos Estados como a Croácia e a Bósnia-Herzegovina. O processo de independência atiçou os dilemas relativos à heterogeneidade étnica no interior dessas sociedades, sobretudo as aspirações de poder historicamente nutridas pelos nacionalistas sérvios, apoiados militarmente pelo Exército Popular da Iugoslávia (JNA) sob o comando de Slobodan Milosevic.

O tratamento da crise nos Bálcãs pelas Nações Unidas permanece, na opinião de Berdal, um dos mais controvertidos de todos os esforços para lidar com conflitos armados no sistema internacional após a Guerra Fria, pois evidenciou como a questão do emprego da força constitui matéria capaz de cindir posições dentro do CSNU, a ponto de impedir que, entre 1992 e 1995, fosse viável reconfigurar os termos da presença da ONU na região. Entre o estabelecimento da UNPROFOR e a adoção de medidas coercitivas,[424] mediou hiato de inação que expôs as Nações Unidas aos riscos de uma situação sem o amparo da celebração prévia de um acordo de paz.

O agravamento da crise humanitária, os recorrentes descumprimentos de acordos de cessar-fogo, o bombardeio sérvio contra áreas sob a proteção das Nações Unidas (Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde e Bihac) e, finalmente, o ataque de morteiros contra o mercado de Sarajevo contribuiriam para amadurecer nos negociadores em Nova York a percepção de que a implementação plena das resoluções sobre o conflito nos Bálcãs passara a depender do fortalecimento do mandato da UNPROFOR. Essa decisão fora alcançada pouco tempo antes na Resolução 836 (1993), cujo teor autorizava os Estados membros, atuando em capacidade nacional ou por meio de organizações regionais, a recorrer ao uso da força, ao abrigo do Capítulo VII, nas zonas protegidas em apoio à missão no terreno.

À época, as forças armadas croatas e bósnias não passavam de ajuntamento desorganizado de milicianos rurais, policiais e paramilitares. Como os croatas dispunham de arsenal antiquado e careciam do treinamento adequado, não tardou que os sérvios conseguissem ocupar a maior parte do

[424] A Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) foi criada pela Resolução 743 (1992). A autorização para o uso da força foi concedida pela Resolução 836 (1993).

território desses países. Em pouco tempo, as lideranças sérvias colocaram em execução medidas de limpeza étnica, que resultaram em milhares de vítimas e em crise humanitária de grandes proporções. Em agosto de 1995, a situação se inverteu celeremente em favor dos croatas.

Tendo recebido treinamento, equipamento, combatentes e comando da MPRI, as tropas croatas conseguiram recuperar a região de Krajina, sob ocupação sérvia, desencadeando, por sua vez, crise humanitária com o deslocamento de milhares de sérvios. A ideia de transformar a Croácia em força política sub-regional fazia parte de estratégia diplomática do governo norte-americano, com o qual a MPRI firmara contrato [425] com vistas a contrabalançar a influência que a Rússia buscava ampliar na região por intermédio dos sérvios.

No caso da Bósnia, o recurso à privatização da força foi a solução encontrada pelo DoS para facultar o envolvimento político de Washington na questão, estabelecer aliados estratégicos para quando cessassem as hostilidades e, sobretudo, contornar as restrições da Resolução 713 (1991), que impusera embargo de armas e equipamento militar à Iugoslávia.[426] Tendo em vista que a iniciativa dos EUA para arregimentar apoio ao levantamento do embargo não prosperara no CSNU, o Departamento de Estado buscou alternativas, à margem do CSNU, para armar os croatas e os bósnios contra os sérvios.

A ofensiva croata, de codinome Operação Tempestade, durou quatro dias, foi considerada a maior ofensiva terrestre no continente europeu desde o final da Segunda Guerra Mundial e se mostrou determinante para reverter a dinâmica do conflito nos Bálcãs em conjunto com os ataques aéreos da OTAN – [427] realizados no âmbito da UNPROFOR, com base no mandato

---

[425] William Shawcross. *Deliver us from evil: peacekeepers, warlords, and a world of endless conflict*. New York: Touchstone, 2000, p.178. Shawcross também menciona correspondência dirigida por um assessor do DoS a Richard Holbrooke, enviado dos EUA aos Bálcãs, sobre o êxito croata obtido em razão da contratação da MPRI: " *Dick, we hired these guys to be our junkyard dogs because we were desperate. This is the first time the Serb wave has been reversed*".

[426] Singer (2003), p. 128, relata que nenhuma outra situação de recorrer à força privatizada pode ser comparada ao que aconteceu nesse episódio da MPRI na Bósnia: "*in no other example of governmental privatizing, does such an example occur of having the purchaser, the provider and contractor in so many different personas*". Estima-se que a operação tenha custado cerca de USD 300 milhões, financiados integralmente pelos governos da Arábia Saudita, Brunei, Emirados Árabes, Kuwait e Malásia por intermédio de conta gerenciada por funcionários do Departamento de Estado dos EUA.

[427] *Ibidem*, p.5

da Resolução 781 (1992) que instituíra zona de exclusão aérea na Bósnia – alterando a correlação de forças mantida até então em desequilíbrio pelos nacionalistas de Milosevic. Ao controle da operação pela MPRI pode ser atribuído o início do desfecho da prolongada crise política e militar nos Bálcãs na década passada.

Durante três dias de agosto de 1995, o poderio aéreo da OTAN, mobilizado no contexto da cooperação das Nações Unidas, foi posto a serviço de operação planejada e executada por uma companhia militar privada. A importância da campanha aérea para o desfecho do conflito na Bósnia, denominada Operação Força Deliberada, lançada em seguida pela OTAN entre agosto e setembro de 1995, somente pode ser avaliada como a culminância de fatores que, combinados, criaram as condições necessárias para uma efetiva ação coercitiva na região. Nesse contexto, o triunfo militar dos croatas, coadjuvado por uma companhia militar privada, poderia ser interpretado como elemento fundamental da equação político-militar que possibilitou o estabelecimento da trégua e, em seguida, facultou o início do processo negociador que resultaria na celebração dos Acordos de Dayton ainda antes do final daquele ano.[428]

5.4 O Brasil e a Privatização do Uso da Força

A alienação do emprego da força se processa em duas vertentes definidas pela capacidade política e funcional dos Estados que dela se servem. Os países desenvolvidos, matrizes da privatização dos meios coercitivos, são os mais bem aparelhados para lidar com os riscos próprios da barganha de interesses políticos estabelecida com o setor militar privado. Forças privadas, postas a serviço desses governos, podem constituir valioso instrumento de projeção externa, visto que se prestam a coadjuvar a consecução de metas políticas e militares – apesar dos desdobramentos capazes de afetar adversamente os compromissos assumidos no domínio do direito internacional.

Aos Estados importadores dessa modalidade do uso da força, não raro afetados pela desagregação política e social, restariam vantagens mais imediatas no campo militar associadas, porém, à dificuldade de, a longo prazo, conseguirem desvencilhar-se dessa cooperação externa na fase de soerguimento institucional.

[428] Berdal, *op. cit*., pp. 460-461.

Para alguns países em desenvolvimento, a braços com a instabilidade política, o auxílio prolongado das companhias militares privadas passou a ser a garantia viável – e exclusiva – contra ameaças internas ou externas.

As demandas de defesa geradas no interior dos países desenvolvidos têm servido de incentivo significativo para o estreitamento da dependência do poder militar acumulado pelas companhias militares privadas. Na dimensão em que se processa nesses países, é provável que esse modelo de delegação do uso da força não se reproduza tão facilmente no Brasil, cujos interesses nessa área são conformados pela Estratégia Nacional de Defesa de 2008,[429] orientada pela manutenção de um poder militar convencional de maneira a viabilizar a dissuasão de ameaças de forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes nãoestatais.

Apesar de o Brasil não figurar como gerador de força privatizada – conquanto relatos a respeito do recrutamento de militares brasileiros para o Iraque possam matizar tal afirmação -, nem tampouco como cliente permanente dos serviços das CMPs,[430]os riscos representados pela adjudicação do emprego da coerção não são tão remotos. Se, no momento, não existem condições que induzam o Estado brasileiro a recorrer a CMPs para suprir suas necessidades mais amplas de defesa, não soaria tão despropositada a probabilidade de que o treinamento profissional das Forças Armadas, habilitadas a atuar em contingências complexas tanto na selva quanto em teatros urbanos, venha a constituir área de investimento mais atraente para os planejadores das maiores CMPs.[431]

---

[429] Apesar de ainda depender de medidas administrativas (como a edição de Medidas Provisórias) e legislativas (aprovação de projetos de lei) para a sua plena aplicação, a Estratégia Nacional de Defesa se desenvolve sobre os eixos da reestruturação das FFAA e do complexo industrial de defesa. Fonte: Ministério da Defesa, Assessoria de Comunicação, 11.12.2008.

[430] Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Bagdá, de fevereiro de 2009. O Governo brasileiro tem recorrido, no entanto, aos serviços das CMPs para fazer frente às peculiaridades do contexto de segurança no Iraque. A exemplo de outras missões diplomáticas, a instalação da nova chancelaria brasileira em Bagdá obedecerá a procedimentos estabelecidos por CMPs, cujos métodos privilegiam a contratação de agentes iraquianos sob o controle de ex-militares estrangeiros. Os serviços da Control Risks (empresa com sede em Londres) têm sido muito requisitados por missões diplomáticas estrangeiras em Bagdá.

[431] Cumpre reiterar que o interesse prioritário das CMPs recai no recrutamento de militares experientes, de vez que não são centros de formação militar. Nesse aspecto, é remota a possibilidade de que o interesse dos recrutadores das CMPs possa afetar a importância que a Estratégia Nacional de Defesa atribui ao Serviço Militar Obrigatório, visto como instrumento de coesão nacional ao funcionar como "*nivelador republicano, permitindo que a Nação se encontre acima de suas classes sociais*" (p.29 da END).

A superioridade tecnológica, a alta qualidade operacional e as vantagens remuneratórias das firmas militares privadas constituem fatores primordiais para explicar o êxito de suas iniciativas de recrutamento na América Latina. A longo prazo, o fenômeno da privatização da coerção também poderá contribuir para sedimentar a incipiente divisão internacional de capacidades militares promovida pelas companhias militares privadas, segundo a qual os seus quadros estariam mais habilitados a integrar iniciativas multilaterais em que o uso da força se fizer necessário, servindo como parâmetro de excelência para a execução dos mandatos de organismos internacionais e de agências intergovernamentais.[432]

Nesse contexto, poderá caber ao Brasil preencher a função ancilar de simples provedor de mão de obra de alta capacitação militar para tais atividades. Essa situação poderia ser viabilizada pela combinação de dois fatores: a precariedade do ordenamento jurídico nacional quanto à questão do mercenarismo corporativo, apontada no capítulo quarto, e eventuais dificuldades orçamentárias e óbices políticos suscetíveis de retardar a implantação de medidas de modernização das Forças Armadas – tal como antecipadas pela Estratégia Nacional de Defesa. Nesse sentido, o interesse redobrado das companhias militares privadas pelo mercado brasileiro poderia contaminar e perturbar o processo de planejamento dos recursos humanos, um dos eixos de reestruturação propostos pela Estratégia Nacional de Defesa, sem mencionar as consequências deletérias para o prestígio de importante instituição do Estado, assim incapacitada de reter quadros de apurada formação profissional.

Os desdobramentos da privatização do uso da força produzem impacto sobre a forma como o poder decisório se comparte no plano doméstico. Em graus variados, as relações civil-militares podem ser afetadas pela prática de atores nãoestatais que assumem atribuições militares por desígnio ou omissão das lideranças políticas. No clássico estudo sobre o papel dos militares na sociedade,[433] Finer pondera que as forças armadas possuem vantagens muito

---

[432] Luck, *op. cit*, p.56. Luck argumenta que a lógica militar prepondera nessa divisão internacional de tarefas: "*The fewer the nationalities involved in combat, the easier to coordinate their actions and the smaller the risks to each other and to civilian populations. The fast pace and advanced technology involved in contemporary combat multiply the advantages of a few allies doing the bulk of the fighting*".

[433] Samuel E. Finer. *The man on horseback*. New Jersey: Transaction Publishers, 2004, pp.6-7. Com certa ponta de ironia, Finer afirma que "*the wonder is not why the army rebels against its civilian masters, but why it ever obeys them*".

superiores àquelas reunidas pela sociedade civil: a organização, o exercício de funções carregadas de alta carga simbólica e emocional e, por fim, o monopólio das armas. A imagem de auto-sacrifício, de abnegação e de patriotismo evocada pela figura do soldado profissional está, portanto, na raiz do prestígio e da força política desfrutados pela corporação militar junto à opinião pública.

O equilíbrio de poder entre o estamento militar e a sociedade civil reflete, portanto, um relacionamento complexo e delicado, à medida que manter o adequado controle institucional sobre o setor militar é fundamental para a governabilidade, a manutenção da ordem interna e uma eficaz defesa contra eventuais ameaças externas. O advento de um terceiro elemento nessa correlação, com a ascendência adquirida pelas companhias militares privadas, poderia adicionar fator de tensão à dinâmica das relações com o aparato militar, ao abalar o reconhecimento de que os militares exercem funções específicas, definidas constitucionalmente e por delegação exclusiva do Estado.

Atualmente, a aplicação da força privatizada em região no entorno do país afeta diretamente uma das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa relativa ao aumento da presença militar em áreas estratégicas como a Amazônia brasileira.[434] Tal questão é peculiar pelo fato de o Plano Colômbia ser majoritariamente operacionalizado por CMPs norte-americanas desde o seu lançamento por Bogotá, com o apoio da administração Clinton, em 2000.[435] Essa situação expõe de imediato três aspectos aos quais as autoridades brasileiras devem permanecer atentas: uma demanda de defesa criada por uma nova ameaça em espaço estratégico para o país; o descompasso entre a capacidade operacional de forças convencionais e o

[434] A END, p. 35, afirma que um de seus objetivos é a "*otimização do controle sobre atores não governamentais, especialmente na região amazônica, visando à preservação do patrimônio nacional*". Nesse aspecto, a Estratégia Nacional de Defesa retoma a orientação contida na Política de Defesa Nacional, adotada pelo Decreto nº 5.484, de 30.6.2005.

[435] Em entrevista concedida ao jornal *El Tiempo*, ("Relatores de ONU están interesados em investigar el tema de mercenários em Colombia"), edição de 5.1.2009, a perita Amada Benavides de Pérez, membro do Grupo de Trabalho do Conselho de Direitos Humanos sobre o Uso de Mercenários, manifestou a inquietação do GT com as violações perpetradas pelos contratados privados estrangeiros na Colômbia ao abrigo do Plano Colômbia:"*El Plan Colombia surge de um acuerdo bilateral com Estados Unidos em el gobierno de Andrés Pastrana. Hay unas 25 empresas com, aproximadamente, 800 contratistas privados para actuar em el país. Poseen igual inmunidad que los diplomáticos de la Embajada norteamericana. Tenemos documentado que algunos de estos contratistas han perpetrado delitos y violaciones de los derechos humanos que no han sido esclarecidos por el Gobierno colombiano, como violencias sexuales contra niñas, tráfico de armas y de drogas".*

imperativo de passar a atuar como força "*moderna, balanceada e aprestada*" como propõe a END; e, por último, a presença fortemente militarizada de contratados privados e os desdobramentos legais, políticos e diplomáticos engendrados pela alienação do uso da força a atores nãoestatais em região fronteiriça ao Brasil.

A questão colombiana realça o fato de os programas militares adotados pelos países desenvolvidos investirem maciçamente não apenas no desenvolvimento de tecnologia militar por intermédio de megaempresas,[436] senão também na utilização de corporações no âmbito de iniciativas de assistência militar. Esse ponto merece ser tratado com a devida gravidade, em suas vertentes diplomática e militar, em razão de representar, no espaço amazônico, os interesses de governo extra-regional em detrimento de medidas de confiança mútua a serem empreendidas pelos países da região.[437]

Outro provável efeito da privatização do uso da força para o Brasil se refere à questão da manutenção da paz. O Governo brasileiro tem sido consultado sobre o interesse em tomar parte na Iniciativa Global de Operações de Paz. Trata-se de estratégia dos EUA, lançada na Cúpula do G-8 em 2004, destinada à construção e ao fortalecimento da capacidade dos países em desenvolvimento de contribuir com tropas para iniciativas multilaterais de manutenção da paz. Em novembro de 2006, o Itamaraty, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa iniciaram diálogo sobre a matéria por ocasião da realização, em Washington, da 7ª Reunião de Consultas sobre Segurança Brasil-EUA, conhecidas como *Pol-Mil Talks.*

Os interlocutores norte-americanos estão interessados em estreitar a cooperação com o Brasil especificamente com relação ao treinamento a ser ministrado a contingentes de países da América Central, África e Ásia – tradicionalmente de reduzida capacidade militar, para eventual participação em missões das Nações Unidas.[438] Em reunião mantida em maio de 2008

---

[436] A esse respeito, convém enfatizar que os investimentos em pesquisa de tecnologia militar têm sido concentrados pelos governos de países desenvolvidos no setor militar privado. Tal aspecto confere às CMPs papel central também no desenvolvimento de tecnologia militar de ponta. Nesse contexto, Samuel Pinheiro Guimarães pondera que a crônica compressão orçamentária e o baixo nível de investimento em tecnologia militar constituem empecilhos à definição de uma estratégia realista de inserção internacional para o Brasil. In: *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, pp. 259-261 e 293.

[437] Em seminário realizado pelo Ministério da Defesa sobre defesa e segurança em 2004, Luiz Filipe de Macedo Soares alertara para o risco adicional de que "*países desenvolvidos venham a interpretar circunstâncias ali prevalecentes como prejudiciais à sua própria segurança*". *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004, pp.158-159.

[438] Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Washington, de setembro de 2007.

com o Governo brasileiro, os Secretários de Estado Assistentes para Assuntos do Hemisfério Ocidental e Assuntos Político-Militares, Embaixadores Thomas Shannon e Stephen Mull, tornaram a salientar que haveria potencial de atuação conjunta dos dois países no âmbito da GPOI.[439] Tal iniciativa, que na percepção dos EUA poderia refletir a maturidade da cooperação na área de defesa com o Brasil, propõe divisão de encargos pela qual sobre os países desenvolvidos recairiam as responsabilidades relativas ao financiamento, treinamento e fornecimento de equipamento. Aos países em desenvolvimento, caberia unicamente fornecer contingentes.

No processo de avaliação pelas autoridades diplomáticas brasileiras sobre a GPOI, deveriam ser considerados os seguintes desdobramentos dessa proposta: a participação de CMPs norte-americanas à frente dos programas previstos; as eventuais incompatibilidades da iniciativa com o marco normativo internacional; e o impacto da eventual transposição desse modelo para o Hemisfério, procurando conferir à OEA, por exemplo, funções sem o necessário amparo em sua carta fundamental.[440] A atenção que for dispensada à matéria pelos setores da administração federal deverá levar em consideração se e como tal iniciativa norte-americana se sobrepõe aos interesses brasileiros visando a fomentar a cooperação militar regional por intermédio de companhias militares privadas – sobretudo à luz da aproximação que os EUA vêm promovendo no quadro da GPOI junto aos governos do Chile, Peru e Suriname.[441]

No âmbito multilateral, a questão da adjudicação dos meios coercitivos para atores nãoestatais deve ser acompanhada com cautela pelo Brasil em virtude de sua aplicação comprovada no contexto de iniciativas regionais com o endosso do CSNU. Apesar de constituir sistema perfectível de conciliação de posições, o CSNU é a instância mais adequada de deliberação sobre o uso da força. A recorrência com que às instâncias regionais tem sido

---

[439] Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Washington, de maio de 2008.

[440] Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores, de outubro de 2007. A avaliação feita refere que do ponto de vista brasileiro, alijar as Nações Unidas desse processo, ou mesmo conferir-lhe papel secundário, não só enfraqueceria a ONU como foro adequado para as discussões relativas ao tema, como, igualmente, poderia acarretar a consequência indesejável de criar forças militares em várias regiões à margem do controle que compete às Nações Unidas exercer.

[441] Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Washington, de outubro de 2007. O expediente alude a informações fornecidas pelo DoD sobre a visita do Secretário de Defesa dos EUA, Robert Gates, ao Chile, Colômbia, El Salvador, Peru e Suriname realizada em outubro de 2007.

transferida a autoridade dissuasória do CSNU poderá sedimentar a prática de que a ação multilateral coercitiva se tornará tanto mais eficiente quanto for possível conjugar os dispositivos dos Capítulos VII e VIII. Tal situação se prestaria a situações híbridas –possivelmente caracterizadas por neologismos como o "Capítulo VII e ½" ou o "Capítulo VII+1". A provável consolidação desse léxico representaria o reconhecimento de que as iniciativas de alcance regional podem transformar-se em instrumento subsidiário do emprego da força mandatado pelo CSNU. [442]

De modo a manter-se como interlocutor credenciado e com participação significativa nos processos decisórios multilaterais, o Brasil tem investido considerável capital diplomático e político nas iniciativas das Nações Unidas. A posição brasileira a respeito das instâncias regionais sem capacidade militar se tem orientado em favor dos benefícios sociais, econômicos e políticos a serem auferidos pelas regiões em conflito e pelo adensamento da cooperação com organizações como a CPLP e a OEA. O envolvimento do Itamaraty em iniciativas regionais mais recentes diz respeito ao domínio da consolidação de instituições democráticas, como a realização de eleições em Guiné-Bissau em 2005, sob a égide da CPLP, e o processo de registro civil e recenseamento eleitoral no Haiti pela OEA no âmbito da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, igualmente em 2005.

Durante os debates que culminaram com a adoção da Resolução 1631 (2005) do CSNU, a delegação brasileira frisou tais pontos, além de sublinhar sua percepção de que as organizações regionais e sub-regionais cumprem função determinante em garantir que as especificidades da região em conflito sejam incorporadas às deliberações e decisões pertinentes do CSNU.

Nesse aspecto, o Brasil favorece tratamento em que as diferentes competências dessas instâncias sejam colocadas à disposição de iniciativas destinadas ao gerenciamento de crises, à estabilização pós-conflito e, sobretudo, à prevenção de conflitos, em que devem ser debeladas as

[442] Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, de maio de 2008. A sessão de alto nível promovida pelo CSNU em 16.4.2008 sobre o relacionamento entre a ONU e os organismos regionais, em particular na África, expôs as dificuldades adicionais no processo de interação com as instâncias regionais no que tange às iniciativas de manutenção da paz previstas no Capítulo VIII. Os mandatários africanos presentes à sessão vocalizaram, em termos enfáticos, seu descontentamento com a insuficiência de recursos financeiros, técnicos e logísticos para as missões criadas na região. Com efeito, a Resolução 1809 (2008), adotada no mesmo segmento de alto nível, alinha a questão do subfinanciamento como grave óbice ao desenvolvimento da capacidade de a União Africana confrontar questões de segurança coletiva em bases permanentes.

condições (socioeconômicas ou políticas) desencadeadoras de crises, contribuindo assim para interromper o ciclo de insegurança e violência nessas regiões.[443] A visão do Governo brasileiro é que as instâncias regionais reúnem conhecimento e experiência política a respeito das questões de potencial desestabilizador.

A transferência do direito do uso da força a organismos regionais não representa uma procuração de plenos poderes outorgada pelo CSNU. Não dispondo a Organização de meios coercitivos próprios, o emprego da coerção continuará a ser delegado a exércitos nacionais, cujas capacidades têm sido suplementadas por companhias militares privadas em atividades vinculadas ao uso da força. Assim sendo, importa que, além da própria autorização, o CSNU seja mantido suficientemente informado sobre ações militares com o seu beneplácito para exercer sua prerrogativa de determinar não apenas o início da coerção armada, mas também velar por sua proporcionalidade e cessação.

Os formuladores diplomáticos brasileiros não deveriam perder de vista, no entanto, que a delegação do uso da força implica redistribuição pragmática de poder com repercussão direta para a administração de conflitos e, sobretudo, para a centralidade que os organismos dotados de capacidade militar dissuasória irão gradativamente adquirir na dinâmica das relações internacionais.[444] O Brasil não se opõe ao uso da força, porém advoga que, sempre que adotadas no marco do direito internacional, medidas coercitivas sejam aplicadas como opções de última instância. Tais medidas precisam ser proporcionais, de duração limitada e subordináveis à autoridade do Conselho de Segurança.

Por tradição, a prática diplomática do Brasil se inscreve nos melhores esforços de indução de uma ordem normativa internacional capaz de orientar a ação dos Estados pela ampliação de parâmetros de cooperação em torno dos postulados clássicos da nãoingerência, do respeito à autodeterminação dos povos e da solução pacífica de controvérsias. Na qualidade de ator com interesses globais, o Brasil utiliza a ação multilateral nas Nações Unidas como instrumento para reforçar sua identidade internacional amparado por invejável

[443] Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, de outubro de 2005.
[444] Mônica Herz. "Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira". *Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa/Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004, p.113.

padrão de inserção política no processo decisório da ONU. A esse respeito, o Ministro Celso Amorim tem salientado a primazia que o Brasil atribui à via multilateral, garantida pela vocação universalista das Nações Unidas como instância privilegiada para indicar tendências políticas e formular normas e conceitos.[445]

A crescente dependência das Nações Unidas com relação às instâncias regionais e forças multinacionais constitui fator com o qual a diplomacia brasileira deve lidar com frequência, quer na condição de membro rotativo – o que deve tornar a acontecer no biênio 2010-2011-, quer na qualidade de membro permanente na hipótese de ampliação da composição do Conselho de Segurança. O Brasil favorece as atividades de prevenção, mas será preciso sempre modular e conciliar essa visão com a possibilidade de que os organismos regionais e forças multinacionais venham a tornar-se, conforme assinalado, a correia de transmissão do emprego da força pelo CSNU, coadjuvados por atores privados dotados de capacidade militar.

No aspecto específico das tratativas de o órgão delegar seus poderes aos organismos regionais, parece lícito supor que o empenho de países com o perfil do Brasil deverá concentrar-se em evitar que o uso da força venha a constituir imperativo de ação para uma agenda que progressivamente tem expandido a competência do CSNU para temas alheios à sua agenda.[446] Nesse ponto, Tarrisse da Fontoura sublinha que a realidade brasileira constitui uma síntese de questões debatidas no âmbito multilateral – a proteção dos direitos humanos, a erradicação da pobreza, o combate ao uso de entorpecentes, as iniciativas contra a degradação ambiental -, aspecto que impõe o acompanhamento direto da forma como se articulam os elementos de dissuasão e de pressão empregados por organismos internacionais.[447]

O recurso às CMPs não incentiva o uso da força no contexto das iniciativas multilaterais. Configura, porém, elemento a ser sopesado na análise do emprego da coerção, pois permite viabilizar operações de complexidade militar e obviar dificuldades políticas – sobretudo no âmbito de iniciativas regionais e de forças multinacionais. Recentemente, o Brasil se manifestou a

---

[445] Celso Amorim. "II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional". *O Brasil no Mundo que vem aí.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 17.
[446] Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores, de agosto de 2008.
[447] Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, p 280.

esse respeito no Comitê Especial de Operações de Paz da AGNU, no sentido de acautelar quanto aos potenciais riscos implicados por modalidades inéditas do uso da força no ambiente em que são desenvolvidas ações multilaterais.[448]

Nesse contexto, os postulados da ação diplomática brasileira poderão ser periodicamente postos à prova pelo ambiente de recorrente hostilidade do atual cenário internacional. A questão de como se articularão a delegação do uso da força a instâncias regionais e forças multinacionais e a adjudicação da coerção a atores nãoestatais merece acompanhamento de nossa diplomacia, visto que possui o potencial de debilitar as regras multilaterais, por cujo fortalecimento o Brasil se tem empenhado desde o final do século XIX.

Um aspecto relativamente lateral para este estudo, mas de relevância para o atual momento da diplomacia nacional é a questão da ampliação da composição do CSNU. Para além dos aspectos de aplicação da força envolvidos na cooperação entre o CSNU e os organismos regionais, os negociadores brasileiros devem se mostrar atentos com relação ao desenvolvimento de tese que favoreça a representação regional no contexto de uma solução transitória para a reforma do órgão.[449]

A eventual criação de assentos regionais em um CSNU ampliado colidiria com as aspirações brasileiras. A ênfase na delegação do uso da força a instâncias regionais poderia, portanto, reforçar as credenciais de membros desses organismos, tendo em conta que suas responsabilidades no domínio humanitário e de manutenção da paz podem servir para encorajar a postulação de compartilhamento de poder na eventualidade de expansão do CSNU.

5.5 Apontamentos Finais

O surgimento das CMPs e o crescente papel que têm exercido no domínio do emprego da força indicam que, por anuência do Estado, instaurou-se condomínio de compartilhamento de uma de suas principais prerrogativas. O irrompimento na cena internacional de atores privados armados não deixa de

---

[448] Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, de fevereiro de 2007. Em intervenção no debate geral, do Comitê, a Delegação brasileira frisou que "*personnel in charge of civilian security in the mission must be duly screened to avoid hiring people with previous implications with mercenarism and other human rights violations*".

[449] Ministério das Relações Exteriores. *Apreciação da 62ª Sessão da AGNU (2007-2008)*. Brasília: Divisão das Nações Unidas, 2008, pp.9-11.

configurar relativo desafio às concepções mais clássicas, que reconhecem na correlação de forças entre os Estados a centralidade do sistema da segurança internacional.

A privatização da violência por atores nãoestatais ainda não reúne riscos suscetíveis de afetar irremediavelmente o compromisso dos Estados com a preservação das instâncias multilaterais. Constitui, porém, um traço dominante na análise da dinâmica do multilateralismo, sobretudo no que disser respeito a iniciativas em que a coerção armada se impuser.

A alienação da força parece haver atingido ponto de equilíbrio em que, sendo condenável do ângulo legal, tornou-se instrumento indispensável para a conformação de iniciativas multilaterais de paz e humanitárias.

A militarização da assistência humanitária constitui a primeira manifestação da presença de atores privados armados em atividades do sistema das Nações Unidas. A atuação de atores privados no contexto da assistência humanitária sofreu expansão significativa com a eclosão da crise em Ruanda na década passada, sobretudo no âmbito de atividades emergenciais coordenadas pelo ACNUR. Tais iniciativas permanecem reféns do dilema de harmonizar os imperativos da imparcialidade e da neutralidade com o emprego da força. Estratégias de proteção armada das atividades humanitárias talvez não venham a ser abolidas no curto prazo, haja vista a premência de o sistema onusiano atuar sem o tempestivo respaldo operacional dos Estados membros.

O outro domínio seriam as atividades de apoio logístico, segurança e inteligência, vinculadas ao emprego da coerção, desempenhadas por contratados privados no contexto de iniciativas de paz conduzidas sobretudo por organismos regionais e forças multinacionais com o beneplácito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Os últimos anos podem ser vistos como a era dos diagnósticos nas Nações Unidas. Não houve área que tenha escapado ao rigor de análise dos dois últimos Secretários-Gerais. O fortalecimento da parceria com os organismos regionais, por exemplo, tem merecido exame mais detido porque não apenas pode representar relativa reconfiguração das iniciativas de paz, senão também porque constitui oportunidade ímpar para que as funções delegadas pelas Nações Unidas sejam coadjuvadas por agentes nãoestatais no âmbito de instâncias regionais com maior poder dissuasório. Assim, a delegação do uso da força a esses organismos representa uma barganha peculiar: as Nações Unidas preservam o arcabouço da segurança internacional pela delegação de poderes coercitivos a tais instâncias, sem deixar de

preservar sua responsabilidade primária e sua autoridade no domínio do uso da força.

A questão da privatização da coerção gera desdobramentos para o Brasil nos planos externo e interno. A ação diplomática brasileira, amparada por sólida tradição multilateral, orienta-se pelo compromisso de respeito aos sistemas normativos internacionais, mormente no que tange à aplicação de medidas coercitivas. A alienação da força estatal contém elementos que podem contornar dificuldades políticas no âmbito multilateral para viabilizar o uso da força, aspecto ao qual o Brasil deve atentar em virtude dos riscos para a arquitetura normativa multilateral. A Iniciativa Global de Operações de Paz, item da agenda de discussões entre o Brasil e os EUA, demonstra a ascendência que as companhias militares privadas possuem atualmente inclusive para os interesses de países desenvolvidos no campo da manutenção da paz. Em sua dimensão doméstica, as diretivas consubstanciadas na Estratégia Nacional de Defesa sobre a valorização dos recursos humanos nas Forças Armadas poderão sofrer as injunções de recrutamento das maiores CMPs.

Considerações finais

O emprego da força armada por instâncias privadas não configura característica essencialmente contemporânea. Não obstante haver assegurado a exclusividade sobre a coerção, crucial em seu processo de formação e consolidação a partir do final do século XVII, o Estado não eliminou o recurso ao mercenarismo ante imperativos de defesa militar. Com efeito, caberá ao Estado desempenhar papel fundamental como indutor do uso da força privatizada para suprir suas deficiências nesse domínio.

Nas duas últimas décadas, a prática de alienar o uso da força estatal transformou as companhias militares privadas em matriz de poder político e militar. O balanço do condomínio de autoridade assim estabelecido entre o Estado e esses atores revela resultados ambíguos: a adjudicação da coerção pode servir para alavancar diretrizes políticas, quando existir alinhamento com os objetivos oficiais; bem como para aluir o controle funcional do Estado sobre o uso da força, na hipótese de desalinho de propósitos. A convergência de metas é, no entanto, o traço mais visível e recorrente a compor o paradigma em que tais firmas recebem o mandato de atuar como procuradoras dos interesses militares e políticos do Estado.

A interface crescente entre essas duas esferas no domínio do emprego da força também repercute no processo político doméstico ao reconfigurar a distribuição de poder entre a administração pública e grupos privados, criando circunstâncias propícias a que interesses particulares interfiram, primeiramente,

na elaboração de políticas de governo e, em seguida, na conformação final de mandatos multilaterais. Assim, a privatização da força, consentida pelo Estado, termina por promover remanejamento de parcela de poder decisório ao franquear a elaboração da agenda governamental às demandas de atores nãoestatais.

A adjudicação do poder coercitivo produz efeitos distintos a depender de quem recorrer a tal prática. Nos países desenvolvidos, tradicionais exportadores desses serviços, a consecução de diretrizes de política externa termina por se confundir com os desígnios do setor militar privado, facultando a necessária latitude de ação no campo militar sem os constrangimentos interpostos por órgãos de controle, pelas instâncias congressuais e, finalmente, pela opinião pública.

Com respeito àqueles Estados que importam tais serviços, não raro de precária estabilidade sociopolítica, os efeitos da privatização da força são consideravelmente mais perversos porque se processam, amiúde, em ambiente de rivalidades étnicas, esgarçam os vínculos remanescentes de identidade social e transformam o Estado em matriz de atos discricionários contra grupos minoritários. No caso desses países, a autoridade de aplicar a força é confiada às companhias militares privadas, aspecto suscetível de debilitar as instituições públicas. A dependência excessiva de apoio externo no campo da defesa e da segurança acaba por inibir a normalização institucional nessas sociedades e, a longo prazo, afeta adversamente a maneira como os cidadãos encaram o funcionamento das instituições.

Transcorrido mais de meio século desde a criação das Nações Unidas, a comunidade internacional conseguiu acumular suficiente experiência histórica para definir os limites do uso legítimo da força. A privatização dos meios coercitivos, instrumentalizada pelas CMPs, não modifica tais circunstâncias. Constitui, porém, fator capaz de emaranhar os parâmetros de controle e responsabilização internacional nesse domínio.

Malgrado o considerável aparato legal em vigência, difundiu-se a tese de que as atividades das CMPs se propagam em ambiente de anomia. Tal argumentação não resiste à análise mais detida das atividades atuais dos mercenários à luz das Convenções de Genebra de 1949, dos Protocolos Adicionais de 1977 e do regime estabelecido em instrumentos multilaterais como a Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários de 1989 e a Convenção da antiga Organização da Unidade Africana para a Eliminação do Mercenarismo

de 1977. As funções desempenhadas pelos contratados privados são inegavelmente assimiláveis à prática do mercenarismo e não devem ser manipuladas como pretexto para advogar a revisão ou a ampliação dos diplomas de direito humanitário, cujas sanções se adéquam a contento à atualidade do exercício da força delegada a esses agentes nãoestatais.

A ameaça mais iminente que a adjudicação do uso da força pode impor à arquitetura da proteção internacional é, sem dúvida, a supressão da distinção entre civis e combatentes. No contexto do emprego privatizado da coerção, a proteção das populações civis permanecerá instituto precário em virtude de os contratados privados desempenharem funções militares – sejam de apoio, sejam de combate – pelas quais, na qualidade de civis, não são elegíveis à imunidade que o direito internacional humanitário confere à categoria dos combatentes. As repercussões adversas desse fenômeno sobre o primado da distinção entre combatentes e civis, pedra-angular do direito humanitário, dão a exata medida do potencial de transgressão normativa representado pela alienação do uso da força a atores privados.

O diálogo intergovernamental encetado sobre a questão, no âmbito da Iniciativa Suíça, certamente servirá de incentivo para conscientizar os quadros das companhias militares privadas do imperativo de respeitar os princípios do direito internacional humanitário. Pouco contribuirá, porém, para definir parâmetros de participação dessas entidades em iniciativas multilaterais – sejam humanitárias, sejam de manutenção da paz.

Esforços destinados a promover avanços na regulamentação da privatização do uso da força estarão contaminados pela contradição inerente de procurar submeter entidades privadas ao império de normas e obrigações internacionais, cuja observância incumbe, prioritariamente, aos Estados. Por outro lado, propugnar o seu banimento seria contraproducente à vista dos interesses políticos e financeiros, demasiado arraigados na agenda dos países desenvolvidos. A longevidade adquirida por esses atores privados constitui elemento adicional a demonstrar que propostas de supressão das iniciativas de privatização da força são inviáveis.

Desde a década passada, à medida que a agenda multilateral passou a incorporar novas demandas de segurança, o auxílio aportado por atores privados armados terminou por suprir lacunas operacionais de organismos e agências internacionais. O fato de a privatização do uso da força não haver se tornado, sob o impulso das iniciativas multilaterais, alternativa completa às prerrogativas do Estado quanto ao emprego da coerção não deveria configurar

um enigma. Historicamente, a utilização de forças privadas é estimulada e, na medida possível, manipulada pelo Estado de modo a fortalecer-se militar e politicamente.

Caso factível, a eliminação das companhias militares privadas suprimiria a oferta de apoio logístico – hoje, indispensável – para iniciativas multilaterais. O empenho destinado a regulamentar essa modalidade de emprego da violência tem merecido incipiente apoio da comunidade internacional. O esforço de implementar parâmetros legais para atividades desenvolvidas à margem do controle estatal – porém, não à sua revelia – não deixa de denotar o reconhecimento de que advogar a proibição da privatização da violência tenderia apenas a comprometer as chances de compromisso político em torno de matéria tão controversa.

A proliferação de atores nãoestatais capacitados a empregar a coerção no contexto de iniciativas de paz e humanitárias pode desencadear efeitos lesivos. Não obstante apresentar soluções paliativas à primeira análise, a privatização da violência submete o tratamento de questões políticas, com suas variáveis étnicas, culturais e sociais, a critérios corporativos de desempenho e risco. A longo prazo, é provável que a participação desses atores em ações multilaterais não fará senão acentuar as causas das crises que, ironicamente, a comunidade internacional é instada a mediar.

A delegação de poderes coercitivos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a organismos regionais e forças multinacionais constitui circunstância propícia à influência e participação das companhias militares privadas. A capacidade de atuação tempestiva das Nações Unidas estará sempre vinculada à facilidade com que lograr reunir condições materiais, humanas e financeiras para enfrentar a eclosão ou o agravamento de crises. Essa celeridade depende, em grande medida, do nível de empenho político dos países membros. Não se pode ignorar que o envolvimento militar de algumas democracias, sob a égide das Nações Unidas, tem dependido progressivamente de variáveis como o interesse nacional e injunções de política doméstica. A abordagem seletiva das questões atinentes à segurança internacional põe em risco a construção de possível consenso de que ameaças à paz não são isoladas. A responsabilidade primária pela ação coletiva precisa residir na atuação dos Estados e de seus agentes constituídos.

O desafio anteposto à comunidade internacional e, em particular, à atuação diplomática brasileira será considerar a questão do emprego da coerção à luz das ameaças originadas não apenas do comportamento dos

Estados, senão também – doravante – de atores nãoestatais militarizados por mandato estatal. Essa matéria reclama postura de cautela ante tentativas de legitimação do uso da força privatizada, a considerar suas consequências para a dinâmica de conflitos intraestatais, para a integridade dos princípios da imparcialidade e da neutralidade no âmbito da assistência humanitária e para a proliferação de iniciativas de paz coercitivas sob a responsabilidade de instâncias regionais e forças multinacionais.

As deficiências operacionais das missões das Nações Unidas, conjugadas à complexidade crescente do contexto político para onde são deslocadas, servem de pretexto para enfatizar os benefícios potenciais da coerção delegada aos contratados privados. Nesse caso, o argumento que a diplomacia brasileira precisará utilizar é que o emprego da força coletiva se efetue dentro do marco de princípios e valores articulados pela totalidade da comunidade das nações.

A decisão de o Estado autorizar o uso da força por atores privados armados não lhes outorga legitimidade automática. Ademais, a viabilidade econômica e a eficiência atribuídas à prática da privatização do uso da força em iniciativas multilaterais declinam drasticamente se os atores privados forem confrontados com situações prolongadas como as que as Nações Unidas e suas agências costumam enfrentar. As restrições impostas à ONU, por exemplo, pela imparcialidade e o uso mínimo da força são percebidas como anátemas para os planejadores das companhias militares privadas, movidos prioritariamente pela perspectiva de ganho pecuniário e ao mesmo tempo destituídos de qualquer compromisso com os desdobramentos políticos e legais de suas atividades.

A prática diplomática brasileira poderá ser crescentemente confrontada com variados níveis de competência em funcionamento dentro dos regimes institucionais multilaterais. O enigma para os nossos formuladores diplomáticos será identificar se – e quando – o recurso a atores nãoestatais armados instaura padrões de conduta política suscetíveis de afetar o comportamento dos interlocutores de nossa diplomacia na arena da manutenção da paz e da segurança internacionais. Para países como o Brasil, de sólida tradição legalista em matéria de atuação diplomática, será sempre preferível evitar as ameaças da anomia embutidas na privatização do uso da força, não obstante os ingentes esforços para aplicar a legislação internacional pertinente. Os limites impostos por leis e procedimentos consensuais são fundamentos norteadores de relações internacionais mais estáveis e previsíveis.

No âmbito doméstico, a expansão constatável dos interesses das firmas militares privadas com relação ao mercado latino-americano, inclusive o brasileiro, poderá ter o efeito mais imediato de drenar quadros de alta qualificação das forças armadas nacionais. Em horizonte mais distante, caberia indagar se as consequências mais duradouras desse fenômeno não afetariam a implementação de diretrizes previstas pela nova Estratégia Nacional de Defesa, estruturada também em torno da valorização profissional dos efetivos nacionais.

No campo diplomático e militar, a execução de políticas governamentais costuma ser submetida a diferentes níveis de controle nos poderes executivo e legislativo. Dessa forma, a distribuição de responsabilidades se torna o fiel da balança no equilíbrio de poderes, aspecto que fortalece as instituições do Estado. A privatização da força não deixa de constituir mecanismo de projeção de poder destituído das limitações inerentes à mecânica do processo democrático. Outro elemento inquietante se vincula à perda de conhecimento e de experiência militar em favor de setores privados, cuja agenda sabidamente não coincide com o interesse público.

As incertezas quanto às consequências da delegação do uso da força, a impossibilidade de distinguir claramente as vítimas de seus algozes e a preocupação de sociedades mais afluentes com as repercussões sempre negativas do engajamento de jovens conscritos em regiões sem interesse político imediato transformaram em alternativa justificável a opção de evitar o envolvimento em crises longínquas. Em época marcada por considerações que beiram a indiferença com o trágico destino de determinados povos, não surpreende que as companhias militares privadas tenham ocupado o vazio deixado pelos governos no domínio da segurança internacional. Tais atores nãoestatais atendem à conveniência de obviar dilemas morais e de contornar obstáculos políticos no âmbito multilateral.

Os triunfos militares alcançados pelos contratados privados na África e nos Bálcãs foram determinantes para criar a ilusão de que crises políticas e humanitárias podem ser solucionadas pelo breviário da privatização da força: poucas baixas fatais, investimento reduzido e missões de curta duração. O fio condutor desse raciocínio é que a privatização dispensa justificações perante a opinião pública e pode oferecer a vantagem de deslocamento tempestivo de contingentes para o terreno.

A privatização de iniciativas de paz é uma realidade ainda limitada às atividades de apoio, logística e segurança – vinculadas ao emprego da coerção.

A questão que se impõe à comunidade internacional é demonstrar que a adjudicação da força a atores privados não constitui alternativa viável aos mecanismos decisórios tradicionalmente utilizados na diplomacia parlamentar. O outro desafio será estabelecer que o recurso à proficiência das CMPs traz consigo o risco de debilitar as modalidades de atuação da comunidade internacional no campo da assistência humanitária e de manutenção da paz, por mais ganhos de eficiência – e nesse ponto está toda a ironia – que possam ser obtidos.

A instauração dessas novas forças, paralelas ao poder estatal, demonstra que a comunidade internacional não pode prescindir das garantias amealhadas pelo patrimônio político e normativo das Nações Unidas. A menos que os Estados membros possam se comprometer em torno de princípios fundamentais relativos ao papel que a ONU merece desempenhar no campo humanitário e da manutenção da paz, permanecerá o risco de a Organização entrar em descompasso com as realidades da política mundial, circunstância que certamente dará alento às teses que apregoam a sua irreversível obsolescência. Nesse sentido, a alienação do uso da força do Estado contraria a expectativa de que iniciativas multilaterais devam basear-se na equivalência de direitos e deveres. A redistribuição de poder ensejada pela adjudicação dos meios coercitivos contém componentes de instabilidade para as relações interestatais além de antepor ao Brasil nova dimensão no tratamento multilateral do uso da força.

Anexo

PRINCIPAIS COMPANHIAS MILITARES PRIVADAS DE COMBATE, CONSULTORIA E LOGÍSTICA [*] [**] [***]

AD CONSULTANCY (Reino Unido)
AEGIS DEFENCE SERVICES (Reino Unido)
AIRSCAN (EUA)
AKE LIMITED (Austrália)
ALENIA MARCONI (Itália)
ALPHA A (Rússia)
ALPHA 5 (Angola)
AMA ASSOCIATED LIMITED (Reino Unido)
AMERICAN INTERNATIONAL SECURITY (EUA)
APPLIED MARINE TECHNOLOGY (EUA)
ARMOR GROUP (Reino Unido)
ATHENA INNOVATIVE SOLUTIONS (EUA)
BENI TAL (Israel)

---

[*] Entre parênteses, figura o país onde está sediada a CMP.
[**] Gerald Schumacher. *A Bloody Business*. Saint Paul: Zenith Press, 2006.
[***] Deborah D. Avant. *The Market for Forc*e. *The Consequences of Privatizing Security*. New York: Cambridge University Press, 2005.

BETCHEL (EUA)
BH DEFENSE (EUA)
BLACK BEAR (Canadá)
BLACKWATER USA (EUA)
BOOZ ALLEN (EUA)
BRITAM DEFENCE (Reino Unido)
BURROWS & ASSOCIATES (Nova Zelândia)
CACI (Reino Unido)
CARNELIAN INTERNATIONAL RISKS (Reino Unido)
CASTLEFORCE CONSULTANCY LTD (Reino Unido)
CENTURION RISK ASSESSMENT SERVICES (Reino Unido)
COCHISE CONSULTANCY (EUA)
COMBAT SUPPORT ASSOCIATES (Kuaite)
CONTROL RISKS GROUP (Reino Unido)
CRESCENT SECURITY (Kuaite)
CUSTER BATTLES (EUA)
DECISION STRATEGIES (EUA)
DILIGENCE MIDDLE EAST (Iraque)
DYNCORP (EUA)
EOD TECHNOLOGY (EUA)
ERINIS INTERNATIONAL (Emirados Árabes Unidos)
GENRIC (Reino Unido)
GEOLINK (França)
GLOBAL OPTIONS (EUA)
GLOBAL RISKS STRATEGIES (Reino Unido)
GLOBAL SECURITY SOURCE (EUA)
GOLAN GROUP (Israel)
GROUP 4 FALCK A/S (Índia)
GURKHA SECURITY GUARDS (Reino Unido)
HART SECURITY (Reino Unido)
HENDERSON RISK (Reino Unido)
HILL & ASSOCIATES (Hong Kong)
IBIS AIR (África do Sul)
ICP GROUP (Reino Unido)
INTERNATIONAL DEFENSE AND SECURITY (Bélgica)
ISI (Iraque)
JANUSIAN SECURITY RISK MANAGEMENT (Reino Unido)

KROLL SECURITY INTERNATIONAL (EUA)
LEVDAN (Israel)
MANTECH INTERNATIONAL CORP (EUA)
METEORIC TACTICAL SOLUTIONS (África do Sul)
MEYER GLOBAL SECURITY (EUA)
MPRI (EUA)
OLIVE SECURITY (Reino Unido)
OMEGA AIR (EUA)
OPTIMAL SOLUTION SERVICES (Austrália)
OVERSEAS SECURITY & STRATEGIC (EUA)
PILGRIMS GROUP (Reino Unido)
RAMOPS RISK MANAGEMENT GROUP (EUA)
RAYTHEON (EUA)
RONCO CONSULTING CORPORATION (EUA)
RUBICON INTERNATIONAL SERVICES (Reino Unido)
SALADIN SECURITY (Reino Unido)
SARACEN INTERNATIONAL (Angola)
SCG INTERNATIONAL RISK (EUA)
SECURITAS (Suécia)
SILVER SHADOW (Israel)
SIMPORTEX (Angola)
SOC-SMG (EUA)
SPEARHEAD LIMITED (Israel)
STEELE FOUNDATION (EUA)
SUMER INTERNATIONAL SECURITY (EUA)
THULE GLOBAL SECURITY INTERNATIONAL (Reino Unido)
TITAN CORPORATION (EUA)
TOR INTERNATIONAL (Reino Unido)
TOTAL RESPONSE SOLUTIONS INTERNATIONAL (Austrália)
TRIPLE CANOPY (EUA)
TROJAN SECURITIES INTERNATIONAL (EUA)
UNITY RESOURCES (Austrália)
UNIVERSAL GUARDIAN (Reino Unido)
VANCE INTERNATIONAL (EUA)
VINNEL CORPORATION (EUA)
WADE-BOYD & ASSOCIATES (EUA)

Bibliografia

I. Obras

ARMSTRONG, David. *Bullets and Bureaucrats: The Machine Gun and the United States Army.* Boulder: Greenwood Press, 1982.

AVANT, Deborah D. *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*. New York: Cambridge University Press, 2005.

BATHIA, Michael V. *War and Intervention: Issues for Contemporary Peace Operations*. Bloomfield: Kumarian Press, 2003.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2005.

BERDAL, Mats. "Bosnia". *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. David Malone (Org.). New York: Lynne Rienner, 2004.

BEST, Geoffrey. *War and Society in Revolutionary Europe, 1770-1870*. Leicester: Leceister University Press, 1982.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: UNESP, 2003.

BOBBITT, Philip. *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-First Century*. New York: Alfred A. Knopf, 2008.

BOBBITT, Philip. *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. New York: Random House, 2003.

BONNEY, Richard. *The European Dynastic States, 1494-1660*. London: Oxford University, 1991.

BOWYER, Richard. *Dictionary of Military Terms*. Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers, 1999.

BRAUDEL, Fernand. *The Perspective of the World. Civilization and Capitalism (15th-18th Century)*. Berkeley: University California Press. 1992.

BRUUN, Erik; CROSBY, Jay. *Living History America. The History of The United States in Documents, Essays and Letters*. New York: Tess Press, 1999.

CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

CHILDS, John. *Armies and Warfare in Europe*. Manchester: Manchester University Press, 1982.

CLAUDE Jr., Inis L. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. New York: Random House, 1964.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. London: Wordsworth Editions, 1997.

CLINTON, Bill. *My Life: The Presidential Year*s. New York: Vintage, 2005.

COCKAYNE, James. *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study*. New York: International Peace Academy, 2006.

CREVELD, Martin Van. *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CREVELD, Martin Van. *Technology and War*. New York: The Free Press, 1991.

CREVELD, Martin Van. *The Transformation of War.* New York: The Free Press, 1991.

CROSBY, Jay. *Living History America: The History of the United States in Documents, Essays and Letters.* New York: Black Dog & Leventhal, 1999.

CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2001.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas. *Making War and Building Peace*. Princeton: University Press, 2006.

DROHAN, Madeleine. *Making a Killing: How Corporations Use Armed Force to Do Business*. Guilford: The Lyons Press, 2004.

DUBY, Georges. *La Feodalité*. Paris: Gallimard, 1996.

DURANT, Will. *The Age of Napoleon. A History of European Civilization from 1789 to 1815*. New York: Simon and Schuster, 1975.

FERGUSON, Niall. *The War of the World. Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West.* New York: The Penguin Press, 2006.

FINER, Samuel. *The man on horseback*. New Jersey: Transaction, 2004.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

GADDIS, John Lewis. *História da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GRAUBARD, Stephen. *The Presidents: The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush.* London: Penguin Books, 2004.

GRAY, Chris Hables. *Post-Modern War. The New Politics of Conflict.* New York: Guilford Press, 1997.

GREEN, Leslie C. *The Contemporary Law of Armed Conflict*. Manchester:Manchester University Press, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HALE, John R. *Renaissance Europe: 1480-1520*. London: Collins Sons, 1971.

HALLIDAY, Jon. *Mao. The Unknown Story*. New York: Alfred Knopf, 2005.

HAMMES, Thomas X. *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century*. Saint Paul: Zenith Press, 2006.

HOBSBAWM, Eric. *The Age of Empire. 1875-1914*. New York: Random House, 1989.

HOFFMAN, John. *Beyond the State: An Introductory Critique*. Cambridge: Polity Press, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). *História da Civilização Brasileira: O Brasil Monárquico: O Processo de Emancipação*. São Paulo: DIFEL, 1971, vol. 1.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Monárquico*: *Declínio e Queda do Império*. São Paulo: DIFEL, 1971, vol. 2.

HOWARD, Michael (Org.). *The Laws of War. Constraints on Warfare in the Western World*. New Haven: Yale University Press, 1994.

HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations.* Cambridge: Harvard University Press, 1957.

ISENBERG, David. *Soldiers of Fortune Ltd: A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*. Washington: Center for Defense Information, 1997.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. *O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, Tomo I, 2006.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era.* Cambridge: Polity Press, 2006.

KALSHOVEN, Fritz; ZEGVELD, Liesbeth. *Restricciones en la Conducción de la Guerra*. Ginebra: *Comité Internacional de La Cruz Roja*, 2001.

KARAN, Alfredo (Org.). *A inserção do Brasil na segurança regional e do mundo*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval/Centro de Estudos Político-Estratégicos, 2007.

KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1967.

KENNEDY, Paul. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Vintage, 1994.

KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House, 1987.

KIERNAN, V.G. *Foreign Mercenaries and Absolute Monarchy*. London: Routledge & Kegan, 1965.

KRAHMANN, Elke. *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave, 2005.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LANNING, Michael Lee. *Mercenaries: Soldiers of Fortune, from Ancient Greece to Today's Private Military Companies*. New York: Ballantine, 2005.

LEANDER, Ana. *The Commodification of Violence, Private Military Companies, and African States*. Copenhagen: Copenhagen Business School, 2002.

LEMOS, Juvêncio Saldanha. *Os Mercenários do Imperador (1824-1830)*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

LUCK, Edward . *UN Security Council. Practice and Promise*. London: Routledge, 2006.

MacNAMARA, Robert; BLIGHT, James G. *Wilson's Ghost. Reducing the risk of conflict, killing, and catastrophe in the 21st Century*. New York: Public Affairs, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Cultrix, 1982.

McNEIL, William. *The Pursuit of Power*. Chicago: University of Chicago, 1982.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2003.

MOCKLER, Anthony. *The New Mercenaries*. New York: Paragon, 1987.

PARET, Peter. *Understanding War*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

PARKE, H.W. *Greek Mercenary Soldiers*. Oxford: Oxford University Press, 1933.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

PREUX, Jean De. *Commentary. III Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War*. Geneva: *International Committee of the Red Cross*, 2006.

ROBERTS, Adam. "Land Warfare: from Hague to Nuremberg". Michael Howard (Org.). *The Laws of War: Constraints on Warfare in the Western World*. New Haven: Yale University Press, 1994.

ROGERS, H. C. B. *Napoleon's Army*. London: Pen & Swords Books, 2005.

SANDOZ, Yvez; SWINARSKI, Christophe e ZIMMERMANN, Bruno (Org.). *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1997 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*. Genève: Martinus Nijhoff , 1986.

SASSÒLI, Marco. "Targeting: The Scope and Utility of the Concept of Military Objectives for the Protection of Civilians in Contemporary Armed Conflicts". *New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts*. David Wippman e Matthew Evangelista (Org.). New York: Transnational Publishers, 2005.

SASSÒLI, Marco; BOUVIER, Antoine. *Un Droit dans la guerre*. Genève: *Comité International de La Croix Roug*e, vol. 1, 2006.

SCAHILL, Jeremy. *Blackwater: The Rise of World's Most Powerful Mercenary Army*. New York: Nation Books, 2007.

SCHUMACHER, Gerald. *A Bloody Business: America's War Zone Contractors and the Occupation of Iraq*. Saint Paul: Zenith Press, 2006.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *As Barbas do Imperador*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SÉGUR, Phillippe-Paul. *Histoire de Napoléon et de la Grande Armée Pendant L'Année 1812*. Stuttgart-Vienne: Éditeurs Franckh, 1826.

SEITENFUS, Ricardo. *Legislação Internacional*. Barueri: Editora Manole, 2004.

SHAWCROSS, William. *Deliver us from evil: peacekeepers, warlords, and a world of endless conflict*. New York: Touchstone, 2000.

SHEEHAN, Michael. *International Security: An Analytical Survey*. Boulder: Lynne Rienner, 2005.

SILVA, J.M. Pereira da. *História da Fundação do Império Brasileiro*. Rio de Janeiro: Garnier, 1924.

SILVERSTEIN, Ken. *Private Warriors*. New York: Verso, 2000.

SINGER, Peter Warren. *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

SKINNER, Quentin. *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.

SPICER, Tim. *An Unorthodox Soldier*. *Peace and War and The Sandline* Affair. London: Mainstream Publishing, 2000.

STACEY, Robert. "Age of Chivalry". Michael Howard (Org.). *The Laws of War: Constraints on Warfare in the Western World*. New Haven: Yale University Press, 1994.

SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: *Comitê Internacional da Cruz Vermelha*, 1996.

TERRY, Fiona. *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

THOMSON, Janice. *Mercenaries, Pirates, Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

TZU, Sun. *The Art of War*. London: Oxford University Press, 1971.

VERNANT, Jean-Pierre. *Entre la honte et la gloire: l'identité du jeune Spartiate.* Paris: Gallimard, 2003.

WALLENSTEEN, Peter. *State Failure, Ethnocracy and Democracy: New Conceptions of Governance*. West Lafayette: Purdue University, 1998.

WATKIN, Kenneth. "Human at cross-hairs". *New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts*. David Wippman e Matthew Evangelista (Org.). New York: Transnational Publishers, 2005.

WEBER, Max. *Essays in Sociology*. London: Oxford University, 1946.

WOODWARD, Bob. *Plan of Attack*. London: Simon & Schuster, 2004.

WULF, Herbert. *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

VATTEL, Emmerich De. *Le droit de gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la onduite et aux affaires des nations et des souverains*. Paris: Adamant, 2007, tomo 2, livro III.

VERRI, Pietro. *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1992.

XENOPHON. *The Persian Expedition*. London: Penguin Books, 1972.

II. Estudos e artigos

ADAMS, Thomas. "The New Mercenaries and the Privatization of Conflict". *Parameters*. US Army College Quarterly, 1999.

ALDRICH, George H. "The Taliban, Al-Qaeda, and the Determination of Illegal Combatants". *American Journal of International Law*, vol. 96, n°4, 2002.

AMORIM, Celso. "II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*". O Brasil no Mundo que vem aí*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

AMORIM, Celso. "O Brasil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança". Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.

AVANT, Deborah D. "Privatizing Military Training". *Foreign Policy in Focus*, vol. 7, n° 6, 2002.

AVANT, Deborah D. "Think Again: Mercenaries". *Foreign Policy*, 2004.

BASSO, Luiz Roberto. "Os Crimes de Guerra Após a Ratificação Brasileira do Estatuto de Roma". *Revista da Escola de Guerra Naval*, n° 7, 2006.

BELLAMY, Alex J. "Who's keeping the peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations". *International Security*, vol. 29, n° 4, 2005.

BOOT, Max. "The New American Way of War". *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 4, 2003.

BROOKS, Doug. "Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services". *International Peacekeeping*, vol. 7, n° 4, 2000.

BRZOSKA, Michael. "Clean Up the World`s Glut of Surplus Weapons*".* *International Herald Tribune*, edição de 5.6.1997.

CAMERON, Lindsey. "Private Military Companies and their status under international law." Geneva: *International Review of The Red Cross,* vol. 88, n° 863, 2006.

CHEGE, Michael. "Sierra Leone: The State that Came Back from the Dead". *The Washington Quarterly*, 2002.

CHÉTAIL, Vincent. "The contribution of the International Court of Justice to international humanitarian law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 85, n° 850, 2003.

COCKAYNE, James. "The global reorganization of legitimate violence: military entrepreneurs and the private face of international humanitarian law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n° 863, 2006.

COHEN, Roberta. "Safety for Those Who Bring Help". *Washington Post*, edição de 3.11.2003.

COTTIER, Michael. "Elements for Contracting and Regulating Private Security Companies". *International Review of The Red Cross*, vol. 88, n° 863, 2006.

CREEHAN, Sean. "Soldiers of Fortune 500 International Mercenaries". *Harvard International Review,* vol. 23, n° 4, 2002.

DAVIS, Ian; SCHOFIELD, Steve. "Upgrades and Surplus Weapons". *Bonn International Center for Conversion*, Paper 11. Bonn, 1997.

DERIAN, James. "Virtuous war, virtual theory". *International Affairs*, vol. 4, n° 76, 2000.

DÖRMANN, Knut. "The legal situation of unlawful/unprivileged combatants". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 85, n° 849, 2003.

EVERA, Stephen Van. "Offense, Defense and the Causes of War". *International Security*, vol. 22, n° 4, 1998.

FALLAH, Katherine. "Corporate Actors: the Legal Status of Mercenaries in Armed Conflict". *Private Military Companies*. Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n° 863, 2006.

FORMAN, Shepard; GRENE, Andrew. "Collaborating with regional organizations". *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. David Malone (Org.). Boulder: Lynne Rienner, 2004.

FORTNA, Virginia Page. "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War". *International Studies Quarterly*, n° 48, 2004.

GARDEN, Timothy. "The Arithmetic of Defense Policy". *International Affairs*, vol. 77, n° 3, 2007.

GASTON, E.L. "Mercenarism 2.0? The Rise of the Modern Private Security Industry and its implications for International Humanitarian Law Enforcement". *Harvard International Law Journal*, vol. 49, n° 1, 2008.

GILLARD, Emanuela – Chiara. "Business goes to war: private military/security companies and international humanitarian law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n° 863, 2006.

GRAY, Colin S. "How Has War Changed Since the End of the Cold War?" *Parameters, US Army War College Quaterly*, 2005.

GRIFFIN, Michèle. "Blue Helmet Blues. Assessing the trend towards subcontracting UN Peace Operations". International Peace Research Institute: Oslo, 1999.

HERZ, Mônica. "Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira". *Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa/Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.

HOFFMANN, Stanley. "A New World and Its Troubles". *Sea-Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*. New York: Council on Foreign Relations, 1990.

HOLMQVIST, Caroline. *Private Security Companies: The Case for Regulation*. Stockholm International Peace Research Institute, Policy Paper n° 9, 2005.

HOOKER, Richard D. "Beyond Vom Krieg. The Character and Conduct of Modern War". *Parameters*, 2005.

KALSHOVEN, Fritz. "The International Humanitarian Fact-Finding Commission: a Sleeping Beauty? "Berlin: Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, vol. 4, 2002.

KAPLAN, Robert. "Lost in the Pacific". *International Herald Tribune,* edição de 22.9.2007.

KAPLAN, Robert. "The Coming Anarchy". *The Atlantic Monthly*, February 1994.

KOLB, Robert. "Origin of the twin terms jus ad bellum/jus in bello". Geneva: *International Review of the Red Cross,* n° 320, 1997.

KOSKENNIEMI, Martti. "The Future of Statehood". *Harvard International Law Journal*, vol. 32, n° 2, 1991.

LANGFORD, Tonya. *Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention*. Oxford: International Studies Association, 1999.

LANGHORNE, Richard. "The Diplomacy of Non-State Actors". *Diplomacy and Statecraft*. Routledge, n° 16, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice, and responsibilities". *International Affairs*, vol. 82, n° 1, 2006.

MAOGOTO, Jackson Nyamuya. "Subcontracting Sovereignty: The Commodification of Military Force and The Fragmentation of State Authority". *Brown Journal of World Affairs*, vol. 13, n° 1, 2006.

MARTENS, Kerstin. "Examining the (non) Status of NGOs in International Law". *Indiana Global Legal Studies Journal*, n° 1, 2003.

MATHEWS, Jessica. "Power Shift". *Foreign Affairs*, vol. 76, n°1, 1997.

MEIGS, Montgomery. "Unorthodox Thoughts about Asymmetric Warfare". *Parameters*, 2003.

MELLO, Sergio Vieira de. "Toward cooperation between humanitarian aid and military forces". Center for Strategic Decision Research: Stanford, 1995.

METZ, Stephen. "Armed Conflict in the Twenty-First Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare". *Strategic Studies Institute*. US Army College, 2000.

MUNKLER, Herfried. "The Wars of the 21st Century". *International Review of The Red Cross Committee.* Geneva, vol. 85, n° 849, 2003.

MUSAH, Abdel-Fatau. "Africa in Search of Security Mercenaries and Conflicts: An Overview". Abdel-Fatau Musah e Kayode Fayemi (Org.) *Mercenaries: An African Security Dilemma.* London: Pluto Press, 1999.

O'BRIEN, Kevin A. "PMCs, Myths and Mercenaries: the debate on private military companies". London: *Royal United Service Institute Journal*, 2000.

OWENS, Patricia. "Distinctions, distinctions: public and private force?" *International Affairs*, vol. 84, n° 5, 2008.

PEARSON, Frederic. "The Question of Control in British Defense Sales Policy". *International Affairs*, vol. 59, n° 2, 1983.

PEEL, Quentin. "Russia and the West face slew of deadlines". *Financial Times,* edição de 8.11.2007.

PERCY, Sarah. *Regulating the Private Security Industry*. London: International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers n° 384, 2006.

PERRIN, Benjamin. "Promoting compliance of private security and military companies with international humanitarian law." Geneva: *International Review of The Red Cross*, vol. 88, n° 863, 2006.

POWER, Samantha. "Who will protect the protectors?" *International Herald Tribune*, edição de 20.8.2008.

PRINS, Gwyn. "Lord Castlereagh's return: the significance of Kofi Annan's High Level Panel on Threats, Challenges and Change". *International Affairs*, vol. 81, n° 2, 2005.

RAAB, Jörg. "What Do Policy Networks Do?". *Democratic Network Governance Conference.* Copenhagen, 2003.

RACHMAN, Gideon. "Irrelevance, Europe's logical choice". *Financial Times*, edição de 20.5.2008.

RENGGER, Nicholas. "On the Just War Tradition in the Twenty-First Century". *International Affairs*, vol. 78, n° 2, 2002.

REYDAMS, Luc. "A la guerre comme à la guerre". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n° 864, 2006.

RICE, Susan. "Collective Response to Crisis: Strenghtening UN Peace Operations Capacity". New York: *United Nations and Global Security*, 1998.

RIEFF, David. "Humanitarianism in Crisis". *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 6, 2002.

ROSENAU, James N. "The Relocation of Authority in a Shrinking World". *Comparative Politics*, vol. 24, n° 3, 1992.

ROTBERG, Robert. "The New Nature of Nation-State Failure". *The Washington Quarterly*, 2002.

RUMSFELD, Donald H. "Transforming the Military". *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 3, 2002.

SASSÒLI, Marco. "State Responsibility for Violation of International Humanitarian Law". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 84, n° 846, 2002.

SCAHILL, Jeremy. "Our Mercenaries in Iraq". *Los Angeles Times,* edição de 25.1.2007.

SCHMITT, Michael N. "Humanitarian Law and Direct Participation in Hostilities by Private Contractors or Civilian Employees". *Chicago Journal of International Law*, vol.5, n° 2, 2004.

SCHMITT, Michael N. "Wired warfare: Computer network attack and *jus in bello*". Geneva: *International Review of the Red Cross*, vol. 84, n° 846, 2002.

SCHNECKENER, Ulrich."Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance". *Private Actors and Security Governance*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006.

SHEARER, David. "Outsourcing War". *Foreign Policy*, n° 112, 1998. London: International Institute for Strategic Studies. Adelphi Paper n° 316, 1998.

SINGER, Peter Warren. "Outsourcing War". *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 2, 2005.

SINGER, Peter Warren. "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law". *Columbia Journal of Transnational Law*, 2004.

SLAUGHTER, Anne-Marie."Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform". *American Journal of International Law,* vol. 99, nº 3, 2005.

SPEARIN, Christopher. "Humanitarians and Mercenaries: Partners in Security Governance?" *New Threats and New Actors in International Security.* Elke Krahmann (Org.) New York: Palgrave, 2005. New York: Palgrave, 2005.

STEDMAN, Stephen. "UN transformation in an era of soft balancing". *International Affairs*, vol. 83, n° 5, 2007.

STUDER, Meinrad. "The ICRC and civil-military relations in armed conflict". *International Review of the Red Cross*, vol. 83, n° 842, 2001.

ULLMAN, Richard. "Redefining Security". *International Security*, vol. 8, n° 1, 1983.

VENTER, Al. "Market Forces: How Hired Guns Succeeded Where the United Nations Failed". *Jane`s International Defense Review*, 1998.

VENTER, Al. "Sierra Leone`s Mercenary War". *Jane`s International Defense Review*, 1995.

WATKIN, Kenneth. "Warriors Without Rights? Combatants, Unprivileged Belligerents, and the Struggle Over Legitimacy". *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research. Occasional Paper Series*. Harvard University, 2005.

WHITE, Hugh. "The Road to INTERFET: Reflections on Australian Strategic Decisions Concerning East Timor". *Security Challenges*, vol. 4, n° 1, 2008.

WILLIAMS, Paul D. "International peacekeeping: the challenges of state-building and regionalization". *International Affairs*, vol. 81, n° 1, 2005.

ZARATE, Juan Carlos. "The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law, and the New World Disorder". *Stanford Journal of International Law*, vol. 34, n° 75, 1998.

III. Obras de referência

BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION. *Conversion Survey 1997*: "Surplus Weapons Flood the Market".

_____. C*onversion Survey 2005*: "Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization".

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil, 2001.

CENTER FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND CONFLICT MANAGEMENT. *Peace and Conflict 2008*. University of Maryland, 2008.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance 2006*. London: IISS, 2006.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Apreciação da 62ª Sessão da AGNU (2007-2008)*. Brasília: Divisão das Nações Unidas, 2008.

SMALL ARMS SURVEY YEARBOOK. *Weapons at War.* London: Oxford University Press, 2005.

SIPRI 2007 Yearbook. *Armaments, Disarmament and International Security.* Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2007.

UNITED NATIONS HANDBOOK 2007/2008. New Zealand's Ministry of Foreign Affairs and Trade. Wellington: New Zealand, 2007.

IV. Expedientes do Ministério das Relações Exteriores

Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Londres, 2002.

Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Bagdá, 2009.

Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Santiago, 2007.

Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Washington, 2007.

Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Washington, 2007.

Comunicação oficial da Embaixada do Brasil em Washington, 2008.

Comunicação oficial da Missão do Brasil em Genebra, 2006.

Comunicação oficial da Missão do Brasil em Genebra, 2007.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 1989.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 1989.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 2005.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 2005.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 2007.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 2008.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 2008.

Comunicação oficial da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 2008.

Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores, 2007.

Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores, 2008.

V. Documentação das Nações Unidas

ASSEMBLEIA GERAL . *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948.

_____. A/59/565, 2004.

_____. A/62/37, 2007.

_____. Resolução 35/48, 1980.

_____. Resolução 44/34, 1989.

_____. Resolução 55/56, 2000.

_____. Resolução 56/83, 2001.

_____. Resolução 60/1, 2005.

_____. Resolução 2131 (XX), 1965.

_____. Resolução 2625 (XXV), 1970.

_____. Resolução 3103 (XXVIII), 1973.

_____. Resolução ES-10/14, 2003.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, Resoluções 1993/5; 1994/7; 1995/5; 1998/6; 1999/3; 2000/3.

CONSELHO DE SEGURANÇA. Resoluções 143 (1960), 145 (1960), 146 (1960), 161 (1961), 169 (1961), 1631 (2005).

_____. Resolução 1540 (2004).

_____. Resolução 1631 (2005).

_____. *A More Secure World: our shared responsibility*. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York. A/59/565, 2004.

_____. Press Release SG/SM/6613.

_____. Grupo do Rio. Comunicado. *Reunião de Ministros das Relações Exteriores.* Santiago, 2001. Documento A/Conf.192/3.

_____. Human Rights Commission. A/HRC/4/42/Add.1/2007.

_____. Human Rights Commission. Resolução 2001/3.

_____. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. A/56/10, 2001

_____. *Independent Panel on the Safety and Security of the United Nations Personnel in Iraq*, 2003.

_____. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. *Supplement n°4 (1966-1969)*, vol.1, 2001.

_____. *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996. Eleventh Session,* 2007.

_____. *Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. "A More Secure World: our shared responsibility". A/59/565, 2004.

_____. *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations*. A/55/305, S/2000/809, 2000.

_____. *Report of the Secretary-General*. "In larger freedom: towards development, security and human rights for all". A/59/2005, 2005.

_____. *Report of the Secretary-General on regional-global security partnership: Challenges and Opportunities*. A/61/204, 2006.

_____. *Report of the Secretary-General on safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations humanitarian personnel.* A/59/332, 2004.

_____. *Report of the Secretary-General on the protection of civilian in armed conflict*. S/2005/740, 2005.

_____. *Report of the Secretary-General*. "Overview of the financing of the United Nations peacekeeping operations". A/60/696, 2006.

_____. *Report of the Secretary-General*. "We the Peoples: the role of the United Nations in the 21st Century". A/54/2000.

_____. *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*. A/63/325, 2008.

_____.*Report of the Open-Ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and reliable Manner, Illicit Small Arms and Weapons*. A/60/88, 2005.

_____. *Report of The Independent Inquiry Into the Actions of The United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda*. S/1999/1257, 1999.

_____. *Report of The Task Force on Policy and Legal Operational Issues*, 55/494, 2000.

_____. *Report of the Secretary-General on regional-global security partnership: challenges and opportunities*. A/61/204, 2006.

_____. *Supplement to An Agenda For Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. A/50/60,1995.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. XXX Conference. *Reaffirmation and Implementation of International Humanitarian Law: Preserving Human Life and dignity in armed Conflict*. 30IC/07/R3, 2007.

_____. *Third Meeting of Governmental and other Experts on private Military and Security Companies. Chair's Summary*. Geneva, 2008.

_____. Summary Report of Third Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities. Geneva, 2005.

OFFICE FOR COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*. New York, 2001.

VI. Documentação variada

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n° 301/2007.

UNITED STATES GOVERNMENT. General Accounting Office. *Report on Military Operations: High-Level Department of Defense Action Needed to Address Long-standing Problems with Management and Oversight of Contractors Supporting Deployed Forces*. GAO-07-145, 18.12. 2006.

_____. *General Accounting Office Report*. May 2004.

_____. *The National Security Strategy.* "Overview of America`s International Strategy". Washington, 2002/ 2006.

_____. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Lessons and Conclusions on the Execution of IFOR Operation*. Foreign Military Studies Office: Washington, 2000.

_____. DEPARTMENT OF THE ARMY. *Civilian Employee Deployment Guide*. Pamphlet 690-47, 1995.

_____. DEPARTMENT OF DEFENSE. "Developing a 21st Century Total Force". *United States Quadrennial Defense Review* Report. Washington, 2006.

_____. DEPARTMENT OF STATE, telegrama 099440/1994.

EUROPEAN UNION COUNCIL. *European Strategic Security.* "A Secure Europe in a Better World". Brussels, 2003.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*. Paris, 19.11.1990.

UNITED KINGDOM HOUSE OF COMMONS. Foreign Affairs Committee. *Private Military Companies*. *Ninth Report of Session 2001-2002*. London: The Stationary Office, 2002.

_____. Foreign Affairs Committee. *Private Military Companies: Options for Regulations*. London: The Stationary Office, 2002.

_____. Foreign Affairs Committee. *Second Report*. Documento HC-116-I, 1998.

_____. Foreign Affairs Committee. *Second Report*, 1999.

VII. Periódicos

CARTA CAPITAL, n° 429, edição de 31.1.2007.

EL TIEMPO. "Relatores de ONU están interesados em investigar el tema de mercenarios en Colombia", edição de 5.1.2009.

ÉPOCA, n° 444, edição de 20.11.2006.

FORTUNE, edição de 15.9.2006.

INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE. "U.S. Congress could halt Air Force tanker funds", edição de 9.3.2008.

_____. "The lucrative arts of war and not paying taxes", edição de 13.5.2008.

_____. "Extend the law to the gunslingers in Iraq", edição de 18.5.2008.

ISTO É, n° 1568, edição de 20.10.1999.

NEW YORK TIMES. "Israeli Linked to Drug Traffickers Arrested", edições de 30.11.90 e 01°.09.2007.

_____. "Subcontracting the War", edição de 1°.10.2007.

_____. "Bob Denard, Hired Gun for Coups, is Dead at 78", edição de 16.10.2007.

_____. "A Dangerous Order", edição de 19.10.2006.

_____. "Sudanese soldiers fire on UN peacekeepers in Darfur", edição de 9.1.2008.

_____. "Before the Gunfire, Cyberattacks", edição de 13.8.2008.

_____. "End of Immunity Worries U.S. Contractors in Iraq", edição de 1º.12.2008.

_____." Five Blackwater guards charged with manslaughter", edição de 5.12.2008.

THE ECONOMIST. "The Green Card Brigade", edição de 1°.2.2007.

THE GUARDIAN. "US plan to bug Security Council", edição de 2.3.2003.

_____. "US Contractor Recruits Guards for Iraq in Chile", edição de 5.3.2004.

VEJA. "Em que os militares miram", n° 47, edição de 28.11.2007.

VIII. Entrevistas

Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, Brasília, 11.4.2007.

Doutor Luiz Paulo Telles Barreto, Secretário-Executivo do Ministério da Justiça. Brasília, 31.5.2007.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)