

Novas Guerras, Novos Actores. As Empresas Militares Privadas

Mateus Kowalski*

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra (CES/FEUC)

Resumo

No início da década de 1990, verificou-se a emergência de um novo tipo de exércitos privados, agora sob a veste empresarial que marca a actual revolução nos assuntos militares. Estas empresas podem exercer funções que incluem o apoio logístico a operações militares, a manutenção de sistemas de armamento, a protecção de instalações, a protecção de pessoas ou o treino de forças militares, e até a participação directa em operações militares.

O artigo argumenta que a emergência destes novos actores no âmbito dos assuntos militares trouxe consigo um leque de dilemas desestruturantes com implicações na soberania estadual, nos direitos individuais e no recurso à violência em geral. São, assim, analisados os dilemas que lhes estão associados e indicados alguns caminhos por entre os desafios que o fenómeno acarreta, no sentido de o delimitar e regular.

Abstract

New Wars, New Actors – The Private Military Companies

In the beginning of the nineties, a new type of private armies has emerged as private companies. This phenomenon is a characteristic of the nowadays revolution in military affairs. These companies can perform various types of activities that range from the logistic support to military operations, the maintenance of weapons systems, the protection of facilities and persons or the training of military forces. The direct participation in military operations can be involved. The article argues that the emergence of this new type of actors within the scope of the military affairs has brought a variety of grave dilemmas with implications in state's sovereignty, in individual rights and in the recourse to violence in general. The article analyses the dilemmas associated pointing out to some paths between the challenges brought by the phenomenon, with the purpose of setting its limits and regulating it.

* O autor agradece o apoio concedido pela Fundação Calouste Gulbenkian para a realização do programa de Doutoramento.

1. Introdução

Uma das novidades das “novas guerras” de que fala Mary Kaldor (Kaldor, 2006) é a entrada em cena de novos actores nos assuntos militares. As Empresas Militares Privadas (EMPs) são um caso paradigmático, oferecendo complexos dilemas e desafios relacionados com a temática.

A utilização de forças militares privadas remonta à antiguidade. Podem ser encontrados exemplos da sua utilização quando mercenários nômadas participaram no ataque de Ramsés II a Kadesh, em 1294 a.C. Também os gregos e romanos recorreram frequentemente a este tipo de forças. Na Idade Média, bandos de homens armados ofereciam os seus serviços a quem os contratasse. Na Itália renascentista, as cidades-estado contratavam os *condottieri* para assegurar poder militar e evitar desviar força humana das actividades económicas para o serviço militar.

Foi só nos finais do século XVIII que os exércitos estaduais permanentes superaram a necessidade de utilização de exércitos de mercenários. Com a afirmação do princípio da proibição geral do recurso à força, designadamente com a Carta das Nações Unidas, a utilização de mercenários foi sendo progressivamente marginalizada. Durante a segunda metade do século XX, assistiu-se à acção de mercenários em diversos países africanos, que muitas vezes provinham das antigas potências colonizadoras, pondo em causa a estabilidade daqueles países normalmente ricos em minérios. A condenação da actividade mercenária adquiriu, então, contornos mais amplos e estruturados.

No início da década de 1990, verificou-se a emergência de um novo tipo de exércitos privados, agora sob a veste empresarial. Para tanto, contribuíram diversos factores: primeiro, o fim da Guerra Fria, que acarretou a diminuição das forças armadas e ao mesmo tempo alguma instabilidade global dispersa, fazendo aumentar a oferta de armamento e de pessoal militar disponível, bem como a procura pelos países em desenvolvimento de serviços militares especializados; depois, a dependência cada vez maior de tecnologias militares de ponta, normalmente produzidas e operadas por empresas privadas; ainda, uma tendência generalizada para a privatização de serviços do Estado (Singer, 2005).

Neste contexto, o presente estudo pretende enquadrar as EMPs na realidade globalizada das novas guerras bem como analisar os dilemas que lhes estão associados, procurando, igualmente, apontar alguns caminhos por entre os desafios que o fenómeno acarreta.

2. Novos Actores: as EMPs

As EMPs podem ser genericamente definidas como pessoas colectivas privadas com fins lucrativos que prestam serviços que envolvem o potencial uso da força de forma sistemática e através de meios militares e/ou a transferência ou a disponibilização desse potencial aos clientes (Ortiz, 2007).

A novidade que marca as EMPs é, precisamente, o seu carácter empresarial privado. São entidades com uma estrutura geralmente estável que prestam serviços no domínio da actividade militar e cujo objectivo é a obtenção de lucro. Obedecem, portanto, a uma lógica comercial, regendo-se pela lei do mercado. Apesar de terem como clientes Estados democráticos ou organizações internacionais, forneceram já serviços a ditaduras, grupos rebeldes, cartéis de droga ou até a grupos com ligações ao terrorismo. Estas empresas contam nos seus quadros com antigos militares altamente treinados de forças especiais e antigos agentes de serviços de segurança, possuindo sistemas de armamento sofisticados que anteriormente eram apenas utilizados por militares. Algumas destas empresas são até cotadas em bolsa.

Estas empresas oferecem diversos tipos de serviços. Podem exercer funções que vão desde o apoio logístico a operações militares, a manutenção de sistemas de armamento, a protecção de instalações, a protecção de pessoas ou o treino de forças militares, e até a participação directa em operações militares. A prestação de serviços na frente de combate pode, pois, estar incluída. Especula-se mesmo sobre a possibilidade de ser estendida a sua actuação a assuntos militares navais (Berube, 2007). Todas estas são actividades que anteriormente eram prerrogativas das forças armadas estaduais.

A contratação de EMPs é feita com diversos propósitos. Desde logo, permite a países com meios militares escassos o recurso a serviços militares especializados. Muitas vezes, as EMPs são as únicas a dar resposta a Estados que solicitam auxílio militar externo. Depois, permite a libertação de recursos da retaguarda para que o esforço das forças armadas se possa concentrar nas operações de combate. Assim, numa época em que existe uma tendência para a profissionalização das forças armadas, a sua utilização diminui a necessidade dos governos recrutarem mais tropas ou de recorrerem às forças na reserva. Além do mais, as baixas não-militares não constam dos relatórios militares oficiais. Por outro lado, ainda, podem intervir em locais onde os Estados não querem empenhar as suas forças armadas ou de forma que não seria bem aceite pela opinião pública ou mesmo pela comunidade internacional, designadamente no caso de conflitos internos.

A presença deste tipo de empresas tem sido recentemente relatada em zonas de conflito de baixa intensidade ou de pós-conflito como o Afeganistão, os Balcãs,

o Iraque, a Colômbia, a Somália ou o Sudão. A actividade das EMPs tem crescido rapidamente, em especial com os conflitos do Afeganistão e do Iraque. Estima-se que o volume de contratos relativos a estes dois países se situe entre 20 e 100 biliões de dólares (WGM, 2008).

Antes de prosseguir, do ponto de vista analítico, importa para o presente estudo aflorar a relação das EMPs com duas figuras afins: os mercenários e as empresas de segurança privadas (ESPs). O mercenário pode ser definido como um indivíduo que não é nacional nem residente de qualquer Estado parte num conflito e que intervém nas hostilidades com motivações materiais.¹ Para além de o conceito de mercenário ser objecto de alguma controvérsia (O'Brien, 2002), cujo debate não releva para este estudo, as forças de mercenários não são organizadas numa evoluída lógica empresarial como o são as EMPs. Já as ESPs são entidades estruturadas numa lógica empresarial e têm funções tão diversificadas como, entre outras, a protecção de pessoas, edifícios e instalações, transporte, ou a recolha e análise de informações. Ao contrário das EMPs, não exercem, porém, actividades militares.

Embora nem sempre seja fácil distinguir entre EMPs, que também podem exercer actividades de segurança, e ESPs que apenas exercem actividades não-militares, o presente ensaio incidirá na medida do possível sobre a dimensão militar privada por se entender ter maior relevância para o estudo deste fenómeno no contexto da revolução nos assuntos militares, tendo, porém, presente que num cenário de guerra estas duas dimensões se confundem.

Para os efeitos do presente estudo, de uma perspectiva meramente orgânica, a distinção entre EMPs e ESPs não é, pois, essencial. Assim, o critério mobilizado para a classificação das empresas será, antes, funcional e situado no contexto específico da sua actuação. Do ponto de vista terminológico, para facilitar o discurso, empregar-se-á, então, o acrónimo EMP para designar a realidade que se pretende analisar.

3. Os Novos Actores nas Novas Guerras

3.1. *As EMPs como elementos das novas guerras*

A emergência das EMPs é um fenómeno que claramente se situa naquilo a que tem vindo a ser designado por revolução nos assuntos militares. Esta “revolução”

1 *Vide* artigo 1.º da Convenção Internacional contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treino de Mercenários, adoptada em Nova Iorque, a 4 de Dezembro de 1989.

caracteriza-se pela entrada no domínio dos assuntos militares de novas ameaças e novos actores com novos meios e novos métodos, a que correspondem novas doutrinas militares que superam os paradigmas vigentes até ao final da Guerra Fria dominadas, ainda, pelo pensamento clausewitziano (Correia, 2002).

As EMPs são novos actores destas novas guerras e ilustram a superação do conceito de guerra clausewitziano e dos seus paradigmas fundamentais. Em primeiro lugar, são actores privados e, portanto, não-estatais. Não se tratam, pois, de entidades políticas para as quais a guerra serve fins políticos, mas antes de empresas que encaram a guerra de uma perspectiva comercial. A actividade das EMPs numa guerra poderá até ser lícita, dependendo das circunstâncias, mas visa essencialmente o lucro. A utilização destes exércitos privados significa uma ruptura com o conceito de interesse público na medida em que para as EMPs o interesse público é meramente utilitário face ao interesse privado que domina o seu funcionamento.

Depois, estes novos actores têm uma fidelidade contratualizada. Portanto, “inimigo” passa a ser um conceito de contornos mais circunstanciais e de menor intensidade antagónica. Em teoria, o cliente de hoje pode até ser o inimigo de amanhã.

Um outro factor relevante é o da superação do conceito weberiano do Estado como detentor do monopólio da violência legítima organizada (Münkler, 2007). É certo, que do ponto de vista conceptual, se verificou já em certa medida uma transferência do monopólio do uso da força ao nível internacional para as Nações Unidas (Baptista, 2003), dentro de certos limites. De todo o modo, será sempre um poder público. Por outro lado, é uma competência que continuou a caracterizar a soberania dos Estados, até porque as forças armadas são ainda estaduais. Ora, as EMPs introduzem uma dimensão privada no fenómeno, contribuindo para aquilo a que tem vindo a ser designado por privatização da violência. É certo que é necessário distinguir entre o poder de usar a força e o exercício desse poder. As EMPs actuam essencialmente ao nível do exercício do poder que não detêm, de forma ligitimada pelos Estados. Porém, ainda assim, há um corte com o conceito clássico, mais marcado a partir dos finais do século XVIII, de que o monopólio do uso da força pelos Estados inclui o poder inerente e o seu exercício. Além do mais, o exercício do uso da força pelas EMPs escapa frequentemente ao controlo dos Estados.

As EMPs não dispõem de exércitos de massas clássicos, dotados, por exemplo, de esquadrões aéreos, frotas navais ou divisões blindadas. Dispõem, antes, de especialistas em assuntos militares e de unidades de combatentes altamente treinados para acções especiais rápidas e precisas. As guerras dissimétricas, que podem eventualmente degenerar em formas de combate em que o potencial do adversário mais forte é contido, são um cenário de intervenção propício para as EMPs. Por

outro lado, a actual preocupação de não sofrer baixas nas unidades combatentes das forças armadas encontra escape nas EMPs cujas baixas não são contabilizadas nos relatórios militares oficiais.

Refira-se, no entanto, que os conflitos clássicos persistem ao lado das novas guerras. Com a revolução nos assuntos militares, Clausewitz apenas deixou de ter exclusividade na influência da doutrina militar (Correia, 2002). Curiosamente, uma leitura actualizada do pensador prussiano quando refere que «tudo o que se relaciona com forças em guerra – tudo o que está ligado à sua criação, manutenção e utilização – pertence à actividade militar» (Clausewitz, 1997: 56), contribui para integrar conceptualmente as EMPs no fenómeno dos (novos) assuntos militares.

3.2. As EMPs no conflito do Iraque

O conflito no Iraque tem sido apontado como um caso paradigmático das novas guerras. Perfeitamente contextualizadas neste paradigma, também as EMPs encontraram no conflito do Iraque terreno fértil para o seu desenvolvimento. Para mais, com o prolongar do conflito, o recurso a serviços militares privados foi preenchendo um vazio causado pela relutância de alguns Estados em reforçarem os seus contingentes no Iraque, funcionando igualmente como forma de superar alguns constrangimentos políticos e de contornar o escrutínio público.

No Iraque, a actividade das EMPs desenvolve-se num amplo espectro de funções, que podem implicar a participação directa em combates, tais como: segurança pessoal, incluindo a segurança de Paul Bremer, antigo administrador da Autoridade Provisória da Coligação, e de Zalmi Khalizad, Embaixador dos EUA no Iraque; a protecção de instalações, designadamente a “zona verde”; a protecção de comboios de abastecimento; o apoio logístico, nomeadamente a gestão de Camp Doha no Kuwait, que serviu de plataforma logística para a invasão do Iraque, ou a manutenção e abastecimento de armamentos complexos como os aviões F-117 e U2, para além da operação de certos sistemas de combate; ou o treino e aconselhamento de forças iraquianas.

Estas EMPs encontram-se sedeadas em diferentes Estados, como os EUA (Blackwater, DynCorp, Vinell Corporation, entre outras), o Reino Unido (Aegis Defence Services, ArmorGroup, Control Risks Group, entre outras), a África do Sul, Israel, o Canadá e diversos Estados europeus.

Afigura-se difícil quantificar a presença das EMPs no Iraque. Mesmo referências mais recentes variam consideravelmente. De todo o modo foi recentemente citado um número que ronda os 180 mil contratados (Singer, 2008). A inexistência de uma contabilidade oficial revela contudo a ambiguidade e a falta de transparência que

rodeiam estas empresas. De todo o modo, significa que são, pelo menos, o segundo contingente em número no Iraque.

As baixas entre funcionários das EMPs constituem, igualmente, o segundo maior número depois das baixas entre as forças armadas dos EUA: desde 2003 até Agosto de 2007 terão morrido mil funcionários de EMPs e 13 mil terão sido feridos (WGM, 2008).

Têm sido relatadas violações de direitos humanos perpetradas por funcionários de EMPs, designadamente no conhecido caso da prisão de Abu Ghraib (WGM, 2008). O mesmo relatório menciona outras situações envolvendo funcionários de EMPs, tais como a detenção não autorizada de iraquianos ou o abrir fogo sobre civis iraquianos de forma indiscriminada.

As EMPs e seus funcionários gozavam de imunidade de jurisdição no Iraque. Porém, na sequência de um tiroteio em Bagdade em 2007 do qual resultou a morte de 17 civis que não constituíam uma ameaça e em que estiveram envolvidos, segundo o Departamento de Justiça dos EUA, cinco funcionários da Blackwater Worldwide, (Thompson e Risen, 2008), a questão da concessão de imunidade foi revista. O novo acordo relativo à presença de forças dos EUA no Iraque celebrado entre estes dois Estados, e que entraria em vigor a 1 de Janeiro de 2009, põe fim à concessão de imunidade às EMPs. Discute-se, agora, qual o futuro das EMPs no Iraque uma vez que poderá haver alguma relutância por parte dos funcionários em trabalhar sem aquela protecção jurídica. Alguns peritos referem que aquelas empresas poderão ver-se forçadas a contar cada vez mais com funcionários iraquianos (Risen, 2008).

4. Novos Actores, Novos Dilemas

A emergência das EMPs como novos actores das novas guerras traz consigo uma miríade de dilemas presentes em diversos elementos que marcam o fenómeno.

4.1. A privatização de funções públicas

Em primeiro lugar, surgem toda uma série de problemas associados ao exercício de uma função eminentemente pública através de meios privados, principalmente tratando-se de uma função que caracteriza de forma fundamental a soberania dos Estados. É certo que sempre existiu debate relativamente à privatização de determinadas funções públicas. Contudo, a defesa do Estado nunca entrou nesse debate, sendo que o domínio militar sempre foi justamente considerado como uma das mais exclusivas funções do Estado.

Porém, a privatização de serviços militares rompe com esta concepção de Estado, dando a entender que não existem funções que não possam ser privatizadas. Verifica-se, assim, a erosão da noção de soberania clássica westefaliana e a desintegração da noção weberiana associada de monopólio estadual da violência legítima (O'Brien, 2002). Os valores, o interesse nacional ou o patriotismo normalmente ligados às forças armadas podem assim ser secundarizados por considerações privadas comerciais. Ora, este desequilíbrio axiológico não deixa de constituir um elemento de perversidade que fere os princípios básicos que enformam o Estado.

O recurso a serviços militares privados por parte do Estado pode, ainda, acarretar outro tipo de perversidades. Podem adivinhar-se situações em que um Estado contrate EMPs para atingir fins que não possa prosseguir com os meios públicos de que dispõe quer porque não existem condições políticas para o fazer quer mesmo porque o fim não é lícito, designadamente quando pretenda intervir em conflitos internos apoiando uma das facções. Para além de assim as forças armadas não sofrerem baixas, o que tem sempre impacto na opinião pública, existe como que uma desresponsabilização do Estado apesar de este estar a prosseguir a sua política por outros meios. Sendo que estas acções são normalmente decididas ao nível do poder executivo, não são escrutinadas pelos restantes órgãos de soberania e podem não ser conhecidas da população. Tudo isto afecta o princípio democrático que deve enformar qualquer Estado.

Importa, ainda, assinalar que as EMPs têm nos seus quadros funcionários de diversas nacionalidades. Daqui podem resultar situações em que indivíduos da mesma nacionalidade pertençam a forças opostas ou, em última análise, que um funcionário de uma EMP combata o Estado da sua nacionalidade. A deturpação dos conceitos de soberania, nação ou defesa é assustadora.

Um dos argumentos essenciais que tem sido mobilizado em favor da contratação das EMPs é o da sua maior eficiência económica, uma vez que estas empresas acarretariam menor despesa pública quando comparada com os elevados custos associados à manutenção de forças armadas permanentes. O facto de serem contratadas apenas para missões específicas e o argumento de que o sector privado é mais eficiente sugerem que a contratação de EMPs pode ser economicamente benéfica para o Estado. Por outro lado, o Estado não tem que suportar certas despesas com os funcionários, tais como contribuições para a segurança social, entre outras. Ainda, pode ser invocado que as EMPs podem reduzir ou aumentar os seus efectivos com alguma flexibilidade conforme as exigências do mercado, otimizando a despesa de funcionamento das empresas e reduzindo, assim, o custo dos seus serviços.

Em contrário, pode ser contraposto que estas empresas são remuneradas em função dos contratos e não do número ou tipo de forças que empregam, o que

torna mais difícil de avaliar a sua eficiência económica. Por outro lado, não pode ser esquecido que muitos dos funcionários destas empresas foram treinados nas forças armadas e de segurança dos Estados, à custa de investimento público. São estes funcionários que agora auferem salários muito elevados, encarecendo os serviços prestados pelas EMPs. Ainda, a subcontratação, que é normal neste tipo de negócio, faz aumentar os custos de contratação de EMPs.

Porém, a discussão pode ser superada argumentando simplesmente que o factor económico não deve sequer ser tido em conta como critério primário no debate da contratação de EMPs pelo poder público. De facto, tratando-se do exercício de funções públicas essenciais com repercussões sérias nos elementos estruturais do Estado, a decisão de recorrer a EMPs não se coaduna com juízos de mera ponderação orçamental.

4.2. A lógica comercial

Se o Estado prossegue o superior interesse público definido politicamente, já as EMPs exercem a sua actividade empresarial motivadas pelo lucro. As EMPs viram nas novas guerras uma oportunidade de negócio em que, perversamente, a violência serve a lógica comercial que as enforma (Correia, 2004).

O exercício da acção armada no teatro de operações em função do lucro pode colocar em causa a adequada prossecução dos objectivos politicamente traçados. Desde logo, corre-se o risco de as EMPs procurarem maximizar o lucro em prejuízo da eficaz prossecução dos objectivos políticos. Podem, assim, ser adoptadas tácticas que prologuem o conflito enquanto actividade lucrativa. Por outro lado, poderá haver um maior desprezo pelos danos colaterais uma vez que ser selectivo nos alvos implica maiores custos e mais riscos para a segurança dos funcionários.

São conhecidos casos em que EMPs cobram serviços nunca prestados ou em que os sobreorçamentam (Singer, 2005). Existem, igualmente, relatos de situações em que os donos dos grupos empresariais em que muitas vezes as EMPs se encontram integradas ganham influência económica após um certo grau de segurança ter sido atingido, explorando concessões que tenham recebido e conquistando assim uma presença económica privilegiada no país em que a EMP operou (Adams, 2002).

O facto de a relação entre as EMPs e os clientes ser estabelecida por um contrato não deixa, igualmente de trazer dificuldades que, até há pouco, seriam inimagináveis num contexto militar. Por um lado, uma EMP pode fazer cessar o contrato ou suspendê-lo a meio de uma operação militar sem que daí advenham outras

consequências para a empresa para além das que decorrem da simples violação do contrato. De igual forma, um funcionário de uma EMP que, por exemplo, abandone o seu posto numa situação limite de combate apenas estará a violar o contrato que mantém com a empresa. Contudo, em qualquer dos casos, as operações militares podem ser seriamente afectadas.

4.3. O controlo limitado

O controlo por parte dos clientes, designadamente os Estados, é limitado. Daqui surgem um conjunto de outros problemas de natureza político-administrativa e operacional.

As forças armadas são controladas pelo poder político. Por sua vez, as chefias das forças armadas exercem um controlo sobre a actividade das unidades sob seu comando. Assim, o Estado garante, idealmente, que são cumpridos os objectivos estratégicos politicamente definidos, o regular cumprimento do orçamento e que a actuação das forças armadas se pauta pelos padrões definidos nacional e internacionalmente, e de acordo com regras de disciplina rigorosas.

A actividade militar privada não pode ser controlada da mesma forma, uma vez que as EMPs não integram a hierarquia militar nem fazem parte da administração pública. No limite, o cumprimento do contrato só pode ser verificado judicialmente e após a realização de auditorias. Ora, considerando o tipo de actividade exercida por estas empresas, o controlo pelo cliente, especialmente quando se trate de um Estado, afigura-se essencial. Este distanciamento entre o Estado-cliente e a empresa que lhe presta serviços militares é, portanto, um elemento preocupante.

A ligação ténue entre as instituições político-militares e as EMPs terá necessariamente impacto ao nível da elaboração da estratégia, do planeamento e da decisão operacional. Um impacto que pode ser entorpecedor e causador de indesejável incerteza, uma vez que coloca aquelas funções político-militares excessivamente condicionadas pela contratualização dos objectivos delineados.

Ademais, o facto de as EMPs não estarem integradas na cadeia de comando militar acarreta diversos problemas ao nível operacional. Não estando estas empresas integradas na hierarquia militar, verifica-se uma desestruturação do comando de operações que deixa de ser linearmente vertical, passando a existir grupos integrados nas operações militares que não se encontram sob comando directo dos oficiais. Nas EMPs, o chefe máximo é o presidente do conselho de administração.

4.4. *A concorrência com as forças armadas*

A privatização da actividade militar acarreta, igualmente, diversos dilemas para as forças armadas enquanto instituição. Em primeiro lugar, perdem a exclusividade do exercício de uma actividade social única que sempre assumiu uma dignidade própria enformada por valores nobres como a coragem, a honra ou o patriotismo. As EMPs podem contribuir para uma crise de identidade das forças armadas. O seu apego aos valores é menor, não têm motivações comunitárias, o seu estatuto social é comparativamente diminuto como também o é o seu papel, sendo que a remuneração financeira é geralmente superior.

Por outro lado, as EMPs são constituídas essencialmente por ex-militares, treinados nas forças armadas. A redução das forças armadas com o final da Guerra Fria levou a que se constituísse uma “bolsa de emprego” para militares altamente treinados. Mas mesmo actualmente, uma vez que as EMPs oferecem condições remuneratórias superiores, as forças armadas têm dificuldades em manter alguns dos seus soldados mais talentosos. A profissionalização das forças armadas pode contribuir para a falta de voluntários na medida em que os vocacionados preferam candidatar-se às EMPs do que às academias militares, tudo podendo acarretar prejuízos para a estabilidade e a qualidade das forças armadas.

É paradoxal que, para além do treino especializado de muitos dos funcionários das EMPs, que sejam antigos soldados, ter sido feito à custa de investimento público, é o dinheiro pago pelos Estados pelos serviços militares privados que adquirem que permite às EMPs pagar os salários elevados. Se do ponto de vista das EMPs esta lógica comercial é altamente rentável, do ponto de vista da instituição castrense a situação não pode deixar de provocar alguma frustração.

Algumas EMPs, nomeadamente dos EUA, podem mesmo evoluir para a dimensão de exércitos paralelos quase tão poderosos como certas forças armadas estaduais (Pfanner, 2006), designadamente quando comparadas com Estados com menores recursos ou quando contextualizadas nas novas guerras dissimétricas e assimétricas.

4.5. *A desresponsabilização e a impunidade*

A construção das normas que regulam os conflitos armados é marcada pela distinção entre aqueles que intervêm activamente no conflito armado e aqueles que o não fazem.² A divisão entre a esfera civil e a militar facilitava a distinção. Ora, os

² Vide artigo 3.º comum às Convenções de Genebra de 1949.

funcionários das EMPs são civis. Assim, em princípio, seriam protegidos como civis pelo Direito Internacional Humanitário, a menos que intervenham activamente nas hostilidades. Atendendo à multiplicidade de serviços que podem ser contratados para prestar num cenário de conflito e ao seu estatuto híbrido, a linha da “intervenção activa” é no caso das EMPs difícil de traçar. O seu estatuto jurídico num conflito armado pode, assim, estar constantemente a mudar. Por outro lado, o seu estatuto híbrido novo traz sérias preocupações no que respeita ao cumprimento pelas EMPs e seus funcionários com o Direito Internacional Humanitário e com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A responsabilização das EMPs e dos seus funcionários constitui outro dos problemas. A actividade pública, incluindo, portanto a actividade das forças armadas, é regulada pela lei e está sujeita quer ao controlo pelos órgãos de soberania quer ao escrutínio pelos cidadãos. Já no caso das empresas, não só a sua actividade passa mais despercebida aos olhos dos cidadãos, como o seu controlo pelos órgãos estaduais é muito mais ténue (Adams, 2002).

Existe falta de transparência e fraca regulação no sector. Desde logo, existe dificuldade em determinar as normas, internacionais e internas, que se aplicam às EMPs e aos seus funcionários. De igual modo, nem sempre é fácil determinar que autoridades são competentes para investigar e julgar os comportamentos ilícitos cometidos pelos funcionários das EMPs. Depois, como já referido, em certos casos estas empresas e os seus funcionários gozam de imunidade.

A própria selecção e contratação de EMPs, que deve ser transparente e sujeita a apertado controlo, não está subordinada a critérios de qualidade específicos para a natureza da actividade que desempenham. Por outro lado, enquanto que para uma pessoa poder integrar as forças armadas necessita de reunir rigorosos critérios no que respeita à sua personalidade e a antecedentes criminais, tal nem sempre acontece no caso das EMPs, sendo que frequentemente é cada uma destas empresas que decide os critérios de admissão de funcionários.

Todos estes são factores que propiciam a desresponsabilização e a impunidade.

5. Novos Dilemas, Novos Desafios

5.1. A delimitação e a regulação da actividade

Perante a problemática e os dilemas relacionados com a entrada em cena destes novos actores, importa agir no sentido de delimitar o fenómeno de forma rigorosa

e politicamente coerente, com consciência de que estão em causa aspectos importantes relacionados com a soberania estadual, com os direitos individuais e com o recurso à violência em geral.

De um ponto de vista pragmático, e independentemente de todas as críticas que o fenómeno possa eventualmente merecer, importa reconhecer que as EMPs estão para ficar (O'Brien, 2002; Singer, 2005). Tem sido referido, por exemplo, que no futuro imediato as forças armadas dos EUA sejam totalmente inoperantes sem o apoio técnico e logístico de empresas privadas (Cook, 2002). Porém, a privatização de serviços militares não pode significar a perda da titularidade do monopólio da violência legítima pelo poder público. O ideal será que o recurso a EMPs seja feito de forma complementar, privatizando serviços sem verdadeiramente privatizar competências marcadamente públicas. Os grandes desafios são, pois, por um lado delimitar a esfera de actuação das EMPs e, por outro, regular a sua actividade. Ademais, lidar com estes desafios pode levar à contenção da privatização dos serviços militares para níveis mais aceitáveis do ponto de vista quer quantitativo quer qualitativo.

A actividade militar prossegue fins públicos. A privatização de serviços militares não pode pôr em causa o superior interesse público que não se compadece com meras lógicas privadas comerciais. Esta ideia deve, pois, servir de mote para a delimitação da faculdade de recorrer a EMPs.

Assim, desde logo, as funções que sejam essenciais para uma missão devem ser desempenhadas pelas forças armadas (Singer, 2008). Depois, as EMPs não deverão tomar parte em operações de combate. A sua função deverá resumir-se a funções de apoio de retaguarda. Por outro lado, actividades que potenciam com alguma facilidade abusos, tais como interrogatórios ou a guarda de equipamento militar, não devem enquadrar o âmbito das suas funções.

Neste contexto, devem ser adoptadas políticas públicas relativamente à contratação de serviços militares privados. Em primeiro lugar, os Estados devem fazer um planeamento sobre o tipo de serviços que podem ser contratualizados com EMPs e em que casos, seguindo os critérios já aludidos. Por outro lado, deve ser garantida a transparência e a publicidade dos processos de contratação, bem como das funções exercidas em cada caso pelas EMPs, de modo a que o envolvimento destas empresas no exercício de funções públicas do Estado possa ser escrutinado não só pelos órgãos de soberania como também pela opinião pública. Note-se, aliás, que, do ponto de vista jurídico, a reponsabilidade internacional dos Estados pelos actos das EMPs que contratam e dos seus funcionários é muito mais ténue quando comparada com a responsabilidade sobre os actos praticados por um soldado das suas forças armadas (Hoppe, 2008).

A reorganização e valorização das forças armadas enquanto instituição, bem como a sua transformação para adaptação às novas guerras, poderão aumentar a sua eficácia e capacidade operacional, reduzindo a aparente necessidade de recurso a serviços militares privados. Mesmo que a manutenção de forças armadas em permanência seja mais dispendiosa para o Estado do que a contratação ocasional de EMPs, o que, como já referido, é discutível, o interesse público será melhor salvaguardado mantendo a esfera de decisão estratégica e operacional no domínio público e entregando a sua execução a quem é fortemente animado pela causa pública, como é o caso daqueles que integram as forças armadas. Essencialmente, é preciso ter em mente que a continuação da política se deve fazer cada vez mais por outros meios para além dos militares (Rumsfeld, 2002). A existência de forças armadas bem preparadas para os conflitos de baixa intensidade e a aposta em mecanismos diplomáticos de nível multilateral e bilateral poderão fazer reduzir a dependência do recurso a serviços militares privados.

A regulação da actividade das EMPs é igualmente fundamental. O ponto de partida para a construção normativa deve centrar-se no aspecto da coerção, como factor essencial que caracteriza a actividade das EMPs e que maiores preocupações acarretam no propósito da regulação.

Por um lado, o acesso à actividade deve ser sujeito a registo e licenciamento, sendo que cada contrato deve ser precedido de adjudicação. Por outro lado, devem existir critérios estritos para a admissão dos funcionários nas EMPs. A sensibilidade dos serviços prestados por estas empresas justifica um processo especialmente rigoroso. Ainda, devem existir mecanismos jurídicos que permitam a responsabilização das empresas e dos seus funcionários por actos ilícitos, eliminando as lacunas que possam levar à impunidade. Ao nível internacional, será de relembrar que, apesar das convenções internacionais aplicáveis aos mercenários serem insuficientes para regular esta nova realidade empresarial, existem normas de Direito Internacional Humanitário e de Direito Internacional dos Direitos Humanos que são aplicáveis às EMPs e aos seus funcionários.

A regulação pode ser feita a diversos níveis: ao nível internacional, ao nível legislativo nacional e também, de forma voluntária, através da auto-regulação por cada EMP. A regulação da actividade deve envolver não apenas os contratantes, as EMPs e os seus funcionários, como também os Estados da nacionalidade das EMPs e os Estados em cujo território actuam.

Ao nível nacional, a regulação das EMPs, nos casos em que existe, varia no que respeita a diversos aspectos tais como a opção entre os modelos de mera proibição ou de alguma regulamentação, a aplicação extraterritorial de legislação penal e civil, a concessão de algum tipo de imunidade, a sua ligação à figura do mercenário ou, ainda, a exigência da obtenção de licenças específicas.

Porém, a experiência tem demonstrado que a legislação nacional não é suficiente. A inexistência de harmonização de soluções internas dificulta a regulação de um fenómeno que é iminentemente transnacional. A construção de quadros normativos regionais, designadamente no âmbito da União Europeia, ou a conclusão de uma convenção internacional sobre a matéria são soluções a considerar, tendo embora bem presente as dificuldades inerentes a tal empreendimento, designadamente no que respeita à obtenção de consensos mínimos e da adesão ao processo pelos Estados com maior conexão com o fenómeno.

5.2. *O Documento de Montreux*

Em 2008 foi publicado o Documento de Montreux (DFAE et al., 2008) sobre as obrigações internacionais e boas práticas relacionadas com empresas militares privadas e de segurança que, pelo seu alcance, significado e singularidade, merece aqui ser referido. Este documento, de iniciativa do governo suíço em colaboração com o Comité Internacional da Cruz Vermelha e adoptado a 17 de Setembro de 2008, conta já com o apoio de 17 Estados³ com algum tipo de conexão com empresas militares privadas e de segurança.

O documento, apesar de não ser juridicamente vinculativo, reafirma a responsabilidade dos Estados em assegurarem que as empresas militares privadas e de segurança cumprem com as normas aplicáveis. Por outro lado, estabelece que os governos não devem permitir que aquelas empresas tomem parte em operações de combate.

O Documento de Montreux está dividido em duas partes. A primeira parte relembra as obrigações internacionais dos Estados relativamente a empresas militares privadas e de segurança, e também as aplicáveis às próprias empresas, seus dirigentes e funcionários. A segunda parte estabelece um conjunto de cerca de 70 recomendações de boas práticas relacionadas com empresas militares privadas e de segurança que são dirigidas aos Estados contratantes, aos Estados em cujo território as empresas militares privadas e de segurança actuam, bem como aos Estados da nacionalidade daquelas empresas.

Este documento, para além de servir de guia de boas práticas para a contratação de EMPs, oferece, igualmente, soluções de regulação que podem ser incluídas em legislação interna, designadamente de Estados que queiram regular a actividade de EMPs no seu território. Poderá mesmo servir de base para a elaboração futura de uma convenção internacional que regule a matéria.

3 Afeganistão, África do Sul, Alemanha, Angola, Austrália, Áustria, Canadá, China, EUA, França, Iraque, Polónia, Reino Unido, Serra Leoa, Suécia, Suíça e Ucrânia.

Os Estados que não participaram na iniciativa foram convidados a declararem o seu apoio formal ao documento. A adesão e participação no processo de Montreux pode facilitar o necessário consenso em torno da criação de sistemas de regulação e da harmonização de soluções que salvaguardem os dilemas que enformam o fenómeno.

6. Conclusão

Uma das características fundamentais da revolução nos assuntos militares é a emergência de novos actores que reclamam para si intervenção na organização da violência. As EMPs são um desses novos actores, sendo contratados para prestarem serviços militares privados essencialmente a Estados, precisamente quem, no conceito weberiano, goza de legitimidade para organizar a violência.

Maquiavel escreveu que «se um homem pensa assentar a segurança do seu Estado em forças mercenárias, jamais se encontrará seguro» (Maquiavel, 2000: 66). A afirmação goza de renovada actualidade, no sentido em que no século XXI as EMPs são um dos símbolos da erosão da soberania do Estado. A privatização da violência acaba por ser uma inversão do processo pelo qual os Estados modernos evoluíram (Kaldor, 2006).

A emergência das EMPs trouxe, pois, consigo um leque de problemas desestruturantes com implicações na soberania estadual, nos direitos individuais e no recurso à violência em geral. Afigura-se, por isso, necessário empreender um esforço no sentido de delimitar e regular o fenómeno, superando as suas perversidades. Nas novas construções políticas e jurídicas, o princípio de que a responsabilidade pela organização da violência é uma função pública deve permanecer inalterado.

Referências Bibliográficas

- Adams, Thomas (2002) "Private Military Companies: mercenaries for the 21st century" *Small Arms and Insurgencies*. 13(2), 54-67.
- Baptista, Eduardo Correia (2003) *O poder público bélico em Direito Internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Berube, Claude (2007) "Blackwaters for the Blue Waters: the promise of private naval companies" *Orbis*. 51(4), 601-615.
- Clausewitz, Carl von (1997) *Da Guerra*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

- Correia, Pedro de Pezarat (2002) *Manual de Geopolítica e Geoestratégia, vol. 1 – Conceitos, Teorias e Doutrinas*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Correia, Pedro de Pezarat (2004) “A tendência para a privatização da violência” *Janus 2005 – Anuário de Relações Exteriores*. 128-129.
- DFAE: Département Fédéral des Affaires Étrangères de la Confédération Suisse et al. (2008) *Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*. Montreux: DFAE, [www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/\\$FILE/Montreux-Document-eng.pdf](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/$FILE/Montreux-Document-eng.pdf) [27 de Dezembro de 2008].
- Hoppe, Carsten (2008) “Passing the Buck: State Responsibility for Private Military Companies” *European Journal of International Law*. 19(5), 991-1014.
- Kaldor, Mary (2006) *New and old wars – organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.
- Maquiavel, Nicolau (2000) *O Príncipe*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Münkler, Herfried (2007) “Clausewitz and the privatization of war” in Strachan, Hew; Herberg-Rothe, Andreas (eds.) *Clausewitz in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press, 219-231.
- O’Brien, Kevin (2002) “Private Military Companies: options for regulation” Foreign and Commonwealth Office, <http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/fco.gov.uk/Files/kfile/pmcobrien.pdf> [16 de Outubro de 2008].
- Ortiz, Carlos (2007) “The Private Military Company: an entity at the center of overlapping spheres of commercial activity and responsibility” in Jäger, Thomas; Kümmel, Gerhard (eds.) *Private Military and Security Companies: chances, problems, pitfalls and prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 55-68.
- Pfanner, Toni (2006) “Interview with Andrew Bearpark” *International Review of the Red Cross*. 88(863), 449-457.
- Risen, James (2008) “End of Immunity Worries U.S. Contractors in Iraq” *New York Times*, www.nytimes.com/2008/12/01/world/middleeast/01contractors.html?fta=y [9 de Dezembro de 2008].
- Rumsfeld, Donald (2002) “Transforming the Military” *Foreign Affairs*. 81(3), 20-32.
- Singer, Peter (2005) “Outsourcing war” *Foreign Affairs*. 84 (2), 119-132.

Singer, Peter (2008) "Militares privados: beneficios *vs* política pública" *Política Exterior*. 125, 65-77.

Thompson, Ginger; Risen, James (2008) "Plea by Blackwater Guard Helps Indict Others" *New York Times*, www.nytimes.com/2008/12/09/washington/09blackwater.html?_r=1&scp=1&sq=plea%20by%20blackwater&st=cse [9 de Dezembro de 2008].

WGM: Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of People to Self-Determination (2008) *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 People to Self-Determination*. United Nations Human Rights Council Document A/HRC/7/7 of 9 January 2008.