

CONFLITOS ARMADOS

MARIA DO CÉU PINTO ARENA DUAS VERSÕES DA *JIHAD*? ANÁLISE DO PENSAMENTO, OBJETIVOS E ESTRATÉGIA DO DAESH E DA AL-QAEDA MIGUEL FREIRE DUAS DÉCADAS PASSADAS: OLHAR O FUTURO PRÓXIMO DA CONFLITUALIDADE ARMADA MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA E RUI GARRIDO A GUERRA TRAVADA NA COMUNICAÇÃO SOCIAL: A INFLUÊNCIA DA OPINIÃO PÚBLICA NA TOMADA DE DECISÕES RELATIVAS AO USO DA FORÇA AFONSO SEIXAS NUNES AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS AND DEPLOYING STATES. MAKING DESIGNERS AND PROGRAMMERS ACCOUNTABLE MARCO CRUZ E SANDRA FERNANDES A RÚSSIA NA CONFLITUALIDADE INTERNACIONAL: UMA MATRIZ GEOGRÁFICA PEDRO MIGUEL FREITAS CIBERTERRORISMO E A LEI DE COMBATE AO TERRORISMO JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO EL SISTEMA DE EFICACIA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. ESPECIAL REFERENCIA A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL JULIO JORGE URBINA EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES Y USO ARBITRARIO DE LA FUERZA LETAL: UN ENFOQUE DESDE EL SISTEMA INTERAMERICANO

CONFLITOS ARMADOS

MARIA DO CÉU PINTO ARENA DUAS VERSÕES DA *JIHAD*? ANÁLISE DO PENSAMENTO, OBJETIVOS E ESTRATÉGIA DO DAESH E DA AL-QAEDA MIGUEL FREIRE DUAS DÉCADAS PASSADAS: OLHAR O FUTURO PRÓXIMO DA CONFLITUALIDADE ARMADA MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA E RUI GARRIDO A GUERRA TRAVADA NA COMUNICAÇÃO SOCIAL: A INFLUÊNCIA DA OPINIÃO PÚBLICA NA TOMADA DE DECISÕES RELATIVAS AO USO DA FORÇA AFONSO SEIXAS NUNES AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS AND DEPLOYING STATES. MAKING DESIGNERS AND PROGRAMMERS ACCOUNTABLE MARCO CRUZ E SANDRA FERNANDES A RÚSSIA NA CONFLITUALIDADE INTERNACIONAL: UMA MATRIZ GEOGRÁFICA PEDRO MIGUEL FREITAS CIBERTERRORISMO E A LEI DE COMBATE AO TERRORISMO JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO EL SISTEMA DE EFICACIA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. ESPECIAL REFERENCIA A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL JULIO JORGE URBINA EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES Y USO ARBITRARIO DE LA FUERZA LETAL: UN ENFOQUE DESDE EL SISTEMA INTERAMERICANO

NAÇÃO E DEFESA

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Assistente Editorial

António Baranita

Conselho de Redação

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

Conselho Editorial Nacional

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Paulo Duarte (Instituto da Defesa Nacional), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo Nacional

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino (Organização Internacional das Migrações), António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Moita (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Maria Carrilho (ISCTE-IUL), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), George Modelski (University of Washington), Josef Joffé (Hoover Institution), Ken Booth (University of Aberystwyth), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas).

Editorial Board

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Paulo Duarte (National Defence Institute), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusiada University), António Vitorino (International Organization for Migration), António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense Portugal), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Luís Moita (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Maria Carrilho (ISCTE-University Institute of Lisbon), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

International Advisory Board

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas, USA).

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração

Consultar final da revista

Propriedade, Edição e Sede da Redação

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 444 340

Fax.: 218 492 061

E-mail: geral@europress.pt

www.europress.pt

Direitos de Autor (c) 2022 Nação e Defesa | Copyright (c) 2022 Nação e Defesa



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

Anotado na ERC

Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAllyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Editorial	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Duas Versões da <i>Jihad</i> ? Análise do Pensamento, Objetivos e Estratégia do Daesh e da Al-Qaeda	9
<i>Maria do Céu Pinto Arena</i>	
Duas Décadas Passadas: Olhar o Futuro Próximo da Conflitualidade Armada	33
<i>Miguel Freire</i>	
A Guerra Travada na Comunicação Social: a Influência da Opinião Pública na Tomada de Decisões Relativas ao Uso da Força	49
<i>Maria de Assunção do Vale Pereira e Rui Garrido</i>	
Autonomous Weapons Systems and Deploying States. Making Designers and Programmers Accountable	69
<i>Afonso Seixas Nunes</i>	
A Rússia na Conflitualidade Internacional: uma Matriz Geográfica	93
<i>Marco Cruz e Sandra Fernandes</i>	
Ciberterrorismo e a Lei de Combate ao Terrorismo	115
<i>Pedro Miguel Freitas</i>	
El Sistema de Eficacia del Derecho Internacional Humanitario. Especial Referencia a la Corte Penal Internacional	131
<i>José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto</i>	
Ejecuciones Extrajudiciales y Uso Arbitrario de la Fuerza Letal: un Enfoque desde el Sistema Interamericano	153
<i>Julio Jorge Urbina</i>	

O presente número temático da revista *Nação e Defesa*, do Instituto da Defesa Nacional, é dedicado ao tema da conflitualidade internacional, sendo organizado por Maria de Assunção do Vale Pereira e Rui Garrido. Reúne os contributos de autores que têm desenvolvido trabalho de investigação no âmbito do curso “Conflitos Armados – Perspetivas Jurídica e de Relações Internacionais”, uma iniciativa do Observatório Lusófono dos Direitos Humanos em parceria com a Universidade do Minho que tem contribuído para o estudo e reflexão crítica, em Portugal, dos conflitos armados atuais e das suas múltiplas dinâmicas.

O elenco de artigos reunidos reflete a diversidade dos debates que caracterizam as perspetivas jurídicas e das relações internacionais em relação aos conflitos armados. Assim, o artigo da autoria de Maria do Céu Pinto Arena, analisa os movimentos jihadistas da Al-Qaeda e do Daesh no que reporta aos seus objetivos e estratégias, identificando elementos comuns e distintivos de cada um destes movimentos.

O artigo de Miguel Freire oferece-nos uma reflexão sobre os últimos 20 anos de conflitualidade armada e examina possíveis cenários futuros de intervenção armada.

Maria de Assunção do Vale Pereira e Rui Garrido analisam a influência da comunicação social nos conflitos armados e, em particular, a mobilização da opinião pública e a sua influência naquelas que são as opções dos governos na gestão politico-estratégica dos conflitos armados.

Afonso Seixas Nunes reflete criticamente sobre o uso de sistemas letais autónomos e a problemática questão da responsabilização criminal por atos ilícitos graves por eles provocados. Esta é uma matéria que tem dominado a intervenção de decisores políticos, juristas e atores responsáveis por domínios tecnológicos militares.

Marco Cruz e Sandra Fernandes propõem uma análise sobre a Federação Russa e a sua política de vizinhança, num enquadramento de liderança mundial essencial à compreensão do conflito que afeta presentemente o Leste europeu.

Pedro Miguel Freitas propõe uma reflexão sobre a lei do terrorismo, a dimensão cibernética deste fenómeno e examina as vertentes da regulação e criminalização naquele contexto.

José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, reflete acerca das fragilidades do Direito Internacional Humanitário, em especial a questão dos instrumentos de criminalização e a sua intrínseca relação com o Direito Internacional Penal. Esta é uma análise necessária, em particular numa conjuntura em que se verificam graves violações do Direito Internacional Humanitário, sem que haja uma efetiva punição pelos atos cometidos.

Por fim, esta edição temática termina com um artigo de Jorge Urbina, que propõe uma análise das questões legais relativas às execuções extrajudiciais e ao emprego arbitrário da força letal por agentes do Estado considerados no contexto do regime interamericano de direitos humanos.

Isabel Ferreira Nunes

Conflitos Armados

Duas Versões da *Jihad*?

Análise do Pensamento, Objetivos e Estratégia do Daesh e da Al-Qaeda

Maria do Céu Pinto Arena

Vice-Reitora e Presidente do Conselho Pedagógico da Escola de Economia e Gestão (EEG) da Universidade do Minho.

Resumo

O Estado Islâmico do Iraque e al-Sham (ISIS), conhecido como Estado Islâmico/Daesh, suplantou a Al-Qaeda como a ameaça jihadista mais premente. A ideologia, retórica e objetivos a longo prazo do ISIS são semelhantes e os dois grupos já foram formalmente aliados. Os dois competem, tanto pela liderança, como pela essência do movimento jihadista global. As duas organizações diferem fundamentalmente sobre quem veem como seu principal inimigo e sobre várias questões doutrinárias e estratégicas. O estudo demonstra como a Al-Qaeda e o ISIS têm recorrido cada vez mais a estratégias mistas e “glocais”, combinando a ênfase em conflitos locais e uma atuação cada vez mais global, apesar das divergências e rivalidade que separam estes grupos. A associação entre grupos jihadistas conduziu a uma maior flexibilização e ambiguidade dos objetivos políticos e das suas prioridades estratégicas. A transformação da Al-Qaeda após a destruição da sua base afegã contribuiu para a sua “hibridização” na for-

ma de grupos locais “glocalizados”, combinando objetivos locais e globais. Esta cooperação permitiu conciliar a natureza cada vez mais desterritorializada do jihadismo global com estruturas organizacionais ligadas a territórios específicos.

Palavras-chave: Estado Islâmico do Iraque e al-Sham (ISIS); Al-Qaeda; Diferenças Doutrinárias; Estratégia; Desterritorialização; “Glocal”.

Abstract

Two Versions of Jihad? Analysis of Daesh and Al-Qaeda Thought, Objectives and Strategy

The Islamic State of Iraq and al-Sham (ISIS), known as the Islamic State/Daesh, has supplanted Al-Qaeda as the most pressing jihadist threat. ISIS's ideology, rhetoric, and long-term goals are similar, and the two groups were once formally allied. The two compete for both leadership and the essence of the global jihadist movement. The two organizations differ fundamentally on who they see as their main enemy, as well as on various doctrinal and strategic issues. The study demonstrates how Al-Qaeda and ISIS have increasingly resorted to mixed and "glocal" strategies, combining an emphasis on local conflicts with an increasingly global action, and that, despite the divergences and rivalry that separate those groups, the association between jihadist groups has led to greater flexibility and ambiguity in their political objectives and strategic priorities. The transformation of Al-Qaeda after the destruction of its

Afghan base contributed to its "hybridization" in the form of "glocalized" local groups combining local and global objectives. This cooperation has allowed Al-Qaeda to reconcile the increasingly deterritorialized nature of global jihadism with organizational structures tied to specific territories.

Keywords: *Islamic State of Iraq and al-Sham (ISIS); Al-Qaeda; Doctrinal Differences; Strategy; Deterritorialisation; Glocal.*

Artigo recebido: 18.03.2022

Aprovado: 20.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.01>

O Estado Islâmico do Iraque e al-Sham (ISIS), conhecido como Estado Islâmico/Daesh¹, suplantou a Al-Qaeda como ameaça jihadista mais premente. A ideologia, retórica e objetivos a longo prazo do ISIS são semelhantes e os dois grupos já foram formalmente aliados. Os dois competem, tanto pela liderança, como pela essência do movimento jihadista global. Os grupos globalistas abraçam uma ideologia salafita jihadista comum que estrutura a sua estratégia política e as suas razões em torno da oposição aos regimes muçulmanos que não aplicam a sua conceção da lei islâmica e aos países ocidentais por os apoiarem. É uma forma de ativismo transnacional violento que visa mobilizar os muçulmanos de todo o mundo para restaurar uma conceção rigorosa da ordem política e religiosa decorrente dos primeiros tempos do Islão. Sucessivas ondas de mobilização jihadista, a partir da guerra do Afeganistão, criaram redes de indivíduos, líderes e grupos cada vez mais vastos e interligados. Apesar das divergências pessoais, táticas e estratégicas, estas redes estruturaram o debate estratégico sobre a *jihad* e os seus aspetos práticos, e forneceram uma base de apoio com a qual os grupos jihadista podem contar.

O jihadismo global está associado a conflitos jihadistas transnacionais que contribuem para um novo processo de *framing* (enquadramento) do conflito², moldam entendimentos partilhados do mundo e do papel dos jihadistas, legitimam e justificam o ativismo coletivo violento, criam novos repertórios de violência e reforçam a coesão organizacional.

A *jihad* global reúne grupos afins, apesar das disputas que existem na galáxia jihadista, como é o caso da Al-Qaeda e do ISIS. As duas organizações diferem fundamentalmente sobre como quem veem como seu principal inimigo, sobre várias questões doutrinárias e relativamente à estratégia. Tradicionalmente, a Al-Qaeda privilegiava ataques terroristas em larga escala focados no inimigo longínquo, enquanto que o ISIS se focou na conquista territorial e na governação. O ISIS chegou a ser um pseudo-Estado, governando um vasto território entre a Síria e o Iraque; a Al-Qaeda um grupo que atuava na sombra.

O objetivo deste artigo é comparar a trajetória e evolução dos dois movimentos que tiveram início num tronco comum. O artigo mapeia a evolução do ISIS, ascensão e queda e a sua metamorfose na fase de declínio. Pretende-se também evidenciar como, apesar de todas as diferenças que dividem os movimentos, se tem vindo cada vez mais a esbater a distinção teórica entre o “inimigo próximo” e o “inimigo distante”. O estudo demonstra, por fim, como a Al-Qaeda e o ISIS têm recorrido

1 As pessoas que não reconhecem a organização como “Estado”, nem como “Islâmico” usam o acrónimo Daesh – do árabe, *ad-Dawlat al-‘Irāq wa sh-Shām*, “Estado do Iraque e do Levante”.

2 A perspetiva de enquadramento (*framing*) consiste na modificação dos objetivos e reorientação estratégica dos grupos violentos devido a múltiplos fatores. Ver a obra de McAdam, McCarthy e Zald (1996), Snow e Byrd (2007) e Arena (2018).

cada vez mais a estratégias mistas e “glociais”, combinando a ênfase em conflitos locais e uma atuação cada vez mais global.

A metodologia usada neste trabalho centrou-se essencialmente na análise da literatura sobre o ISIS, a Al-Qaeda e jihadismo global. Para tal recorreremos a um vasto leque de obras académicas, relatórios de segurança e outros materiais publicados por agências internacionais e de instituições independentes (*grey literature*), notícias em fontes abertas e fontes primárias quando escritas em língua inglesa.

Em termos de enquadramento teórico-conceptual, o jihadismo global é um fenómeno complexo e em constante evolução, que apresenta dificuldades relevantes à sua investigação. O estudo do jihadismo global recorre a diversas áreas científicas, as quais explicam vários prismas daquele. Para desenvolver um estudo deste tipo é fundamental integrar vários níveis analíticos, como a ideologia e a narrativa; questões estruturais a nível internacional, regional e local; fatores organizacionais e sociais, bem como processos individuais.

Em termos de um corpo literário relacionado com a globalização do jihadismo, destacamos, por exemplo, os contributos de Thomas Hegghammer, Fawaz Gerges, Olivier Roy, Farhad Khosrokhavar, François Burgat, Gilles Kepel, Brynjar Lia, Quintan Wiktorowicz, Nelly Lahoud, Aaron Y. Zelin, William McCants, Cole Bunzel, Charles Lister ou Daniel Byman.

O artigo conclui que, apesar das divergências e rivalidade que separaram o ISIS da Al-Qaeda, a associação entre grupos jihadistas conduziu a uma maior flexibilização e ambiguidade dos objetivos políticos e das suas prioridades estratégicas. Tal não é equivalente a dizer que o jihadismo é unitário ou um movimento monolítico. Abrange centros de poder concorrentes e ortodoxias ideológicas, como exemplificado na separação do ISIS em relação ao seu antigo patrono, a Al-Qaeda. A transformação da Al-Qaeda após a destruição da sua base afegã contribuiu para a sua “hibridização” na forma de grupos locais “glocalizados”, combinando objetivos locais e globais. Esta cooperação permitiu conciliar a natureza cada vez mais des-territorializada do jihadismo global com estruturas organizacionais ligadas a territórios específicos.

Origens Comuns

A Al-Qaeda emergiu no início do novo século como o grande centro da militância e do terrorismo transnacional islâmico. Tendo emergido da *jihad* antissoviética no Afeganistão nos anos 80 do século passado, procurou unir na mesma rede pequenos grupos jihadistas, criando uma vanguarda de combatentes operacionais e altamente qualificados capazes de liderar o projeto global jihadista (Byman, 2015a). O fim da Guerra do Afeganistão alimentou uma reorientação estratégica da Al-Qaeda,

que decidiu redirecionar a sua luta contra os regimes árabes considerados corruptos devido ao seu relacionamento com os EUA, culpando estes últimos pela continuação do conflito israelo-palestiniano e por apoiarem o domínio de regimes árabes “corruptos” na região.

A resposta americana aos atentados de 2001 foi particularmente dura: eliminou muitos dos seus líderes, desmantelou redes de financiamento, destruiu campos de treino, infiltrou as suas redes de comunicação e minou a sua capacidade operacional. Ainda assim, a Al-Qaeda permaneceu como a marca do movimento jihadista global no período da guerra no Afeganistão e no rescaldo da invasão anglo-americana do Iraque em 2003. A incapacidade de repetir ataques, como o 11 de setembro, reduziu a sua influência simbólica. A eliminação do seu carismático líder, Osama bin Laden em 2011, contribuiu definitivamente para o enfraquecimento (Byman, 2015b) da organização e para a necessidade de uma reestruturação tática.

Durante este período, os fenómenos de desestabilização acentuaram-se e a situação de segurança deteriorou-se em grandes partes do grande Médio Oriente, do Iraque ao Iémen, incluindo os países do Norte de África e do Sahel. A Al-Qaeda evoluiu para uma “marca” regionalizada, tal como a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico ou a Al-Qaeda na Península Arábica. Continuou a ser uma inspiração para outros grupos terroristas como o Al-Shabaab na Somália e o Jemaah Islamiah na Indonésia.

No Iraque, onde a situação se deteriorou mais rapidamente como resultado da intervenção americana de 2003, a Al-Qaeda compreendeu rapidamente a possibilidade de intervir no cenário mais importante da *jihad*, onde os grupos de combatentes se tinham multiplicado rapidamente. A oposição armada contra a presença americana concentrou-se em torno de Abu Musab al-Zarqawi, um jihadista jordano que tinha lutado no Afeganistão entre 1990 e 2001. A demonstração de lealdade e filiação a Bin Laden, em 2004, e a criação de uma sucursal local da Al-Qaeda – Al-Qaeda no Iraque (AQI) –, conferiu prestígio e visibilidade à organização.

Al-Zarqawi e a liderança central da Al-Qaeda partilhavam a ambição de criar um Estado no Iraque para servir de protocalifado, um objetivo que foi discutido mesmo antes da mudança de al-Zarqawi para o norte do Iraque em 2002 (Zelin, 2014b, p. 15). A propósito da deslocação de al-Zarqawi para o Iraque, o estratega militar da Al-Qaeda, o egípcio Sayf al-Adel, escreveu: “Esta [seria] a nossa oportunidade histórica através da qual talvez poderíamos estabelecer o Estado islâmico, que teria o papel principal de erradicar a opressão e ajudar a estabelecer a Verdade no mundo, se Deus quiser” (*apud* Zelin, 2014b, p. 15).

No entanto, a relação entre a Al-Qaeda e a sua estrutura afiliada no Iraque rapidamente se tornou tumultuosa. Al-Zarqawi favoreceu a guerra sectária (Hassan, 2018, p. 1; Fishman, 2012, p. 9), ou seja, ataques à comunidade xiita, em direta contraposição com as orientações da Al-Qaeda. A escalada da campanha de al-Zarqawi contra os xiitas preocupava os líderes da resistência sunita que acreditavam que os

ataques a civis muçulmanos minavam o tão necessário apoio público à insurreição (McCants, 2015).

A brutalidade dos ataques de al-Zarqawi e mais tarde dos seus seguidores – al-Zarqawi foi morto em 2006 – levou a um distanciamento progressivo da Al-Qaeda, incluindo Bin Laden e Ayman al-Zawahiri, que procuraram sem sucesso reorientá-lo para a seleção de alvos americanos e reprovaram o assassinio de muçulmanos e os ataques sectários contra os xiitas (Holbrook, 2015; McCants, 2015, pp. 12-15).

O feroz extremismo anti-xiita de al-Zarqawi estava ligado à crença de que eles se encontram “fora da comunidade do Islão” e são traidores políticos à nação muçulmana, uma ideia avançada há sete séculos pelo teólogo da escola Hanbalita e fonte ideológica do movimento salafita, *sheikh* Al-Islam Ibn Taymiyya. A fim de atacar os inimigos do Islão, tais como os EUA, a Europa e Israel, al-Zarqawi acreditava que os jihadistas também tinham de lutar contra os xiitas, agentes das forças hostis à fé muçulmana: “as forças cruzadas desaparecerão de vista amanhã ou depois de amanhã”; os xiitas permanecerão “o inimigo próximo e perigoso dos sunitas... O perigo dos xiitas é maior e os seus danos piores e mais destrutivos para a nação [islâmica] do que os americanos” (*apud* Bunzel, 2015, p. 14).

Al-Zarqawi prosseguiu o objetivo declarado de restaurar o Califado, que foi inicialmente apoiado pelos ideólogos da Al-Qaeda, ao avaliar as condições favoráveis que surgiram no Iraque em 2005 e a popularidade emergente do conceito entre as massas sunitas. Isto levou al-Zawahiri, o número dois da Al-Qaeda, a definir para a AQI uma estratégia de quatro etapas para levar a cabo este plano: “expulsar os americanos, estabelecer um Estado Islâmico, expandir a *jihad* aos vizinhos do Iraque e, por fim, confrontar Israel” (Bunzel, 2015, p. 15). De acordo com al-Zawahiri, a expulsão dos americanos e o estabelecimento de um Estado/Califado Islâmico, eram objetivos a curto prazo.

A criação em janeiro de 2006 do Conselho Mujahedin Shura, fundindo a AQI com outras organizações jihadistas, foi pensado como o prelúdio para o advento do estabelecimento de um Estado Islâmico no Iraque (Bunzel, 2015, p. 16). No entanto, a AQI sofreu um rude golpe quando al-Zarqawi foi morto durante um ataque aéreo levado a cabo pelos EUA. O plano não foi abandonado pela nova liderança da AQI, com o iraquiano Abu Omar al-Baghdadi como novo líder e o seu vice, um egípcio, Abu Hamza al-Muhajir – também conhecido por Abu Ayyub al-Masri. Em outubro de 2006, aquela coligação estabeleceu um emirado das fações e tribos jihadistas, chamado “Estado Islâmico do Iraque” (ISI). A área do emirado deveria abarcar Bagdade, Anbar, Diyala, Kirkuk, Salah al-Din, Nineveh, e partes das províncias de Babil e Wasit (Bunzel 2015, p. 17). Contudo, a continuação do confronto sectário e a incapacidade de criar uma base do poder estatal, gerou acusações de que tal proclamação não tinha valor concreto e que o ISI era um estado fictício (Bunzel, 2015, p. 17).

O Estado Islâmico no Iraque (*al-Dawla al-Islamiyya fi 'l-'Iraq*) – também conhecido como “o Estado Islâmico do Iraque” (*Dawlat al-'Iraq al-Islamiyya*) –, ou simplesmente “o Estado Islâmico” (*al-Dawla al-Islamiyya*), foi descrito como um Estado para os muçulmanos do mundo, o proto-califado defendido por al-Zarqawi e endossado pela Al-Qaeda (Fishman, 2012, p. 8) desde 2005. Neste sentido, o porta-voz do ISI falou do seu grupo como “seguindo o exemplo do Profeta quando saiu de Meca para Medina [em 622] e estabeleceu ali o Estado islâmico, não obstante a aliança dos idólatras e do Povo do Livro contra ele” (*apud* Bunzel, 2015, p. 18).

Após o assassinato de Abu Omar al-Baghdadi e de al-Masri, em abril de 2010, a nomeação de Abu Bakr al-Baghdadi³ como novo emir do ISI, pelo Conselho da Shura, marca uma nova fase na relação com a Al-Qaeda, resultando em divergências em termos de lealdade. No Iraque, o aumento do ressentimento sunita em relação às ferozes políticas sectárias do primeiro-ministro xiita, Nouri al-Maliki, proporcionou um contexto que permitiu ao ISI colher apoios nas regiões sunitas do Iraque. As suas políticas antagonizaram gravemente a população sunita, criando um nível de animosidade entre os sunitas iraquianos que encorajou uma reação violenta.

O ISI continuou a explorar as divisões políticas e sociais existentes. Com a retirada militar dos EUA do Iraque, entre junho de 2009 e agosto de 2010, as milícias *Sahwa*⁴ também ficaram cada vez mais desiludidas com o governo de al-Maliki devido à sua falta de apoio e por ter deixado de lhe pagar os salários (Lister, 2014, p. 10).

A Guerra na Síria

Em 2011, al-Zawahiri herdou um grupo enfraquecido, e procurou uma forma de consolidar a sua liderança e de libertar a Al-Qaeda e os seus aliados da crise que os assolou, no contexto dos acontecimentos revolucionários da Primavera Árabe. Alguns dos inimigos figadais da Al-Qaeda, líderes dos Estados árabes foram afastados, e muitos dos líderes e ativistas das organizações veteranas jihadistas-salafitas, fugiram ou foram libertados da prisão e voltaram ao serviço no seio das suas organizações, que consequentemente receberam um reforço significativo e de alta qualidade nas suas fileiras.

3 Cujo verdadeiro nome era Ibrahim ibn 'Awwad ibn Ibrahim ibn 'Ali ibn Muhammad al-Badri, nascido e criado em Samarra, e educado em Bagdade.

4 O *Sahwa* – Despertar – foi uma componente chave da estratégia de *surge*, aumento de tropas dos EUA e amplamente creditado pelo seu papel na redução dramática da violência ao negar espaço à Al-Qaeda para operar a partir das áreas que controlavam e ao expulsá-la. Era composto principalmente por muçulmanos sunitas. Tornou-se uma importante força armada composta por mais de 80.000 membros (Benraad, 2011).

Os desenvolvimentos militares no conflito na Síria – incluindo a fragmentação e radicalização da oposição síria – permitiram aos jihadistas iraquianos estabelecer com segurança bases para as suas operações, com recursos financeiros e um ambiente propício para o recrutamento. Os jihadistas no Iraque tinham vindo a tentar desencadear, desde 2003, o sectarismo em todo o norte do Médio Oriente. Os governos sunitas da região reforçaram a sua retórica (Fishman, 2012, p. 7). Al-Zawahiri optou por capitalizar com as novas circunstâncias que surgiram na sequência das convulsões da Primavera Árabe. No discurso de 31 de julho de 2013, intitulado “46 anos desde a derrota dos exércitos árabes na Guerra de 1967”, al-Zawahiri apelou aos jovens muçulmanos para irem para a Síria lutar contra Bashar al-Assad, que descreveu como herege, e prometeu libertar a Síria, virando-se para Jerusalém para libertar os lugares santos da Palestina ocupada. Assim, a Al-Qaeda, sob o comando do seu novo líder, al-Zawahiri, desviou a atenção e os recursos da organização para a Síria. Foram enviados agentes seniores e veteranos a fim de supervisionar esta arena emergente da *jihad* (Fishman, 2012, p. 6; McCants, 2015). Isto refletiu a preferência fundamental de al-Zawahiri de se concentrar no “inimigo próximo”, no coração do Levante, relativamente à escolha de Bin Laden, o que foi feito face aos constrangimentos da realidade da altura, levando-o a focar-se no “inimigo distante” (Bergen, 2006).

O envio de um contingente de combatentes para a Síria no final de 2011 para formar o Jabhat al-Nusra – Frente de Salvação, ou JAN –, é um exemplo da nova fase expansionista do Estado Islâmico, uma fase que, segundo Lister (2014, p. 10), teve início já em 2009 com a retirada americana do Iraque. Em 2012, al-Baghdadi anunciou que o ISI em fase avançada de recuperação, avançando para assumir o controlo do terreno e reconsolidando a sua posição (Bunzel, 2015, p. 24). Mas em meados de 2013 assistiu-se a uma cisão no sistema de alianças da Al-Qaeda e à divisão da arena jihadista (Bunzel, 2015, p. 24).

Al-Baghdadi confirmou que o grupo de combatentes enviado para a Síria em 2011, o JAN, era um ramo do ISI e que, doravante, seria integrado no Estado Islâmico alargado do Iraque e al-Sham (ISIS). A 9 de abril, Abu Bakr al-Baghdadi divulgou uma declaração áudio anunciando a remodelação e expansão do Estado islâmico ao Levante (Sham), a palavra árabe para a grande Síria. Contudo, al-Zawahiri exigiu que a al-Nusra se assumisse como um grupo de origem síria e conduzisse de forma autónoma a *jihad* na Síria. As instruções dadas pela Al-Qaeda aos jihadistas iraquianos – que o Estado Islâmico regressasse às suas origens – foram ignoradas, inaugurando o que Bunzel (2015, p. 25) considera ser o “estado de desunião” ou *fitna*⁵ (Zelin, 2014, p. 5), a divisão dentro do movimento jihadista.

5 É um termo polissémico, mas que, no contexto da história do Islão, significa desordem, divisão e guerra civil no seio da comunidade islâmica.

A Questão da Lealdade (*Baya*)

O rebatizado Estado Islâmico do Iraque e o Levante lançou um desafio ousado à Al-Qaeda. Em maio, o próprio al-Zawahiri entrou na liça para “decidir o caso”, como ele próprio o disse. Numa diretiva escrita, anulou a incorporação do Estado Islâmico na Síria, ordenando ao JAN que permanecesse como uma entidade separada do ISIL, observando jurisdições separadas, Iraque e Síria, respectivamente (Bunzel, 2015, p. 25). Apesar de a liderança da JAN ter feito uma *baya*, juramento de fidelidade religiosamente vinculativo⁶ a al-Zawahiri – e não a al-Baghdadi –, os líderes do ISIS mantiveram a intenção de permanecer e reforçar a sua presença na Síria (Bunzel, 2015, p. 25).

O antagonismo no seio do movimento jihadista dependia da questão da legitimidade, que implica o reconhecimento da lealdade entre as duas organizações. Tradicionalmente espera-se que a *baya* cumpra certas qualificações exigidas de um Califa, incluindo ser muçulmano, homem, livre, descendente da tribo do Profeta (Qoreichitas), justo, são de espírito e erudito (Bunzel, 2015, p. 26). Em 2006, quando foi nomeado, al-Baghdadi, o recém-proclamado líder do ISIS foi intitulado *amir al-mu'minin* (Comandante dos Fiéis), o título tradicional dos califas na história islâmica, e foi descrito como um descendente dos Qoreichitas, reunindo as credenciais tradicionais para o ofício do califado: “Todos os sunitas iraquianos foram chamados a prestar-lhe o juramento de fidelidade, ou *bay'a*, e Baghdadi rapidamente identificou todos os iraquianos que não o fizeram como pecadores” (Bunzel, 2015, p. 18).

A controvérsia sobre a alegada *baya* do ISIS islâmico à Al-Qaeda tornou-se a questão chave no debate ideológico jihadista. Os jihadistas pró-Al-Qaeda apoiaram a reivindicação de al-Zawahiri, enquanto os jihadistas pró-Estado Islâmico seguiram a posição desafiadora do ISIS (Bunzel, 2015, p. 30).

O apelo do Estado Islâmico para que todos os muçulmanos emigrassem para o território sob o seu controlo também desafiava a liderança da Al-Qaeda. O ISIS defendia que é dever de todos os muçulmanos emigrarem para o Califado e renunciarem à cidadania de qualquer outra nação, enquanto aguardam, após um período de reconquista islâmica, o confronto final e a vitória com os Cruzados. Como al-Baghdadi afirmou: “Ó muçulmanos em todo o lado, quem for capaz de fazer *hijrah* (emigração) para o Estado islâmico, que o faça, porque a *hijrah*⁷ para a terra do Islão é obrigatório” (Al-Baghdadi, 2014).

6 Apenas um indivíduo pode jurar fidelidade a um líder. Uma organização não promete *baya* a outra organização (Zelin, 2014, p. 3).

7 A emigração é um episódio da vida de Maomé: quando, em 622, fugiu de Meca para Medina para salvar a sua vida de uma conjura dos opositores e preservar a sua comunidade.

A auto proclamação de al-Baghdadi foi um ato ousado. De acordo com o perito, Usama Hasan:

“Um califado islâmico, por definição, cobre todo o ‘Mundo Muçulmano’... O hipotético regresso de um califa na jurisprudência islâmica implica um grande grau de unidade muçulmana, com estas massas muçulmanas unidas a prometer-lhe voluntariamente fidelidade. Este é o erro fundamental de [IS], uma falha fatal para as suas credenciais teológicas. Eles podem ter tido o direito de declarar um “emirado islâmico” – como os talibãs fizeram no Afeganistão – ou mesmo um “Estado Islâmico”, tal como o Irão, Paquistão, Afeganistão, e Mauritânia são “repúblicas islâmicas”. Mas declarar um califado para todos os muçulmanos quando governam, na melhor das hipóteses, algumas dezenas de milhões de sírios e iraquianos de uma população muçulmana mundial de 1,2 a 1,5 mil milhões, é destruir qualquer noção de representação ou unidade muçulmana” (*apud* Lister, 2014, p. 14).

A Definição do Inimigo

As diferenças ideológicas e estratégicas fundamentais existem desde cedo, em 2005, e podem ser verificadas na correspondência entre a liderança da Al-Qaeda e al-Zarqawi (Bunzel, 2015, 21). As diferenças dizem respeito a três questões principais: a definição do inimigo, o papel da violência e o papel do desenvolvimento institucional e da governação. No que diz respeito à primeira, a carta de al-Zawahiri de 2005 encorajou de facto os “objetivos a curto prazo” da AQI: “remover os americanos e estabelecer um emirado islâmico no Iraque, ou um califado se possível” (Bertrand, 2015). O Estado Islâmico recusou-se a ceder ao enfoque estratégico da Al-Qaeda no “inimigo distante”, definindo a sua estratégia unicamente com base no “inimigo próximo” – os regimes “apóstatas” no mundo árabe, particularmente o regime de Bashar al-Assad na Síria e o do primeiro-ministro, Haider al-Abadi – e anteriormente o de Nuri al-Maliki – no Iraque. O objetivo primordial da Al-Qaeda é derrubar os regimes “corruptos” e “apóstatas” no Médio Oriente e substituí-los por governos islâmicos “autênticos”. No entanto, o objetivo imediato da Al-Qaeda era atacar os EUA, o seu principal inimigo, visto como a causa principal dos problemas na região e a sua base de apoio. O movimento estava centrado em eliminar a presença militar dos EUA da Península Arábica, e no sentido mais amplo, em erradicar ou reduzir significativamente a influência dos EUA no mundo islâmico. Embora não se oponha abertamente ao conflito sectário, que parece ser bastante apelativo e popular entre os combatentes jihadistas, a liderança da Al-Qaeda considera um erro estratégico visar os xiitas “apóstatas” e outras minorias. Tal como os seus antecessores, al-Baghdadi favorecia a purificação da comunidade islâmica de elementos que impedem a criação de um Estado Islâmico “puro”

e radicalmente sectário: isto implica o extermínio dos xiitas e de outras minorias religiosas como os yazidis, grupos rivais jihadistas, como o JAN, ou o Hezbollah xiita, bem como muçulmanos renegados (*takfiri*)⁸ (Byman, 2015a). O próprio al-Zarqawi dizia que a própria sociedade era corrupta usando, por isso, a violência para aterrorizar, radicalizar e expurgar sem acautelar as questões institucionais ou em como isso poderia ser prejudicial para a causa jihadista em geral. A Al-Qaeda sublinhou que a natureza sectária e chauvinista da *jihad* é de importância secundária quando comparada com a luta contra a agressão externa ocidental (Bertrand, 2015).

Assim, um importante ponto de discórdia entre os dois grupos é a questão da utilização indiscriminada vs. uso estratégico da violência. A Al-Qaeda teme que a excessiva brutalidade do ISIS possa repelir potenciais seguidores. A Al-Qaeda acredita que as “massas muçulmanas”, sem cujo apoio a Al-Qaeda se desmoronará e entrará em colapso, não compreendem realmente ou não se preocupam particularmente com as diferenças doutrinárias entre sunitas e xiitas, e acham difícil justificar que muçulmanos matem outros muçulmanos. Al-Zawahiri acredita que os jihadistas deveriam concentrar-se no derrube e substituição das instituições políticas que ele sentia estarem a impor uma doutrina pouco islâmica.

Outra questão divisória é a escolha dos *takfiris* como alvo, mais significativamente, a escolha da base sunita do grupo como alvo (Zelin, 2014, p. 3): “Enquanto Zarqawi pensava que a sociedade tinha sido corrompida e precisava de uma limpeza através de uma violência aterradora, a Al-Qaeda insistiu em combater os regimes “apóstatas” e evitar, sempre que possível, prejudicar a imagem do projeto jihadista” (Lister, 2014, p. 8). Já durante o domínio de al-Zarqawi, os líderes da Al-Qaeda tinham insistido num enfoque mais profundo nas instituições políticas e no território. Al-Zawahiri instou os restantes líderes da AQI a estabelecer um “Estado Islâmico do Iraque” (Fishman, 2011, p. 8).

Confronto Ideológico e Divergências na Interpretação Religiosa

O estabelecimento do Califado em junho de 2014 em Mossul, e a auto proclamação de al-Baghdadi como seu califa e líder de todos os muçulmanos, mostraram uma evolução qualitativa na conduta da *jihad* global e da sua interpretação, aumentando a atração de combatentes estrangeiros que viajaram para a Síria e Iraque para se juntarem à causa. Esta foi a primeira demonstração tangível do poder de atração do Califado estabelecido dentro de um vasto território. A proclamação do Califado

8 Acusar outro muçulmano de heresia (excomunhão) e assim justificar a sua morte. Ver Bunzel (2018).

tem um peso simbólico semelhante ao dos ataques de 11 de setembro em termos de entidade com capacidade operacional transnacional.

Em alguns aspetos, o ISIS está apenas a trilhar um caminho estabelecido pela sua organização-mãe, Al-Qaeda. Ambas enquadram as suas ideologias na conceção de *Dar al-Harb* (casa da guerra) e *Dar al-Islam* (casa do Islão), o que, no contexto literal salafita, afirma a incompatibilidade do Islão com os conceitos ocidentais de direito secular e governação e o impulso do Islão para conquistar o mundo (Fregosi, 1998)⁹. As divisões ideológicas que dividem o ISIS da Al-Qaeda têm estado presentes desde que al-Zarqawi aderiu à *jihad* no Afeganistão. A relação de al-Zarqawi com a Al-Qaeda foi sempre marcada por tensões. A luta pelo poder chegou finalmente ao fim em abril de 2013, quando al-Baghdadi entrou em rutura aberta com a Al-Qaeda. Ambos os grupos terroristas baseiam a sua teoria religiosa no salafismo e no wahhabismo. Estas conceções religiosas, sob o efeito de várias experiências jihadistas, têm-se transformado em jihadismo global. O pensamento salafita-jihadista surgiu como resultado das experiências estabelecidas no cadinho da guerra antissoviética no Afeganistão e consolidadas noutros territórios jihadistas, como a Argélia ou a Chéquia. A Guerra do Iraque deu aos jihadistas globais um ponto focal para o seu ódio contra o Ocidente (Hegghammer, 2006). O movimento jihadista sunita está também ligado à corrente wahhabita do Islão da Arábia Saudita¹⁰. Contudo, o ISIS leva esses conceitos ao extremo e é absolutamente implacável na aplicação do pensamento salafista e da tradição wahhabita (Bunzel, 2015; Lister, 2014, p. 22).

As cartas de al-Zawahiri e do representante da Al-Qaeda, Atiyat Allah Abd al-Rahman al-Libi¹¹, aconselhavam al-Zarqawi a “atenuar a violência e a aplicação exagerada da Sharia, que eles argumentaram corretamente, estava a alienar os sunitas e a prejudicar os objetivos a longo prazo do projeto global jihadista” (Zelin, 2014, p. 3; Wagemakers, 2011).

As diferenças entre as organizações não se esgotam na intensidade e inflexibilidade da aplicação das ideias salafitas. O salafismo defendido pelo ISIS vai contra a essência das tradições exclusivamente defensivas que são seguidas pela Al-Qaeda e pelos jihadistas em geral, que apresentam as suas ações como uma resposta perante os ataques aos muçulmanos no Médio Oriente por governantes “apóstatas” e pelas potências ocidentais. Eles consideram que o Médio Oriente está sob ataque dos governantes árabes seculares e dos seus apoiantes “cruzados” ocidentais (Bunzel,

9 Território ainda não conquistado, que os muçulmanos devem tentar conquistar através da guerra (*harb*) sem qualquer possibilidade de paz – *sullh*, “conciliação”: situação em que existe um tratado de não agressão ou de paz com os não-muçulmanos.

10 O fundador da seita, o *sheikh* Muhammad ibn abd al-Wahhab, foi um muçulmano do século XVIII, aliado ao clã al-Saud, que promoveu uma versão extrema do salafismo.

11 Jamal Ibrahim Ashtawi al-Misrati era um ideólogo sênior da Al-Qaeda e líder de operações que foi morto num ataque com *drones* em 2011.

2015, p. 10). O ISIS promove uma concepção ofensiva da *jihad* que advoga o extermínio dos “apóstatas”. Esta está ligada à tradição wahhabita de desenraizamento do *shirk*, da idolatria. O salafismo centra-se na eliminação da idolatria e na afirmação da Unicidade de Deus (*tawhid*). Os salafistas vêem-se a si próprios como os únicos verdadeiros muçulmanos, considerando aqueles que praticam a chamada “idolatria maior” como estando fora dos limites da comunidade islâmica de crentes.

Esta doutrina ofensiva justifica a ação do ISIS em todas as áreas onde a influência xiita é vista como estando em expansão, “de Teerão a Beirute”, nas palavras de al-Baghdadi (Bunzel, 2015, p. 11). De facto, a “*jihad* ofensiva do Estado islâmico” é dirigida principalmente contra os xiitas da região. Para além das diferenças doutrinárias, a sua percepção é que os xiitas têm planos expansionistas no Médio Oriente e que Washington ajuda a aumentar a influência xiita na região.

A Al-Qaeda enfatizou a santidade do sangue muçulmano. Esta visão foi mesmo confirmada nos documentos encontrados na casa de Bin Laden em Abbottabad, nas comunicações privadas entre os líderes da Al-Qaeda e jihadistas afiliados, onde a Al-Qaeda expressou as suas preocupações sobre o uso excessivo da violência por alguns desses grupos (Zelin, 2014b, p. 3).

A disputa sobre a interpretação/legitimidade da herança salafita-wahhabita levou a uma contenda no seio dos clérigos muçulmanos, que tendem a posicionar-se ao lado da Al-Qaeda, devido a lealdades anteriores e, em parte, motivados pela recusa de violência extrema e arbitrária e dos excessos cometidos na invocação sistemática de *takfir* dos muçulmanos. Os estudiosos mais proeminentes da *jihad*, apesar do seu próprio rigor salafita, tendem a ficar ao lado da Al-Qaeda. O xeique Abu Muhammad al-Maqdisi¹², visto como a voz mais influente do Islão salafista, rejeitou a violência excessiva e objetou à inclinação do ISIS para a violência extrema e arbitrária, incluindo decapitações, e à sua prática exagerada de *takfir*.

A leitura estreita e seletiva do Alcorão e outras decisões (*fatwas*) religiosas, não só justificam a violência, mas também providenciam a justificação para a agressão sexual e a escravatura das mulheres como sendo práticas espiritualmente benéficas e mesmo virtuosas (Coker, 2014), tal como exposto na *Daqib*, a revista de propaganda do Daesh em língua inglesa. No artigo, “The Revival of Slavery Before the Hour”, a revista declarou que “as famílias yazidis escravizadas são agora vendidas pelos soldados do Estado Islâmico, enquanto os mushrikîn foram vendidos pelos companheiros”, acrescentando que, “as mulheres e crianças yazidia foram então

12 O ideólogo jihadista jordano, Issam Muhammad Tahir al-Barqawi (Abu Muhammad al-Maqdisi), o “mais importante ideólogo jihadista” (Zelin, 2014, p. 2), faz parte de uma rede dispersa de académicos independentes que deram substância ideológica ao movimento jihadista emergente. As obras de académicos, como o jordano-palestiniense, Abu Muhammad al-Maqdisi, e o sírio, Abu Basir al-Tartusi, deram o tom ao movimento. Ver Wagemakers (2012), Lav (2012) e Bunzel (2015, p. 9).

divididas, segundo a *shariah*, entre os combatentes do Estado Islâmico que participaram nas operações do Sinjar” (*Daqib*, 1435 [2013/2014], p. 15).

Diferenças Táticas e Estratégicas

Embora partilhando alguns dos objetivos e princípios da Al-Qaeda, existem algumas diferenças importantes que decorrem dos aspetos organizacionais e estratégicos. Contudo, esses aspetos têm vindo a esbater-se, verificando-se uma convergência na estratégia e *modus operandi* dos dois grupos. Na Síria, o Daesh mostrou-se empenhado em desenvolver uma estratégia de controlo territorial e em expandir a sua influência e território. A narrativa do Daesh centra-se em aspetos de governação e consolidação do poder estatal, apresentava-se como uma força capaz de prestar serviços públicos, cumprir funções sociais e assegurar a aplicação da lei (Fink e Sugg, 2015). A narrativa mediática de ISIS exposta na *Dabiq*¹³, sublinha os elementos indispensáveis ao estabelecimento do Estado islâmico, com base na sua interpretação radical do Islão, refletida no slogan *baqiya wa tatamaddad* – ou seja, “perdurar e expandir-se” (Lister, 2014, p. 6; Fink e Sugg, 2015).

O sucesso nesta estratégia permitiu ao Daesh a predominância temporária na condução da *jihad* global, catalisando o entusiasmo de cerca de 25.000 (UNOCT, 2017) a 30.000 combatentes estrangeiros (Soufan Group, 2015). O alargamento do seu território proporcionou-lhe mais recursos e melhores condições para instalar e reforçar o seu exército, indispensável a uma estratégia de controlo sobre a sociedade e o território. A nível regional, o território capturado foi dividido em províncias, ou *wilayat*, para facilitar a sua administração (Cordall 2014).

Do gabinete e dos governadores aos órgãos financeiros e legislativos, a hierarquia burocrática do ISIS assemelhava-se à de uma estrutura estatal normal. O ISIS separou a sua autoridade civil da militar, com *walis* (ministros) nomeados para supervisionar todas as principais funções. O ramo executivo do governo – *al-Imara*, o Emirado –, era composto pelo comandante-chefe – o Califa – e os conselhos consultivos de *shura* e *sharia*, bem como pelos seus representantes no Iraque e da Síria, com 12 governadores cada, e diferentes conselhos responsáveis pelas questões financeiras, militares, meios de comunicação social, e outras (Thompson e Shubert, 2015). O sistema era capaz de fornecer alguns serviços básicos às populações (Thompson e Shubert, 2015).

O Daesh evoluiu de um grupo extremista marginal para a milícia mais forte, melhor financiada e armada da história moderna. Tornou-se autossustentável,

13 O ISIS acredita que irá enfrentar e derrotar as forças “cruzadas” numa planície perto da aldeia síria de Dabiq (daí o nome da revista).

detendo importantes recursos de petróleo, e financiando-se com a extorsão, cobrança de impostos, contrabando de antiguidades, roubo e tráfico humano (Cronin, 2005; Lock, 2014; Lister, 2014, p. 23; Dilanian, 2014; Humud, Pirog e Rosen, 2015, pp. 4-5).

O Daesh também evoluiu de uma ameaça terrorista para uma força militar. O movimento tornou-se uma organização militar, conduzindo atividades terroristas e operações militares convencionais. O ISIS comandou cerca de 31.000 combatentes, dos quais cerca de 20.000 a 25.000 eram forças ideologicamente leais e a tempo inteiro. Através da sua capacidade de manter uma dinâmica ofensiva e de manter ganhos materiais consistentes, o Daesh tornou-se uma organização versátil, operando simultaneamente como força terrorista, de insurreição e de infantaria ligeira (Lister, 2014, p. 2; Coticchia, 2016, pp. 132-133). O seu comportamento militar era muito mais convencional, orientado para a batalha e conquista territorial, com todas as ações inerentes: posicionamento da artilharia, forças humanas e materiais no terreno e ação militar mecanizada. O terrorismo era uma componente da guerra psicológica revolucionária contra os seus inimigos, procurando minar a moral dos exércitos e das forças de segurança inimigas, aprofundando o confronto sectário, espalhando o medo e outras dinâmicas que podiam neutralizar a resistência à nova ordem (Byman, 2015).

A campanha perversa de carnificina do ISIS foi uma atuação cuidadosamente encaixada, concebida precisamente para atrair a atenção constante dos meios de comunicação social, criar medo entre os seus inimigos, e atrair aderentes. A produção hábil de propaganda amplamente difundida na campanha dos meios de comunicação social, foi bem-sucedida na utilização da internet e das aplicações das redes sociais para recrutar combatentes (Garin, 2015).

A crescente ameaça e perigo que o Daesh representava levou à mobilização de uma coligação internacional em setembro de 2014 liderada pelos Estados Unidos, que incluiu mais de 70 países. Após uma sangrenta campanha de cinco anos, o Estado Islâmico foi militarmente derrotado e perdeu o seu território com a queda do seu último reduto, em março de 2019, em Baghuz, no nordeste da Síria.

Derrota ou Transformação?

O Daesh expandiu-se e agora tem autoridade sobre grupos satélites em territórios fora do Iraque e do Levante. Os grupos que prometeram *baya* a al-Baghdadi são elementos jihadistas na Arábia Saudita e no Iémen, juntamente com grupos jihadistas na Argélia (Jund al-Khilafah), Líbia (Majlis Shura Shabab al-Islam), Sinai (Ansar Beit al-Maqdis), e o Boko Haram na Nigéria. No Iémen, o ISIS está agora em competição direta com a Al-Qaeda na Península Arábica (AQAP) (Byman, 2015a).

Apesar da derrota militar do Estado islâmico, o Daesh, que foi a espinha dorsal e a base para o estabelecimento do Califado, continua a dispor de cerca de 14.000 a 18.000 combatentes no Médio Oriente e milhares de combatentes que pertencem aos seus aliados em todo o mundo (Schweitzer, 2021). Eles renovaram o seu juramento de fidelidade ao novo líder do ISIS, Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, que foi nomeado após o assassinato de al-Baghdadi, em outubro de 2019, a norte da cidade de Idlib¹⁴.

Aparentemente ofuscada pelo protagonismo do Daesh, a Al-Qaeda também conseguiu nestes anos reforçar as suas fileiras com novos recrutas. A Al-Qaeda deteve posições na Síria, através da sua organização, a Frente al-Nusra, a qual jurou fidelidade a al-Zawahiri. Ao longo dos anos, a JAN distanciou-se da Al-Qaeda e mudou o seu nome duas vezes: para Jabhat Fateh al-Sham e, mais tarde, para Hay'at Tahrir al-Sham (HTS). O objetivo era marcar a sua distância do campo salafista-jihadista e da marca terrorista internacional dos afiliados da Al-Qaeda e de se querer concentrar numa campanha local, centrada no combate ao regime de Assad. Hoje a organização mantém um aliado local na Síria, Hurras ad-Din (Organização dos Guardiões da Religião). A Al-Qaeda não foi derrotada com a morte de Bin Laden em 2011. Ao descentralizar-se, através das suas franquias, a Al-Qaeda tem hoje uma pegada maior.

A verdade é que ambos os grupos têm recorrido cada vez mais a estratégias mistas e “glociais”, combinando a ênfase em conflitos locais com ambições internacionais, o que torna cada vez mais ténue a distinção teórica entre o inimigo próximo e o inimigo distante (Hansen, 2021; Carezni, 2020).

A Al-Qaeda encontra-se agora em força em zonas do Médio Oriente, como o Iémen, no Sahel e no Magrebe, no Norte de África, na África Oriental e no Afeganistão. No Iraque e na Síria, o ISIS continua ativo, embora as operações de contra-terrorismo o tenham enfraquecido. Na Síria oriental, o ISIS tem vindo a reconstituir as suas capacidades de combate e está a fazer a transição para a guerra de guerrilha. O noroeste da Síria, que está principalmente sob o controlo de HTS, serve de santuário para as famílias do Daesh e de ponto de trânsito chave para entrar na Turquia. No Iraque, o ISIS tem forças mais reduzidas, mas continua a ter células de ataque, incluindo em Bagdade e nas zonas sunitas circundantes (Zimmerman, 2021).

O sonho de estabelecer o califado islâmico não se realizará num futuro próximo. Ao mesmo tempo, o Daesh tem à sua disposição novas reservas de mão-de-obra, muitas delas imbuídas de doutrinação salafita-jihadista e com grande experiência de combate. O possível reforço adicional reside nos milhares de potenciais combatentes e seus familiares que permanecem na área de Idlib (nordeste da Síria), e nos

14 Morto, por sua vez, por forças americanas em fevereiro de 2022.

campos de detenção de al-Hol (66.000 detidos) e de al-Roj (4.000), no nordeste da Síria (Chehayeb, 2022)¹⁵. Após a queda do Califado, dezenas de milhares de mulheres e crianças foram detidas em campos de alta segurança, ao passo que os rapazes e homens foram presos. Os campos de deslocados tornaram-se um foco de recrutamento para a ISIL (UNSC, 2021). Os assassinatos e outros crimes violentos são comuns. Muitos elementos fugiram dos campos para se juntarem aos combatentes do grupo.

Um aspeto importante a salientar é que a Al-Qaeda, o Daesh ou os grupos semelhantes definem o sucesso como sendo aceite, ou pelo menos tolerado, pelas populações sunitas. O número de sunitas sob a sua governação tem sido sempre a sua principal métrica de sucesso.

Nesse sentido, a eliminação do califado territorial é importante. Contudo, o movimento salafita-jihadista prossegue uma estratégia faseada e adaptativa. Desde a Primavera Árabe de 2011, têm-se concentrado em penetrar no tecido das populações sunitas, em vez de governar diretamente. A Al-Qaeda governou partes do Iémen através dos seus aliados locais após a eclosão da guerra civil de 2015, tirando as lições que os salafitas aprenderam da Síria e do Mali. Este movimento pode pôr temporariamente de parte a ideologia e os princípios religiosos. Em última análise, utilizará a sua posição para impor a sua vontade, diretamente, ou através dos seus *proxies* no terreno.

O terrorismo é apenas uma tática, e muitos grupos desvalorizaram a sua utilização porque a sua utilização os alienou das comunidades que procuravam infiltrar. O próprio Daesh mede agora o sucesso pela profundidade e amplitude da sua infiltração, e, nessa vertente, está a ganhar terreno (Zimmerman, 2019). Tal como afirmam Berlinguozzi e Baldaro, referindo-se ao Sahel: “O fenómeno da insurreição pode ser enquadrado tanto dentro da lógica local como global como um epifenómeno “glocal”¹⁶, onde as realidades sociais micro-locais são inseridas num certo jihadismo global. A dimensão local das insurreições é central, uma vez que – em diferentes graus – as insurreições provaram ser mais hábeis em explorar as queixas locais, especialmente no que diz respeito a abusos por parte das forças de segurança e defesa” (Berlinguozzi e Baldaro, 2021; Bencherif, 2021). O grupo imiscuiu-se nos conflitos locais no Mali, tirando partido da violência entre comunidades para aumentar a sua influência no seio de diferentes comunidades e tem-se mostrado resistente a operações de contra-terrorismo.

15 Das quais 40.000 são crianças. 7.800 delas são oriundas de cerca de 60 países. Os restantes são da Síria e do Iraque.

16 Tal como definido por Marret (2008), *jihad* “glocal” significa que as fronteiras entre conflitos locais, nacionais, regionais, transnacionais, e globais se esbatem devido às dimensões simbólicas e ao imaginário partilhado da galáxia jihadista.

A Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM) continua a operar a partir de abrigos seguros no sudoeste da Líbia. A AQIM deu prioridade ao sucesso do grupo Jamaat Nasr al Islam wa al Muslimin (JNIM), concentrando os seus recursos no Sahel (Forbes, 2018). A JNIM, baseada principalmente no Mali, espalhou-se pelos países vizinhos, recrutando no Senegal e na Costa do Marfim, bem como ameaçando o Benim, o Gana e o Togo. Em África, grupos ligados à Al-Qaeda expandiram-se do Mali para os vizinhos Níger e Burkina Faso, e da Somália para o Quênia, fazendo valer-se do descontentamento da população local para conseguir infiltrar-se.

O Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS), operando principalmente no Burkina Faso, Mali e Níger, tem dado prioridade à realização de ataques em grande escala contra as forças de segurança e milícias de autodefesa comunitária. O ISGS e a JNIM entraram em conflito direto à medida que cada um deles se expandiu. As forças regionais de combate ao terrorismo, apoiadas por uma missão de forças especiais liderada pela França, têm visado a liderança destes grupos mas não reduziram a sua influência no terreno. No início de 2020, a França optou por se concentrar no ISGS na zona de fronteira triangular, Níger-Mali-Burkina Faso, conhecido como Liptako-Gourma. Esta mudança revelou-se bem-sucedida uma vez que perturbou as operações do ISGS e levou à eliminação de vários líderes-chave entre janeiro de 2020 e setembro de 2021. Ao mesmo tempo, este foco no ISGS e em Liptako-Gourma teve várias consequências não intencionais. A primeira foi que o ISGS expandiu o seu alcance para evitar campanhas agressivas de contra-terrorismo. Isto poderia ajudar a explicar a sua expansão para os Estados vizinhos. Consequentemente, os grupos têm-se expandido para mais perto de partes das regiões setentrionais dos Estados litorais (Lyammouri, 2021).

A Província da África Ocidental do Estado Islâmico – ou, na sigla em inglês de Islamic State West Africa Province, ISWAP – cresceu em função do enfraquecimento do Boko Haram, do qual se separou originalmente. O ISWAP absorveu algumas fações do Boko Haram e prosseguiu uma estratégia mais bem-sucedida do que a sua rival na construção de apoio dentro das comunidades locais (ICG, 2021; Zimmerman, 2021).

O grupo Ahlu Sunna Wal Jammah (ASWJ), conhecido localmente como Al-Shabab, atua em Moçambique e na República Democrática do Congo. Em Moçambique, a ASWJ tornou-se mais perigoso e sofisticado desde 2017. No início de 2020, os rebeldes detinham um arsenal significativo de armas das forças de segurança do governo e conseguiram montar ataques às capitais de distrito, incluindo o porto de Mocimboa da Praia. A violência contra civis também aumentou durante o ano passado, à medida que a insurreição avançou para sul em direção à capital provincial, Pemba, com inúmeras atrocidades cometidas por combatentes do ASWJ.

Os dois grupos não abdicaram de atacar o inimigo longínquo. Recorde-se que a Al-Qaeda no Iémen reclamou a responsabilidade pelos atentados de Paris de

janeiro de 2015. O último ataque dirigido com sucesso contra os EUA, teve lugar em dezembro de 2019: o ataque à Base Aérea da Marinha de Pensacola, que vitimou três americanos. A 5 de janeiro de 2020, militantes do Al-Shabab, um grupo ligado à Al-Qaeda, atacou uma base militar dos EUA na Baía de Manda, Quênia, matando três americanos. Tal deve servir para lembrar que, apesar da forte concentração das atenções internacionais no Daesh, a Al-Qaeda ainda é muito perigosa e uma ameaça muito significativa para o Ocidente.

Nos Estados Unidos e na Europa, o Daesh dirigiu vários ataques em 2015, e inspirou “lobos solitários”. Os combatentes estrangeiros retornados levaram a cabo ataques terroristas em Paris, contra um avião de passageiros russo no Sinai e em San Bernardino, na Califórnia, provando a sua capacidade de conduzir assassínios em larga escala.

Conclusão

O Califado territorial do ISIS foi derrotado, mas as organizações jihadistas parecem ter investido cada vez mais nas agendas locais, embora a *jihad* global continue a ser central para a sua visão e objetivos. A *jihad*, no seu terreno primário de expansão, África, é “glocal” e deve ser entendida como o resultado da interação entre dinâmicas a nível local e a uma escala mais global. Hegghammer descreveu este processo como “hibridização ideológica”, o qual se traduz no esbater dos conceitos entre os grupos da *jihad* global. O jihadismo adquiriu uma natureza descentralizada como resultado destas parcerias e o discurso deixou de se focar na organização para se concentrar no movimento. Esta cooperação permitiu conciliar a natureza cada vez mais desterritorializada do jihadismo global com estruturas organizacionais ligadas a territórios específicos.

Longe de representar um movimento homogêneo de essência religiosa, a *jihad* é, cada vez mais, o resultado da fusão com insurreições locais, junção essa que é construída com base nas fraturas sociais, políticas ou económicas desses territórios. Dará lugar a formas híbridas de violência onde a autodefesa, a rebelião e o jihadismo se alimentam uns dos outros. No entanto, a resposta dada, tanto pelos Estados e pelas operações de estabilização, parece estar desfasada desta realidade. Eles defendem uma resposta puramente militar a um fenómeno que é essencialmente social e político. Na ausência de uma resposta política, os rebeldes estão a ser alvo de uma verdadeira radicalização. Enfrentar as ameaças terroristas locais, globais ou “glocals” requer diferentes abordagens táticas e estratégicas e implica escolhas difíceis sobre as prioridades a definir.

Bibliografia

- al-Baghadadi, Abu Bakr al-Husayni al-Qurashi (2014). *A Message to the Mujahidin and the Muslim Ummah in the Month of Ramadan*, Institutional Scholarship, 7 de janeiro. Disponível em: <https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/handle/10066/14241> [acedido a 12 de junho de 2021].
- Arena, M. C. P., 2018. Explicações para o recrutamento e radicalização jihadista: o caso dos *foreign fighters* portugueses. Em, Sousa, S., Aguiar, M., Matos, *et al.*, eds., *No princípio era a palavra – O lugar das Humanidades*. Atas do XIX Colóquio de Outono. CEHUM/Ed. Húmus, pp. 23-38.
- Bencherif, A., 2021. Unpacking “glocal” jihad: from the birth to the “sahelisation” of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb. *Critical Studies on Terrorism*, vol. 14, n.º 3, pp. 335-353. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17539153.2021.1958171> [acedido a 12 de fevereiro de 2022].
- Benraad, M., 2011. Iraq’s Tribal “Sawha”: Its Rise and Fall. *Middle East Policy*, vol. XVIII, n.º 1. Disponível em: <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/iraqs-tribal-sahwa-its-rise-and-fall> [acedido a 30 de maio de 2015].
- Bergen, P., 2010. *The Longest War: The Enduring Struggle between the United States and Al Qaeda*. Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Berlingozzi, L. e Baldaro, E., 2021. In the Sahel, 20 Years of War on Terror Has Created More and Stronger Enemies. *Institute for International Political Studies (ISPI)*, 10 September. Disponível em: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/sahel-20-years-war-terror-has-created-more-and-stronger-enemies-31617> [acedido a 18 de fevereiro de 2022].
- Bertrand, N., 2015. We’re Getting to Know Just How Different ISIS is from al-Qaeda. *Insider*, às 8:27 PM, 21 de maio. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/difference-between-isis-and-al-qaeda-2015-5> [acedido a 20 de dezembro de 2015].
- Bokhari, L., Hegghammer, T., Lia, B., Nesser, P. e Tønnessen, T., 2006. *Paths to Global Jihad: Radicalisation and Recruitment to Terror Networks*. FFI Seminar hosted by the Norwegian Defense Research Establishment (Kjeller, Norway), Oslo, 15 March 2006, FFI/RAPPORT-2006/00935.
- Bunzel, C., 2015. From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State. *Analysis Paper*, n.º 19, March. The Brookings Project on US Relations with the Islamic World.
- Bunzel, C., 2018. The Islamic State’s Mufti on Trial: The Saga of the “Silsila ‘Ilmiyya”. *CTC Sentinel*, vol. 1, n.º 9, pp. 14-17.
- Bunzel, C., 2015. From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State. *Analysis Paper*, n.º 19, March. The Brookings Project on US Relations with the Islamic World.
- Burgat, F., 2005. *L’Islamisme a L’Heure D’Al-Qaida*. Paris: Éditions La Decouverte.
- Byman, D. L., 2019. *Road Warriors: Foreign Fighters in the Armies of Jihad*. Nova Iorque: Oxford University Press.

- Byman, D. L., 2015a. Comparing Al-Qaeda and ISIS: Different Goals, Different Targets. *The Brookings Institution*. April 29. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/testimony/2015/04/29-terrorism-in-africa-Byman> [acedido a 12 de dezembro de 2015].
- Byman, D. L., 2015b. *Terrorism in Africa: The Imminent Threat to the United States*. Testimony before the Subcommittee on Counterterrorism and intelligence of the House Committee on Homeland Security. The Brookings Institution, April 29. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Byman-AQ-v-IS-HSC-042315-2.pdf> [acedido a 12 de dezembro de 2015].
- Carenzi, S., 2020. A Downward Scale Shift? The Case of Hay'at Tahrir al-Sham. *Perspectives on Terrorism*, vol. 14, n.º 6, pp. 91-105.
- Chehayeb, K., 2022. Calls grow to repatriate ISIL child detainees after jail clashes. *Al Jazeera*, 27 Jan 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/27/hundreds-of-children-still-held-in-isil-prison-rights-groups-say> [acedido a 20 de fevereiro 2022].
- Coker, M., 2014. The New Jihad. *The Wall Street Journal*, às 12:36 pm ET, July 11. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/why-the-new-jihadists-in-iraq-and-syria-see-al-qaeda-as-too-passive-1405096590> [acedido a 25 de julho de 2015].
- Cordall, S. S., 2014. How ISIS Governs Its Caliphate. *Newsweek*, às 10:34 AM EST, 2 de dezembro. Disponível em: <http://www.newsweek.com/2014/12/12/how-isis-governs-its-caliphate-288517.html> [acedido a 12 de fevereiro de 2021].
- Coticchia, F., 2016. The Military Impact of Foreign Fighters on the Battlefield: The Case of the ISIL. Em, Guttry, A., Capone, F., e Paulussen, C., eds., *Foreign Fighters under International Law and Beyond*. T.M.C. Asser Press, The Hague, pp. 121-138.
- Cronin, A. K., 2015. ISIS Is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Threat. *Foreign Affairs*, March/April 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2015-02-16/isis-not-terrorist-group> [acedido a 21 de dezembro de 2015].
- Dabiq*, (1435 – 2013/2014), n.º 4. Disponível em: <http://www.clarionproject.org/news/islamic-state-isis-isil-propaganda-magazine-dabiq> [acedido a 26 de agosto de 2015].
- Drevon, J. e Haenni, P., 2022. Redefining Global Jihad and Its Termination: The Subjugation of al-Qaeda by Its Former Franchise in Syria. *Studies in Conflict & Terrorism*, 17 Apr 2022. Disponível em DOI: 10.1080/1057610X.2022.2058351 [acedido a 20 de março de 2022].
- Fink, N. C. e Sugg, B., 2015. A Tale of Two Jihads: Comparing the al-Qaeda and ISIS Narratives. *The Global Observatory*, February 9. International Peace Institute. Disponível em: <http://theglobalobservatory.org/2015/02/Jihad-al-Qaeda-isis-counternarrative/> [acedido a 22 de novembro de 2015].
- Fishman, B., 2012. The Evidence of Jihadist Activity in Syria. *CTC Sentinel*, vol. 5, n.º 5, pp. 4-10.

- Fishman, B., 2011. Redefining the Islamic State: The Fall and Rise of Al-Qaeda in Iraq. *National Security Studies Program Policy Paper*, August 2011. New America Foundation. Disponível em: https://static.newamerica.org/attachments/4343-redefining-the-islamic-state/Fishman_AL_Qaeda_In_Iraq.023ac20877a64488b2b791cd7e313955.pdf [acedido a 20 de outubro de 2015].
- Forbes, J., 2018. Revisiting the Mali al-Qa`ida Playbook: How the Group is Advancing on its Goals in the Sahel. *CTC Sentinel*, vol. 1, n.º 9, pp. 18-21.
- Fregosi, P., 1998. *Jihad in the West: Muslim Conquests from the 7th to the 21st Centuries*. Nova Iorque: Prometheus Books.
- Garin, S., 2015. Pop terrorism: ISIS' media campaign. *Harvard Political Review*, June 11. Disponível em: <http://harvardpolitics.com/world/pop-terrorismismediaCampaign/> [acedido a 20 de janeiro de 2022].
- Gordts, E., 2014. This Is How ISIS Makes \$3 Million A Day. *HuffPost*, às 04:13 PM EDT, September 22. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/2014/09/22/isis-funding_n_5850286.html [acedido a 12 de dezembro de 2015].
- Hansen, S. H., 2021. 'Forever wars'? Patterns of diffusion and consolidation of Jihadism in Africa. *Small Wars & Insurgencies*, vol. 33, n.º 3, pp. 409-436. Disponível em DOI: 10.1080/09592318.2021.1959130
- Hassan, H., 2018. Two Houses Divided: How Conflict in Syria Shaped the Future of Jihadism. *CTC Sentinel*, vol. 11, n.º 9, pp. 1-8.
- Hegghammer, T., 2010. The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad. *International Security*, vol. 35, n.º 3, (Winter 2010/2011), pp. 53-94.
- Hegghammer, T., 2009. The Ideological Hybridization of Jihadi Groups. Em, Hillel Fradkin, Husain Haqqani, Eric Brown e Hassan Mneimneh, eds., *Current Trends in Islamist Ideology*, vol. 9. Washington: Hudson Institute/Center on Islam, Democracy, and the Future of the Muslim World, pp. 26-45.
- Hegghammer, T. 2006. Global Jihadism after the Iraq War. *Middle East Journal*, vol. 60, n.º 1, pp. 11-32.
- Holbrook, D., 2015. Al-Qaeda and the Rise of ISIS. *Survival*, vol. 57, n.º 2, pp. 93-104.
- Humud, C. E., Pirog, R. e Rosen, L., 2015. *Islamic State Financing and U.S. Policy Approaches*. CRS Report for Congress, R43980, April 10. Washington: Library of Congress, Congressional Research Service (CRS).
- International Crisis Group (ICG), 2021. *Stemming the Insurrection in Mozambique's Cabo Delgado*. Africa Report n.º 303, 11 de junho. Bruxelas: ICG. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/303-stemming-insurrection-mozambiques-cabo-delgado>
- Lahoud, N., 2010. *The Jihadis' Path to Self-Destruction*. Nova Iorque: Columbia University Press.

- Lav, D., 2012. *Radical Islam and the Revival of Medieval Theology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lia, B. e Hegghammer, T., 2004. Jihadi Strategic Studies: The Alleged al Qaeda Policy Study Preceding the Madrid Bombings. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 27, n.º 4, pp. 355-376.
- Lister, C., 2014. Profiling the Islamic State. *Brookings Doha Center Analysis Paper*, n.º 13, November. The Brookings Institution. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2014/12/en_web_lister.pdf [acedido a 17 de fevereiro de 2021].
- Lock, H., 2014. How Isis Became the Wealthiest Terror Group in History. *Independent*, às 15:05, Monday 15 September. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/how-isis-became-the-wealthiest-terror-group-in-history-9732750.html> [acedido a 12 de setembro de 2015].
- Lyammouri, R., 2021. For Mali and the Sahel, New Tensions and an Old – and Worsening – Security Problem. *Middle East Institute*, November 8. Disponível em: <https://www.mei.edu/publications/mali-and-sahel-new-tensions-and-old-and-worsening-security-problem> [acedido a 12 de fevereiro de 2022].
- Marret, J.-L., 2008. Al-Qaeda in Islamic Maghreb: A “Glocal” Organization. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n.º 6, pp. 541-552. Disponível em DOI:10.1080/10576100802111824 [acedido a 12 de fevereiro de 2022].
- McAdam, D., McCarthy, J. D. e Zald, M. N., 1996. Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes – Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements. Em, D. McAdam, J. D. McCarthy e M. N. Zald, eds., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 1-20.
- McCants, W., 2015. *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. Nova Iorque: St. Martin’s Press.
- Pinto, M. C., 2004. A Jihad global e o contexto europeu. Em, Adriano Moreira, coord., *Terrorismo*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina.
- Schweitzer, Y., 2021. Salafi-Jihadism in the Decade following the Arab Spring: Down and Up and Down Again. *Strategic Assessment*, vol. 24, n.º 1. Disponível em: <https://www.inss.org.il/publication/salafi-jihadism-in-the-decade-following-the-arab-spring-down-and-up-and-down-again/> [acedido a 18 de fevereiro de 2022].
- Snow, D. A. e Byrd, S. C., 2007. Ideology, Framing Processes, and Islamic Terrorist Movements. *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 12, n.º 1, pp. 119-136.
- Soufan Group, 2015. *Foreign Fighters: An updated assessment of the flow of foreign fighters into Syria and Iraq*. The Soufan Group, December. Disponível em: <https://templatelab.com/foreign-fighters-in-syria-update/> [acedido a 18 de julho de 2017].
- Swanson, A., 2015. How the Islamic State Makes its Money. *The Washington Post*, November 18. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/11/18/how-isis-makes-its-money/> [acedido a 3 de fevereiro de 2022].
-

- Thompson, N. e Shubert, A., 2015. The Anatomy of ISIS: How the 'Islamic State' is Run, from Oil to Beheadings. *CNN*, às 14:11 GMT (22:11 HKT), January 14. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2014/09/18/world/meast/isis-syria-iraq-hierarchy/> [acedido a 27 de maio de 2015].
- United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT), 2017. *Enhancing the understanding of the Foreign Terrorist Fighters phenomenon in Syria*. UNOCT, July. Disponível em Regional Cooperation Council [website] <https://www.rcc.int/swp/docs/40/enhancing-the-understanding-of-the-foreign-terrorist-fighters-phenomenon-in-syria-2018> [acedido a 18 de julho de 2017].
- United Nations Security Council (UNSC), 2021. *Thirteenth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat*. S/2021/682, 27 July. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/192/02/PDF/N2119202.pdf?OpenElement>
- Wagemakers, J., 2012. *A Quietist Jihadi: The Ideology and Influence of Abu Muhammad al-Maqdisi*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagemakers, J., 2011. Reclaiming Scholarly Authority: Abu Muhammed al-Maqdisi's Critique of *Jihadi* Practices. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, n.º 7, pp. 523-539.
- Wiktorowicz, Q., 2005. *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Zelin, A. Y., 2014a. ISIS Has Declared The Creation of Provinces in Several Arab Countries. *Insider*, às 9:50 PM, Nov 14. Disponível em: <http://www.businessinsider.com/aaron-zelin-isis-declared-provinces-in-arab-countries-2014-11#ixzz3l1zsNg4e> [acedido a 2 de setembro de 2015].
- Zelin, A. Y., 2014b. *The War between ISIS and Al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement*. *Research Notes*, Number 20, June. The Washington Institute for Near East Policy. Disponível em: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/war-between-isis-and-al-qaeda-supremacy-global-jihadist-movement>
- Zimmerman, K., 2021. Al Qaeda & ISIS 20 Years After 9/11. *Wilson Center*, September 8. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/article/al-qaeda-isis-20-years-after-911> [acedido a 16 de fevereiro de 2021].
- Zimmerman, K., 2019. The Salafi-Jihadist Movement Is Winning. *Critical Threats*, February 13. Disponível em: <https://www.criticalthreats.org/analysis/the-salafi-jihadist-movement-is-winning> [acedido a 12 de janeiro de 2021].

Duas Décadas Passadas: Olhar o Futuro Próximo da Conflitualidade Armada

Miguel Freire

Coronel do Exército Português

Resumo

O texto pretende responder à questão: o que podem as duas décadas passadas sugerir sobre o futuro próximo da conflitualidade armada, numa lógica das tendências do aparelho militar na aplicação da força, ao nível tático? Para este efeito percorreram-se as operações militares mais marcantes das últimas duas décadas na perspetiva ocidental, analisando com mais de detalhe a Ucrânia (2014-2015), Mossul (2016-17) e Nagorno-Karabakh (2020).

Nestas tendências considera-se que se mantém o foco da aplicação da força no espaço físico, nomeadamente nas cidades, moldado por operações no espaço virtual. Mantém-se a procura de interpostas entidades para a condução da guerra, com o patrocínio de Estados ou alianças em poder e saber. Verifica-se a tendência para acentuar o uso de sistemas de armas autónomos e a integração de sistemas tripulados e não-tripulados. O espaço aéreo está ao alcance de praticamente todos. A tecnologia disponível no mercado permite ser combinada em sistemas de armas capazes de surpreender o adversário.

Palavras-chave: Guerra; Futuro; Conflitualidade; Terrestre.

Abstract

Two Decades Past: Looking at the Near Future of Armed Conflict

The paper aims to answer the following question: what can the last two decades suggest about the near future of armed conflict regarding the trends of armed force employment at the tactical level. To answer the questions the paper goes through the most important military operations (from a western perspective) during the last two decades, zooming in on the cases of Ukraine (2014-15), Mosul (2016-17), and Nagorno-Karabakh (2020). The trend may be that the main effort of land military power is on the physical domain, mainly in cities, but shaped by operations in the virtual domain. Proxy wars and the support from States or Alliances on power and knowledge to proxies are here to stay. The use of autonomous weapons systems and manned and unmanned teaming will increase. The air space can be used by all. The off-the-shelf technology allows being combined into weapon systems capable of surprising the opponent.

Keywords: War; Future; Conflict; Land.

Artigo recebido: 18.03.2022

Aprovado: 12.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.02>

O presente texto tem como base a participação do autor, como palestrante, nas 7.^a (2020) e 8.^a (2021) edições do Curso de Verão “Conflitos Armados. Perspetivas Jurídicas e de Relações Internacionais” organizado pelo Observatório Lusófono dos Direitos Humanos (OLDHUM) e a Escola de Direito da Universidade do Minho.

A condição do autor de oficial do Exército Português no ativo impõe dois esclarecimentos: primeiro, as opiniões expressas vinculam apenas o autor e não representam qualquer posição, oficial ou oficiosa, do Exército português ou das Forças Armadas Portuguesas; segundo, os argumentos expressos decorrem da experiência pessoal e profissional do autor ao longo das duas décadas em análise e, por isso, naturalmente marcadas por realidades e reflexões vividas. É, ainda, assumida pelas mesmas razões, uma visão perspetivada pelo Exército Português e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), diretamente quando esta organização internacional liderou operações militares e, indiretamente, uma vez que a doutrina e a forma de operar das Forças Armadas Portuguesas, e em particular do Exército, são influenciadas por ela.

O texto tem como objetivo responder à seguinte questão: o que podem as duas décadas passadas sugerir sobre o futuro próximo da conflitualidade, numa lógica das tendências do aparelho militar na aplicação da força, ao nível tático? Para responder a esta questão percorrem-se as operações militares mais marcantes das últimas duas décadas na perspetiva ocidental, analisando com um pouco mais de detalhe três momentos: Ucrânia (2014-2015), Mossul (2016-17), e Nagorno-Karabach (2020).

Nestas tendências considera-se que se mantém o foco da aplicação da força no espaço físico, nomeadamente nas cidades, moldado por operações no espaço virtual. Mantém-se a procura de interpostas entidades para a condução da guerra, com o patrocínio de Estados ou alianças em poder e saber. Verifica-se a tendência para acentuar o uso de sistemas de armas autónomos e a integração de sistemas tripulados e não-tripulados. O espaço aéreo está ao alcance de praticamente todos. A tecnologia disponível no mercado permite ser combinada em sistemas de armas capazes de surpreender o adversário.

2001-2011: Surpresa, Euforia e Desilusão

O penúltimo ano do século XX, 1999, foi invulgar do ponto de vista da conflitualidade, já que a OTAN, à revelia do Conselho de Segurança das Nações Unidas, lançou uma campanha aérea contra a Sérvia como forma de travar uma alegada limpeza étnica contra a minoria de origem albanesa, na região do Kosovo. Os bombardeamentos aéreos duraram um total de 78 dias, de 24 de março a 10 de junho, dia em que foi assinado um *Technical Agreement* entre a OTAN e a República Federal

da Jugoslávia. Neste dia o Conselho de Segurança das Nações Unidas proclamou a Resolução 1244, na qual eram aceites os princípios de uma solução pacífica e, entre vários pontos, o estabelecimento de uma presença internacional (civil e militar) com uma participação substancial da OTAN. Desde meados da década de 1990 que a região dos Balcãs hipotecava a política externa europeia e militarmente a OTAN. Quando tudo indicava que assim continuaria, os ataques do 11 de setembro de 2001, em solo norte-americano, vieram marcar profundamente as duas décadas que se seguiram. Depois do sentimento imediato de surpresa, estupefação e perda, muitos no mundo ocidental sentiram-se americanos (Colombani, 2001). Menos de 24 horas depois dos ataques a OTAN invocou o seu Artigo 5.º assumindo que o ataque aos EUA tinha sido contra todos os Estados-membros da Aliança, e o Conselho de Segurança das Nações Unidas condenou o ataque pela Resolução 1368. Foi tacitamente entendido um direito dos Estados Unidos da América (EUA) para responderem militarmente a esta agressão e, em dezembro, já com o regime Talibã fora do poder no Afeganistão, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução 1386 para a constituição da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF). Parecia não haver dúvidas, era uma Guerra de Necessidade¹ (*war of necessity*). A forma relâmpago como a coligação de vontades liderada pelos EUA “conquistou” Cabul e pôs em fuga o regime Talibã surpreendeu o mundo e foi considerada, pelos seus protagonistas, um feito militar (Franks, 2004, pp. 283-317) e um sinal da evolução incontornável do emprego do aparelho militar no início do século XXI (Rumsfeld, 2002).

O consenso na resposta aos ataques do 11 de setembro começou a ser abalado quando a administração americana pretendeu, e depois cumpriu, numa atitude preemptiva, invadir o Iraque. O objetivo era depor Saddam Hussein, alegando a existência de um programa de edificação de armas de destruição maciça. Se com método e muita criatividade uma organização terrorista tinha atingido mortalmente o coração económico dos Estados Unidos da América, o que esperar se um Estado pudesse ele próprio usar ou então patrocinar tecnologia nuclear a um grupo de terroristas criativo e motivado? A resposta a esta questão não foi pacífica e, por isso, dividiu tudo e todos em dois lados que não se tocavam: uns a favor da invasão e outros contra a invasão (Gordon e Shapiro, 2004). Estava-se, desta vez, no patamar de uma Guerra de Escolha² (*war of choice*). Não havendo consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas nem na OTAN, e não querendo estar limitados

-
- 1 Sendo discutível, o termo “Guerra de Necessidade” envolve a ideia de um confronto no qual a segurança e defesa do solo pátrio está em perigo (Krauthammer, 2001).
 - 2 Da mesma forma, o termo “Guerra de Escolha” pode ser entendido como um confronto motivado por princípios, ideologia, geopolítica e, às vezes, razões alegadamente humanitárias (Krauthammer, 2001).
-

nas suas opções por esta Aliança, os EUA invadiram o Iraque com uma coligação de vontades. Uma vez mais, o poderio militar americano não deixou os créditos por mãos alheias e a forma relâmpago como chegou a Bagdad e o regime ruiu, não podia deixar de ser considerado uma vitória retumbante. Tudo corria bem e por isso não foi difícil ao presidente dos EUA, George W. Bush, a bordo do porta-aviões USS Abraham Lincoln, a 1 de maio de 2003, declarar missão cumprida e o fim das operações de grande envergadura. A missão estava considerada cumprida, mas apenas unilateralmente. Não havendo uma derrota formal do regime iraquiano, tudo continuava em aberto deste lado e dos seus apoiantes. Sensivelmente um mês antes, a 31 de março de 2004 a morte e vandalização dos corpos de quatro funcionários da empresa de segurança Blackwaters na região de Faluja foi o tiro de partida para uma insurreição generalizada da população que incentivou a afluência de estrangeiros ao Iraque para combater as forças ocidentais. A equação, já de si bastante complexa, adensou-se ainda mais quando, em 22 fevereiro de 2006, um ataque à mesquita de Al-Askari abriu uma luta fratricida e de uma violência atroz entre as comunidades sunita e xiita. Foi nas margens da derrota, materializada pelo descontrolo da situação, que os EUA, de forma criativa, empreenderam um volte-face – uma autêntica cartada – que lhes permitiu ganhar tempo e criar as condições para uma saída controlada da maior parte das suas forças e dos seus aliados. O sucesso desta campanha liderada pelo general Petraeus não conseguiu atenuar o sentimento de desilusão e falhanço face aos objetivos políticos propostos de mudar o regime e criar as condições para uma democracia. Em 2011, a maior parte do efetivo americano e dos seus aliados retirou do Iraque deixando para trás um Estado destruído e com uma governança muito débil.

2011-2021: da Desilusão ao Desencanto e Derrota

Foi também a partir de 2011 que a administração americana começou a falar da retirada progressiva dos seus militares do Afeganistão e a efetivar-se a passagem da responsabilidade da condução das operações de combate para o Exército Afegão. A partir de 2011, quando os EUA e os seus aliados diminuíram a presença militar no Iraque e no Afeganistão, deixaram também de liderar a condução das operações de combate terrestre, onde o risco de sofrer baixas em pessoal era bastante elevado. No mesmo ano (2014) em que decorriam no Afeganistão as últimas operações de combate conduzidas pelos americanos, o líder do autoproclamado Estado Islâmico (EI), Abu Bakr al-Baghdadi, proclamava, a 29 de junho, a restauração do Califado (Tomé, 2015). Ainda neste ano o EI controlaria cerca de 40% do território iraquiano com destaque para a segunda maior cidade do país: Mossul. As recém-formadas Forças de Segurança Iraquianas (ISF) desintegraram-se face a

uma onda de terror personalizada em combatentes que se mostravam bem equipados, armados e extraordinariamente motivados. Foi graças à assessoria dos poucos militares americanos no terreno e ao robusto apoio aéreo disponibilizado que o EI não chegou a Bagdade.

Assim, a partir de 2014, no Iraque e no Afeganistão, os EUA e os seus aliados mudavam também para missões de treino e assistência, com fornecimento de muito armamento e equipamento por parte dos americanos. No Afeganistão, a missão da ISAF deu lugar, no início de 2015, à missão *Resolute Support* (RSM). No Iraque, ainda em outubro de 2014, formalizou-se o apoio aéreo e de assessoria que já estava a ser dado desde agosto, e os EUA iniciaram a operação *Inherent Resolve* (OIR). Não era nada de novo na história, apenas o normal quando as potências por razões políticas ou de escassez de recursos transferem o esforço para a formação das forças armadas locais, para estas conduzirem o combate “puro e duro”. No caso da OIR era “por, com e através dos parceiros regionais” que se procurava a derrota militar do EI, seguindo dois eixos interdependentes: o aconselhamento e assistência, traduzido em apoios concretos às operações militares através de meios de informações, vigilância e reconhecimento, bem como apoio de fogos indiretos ou aéreos; e no treino e equipamento através do fornecimento de equipamentos e meios – armamento, viaturas, etc. – com a respetiva formação, não só de quadros e tropas, mas também de unidades constituídas das Forças de Segurança Iraquianas, Polícia Federal, Polícia Local e a Polícia Fronteiriça. Em dezembro de 2017, o EI já tinha perdido cerca de 95% do território que chegou a controlar. A era Baghdadi do EI terminou em outubro de 2019 quando este foi morto, no norte da Síria, num *raid* conduzido pelos Estados Unidos. A OIR ainda hoje decorre empenhando forças lideradas pelos americanos no apoio às autoridades iraquianas. No Iraque e no Afeganistão a abordagem operacional liderada pelos Estados Unidos foi cunhada “the by-with-through operational approach” (Votel e Keravuori, 2018). Como referiu o então comandante do *Central Command*, general Joseph Votel, a tarefa das forças americanas era ajudar os parceiros no combate e não combater por eles (JFQ Staff, 2018). Apenas um novo léxico para uma técnica muito antiga: a guerra por procuração.

Entretanto, no Afeganistão, no verão de 2021, a nova administração americana decidiu terminar a missão neste país, levando consigo todos os seus aliados. Numa operação que surpreendeu a comunidade internacional, toda a estrutura das forças de defesa e serviços de segurança do Afeganistão simplesmente esfumou-se sob a ameaça da tomada de poder pelos Talibãs. Vinte anos de investimento em formação, equipamento e infraestruturas não resistiram à ideia de um confronto com os Talibãs. Se os autores da tomada de Cabul consideraram um feito a conquista desta cidade em 2001, como categorizar a conquista da mesma cidade, 20 anos depois pelos Talibãs, derrotando, mesmo antes de combater, um exército treinado e equipado pela mais poderosa aliança militar do mundo?

A Leste, Nada de Novo

Com os americanos e os seus aliados ocidentais imergidos no Afeganistão e no Iraque, a Leste, no verão de 2008, a Rússia apoiou militarmente os esforços das minorias russas da Abecásia e Ossétia do Sul, invadindo território da Geórgia. Com uma guerra que durou cinco dias, a Rússia tomou controlo destas duas regiões. Nesta guerra convencional, a vitória russa deveu-se mais à superioridade quantitativa do que qualitativa dos seus equipamentos. Ainda assim considerou-se determinante a combinação do avanço das colunas blindadas, coordenado com ataques aéreos e de artilharia para subjugar as forças georginas, obrigando-as a retirar (Vendil Pallin e Westerlund, 2009; Eisler, 2015).

No início de 2014, a Rússia invadiu e anexou a Crimeia, no que foi a primeira vez, desde a Segunda Guerra Mundial, que um Estado europeu anexou território de outro. Desde esta altura que na região sudeste de Donbass, na Ucrânia, se mantém um conflito latente, mas envolvendo combates convencionais entre as fações separatistas pró-russas e as autoridades ucranianas.

Na Síria, a Rússia apoiou política e militarmente o presidente Bashar al-Assad desde o início da guerra civil neste país, em 2011, e após setembro de 2015, passou a fazê-lo com envolvimento militar direto. Ao mesmo tempo que a coligação liderada pelos EUA apoiava as ISF e outras forças na conquista de Mossul, no Iraque, russos e iranianos apoiavam as forças do regime sírio na conquista de Aleppo, na Síria. A verdade é que, por motivos políticos bem distintos dos que são proclamados pelos EUA e os seus aliados, a forma de operar de russos e seus aliados tem muitos pontos em comum com os do Ocidente: o fornecimento de material acompanhado de treino, assessoria militar e efetivo apoio destruidor – com artilharia pesada e aviação – e meios de informações, vigilância e reconhecimento.

Ainda a Leste, o conflito latente entre o Azerbaijão e a Arménia na região de Nagorno-Karabakh que se prolongava desde meados da década de 1990, teve desenvolvimentos decisivos no outono de 2020. Esta guerra convencional que por questões de domínio territorial opôs estes dois Estados teve um desfecho há muito inexistente nas relações internacionais: um Estado derrotou militarmente o outro e impôs a sua vontade nos territórios conquistados, com o Estado derrotado a assumi-lo em acordo de paz assinado. Também aqui se verificou o papel determinante de Estados aliados patrocinadores de treino, conhecimento e equipamento militar. Neste caso e em relação à República do Azerbaijão, foi o apoio da Turquia em assessoria e equipamento militar, e também de Israel, na venda de equipamento e armamento de boa qualidade. O apoio específico da Turquia não foi marginal, uma vez que o faz na área do treino e venda de material desde 1992. Também não é desprezível o facto deste país ser membro da OTAN e ter uma capacidade de combate credível testada recentemente na Síria e Líbia (Anglim, 2021, p.22).

Importa agora detalhar um pouco mais alguns momentos destes conflitos, uma vez que tendem a ser identificados por vários analistas como um prólogo ao futuro próximo da guerra.

Prólogo do Futuro Próximo

Ucrânia (2014-2016)

O empenhamento da Rússia, primeiro na Crimeia e logo de seguida na região sudeste da Ucrânia, tem sido cunhada pelos próprios russos como a Nova Geração da Guerra e vai mais além da ideia de guerra híbrida definida pelo Ocidente. Numa sistematização com base na literatura russa, a Nova Geração da Guerra é uma combinação em qualquer proporção de guerra assimétrica, conflito de baixa intensidade, guerra de 6.^a geração, guerra centrada em rede e controlo reflexivo. Esta sistematização resulta do entendimento dos pensadores russos do que foi a evolução da arte militar, principalmente no Ocidente, mas reflete também o seu refinamento nalguns destes elementos, nomeadamente na ideia da guerra de 6.^a geração. Esta ideia de 6.^a geração, desenvolvida a partir da operação *Tempestade* no Deserto liderada pelos EUA na primeira Guerra do Golfo, em 1991, e dos bombardeamentos da OTAN à Sérvia, em 1999, os russos consideram que a vitória pode ser alcançada pela destruição das infraestruturas económicas do inimigo, ou seja, o objetivo político da guerra pode ser alcançado sem contacto direto e sem ocupação do território, tornando desnecessário a anexação (Bērziņš, 2020).

A Nova Geração da Guerra aplicada na Ucrânia manifesta-se em cinco componentes essenciais: subversão política, fazendo uso dos *media* para explorar as divergências étnico-linguísticas das fações em conflito; criação de santuários, controlando aparelhos governamentais e atacando ciberneticamente estruturas opostas; intervenção, não só pela realização de exercícios de larga escala nas fronteiras mas também no fornecimento de equipamento e treino de milícias pró-russas; dissuasão coerciva, com manobras militares de teatro ou intercontinentais e patrulhamento aéreo agressivo em zonas de fronteira; e negociações manipuladas, usando e abusando de períodos de cessar-fogo acordados para rearmar as fações pró-russas. A Rússia tem disponibilizado todos os meios para que as operações sejam conduzidas em todo o espectro. Os meios de guerra eletrónica impedem as comunicações, derrotam sistemas aéreos não-tripulados (UAS)³ e empastelam meios de comando e controlo, ao mesmo tempo que criam condições para o emprego dos seus UAS e

3 UAS – *Unmanned Aerial System*.

viabilizam o emprego de meios convencionais, organizados em forças tarefa de escalão batalhão de armas combinadas com companhias de infantaria mecanizada, carros de combate, armas anticarro, artilharia de campanha e artilharia antiaérea numa relação numérica de 3-1-1-2/3-2 (Karber e Thibeault, 2016). Existem informações que as regiões separatistas de Donetsk e Lugansk receberam equipamento militar e treino que lhes permitiram conduzir operações com viaturas blindadas e carros de combate emparelhados com meios sofisticados de UAS e munições autónomas (Johnson, 2020) no que tende a ser o emparelhamento, orgânico, entre sistemas tripulados e não tripulados (*manned-unmanned teaming*).

Mosul (2016-2017)

A conquista da segunda maior cidade do Iraque, Mosul, pelas ISF nos anos de 2016 e 2017 oferece a imagem clara da violência dos combates urbanos desta década. Os elementos foram: uma cidade repleta de pessoas; um inimigo bárbaro, altamente competente e motivado e com todos os recursos disponíveis de uma grande metrópole para a guerra total; uma mescla de forças convencionais, milícias e bandos armados envolvidos.

A cidade era controlada pelo EI desde o verão de 2014, o que permitiu a preparação detalhada da sua defesa. A manutenção da posse e controlo de uma cidade desta dimensão não era apenas um símbolo de poder, era realmente a possibilidade de reverter todos os recursos disponíveis, incluindo a universidade e a cintura industrial e canalizá-los para a preparação defensiva da cidade: construção de trincheiras, preparação de casamatas, fortificação de determinados locais, etc. Neste contexto, o mais surpreendente foi a conceção, produção e emprego disseminado de viaturas civis convertidas em viaturas blindadas para uso pelos bombistas suicidas (SVBIED)⁴, bem como a transformação de pequenos *drones* comerciais em sistemas de ataque através de um dispositivo que permitia fazer o lançamento de uma granada explosiva de 40 mm contra tropas ou viaturas (UAS-W)⁵. A forma criativa como o EI integrou estas duas ferramentas não pode ser de todo menorizada pois revelou um muito bom conhecimento da manobra tática. A blindagem das viaturas usadas pelos bombistas suicidas aumentou a capacidade de estes chegarem com sucesso ao seu alvo, exigindo que a capacidade de defesa das pequenas unidades das ISF, incluindo as de polícia, tivesse armamento anticarro mais poderoso. O armamento ligeiro que estas forças dispunham não era suficiente para imobilizar, muito menos destruir, estes veículos. Estas viaturas foram usadas em

4 SVBIED – *Suicide Vehicle-born Improvised Explosive Device*.

5 UAS-W – *Unmanned Aerial System – Weaponized*.

operações ofensivas de pequena escala contra dispositivos defensivos das ISF. Uma primeira viatura explodia para abrir uma brecha, seguida imediatamente de uma outra que consolidava e expandia essa abertura para a penetração de outras viaturas que transportavam combatentes armados para o combate próximo.

O emparelhamento das SVBIED com os UAS-W causou surpresa às ISF e à coligação que as apoiava. O dispositivo era simples: o operador de um *drone* comercial vigiava uma determinada área – por exemplo, um pequeno bairro – pré-identificada como local de tropas das ISF e informava em tempo real uma SVBIED – oculta numa garagem ou num local abrigado – os alvos de oportunidade que surgiam, ou do melhor momento para atacar. O uso dos UAS-W permitiu ao EI ocupar inteligentemente a faixa desimpedida do espaço aéreo que vai, sensivelmente, até aos 300 metros. No Iraque e Afeganistão o controlo dos céus foi sempre total por parte das coligações lideradas pelos EUA, levando a assumir-se a todos os níveis que a ameaça, qualquer que ela fosse, nunca viria do ar. Os UAS-W introduziram uma ameaça que surgia, silenciosamente, do nada para lançar o pânico nas tropas apeadas. Muitas filmagens destes ataques eram postadas no Youtube e em redes sociais alimentando a propaganda do EI sobre a sua postura ofensiva bem como a sua “capacidade tecnológica” de fazer frente a quem tinha do seu lado os EUA.

A produção em série de sistemas que permitiam a acoplagem de um dispositivo para lançamento de granadas de 40mm a *drones* comerciais e o seu uso intensivo para informação e decisão em tempo real das operações, incluindo o guiamento de viaturas suicidas, vieram trazer, ainda que a uma escala reduzida, uma complexidade na resposta a esta nova dimensão de “armas combinadas”.

O uso das ISF no combate convencional para conquistar uma cidade exigiu treino e equipamento adequado. As ISF apenas tinham experiência de contrainsurreição, e por isso foi indispensável treiná-las e equipá-las. A coligação liderada pelos EUA lançou um programa de treino e equipamento para estas forças em que as cadeias de comando eram sujeitas a um *vetting* pelos americanos como condição para o seu treino e equipamento. Mas o combate não se deu apenas com a participação das ISF. Mais forças estiveram envolvidas exigindo uma cuidadosa e nem sempre possível unidade de esforço ou de coordenação. No combate para desalojar o EI da cidade Mossul operaram outras forças com destaque para forças Curdas, milícias xiitas, membros do Corpo da Guarda Republicana Iraniana, ou seja, um conjunto que misturava parceiros, unidades por procuração e organizações militares independentes, algumas delas a operar em zonas cinzentas do espectro da violência (King, 2021, p. 178).

Nagorno-Karabakh (2020)

O que importa destacar nesta guerra convencional de seis semanas, mais precisamente de 44 dias, é que foram usados pela primeira vez ao nível tático e numa escala significativa, UAS de reconhecimento e ataque capazes de influenciar decisivamente o combate terrestre. Se em 2016, em Mossul, se observou o uso incipiente e *ad hoc* da integração de UAS e forças de manobra, em 2021, na região do Nagorno-Karabakh, verificou-se o seu uso disseminado em sistemas sofisticados e por forças militares estatais. Pode-se afirmar que os dois principais protagonistas foram o *drone* de fabrico turco Baykar Bayraktar 2 (TB2) e o sistema de munição autónoma⁶ *Harop*, de fabrico israelita.

O uso de UAS há muito deixou de ser um exclusivo das forças armadas americanas. Hoje vários países fabricam os seus próprios sistemas, principalmente os de nível tático. A Turquia não é exceção e o TB2 tem sido um sucesso de vendas. Com uma envergadura de 12 metros e um comprimento de 6,5 metros, este UAS pode levar armamento até um peso de 150 quilos, de uma panóplia de armas guiadas por GPS, laser, radar ou infravermelhos (Henrotin, 2022).

O sistema de munição autónoma significa que esta pode procurar por alvos por diversas horas enquanto em voo para ataque a alvos previamente designados. Pode vaguear por uma área à espera que os alvos se revelem por si ou empenhar-se em tarefas deliberadas de busca e ataque (Nitschke, 2015). Na prática a munição combina as características de um míssil e de um UAS para localizar e atacar com precisão alvos estacionários ou em movimento, com prioridade para radares e sistemas antiaéreos. No caso do *Harop* este tem nove horas de autonomia de voo, um alcance de 1.000 km e uma velocidade máxima de 417 Km/h (Antal, 2021a, p. 64).

A combinação dos dois – munições autónomas e UAS táticos – revelou-se uma solução imbatível do ponto de vista do custo-eficácia, com os UAS a acrescentarem à sua capacidade original de vigilância a capacidade de ataque (Antal, 2021a). Embora o uso massivo de UAS de ataque tenha sido impressionante a todos os níveis, não é menos verdade que um dos momentos decisivos da guerra – a conquista da cidade de Shusha – foi feito em condições atmosféricas que impediram o uso destes UAS e qualquer apoio aéreo próximo, cabendo por isso às forças especiais do Azerbaijão a progressão pelas montanhas e a manobra de envolvimento que permitiu tomar de surpresa a cidade (Anglim, 2021, p. 24). Mas foi o conjunto de armas combinadas que garantiu a capacidade de manter o terreno conquistado face aos contra-ataques arménios (Spencer e Ghoorhoo, 2021).

6 O *Harop* não é mais do que um “*drone kamikase*”, ou seja, uma arma de ataque de oportunidade. A tradução à letra seria de sistema de munição vagabundo (*loitering munition system*).

Tal como o EI, a República do Azerbaijão usou deliberadamente as imagens recolhidas nos ataques dos seus *drones* e munições autónomas para propaganda, nas redes sociais, dos seus avanços militares e do carácter inequívoco de vitória que ia assumindo nos diferentes combates.

Alguns analistas têm chamado a atenção para a importância de olhar com atenção para esta guerra como um sinal do que pode ser um conflito armado entre Estados iguais no presente e futuro próximo. Um analista compara o impacto que esta guerra poderá ter na conceção de equipamentos e doutrina do futuro, com o que a Guerra do Yom Kippur, em 1973, teve quando influenciou a conceção americana para toda a Guerra Fria com a edificação da doutrina *Air Land Battle* e o desenvolvimento dos “*Big 5*” – o carro de combate *M1*, a viatura de combate de infantaria *Bradley*, os helicópteros *Apache* e *Black Hawk* e o sistema de defesa aérea *Patriot* (Antal, 2021b, p. 78).

Sugestões do Passado Recente

As duas décadas passadas confirmaram que a conflitualidade armada e a guerra continuam a ser uma realidade em muitas zonas do globo com consequências diretas e indiretas em muitas outras zonas do globo. A análise, ainda que superficial, permite reconhecer algumas tendências do futuro próximo da conflitualidade armada, algumas perenes outras a conquistar protagonismo por força da tecnologia existente.

A centralidade do espaço físico. Ainda que existam novos espaços onde decorrem ações com consequências lesivas para os Estados ou outros atores em conflito, como é o espaço virtual, é no meio das pessoas e onde elas vivem e interagem que se combate na procura de um resultado tão decisivo quanto possível. Foi assim em Cabul, em 2001 e em 2021, em Mossul ou nas cidades do sudeste da Ucrânia e da região de Nagorno-Karabakh. As cidades são os campos de batalha decisivos. Neles as unidades militares e as partes em conflito terão melhores probabilidades de sucesso se se organizarem de forma a complementarem-se, ou seja, integrando os diversos sistemas numa lógica de armas combinadas. Nesta matéria, nada de novo.

A complementaridade do espaço virtual. Muito provavelmente as operações no espaço virtual não serão suficientes para nenhuma das partes impor, decisivamente, a sua vontade. Mas serão espaços de moldagens às operações conduzidas no espaço físico. Desorganizar, anular e incapacitar estruturas de fornecimento de bens essenciais (eletricidade, água, comunicações), estruturas governamentais, postos de comando e controlo ou de armas antiaéreas cria condições ao sucesso no espaço físico. Mas este espaço também é de pressão e guerra psicológica como fez o EI no

Iraque ou, mais recentemente, a República do Azerbaijão durante a guerra com a Arménia.

A guerra por interposta entidade. Ou porque os objetivos políticos do Estado já não são suficientemente fortes para admitir baixas em combate, ou porque é necessário reforçar e partilhar esse esforço, ou porque se passa para uma fase de maior autonomização das forças do Estado apoiado, as potências continuarão a treinar, equipar e apoiar entidades estatais ou nãoestatais ou a contratar serviços especializados para cumprir tarefas militares. O termo anglo-saxónico é de *proxy war*⁷. Novos léxicos como a abordagem operacional do “*by-with-through*” não representam nada de novo.

O patrocínio de quem pode e sabe. As potências, qualquer que seja a sua dimensão, procuram testar e validar o hardware militar que vão desenvolvendo ou adaptando, bem como as doutrinas que os tornam mais ágeis e eficazes. Os conflitos levados a cabo por interpostas entidades servem também para isto mesmo: testar e validar equipamentos e doutrinas. O caso mais emblemático terá sido a Turquia a consolidar os seus UAS e a doutrina que os emprega através da República do Azerbaijão. No entanto importa destacar que este patrocínio não é só por si condição de sucesso: o investimento de 20 anos dos EUA e da OTAN no Afeganistão foram insuficientes. Também aqui, nada de novo.

O protagonismo dos sistemas autónomos. Nesta fase parece haver um predomínio dos sistemas autónomos aéreos, como foi o caso da munição *Harop*, mas a tendência evoluirá para sistemas terrestres. Tal como o *Harop* pode vagar à procura de alvos de oportunidade que cumpram os requisitos estabelecidos no seu *software* de reconhecimento, também sistemas terrestres armados autónomos, poderão vagar à procura de alvos ou manterem-se simplesmente numa posição desenfiaada à espera de serem ativados (Antal, 2019). A autonomização dos sistemas de armas em todos os domínios – aéreo, terrestre, marítimo, espacial e até no ciberespaço – parece ser a verdadeira imagem de marca do futuro da conflitualidade armada, inteiramente dependente do potencial que a Inteligência Artificial tem para oferecer.

A integração de sistemas tripulados e não-tripulados. É já uma realidade mesmo aos mais baixos escalões, com unidades de infantaria ou guarnições de viaturas blindadas a terem no seu portfolio sistemas aéreos não-tripulados. Mas a tendência pode evoluir para abordagens mais robustas como sejam o emparelhamento de uma viatura guarnecida com uma outra autónoma, ou remotamente operada, capaz de um reconhecimento avançado ou de uma abertura de brecha num dis-

7 Guerra por procuração.

positivo, tal como o EI usou as suas viaturas blindadas, mas guarnecidas com a vontade humana de um suicida. Ou ainda, por exemplo, uma unidade blindada cujo apoio aéreo é garantido por meios aéreos autónomos, remotamente operados ou num *mix* com meios guarnecidos por pilotos. Também nesta matéria existem soluções para todos os domínios – aéreo, terrestre, marítimo, espacial e até no ciberespaço. Também esta capacidade parece ser caracterizadora da conflitualidade futura.

Espaço aéreo ao alcance de todos. A conceção, construção e emprego de UAS de ataque permitiu que potências médias, como o Irão e a Turquia, aumentassem significativamente a sua capacidade aérea de ataque ao solo, o que seria impensável através do recurso às tradicionais aeronaves tripuladas. O espaço até aos 200-300 metros de altitude passou a estar repleto de pequenos UAS permitindo a quem os opera, obter informação em tempo real do “outro lado da colina”. É um espaço que passou a estar ao alcance de todos, tal como o EI demonstrou com o uso de *drones* civis no Iraque. Deste espaço podem vir ameaças reais às forças no terreno. Esta situação está a obrigar ao desenvolvimento de meios passivos e ativos de defesa de forma a aumentar a sobrevivência dos sistemas terrestres. Esta pequena porção do espaço aéreo passará, muito provavelmente, a ser fortemente disputada nos combates futuros.

Tecnologia acessível e à espera da melhor ideia. Muitas tecnologias, como a georreferenciação, a transmissão de voz, dados e imagem em tempo real, imagiologia térmica, entre muitas, estão disponíveis no mercado e oferecem um verdadeiro catálogo de capacidades que combinadas com inteligência e criatividade podem transformar-se em autênticos sistemas de armas com poder destruidor. O EI provou-o quando controlou a cidade de Mossul. Os meios estão disponíveis e à espera de quem os transforme numa ideia melhor.

Referências Bibliográficas

- Anglim, S. (2021). Azerbaijan's Victory – Winning In The 21st Century. *The British Army Review*, 181, pp. 18-27.
- Antal, J. (2021a). Lessons Learned: When Sensors are Shooters. Next Generation Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR). *European Security & Defence*, 4/2021, pp. 62-64.
- Antal, J. (2021b). The First War Won Primarily with Unmanned Systems. Lessons from the Second Nagorno-Karabakh War. *European Security & Defence*, pp. 76-78.
- Antal, J. (2019). Manned Unmanned Teaming for Ground Combat. *Military Technology*, pp. 46-48.
- Bērziņš, J. (2020). The Theory and Practice of New Generation Warfare: The Case of Ukraine and Syria. *Journal of Slavic Military Studies* [em linha], 33(3), pp. 355-380.
- Colombani, J.-M. (2001). We are all Americans. *Le Monde*, 12 November.
- Eisler, D. F. (2015). Blitzkrieg reconsidered? Assessing the importance of morale and unit cohesion in the 2008 Russia-Georgia war. *Defence Studies* [em linha] 15(3), pp. 254-272.
- Franks, T. (2004). *American Soldier*. Nova Iorque: HarpenCollins Publisher.
- Gordon, P. H. e Shapiro, J. (2004). *Allies at War*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Gressel, G. (2020). Military lessons from Nagorno-Karabakh: Reason for Europe to worry. *The European Council on Foreign Relations* [em linha], 24 November. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/military-lessons-from-nagorno-karabakh-reason-for-europe-to-worry/> [acedido em 9 de janeiro de 2022].
- Henrotin, J. (2022). Spécifications (Baykar BAyraktar TB2). *Défense & Sécurité Internationale*, pp. 106-107.
- Johnson, R. F. (2020). The Donbas Conflict and the Future of Armoured Warfare. *European Security & Defence*, pp. 33-35.
- Joint Forces Quarterly (JFQ) Staff (2018). An Interview with Joseph L. Votel. *Joint Forces Quarterly*, 89, (2nd Quarter), pp. 34-39.
- Karber, P. e Thibeault, J. (2016). Russia's New-Generation Warfare. *Army*, pp. 60-64.
- King, A. (2021). *Urban Warfare in the Twenty-first Century*. Cambridge: Polity Press.
- Krauthammer, C. (2001). War of Choice, Wars of Necessity. *Time*, 5 November.
- Nitschke, S. (2015). Birds of Death. Loitering munitions expected do increase firepower. *Naval Forces*, pp. 23-27.
- Rumsfeld, D. (2002). Transforming the military. *Foreign Affairs*, 81(3), pp. 20-32.

- Spencer, J. e Ghoorhoo, H. (2021). The Battle of Shusha city and the missed lessons of the 2020 Nagorno-Karabakh war. *The Modern War Institute* [em linha], West Point. Disponível em: <https://mwi.usma.edu/the-battle-of-shusha-city-and-the-missed-lessons-of-the-2020-nagorno-karabakh-war/> [acedido em 9 de janeiro de 2022].
- Tomé, L. (2015). The “Islamic State”: trajectory and reach a year after its self-proclamation as a “Caliphate”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 6(1), pp. 116-139. [em linha] Disponível em: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1754/1/en_vol6_n1_art8.pdf [acedido em 31 de janeiro de 2022].
- United Nations Security Council (1999). *Resolution 1244, S/RES/1244*. Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999. [em linha] Disponível em: https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/Res1244ENG.pdf [acedido em 31 de janeiro de 2022].
- Vendil Pallin, C. e Westerlund, F. (2009). Russia’s war in Georgia: Lessons and consequences. *Small Wars and Insurgencies* [em linha], 20(2), pp. 400-424.
- Votel, J. L. e Keravuori, E. R. (2018). The By-With-Through Operational Approach. *Joint Forces Quarterly*, 89 (2nd Quarter), pp. 40-47.

A Guerra Travada na Comunicação Social: a Influência da Opinião Pública na Tomada de Decisões Relativas ao Uso da Força

Maria de Assunção do Vale Pereira

Professora Auxiliar da Escola de Direito da Universidade do Minho e Investigadora do JusGov Centro de Investigação em Justiça e Governação. Doutorada em Direito, Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho. Leciona aulas teóricas e teórico-práticas nas unidades curriculares de Direito Internacional Público (licenciaturas), Direito Internacional Humanitário (Mestrado) e Prevenção de Conflitos e Manutenção da Paz (Mestrado). Membro originário da Sociedade Portuguesa de Direito Internacional e Vice-Presidente da Mesa da Assembleia Geral. Membro da International Law Association. Autora de várias referências monográficas e periódicas no âmbito do Direito Internacional Público e Direito Internacional Humanitário.

Rui Garrido

Professor Auxiliar na Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Investigador no Centro de Investigação em Justiça e Governação da Universidade do Minho. Doutorado em Estudos Africanos pelo ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2585-2571>

Resumo

A opinião pública é cada vez mais um fator a ter em consideração na tomada de decisões nos conflitos armados. A mobilização da opinião pública não é um fenómeno recente, mas a sua importância para as políticas adotadas pelos Estados assume maior relevância a partir de 1991, na Guerra do Iraque. Procurando mapear os principais debates sobre a influência da comunicação social na definição das agendas políticas dos Estados, este artigo destaca as principais áreas em que há uma relação estreita entre comunicação social, opinião pública e o processo de decisão no uso da força.

Palavras-chave: Opinião Pública; Conflito Armado; Tomada de Decisões; Efeito CNN; Efeito *Al Jazeera*.

Abstract

The War Fought in the Media: the Influence of the Public Opinion in the Decision-Making Relating the Use of Force

Public opinion is increasingly a factor to be considered in decision-making in armed conflicts. The mobilisation of public opinion is not a recent phenomenon, but its importance to the policies adopted by states has its beginning in the Iraq War of 1991. Seeking to map the main debates on the influence of the media in the definition of states' political agendas, this article highlights the main areas in which there is a close relationship between social communication, public opinion, and the decision-making process in the use of force.

Keywords: *Public Opinion; Armed Conflict; Decision Making; CNN Effect; Al Jazeera Effect.*

Artigo recebido: 18.03.2022

Aprovado: 20.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.03>

Introdução

Apesar de o conceito de opinião pública não ser fácil de apurar, tendo em conta que pode ter contornos diferentes em contextos diversos, podemos atender ao sentido das palavras que compõem a expressão. Assim, a etimologia latina da palavra ‘opinião’ remonta a *opinari*, que quer dizer “conjeturar, entender que”; por seu lado, o termo ‘pública’ pode ser entendido em diferentes sentidos. De qualquer modo, poderemos dizer, que a opinião pública “é feita de cognições de estatuto duvidoso em termos de verdade [porque não equivalem necessariamente a conhecimentos], transmitidas e recebidas por recetores a partir de emissores, e sobre temas de interesse comum aos recetores e aos emissores”¹.

Independentemente das questões que possam ser suscitadas em torno do conceito, há, certamente, uma consciência generalizada de que a opinião pública – no sentido comum da expressão – é um fator relevante na tomada de decisões políticas, que surge pela época do liberalismo². E a verdade é que, no século XIX, mais precisamente em 1821, Charles Maurice de Talleyrand-Périgord afirmava, em discurso na *Chambre des Pairs*: “Sei onde há mais sabedoria do que a encontrada em Napoleão, Voltaire ou todos os ministros presentes e futuros – na opinião pública”³.

Obviamente, para que a opinião pública possa ter esse papel – ou, em última análise, para que possa existir – é necessário que a população tenha acesso a informação e haja liberdade de expressão, o que, à partida, está garantido nos Estados democráticos, que se guiam pela *rule of law*. Todavia, já nos parece questionável que se possa falar, em sentido próprio, de opinião pública, *verbi gratia*, na Coreia do Norte. Percebe-se, por isso, a importância da comunicação social para a formação

1 Cf. Jean Baechler, “Qu’est-ce que l’opinion publique?”, in François d’Orcival (dir.), *Opinion publique et crise de la démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2019, pp. 17-18.

2 Segundo Bobillo, três fatores conduzem a que só se possa falar de opinião pública a partir de então: por um lado, na sociedade anterior não se poderia falar de interesse geral, atenta a sua fragmentação em grêmios e corporações; por outro lado, o processo de laicização da sociedade conduz a que haja opiniões que podem ser debatidas sem chocar com entendimentos dogmáticos; por fim, torna-se necessário a regulamentação jurídica das liberdades – e nomeadamente da liberdade de expressão – para que se possa formar e manifestar uma opinião pública, o que só com o liberalismo acontece. Cf. Francisco J. Bobillo, “La opinión pública”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 58, Octubre-Diciembre, 1987, p. 46.

E mesmo Philippe Contamine, num texto com o título “Naissance médiévale de l’opinion publique”, afirma: “É admitido que em França e na Europa esclarecida é apenas a partir de meados do século XVIII que uma autêntica opinião pública é perceptível”, in François d’Orcival (dir.), *Opinion publique et crise de la démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2019, p. 61.

3 *Hoyt’s New Cyclopedia Of Practical Quotations* (1922), p. 570, disponível em <https://quotepark.com/quotes/1776741-charles-maurice-de-talleyrand-perigord-i-know-where-there-is-more-wisdom-than-is-found-in/> [23/04/2016].

da opinião pública, uma vez que é através dela que a população dos diferentes países tem acesso à informação.

E, visando neste trabalho tratar da relação da opinião pública com o uso da força, pode dizer-se que a referida importância começou por revelar-se na Guerra da Crimeia (1853-1856). Tendo o *The Times* enviado um correspondente de guerra para cobrir o acontecimento, verificou-se um aumento exponencial das vendas do referido diário, uma vez que o povo britânico tinha os seus soldados em combate e queria conhecer a evolução da situação. Obviamente, o aumento de receita gerada conduziu a que, sempre que deflagrasse um conflito armado, os jornais – e depois outros meios de comunicação social que foram surgindo –, em especial dos países envolvidos, passassem a enviar jornalistas para fazer a cobertura da situação⁴. O estatuto desses jornalistas e a proteção que lhes é devida está consagrada no Direito Internacional Humanitário (DIH), ainda que não se faça uma definição do que se entende por jornalista, nem tampouco se caracterize estes civis no cenário das hostilidades⁵.

Atualmente, sabendo-se que, a nível internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas – constituído por 15 membros – é o órgão com principal responsabilidade em matéria de paz e segurança⁶, o reconhecimento da importância da opinião pública nesse contexto levou o então secretário-geral da organização,

4 Para uma breve resenha dos antecedentes históricos na matéria, veja-se Gonzalo Jar Couselo, actualizado por Joaquín López Sánchez, “Periodistas y guerra: una perspectiva desde el derecho internacional humanitario”, in *Derecho Internacional Humanitario*, José Luis Rodríguez-Villanueva y Prieto e Joaquín López Sánchez (coord.), 3.ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 883-886.

5 O Direito Internacional Humanitário (DIH) distingue dois tipos de jornalistas nos conflitos armados, sem, contudo, nunca os definir em termos rigorosos. Os dois estatutos presentes no DIH são: o Correspondente de Guerra, previsto nas II e III Convenções de Genebra (CG) de 1949 – respetivamente no Artigo 13.º, n.º 4 (II CG) e no Artigo 3.º A, n.º 4 (III CG) – e aos quais é devido o estatuto de Prisioneiro de Guerra em caso de captura por força armada inimiga; e o Jornalista Independente ou Unilateral, enquadrados no Artigo 79.º do I Protocolo Adicional (PA) às Convenções de Genebra de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados, de 1977 (I PA). Aliás, refira-se que é o I PA o primeiro e único instrumento jurídico do DIH a fazer menção expressa à proteção dos jornalistas em conflito armado, em artigo e capítulo próprio. Neste sentido, veja-se Abass, Abou, “Protection of Journalists under Human Rights and International Humanitarian Law. Global perspectives and Arab World realities”, *Al Jazeera Journalism Review*, às 15:31, de 7 de dezembro, Al Jazeera Media Institute, disponível online em <https://institute.aljazeera.net/en/ajr/article/1533>; Gonzalo Jar Couselo, “Periodistas y guerra...”, *cit.*; Pereira, Maria de Assunção do Vale, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014; Suárez Serrano, Chema, *Periodismo Y Derecho Internacional Humanitario. Un análisis para el siglo 21*, Dykinson S.L., Madrid, 2017; Garrido, Rui, “Reflexões sobre a criação de um emblema distintivo para os jornalistas em conflito armado”, in *Revista Jurídica Portuguesa*, 23, 2018.

6 Nesse sentido, veja-se o Art.º 24.º, n.º 1, da Carta das Nações Unidas.

Boutros-Ghali, a afirmar que “a televisão, com o seu impacto na opinião pública e, em consequência, influência nos decisores políticos, afeta o trabalho das Nações Unidas como um 16.º membro do Conselho de Segurança”⁷.

1. Jornalistas e opinião pública: como a comunicação social molda a política internacional dos Estados

A presença de jornalistas em conflitos armados remonta, até onde a história nos mostra, ao conflito da Guerra da Crimeia (1853-1856) e à cobertura que foi feita desse conflito por *Sir* William Howard Russell, considerado o primeiro correspondente de guerra. *Sir* Russell esteve presente neste conflito, inclusive durante o cerco de Sevastopol (entre 1854/1955), produzindo as primeiras notícias de um conflito armado. O sucesso desta jornada foi essencial para que, nos anos que se seguiram, todos os meios de comunicação procurassem ter uma presença nos vários conflitos armados. Esta presença impôs uma preocupação por parte dos Estados em conflito, uma vez que colocavam civis no centro das hostilidades. Por seu turno, o DIH foi procurando conferir alguma proteção a estas pessoas à medida que as várias convenções foram sendo adotadas na primeira metade do século XX.

Como já referimos anteriormente, o DIH distingue, mas não define, duas categorias de jornalistas presentes em cenário de conflito armado. Situação semelhante encontramos no direito internacional dos direitos humanos, sendo que, nestes casos, os vários mecanismos têm procurado colmatar esta lacuna através de documentos e outros instrumentos de *soft law*⁸. No entanto, a Assembleia Geral das Nações Unidas debateu, em 1970, um projeto de convenção internacional dos jornalistas em conflitos armados, o qual, de acordo com o seu Artigo 2.º, alínea a), definia estes profissionais da seguinte forma:

“The word ‘journalist’ shall mean any correspondent, reporter, photographer, and their technical film, radio, and television assistants who are ordinarily engaged in any of these activities as their principal occupation and who, in countries where such activities are assigned their particular status by virtue of laws, regulation or, in default thereof, recognized practices, have the statues (by virtue of the said laws, regulations or practices)”⁹.

7 UN Press Release PI/978, 21 November 1996, disponível *online* em <https://www.un.org/press/en/1996/19961121.pi978.html> [13.11.2021].

8 Parmar, Sejar, “The International human rights protection of journalists”, in Onur Adreotti (ed), *Journalism at Risk. Threats, challenges and perspectives*, Council of Europe, 2015.

9 A/9643 – Human Rights in Armed Conflicts: Protection of Journalists Engaged in Dangerous Missions in Areas of Armed Conflict, 22 de julho de 1974.

Abou Abass propõe uma definição simplificada de jornalistas, definidos como,

“Men and women who present information as news to the audiences of newspapers, magazines, radio, television stations and the Internet. Journalists include all media workers and support staff, as well as community media workers and ‘citizen journalists’ when they momentarily play that role”¹⁰.

Esta proposta de definição conceptual de jornalista é suficientemente abrangente para incluir os jornalistas acreditados enquanto tal, mas também os demais civis que se ocupam na produção e transmissão de notícias, mas cuja atividade principal pode não ser o jornalismo. Se atendermos às dinâmicas atuais de digitalização e facilidade de acesso a um telemóvel dotado de uma câmara fotográfica e ligação à internet, percebemos o quão premente se torna a proteção destes civis. Por outro lado, esta situação torna-os particularmente vulneráveis, uma vez que a informação produzida – sendo, não raras vezes, a única fonte de informação – pode ser prejudicial aos interesses de uma das partes e despoletar uma reação mais violenta contra estes civis.

1.1. O Efeito CNN na definição de uma agenda política

A expressão “Guerra em Direto” está intimamente ligada a uma cadeia de comunicação que, ainda hoje, goza de uma grande reputação mundial. A CNN foi a primeira estação de televisão do mundo a fazer a transmissão, em direto, das hostilidades na Guerra do Golfo, em 1991. Piers Robinson destaca que várias atrocidades da década de 90 do século XX potenciaram que a comunicação social fosse um ator cada vez mais relevante na tomada de decisões. Em particular, destaca o conflito no Iraque, em 1991, e a crise na Somália, em 1992, como eventos que catapultam a CNN, em particular, para um papel de grande relevância em matéria de política externa.¹¹ Em particular, o efeito CNN parte dos cenários de atrocidades e violência, que despertam uma reação emocional na opinião pública. Tanto a intervenção americana no Iraque (1991) e a mobilização de tropas na Somália (1992) foram amplamente noticiadas pela CNN, que gerou uma comoção e resposta americanas. Aliás, refira-se que este efeito tem como força motriz uma catástrofe huma-

10 Abass, Abou, “Protection of Journalists under Human Rights and International Humanitarian Law...”, *cit.*

11 Robinson, Piers, “Media as a Driving Force in international Politics: The CNN Effect and Related Debates”, *E-International Relations*, 17 de setembro de 2013, disponível online em <https://www.e-ir.info/2013/09/17/media-as-a-driving-force-in-international-politics-the-cnn-effect-and-related-debates/> [22.02.2022].

nitária, uma vez que será a veiculação desta situação que gerará uma reação da opinião pública¹².

O *efeito CNN* reporta-se a uma teoria advogando que a cobertura de eventos, tais como os conflitos armados, mas sobretudo o sofrimento das populações civis durante um conflito, tem uma influência significativa nas agendas de política externa dos Estados. Os meios de comunicação atuam, desta forma, como um mecanismo que molda a opinião pública, que por sua vez vai pressionar os Estados para uma determinada ação ou resposta. De acordo com Kaouthar Banabid, o *efeito CNN* apresenta duas características fundamentais: 1) a cadeia televisiva é independente e tem a capacidade de definição de uma agenda própria; 2) tem a capacidade de gerar respostas nos decisores políticos¹³.

Os debates entre os académicos, no início do milénio, giravam em torno da agenda mediática e de quem detinha poder sobre quem. Por outras palavras, sendo certo que o *efeito CNN* nasceu com a Guerra do Iraque (1991) e teve um impacto mensurável na política externa americana, por outro lado, anos mais tarde, o debate recentrou-se na influência mútua entre os canais de televisão e os decisores políticos. Como aponta Robinson, face a uma crise humanitária, se se reconhece aos jornalistas a capacidade para o estabelecimento de uma agenda mediática, então o *efeito CNN* será verificável nas opções de política externa que serão tomadas¹⁴. Por outro lado, na invasão Americana do Iraque, em 2003, houve uma instrumentalização da comunicação social para que passasse a narrativa de que havia um fator de força maior para a legitimação da tomada da decisão de intervir em solo iraquiano. Neste caso, a alegada existência de armas de destruição em massa, as quais ameaçariam a segurança internacional. Ao longo da intervenção, as alegadas armas nunca foram encontradas e a narrativa alterou-se para a libertação do povo iraquiano da tirania de Sadam Hussein. Neste caso concreto, não se verifica este *efeito CNN*, uma vez que a agenda mediática era definida pela Administração Americana e vertia sob a comunicação social, que a difundia acriticamente. Refira-se que esta foi uma estratégia muito bem conseguida pela Administração Bush, que demonstra a compreensão dos decisores políticos do poder da comunicação social. Esta narrativa salvífica teria sido um sucesso, caso não tivesse entrado em jogo outro ator muito relevante: a *Al Jazeera*.

12 Robinson, Piers, "Media as a Driving Force in international Politics:...", *cit.*

13 Benabid, Kaouthat, "What is the CNN Effect and why is it relevant today?" *Al Jazeera Media Institute*, 22 de fevereiro de 2022, disponível online em <https://institute.aljazeera.net/en/ajr/article/1365> [24.02.2022].

14 Robinson, Piers, "The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention", Londres, Routledge, 2002.

1.2. O Efeito *Al Jazeera* e a transformação da política externa

A *Al Jazeera* é um canal de informação com sede em Doha (Qatar), que começou a operar em 1995. Esta cadeia de notícias rapidamente conquistou uma confiança entre as audiências, primeiramente no Médio Oriente, mas depois no resto do mundo. O sucesso da *Al Jazeera* no mundo árabe, na opinião do professor da American University of Beirute, Rami Khouri, reside no facto de esta cadeia de televisão ter permitido aos cidadãos de Estados árabes autoritários

“the capacity to live as a full human being, able to speak one’s mind, hear a variety of other people’s views, learn about the world as it actually is, debate ideas, experience new cultural expressions, and question in public how one’s society was developing and being managed”¹⁵.

A *Al Jazeera* foi, desta forma, tornando-se cada vez mais relevante na política internacional, quer no caso da política do Golfo, quer também mundial. A *Al Jazeera* tornou-se uma forte engrenagem na redefinição da política mundial.¹⁶ Para Rasha El-Ibiary, a *Al Jazeera* é parte de uma estratégia de sobrevivência do Qatar, sendo integrante da sua estratégia de diplomacia para uma política liberal de maior transparência e participação da sociedade civil¹⁷.

Este posicionamento internacional do Estado do Qatar comporta uma dimensão de projeção de poder na região do Golfo Pérsico, assim como uma estratégia de defesa face a vizinhos em conflito – se pensarmos que o Qatar se encontra entre a Arábia Saudita e o Irão – mas também e além-fronteiras, na redefinição das políticas dos outros Estados – interna ou externa – pressionados pela sua opinião pública. No caso das ditas *Primaveras Árabes*, que varreram o norte de África em 2011, a

15 Khouri, Rami, “Why is critical to focus on Al Jazeera”, *The Jordan Times*, 6 de julho de 2017, disponível online em <http://jordantimes.com/opinion/rami-g-khouri/why-it-critical-focus-al-jazeera> [14.02.2022].

16 Seib, Philip, *The Al Jazeera Effect. How the news global media are reshaping world politics*, Virginia, Potomac, 2008. Ainda a este respeito, veja-se a relevância que a *Al Jazeera* teve na chamada “Crise do Golfo”, no qual uma coligação de Estados árabes, liberados pela Arábia Saudita, fez um bloqueio ao Qatar. Dentre as várias exigências que foram feitas ao Estado Qatari encontrava-se o término da transmissão em árabe e para o mundo árabe da emissão da *Al Jazeera*, e em último rácio o encerramento da cadeia de televisão. Esta posição saudita é demonstrativa do poder da comunicação, de mudar mentalidade e conquistar corações, que ameaça as lideranças autocráticas. Ver, por exemplo, Khouri, Rami, “The GCC crisis: Draconian demands and juvenile politics”, *Al Jazeera*, 23 de junho 2017, disponível online em <https://www.aljazeera.com/opinions/2017/6/23/the-gcc-crisis-draconian-demands-and-juvenile-politics> [14.02.2022].

17 El-Ibiary, Rasha, “Questioning the Al-Jazeera Effect: Analysis of Al-Qaeda’s media strategy and its relationship with Al-Jazeera”, in *Global Media and Communication*, vol. 7, n.º 3, 2011, pp. 199-204, disponível em <https://doi.org/10.1177/1742766511427479>

Al Jazeera foi decisiva para a vitalidade e mobilização das pessoas em protesto, mas também para a sua propagação em outras latitudes do mundo árabe.¹⁸

A 2 de março de 2011, a então secretária de Estado norte-americana, Hillary Clinton, no Comité Americano de Política Externa referiu que a *Al Jazeera* estava a ganhar a guerra da informação nos Estados Unidos da América. Clinton expressou essa opinião referindo que:

“Al Jazeera has been the leader in that [it is] literally changing people’s minds and attitudes. And like it or hate it, it is really effective... In fact viewership of Al Jazeera is going up in the United States because it’s real news. You may not agree with it, but you feel like you’re getting real news around the clock instead of a million commercials and, you know, arguments between talking heads and the kind of stuff that we do on our news which, you know, is not particularly informative to us, let alone foreigners¹⁹”.

A posição de Clinton é categórica. Os Estados Unidos estavam a perder a “guerra da informação” no mundo e as consequências dessa perda traduziam-se numa perda de liderança americana. O *efeito Al Jazeera* – no caso da conflitualidade armada – traduz-se exatamente nesta mudança de perceção sobre o papel dos atores envolvidos.

A narrativa dominante americana, veiculada sobretudo pela *CNN* e que concentrava em si a única fonte de informação credível, foi completamente desmontada pela *Al Jazeera*. Em 2003, na invasão americana ao Iraque, a *Al Jazeera* mostrou o que as televisões ocidentais não mostravam: as mortes e os feridos entre a população civil, os militares feridos e prisioneiros de guerra americanos. Na opinião de Carlos Santos Pereira:

“A *Al Jazeera* repetia assim a proeza já assinalada no Afeganistão – contar a história de uma guerra do lado do inimigo, e arrasando de vez a fábula da guerra “limpa” e cirúrgica. A cadeia do Qatar rompia uma vez mais o domínio absoluto dos *media* ocidentais nos últimos anos, falhando o grande “show” mediático da guerra. A ponto de merecer uma intervenção indignada de Colin Powell, que atacou duramente a *Al Jazeera*, acusando-a de “falta de objectividade” e de “tomar claramente partido” na cobertura do conflito²⁰”.

18 Miles, Hugh, “The Al Jazeera Effect. The inside story of Egypt’s TV wars and how Saudi Arabia could be next”, *Foreign Policy*, 9 de fevereiro de 2011, disponível *online* em <https://foreignpolicy.com/2011/02/09/the-al-jazeera-effect-2/> [12.02.2022].

19 Tharoor, Ishaan, “Clinton Applauds Al Jazeera, Rools Eyes at U.S: Media”, *TIME*, 3 de março de 2011, disponível *online* em <https://world.time.com/2011/03/03/clinton-applauds-al-jazeera-rolls-eyes-at-u-s-media/> [13.01.2021].

20 Pereira, Carlos Santos, *Guerras da Informação: Militares e Media em Cenário de Crise*, Lisboa, Tribuna, 2005, pp. 264-265.

Esta ousadia da cadeia do Qatar teria um custo elevado, não apenas na crítica constante das lideranças americanas, mas também no bombardeamento do lugar onde o repórter da *Al Jazeera* fazia a transmissão em direto da entrada das tropas americanas em Bagdade.

2. A atuação dos poderes públicos em matéria de uso da força armada face à consciencialização da relevância da opinião pública

A propósito da questão referida no título deste ponto, podemos dizer que a atuação dos poderes públicos não tem sido uniforme. Digamos que se, por um lado, há casos em que os poderes públicos se esforçam por usar a opinião pública a seu favor, procurando que esta apoie o esforço de guerra em que estão empenhados – o que pode levar a que haja uma distorção dos factos que chegam aos jornalistas –, por outro, encontramos fundamentalmente um esforço para que a opinião pública não tome conhecimento do que se passa no terreno. Vamos referir estas situações.

Atente-se em que, especialmente no final da década de 80 do séc. XX, e também por força das novas tecnologias no âmbito da comunicação social, que permite divulgação de imagens marcantes praticamente em simultâneo com os acontecimentos – como em relação aos acontecimentos na Praça de Tiananmen ou à queda do Muro de Berlim, em 1989 –, começa a questionar-se em que medida a omnipresença dos media tem impacto sobre os governos, em particular, em matéria de política externa²¹.

2.1. Casos em que os poderes públicos se esforçam por usar a opinião pública a seu favor

Atento o impacto do que é divulgado pelos media – em particular, o que é divulgado por via de imagens – não surpreende que os poderes públicos pretendam usar esses meios em seu favor.

É assim que a intervenção dos Estados Unidos e seus aliados no Iraque, em 1991, – quando havia uma quase euforia acerca do funcionamento das instituições internacionais por força do fim do bloqueio existente durante a Guerra Fria –, se torna a *primeira guerra em direto*, em que os Estados Unidos se afirmaram como libertadores do Kuwait, assim como do povo curdo, perseguido por Saddam Hussein.

Um caso em que este uso dos media foi usado de forma manifesta para conseguir o apoio da opinião pública foi o da chamada intervenção da NATO no

21 Cf. Robinson, Piers, “The CNN effect: can the news media drive foreign policy?” *Review of International Studies*, vol. 25, 1999, p. 301.

Kosovo²². Todavia, neste caso, a necessidade de conseguir o apoio da opinião pública levou sobretudo a desinformação – ou, dito de outro modo, a uma manipulação da informação. A importância dada à comunicação social no caso da intervenção da NATO no Kosovo (ou, melhor dito, na Sérvia que foi onde os ataques maioritariamente se verificaram) foi manifesta. Como afirma Jar Consuelo, “[p]ara este conflito, foram enviados mais correspondentes do que nunca – 2.700 acompanhando as forças da NATO (...) – dotados dos meios de transmissão mais sofisticados”. Todavia, mau grado os *briefings* diários em Bruxelas e as frequentes conferências de imprensa, “[o] Kosovo acabou por ser a operação mais secreta que pode recordar-se”, uma vez que “nos davam montões de dados, mas nenhuma informação”²³.

A verdade é que toda a informação transmitida passava a ideia de uma guerra entre bons (albaneses kosovares) e maus (sérvios), como interessava à NATO, cuja intervenção foi feita claramente em favor dos primeiros. A verdade é que praticamente tudo o que era transmitido baseava-se em informações prestadas pela NATO, ao ponto de Jamie Shéa, porta-voz da NATO, ter manifestado algum desconforto quando é perguntado por um jornalista do *Le Monde* sobre esse seu papel de *moutonnier*²⁴, ao afirmar:

“Não gostaria de generalizar: não fiz uma acusação global. Simplesmente pretendi assinalar que, neste género de situações, em que 400 jornalistas estão encerrados num local fechado, há o perigo de que esses jornalistas sejam excessivamente dependentes de uma só fonte de informação. Fiquei um pouco incomodado por estar na situação em que os jornalistas, que não podem estar no terreno do Kosovo, vissem em mim uma espécie de fonte universal, de ser omnisciente. Os jornalistas investiram demasiado na minha pessoa, e isso não é são (...)”²⁵.

22 E se dizemos ‘chamada’ é porque a designação não parece ser correta, atendendo a que a boa parte dos autores questione “se a OTAN operou realmente institucionalmente, ou se, pelo contrário, a intervenção foi de alguns Estados-membros com base num acordo *ad hoc* autónomo de atuarem através da utilização das estruturas de decisão e operativas da Aliança”, concluindo muitos deles que “parece que tal intervenção não pode senão ser gerida pelos Estados através de acordos autónomos, não se reconduzindo ao quadro institucional, em sentido estrito, da Organização, ainda que utilizando a estrutura militar e operativa da mesma”, Picone, Paulo, “La ‘Guerra de Kosovo’ e il diritto internazionale generale”, *RivDI*, Vol. 83, 2000, p. 317 e 321. Por outro lado, “o facto de o essencial das operações militares ter ocorrido a cerca de 600 km a norte do Kosovo não abona em favor da ideia de que o objectivo era de fazer cessar os ataques sérvios aos albaneses no Kosovo”, Maria de Assunção do Vale Pereira, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 720.

23 Gonzalo Jar Couselo (actualizado por Joaquín López Sánchez), “Periodistas y guerra: una perspectiva desde el derecho internacional humanitario”, *cit.*, p. 894.

24 Palavra usada na fonte em causa, que significa pastor de ovelhas.

25 Serge Halimi e Dominique Vidal, *L’opinion, ça se travaille... Les médias, l’OTAN et la guerre du Kosovo*, *cit. apud* Maria de Assunção do Vale Pereira, “Jornalistas em conflitos armados: Prote-

Este caso serve para demonstrar a necessidade de uma avaliação crítica do que é divulgado pelos media, pois se é verdade que há jornalistas que, desvirtuando o seu dever, distorcem as notícias num ou noutro sentido segundo os seus interesses ou convicções, há também situações em que os dados que lhes são transmitidos chegam já manipulados²⁶.

2.2. Casos em que se verifica um esforço para que a opinião pública não tome conhecimento do que se passa no terreno

A situação referida ocorre muitas vezes nos casos em que há consciência de que a opinião pública não compreende a razão do envolvimento num determinado conflito armado e tem até dificuldade em determinar o local onde o mesmo está a ser travado ou não consegue todo localizá-lo. Quando isso acontece, há, como se percebe, uma clara dificuldade em aceitar que os seus filhos possam ser mortos nesse conflito ou que fiquem com lesões graves para toda a vida.

Esta incompreensão da opinião pública tem grande influência, ou é mesmo um fator decisivo, nas opções acerca de como travar os conflitos. Ou seja, os poderes públicos tendem a usar a força nos conflitos em que os respetivos Estados estão envolvidos – ou mesmo fora deles, como se vem verificando – de forma que haja o menor número de feridos ou mortos nas duas forças armadas, o que se traduz na escolha de quem participa nesse uso da força, bem como nos meios escolhidos para o efeito.

2.2.1. A escolha de quem participa diretamente nas hostilidades

A este propósito cabe referir a tendência verificada para os Estados contratarem empresas militares privadas, em quem delegam o seu poder soberano de usar a força ou ‘fazer a guerra’, o que conduz a que quem combate no teatro de operações não sejam membros das suas forças armadas, mas agentes dessas empresas. Na verdade é muito mais fácil a opinião pública ‘digerir’ mortes e ferimentos desses agentes do que de pessoal das suas forças armadas, mesmo que sejam nacionais do seu Estado, porque afinal eles é que se empregaram nessas empresas.

ção e responsabilização”, em *Estudos em Comemoração do Vigésimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Mário Ferreira Monte *et al.* (org.), Coimbra, Edições Almedina, 2014, p. 460.

26 Para uma análise da intervenção no Kosovo, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, *cit.*, pp. 703-780.

Assim, e mau grado as múltiplas questões, jurídicas ou de outra natureza, que o exercício de funções inerentes ao Estado por empresas privadas possa suscitar²⁷, muitas vezes os Estados preferem delas socorrer-se para evitar reações da opinião pública. Nesse sentido são bem conhecidas empresas como, a título de exemplo, a americana que começou por chamar-se Blackwater e assume hoje a designação de Academi; ou o Securicor Grupo 4 (ou G4S), uma multinacional, sediada no Reino Unido; ou ainda o Grupo Wagner, de origem russa.

De entre as muitas questões que podem colocar-se quanto à forma como os conflitos são travados pelos agentes destas empresas, pode referir-se que não há qualquer garantia de que os mesmos conheçam as normas de DIH ou mesmo os seus princípios fundamentais, o que não acontece com os membros das forças armadas estatais. Quanto a estes, há mesmo o dever do comandante de assegurar que aqueles que combatem sob o seu comando conheçam as normas e princípios referidos, como decorre do n.º 2 do Art.º 87.º do I Protocolo Adicional²⁸, onde se lê: “A fim de impedir que sejam cometidas infrações e de as reprimir, as Altas Partes Contratantes e as Partes no conflito devem exigir que os comandantes, consoante o seu nível de responsabilidade, se certifiquem de que os membros das forças armadas colocadas sob o seu comando conheçam as suas obrigações nos termos das Convenções e do presente Protocolo”. Ora, como é óbvio, o desconhecimento das normas e princípios que regulam a sua atuação em conflito armado²⁹ contribuirá seguramente para que os mesmos sejam violados.

Um outro problema não despreciando que se põe em relação aos conflitos travados por estas empresas é o de determinar se as mesmas têm interesse no fim do conflito. Efetivamente, são criadas sob a forma de empresa, ou seja, de uma entidade que visa o lucro, pelo que objetivo de maximização do lucro leva a que o interesse seja em manter a atividade.

27 Questões relativas, *inter alia*, ao estatuto dos agentes dessas empresas, à sua responsabilização por ilícitos graves cometidos no decurso do conflito, ou à responsabilização do Estado contratante por tais ilícito. Acerca dessas questões, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, cit., pp. 262- 287.

28 Este protocolo, adotado em 1977, é o Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, 1977.

29 Face às dúvidas que surgiram acerca da aplicabilidade do DIH a estes agentes, o Comité Internacional da Cruz Vermelha esclareceu: “o direito internacional humanitário regula, em situações de conflito armado, tanto as atividades do pessoal dessas empresas como a responsabilidade dos Estados que as contratam”. Cf. CICV, *Privatization of War. Outsourcing of militar tasks*, 23 de maio de 2006, disponível em <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/feature/2006/privatisation-war-230506.htm> [13.01.2022].

2.2.2. A escolha dos meios de combate

Sendo certo que nos vamos referir a meios de combate que podem ser também usados por agentes das EMP, a questão que se coloca ao tratar do esforço desenvolvido pelos poderes públicos para evitar as baixas dos membros das suas forças armadas, ou mesmo para que a opinião pública não tome conhecimento do que se passa no terreno, passa pela eleição de meios de combate que permitam aos membros das suas forças armadas saírem incólumes dos combates.

Para tanto, verifica-se um recurso crescente, em especial desde o fim da Guerra Fria aos *drones*. Sendo certo que os *drones* são tão só e apenas veículos aéreos não tripulados – *Unmanned Combat Aerial Vehicles*, ou UCAV –, o que, por si só, pode ter os mais variados usos e não ser, portanto, um meio de combate. Vale isto por dizer que o *drone* não pode ser, por si mesmo, considerado uma arma, uma vez que “arma é todo o meio de guerra usado em operações de combate, incluindo uma arma de fogo, um míssil, uma bomba ou qualquer outro tipo de munição, capaz de causar ferimentos ou a morte de pessoas, ou danos ou a destruição de objetos”³⁰. Ora, o *drone*, por si, não tem essa capacidade.

O que pode é ser equipado com armas, o que permite que aqueles que o controlam possam acioná-lo a quilómetros de distância.

Apesar disso e do facto de ser um meio de combate recente, não somos dos que entendem que há uma grave lacuna no DIH pela falta de normas específicas reguladoras da atuação através dos *drones*, uma vez que estes não têm qualquer grau de autonomia, sendo apenas armas automáticas. A verdade é que fazem aquilo que lhes é ordenado que façam, de acordo com o que estão programadas, o que não é mais do que acontece com um forno programado para ligar a determinada hora, a certa temperatura e durante o tempo definido; ou seja, a máquina só faz o que é programada para fazer.

Vale isto por dizer que o *drone* é acionado por quem o controla, no lugar pré-estabelecido. Cabe, por isso, ao agente determinar se o seu uso ofensivo deve ter lugar, o que supõe que analise a situação e verifique se o mesmo é compatível com os princípios fundamentais do DIH, concretamente os princípios da distinção, da proporcionalidade e da necessidade. Portanto, se há violações graves do DIH, a responsabilidade é do agente que controlou a máquina – salvo alguma avaria no sistema.

Como se percebe, este meio de combate é o ideal para evitar baixas ou ferimentos nos membros das forças armadas, uma vez que se encontra a muitos quilómetros das operações no teatro de operações, o que se revela tanto mais importante quanto

30 HPCR, *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, 2009, Section A. Definitions, 1 ff), disponível online em HPCR Manual (reliefweb.int)

a população não compreende o conflito que está a ser travado. Nesse particular, recorde-se a reação do pai de um *marine* morto no Iémen, que se recusou a cumprir Trump, e reagiu dizendo “Porque é que esta missão estúpida tinha de acontecer nesta altura, quando eles só estavam no poder nem há uma semana? Durante os dois anos anteriores, não houve botas no terreno no Iémen, era tudo mísseis e *drones*, porque não havia um único alvo que valesse uma vida americana”³¹. Obviamente, as botas a que se referia eram as botas americanas... Ou seja, não é dada qualquer relevância ao que os soldados estavam a fazer; o único aspeto significativo é que anteriormente eram meios de combate que não exigiam a presença no local de combate.

Deve, todavia, atender-se a que, nos nossos dias, estas atuações através de *drones*, dirigidas a tirar a vida a pessoas determinadas, não vem ocorrendo apenas em conflitos armados. Infelizmente, o conceito – que não tem sustentação jurídica – de *guerra contra o terrorismo*, lançado após os ataques armados de 11 de Setembro contra alvos nos Estados Unidos – nomeadamente contra as torres gémeas, embora também fossem visados outros alvos – conduziram a um entendimento ‘legitimado’ de ataques dirigidos contra presumíveis terroristas ou pessoas que se considera poderem atentar contra o Estado. Nesse sentido, recorde-se o ataque lançado pelos Estados Unidos em Bagdad, a 3 de janeiro de 2020, que visou o major-general Qassem Soleimani, comandante da força de elite iraniana Al-Quds, causando-lhe a morte, quando saía do aeroporto da capital iraquiana. Portanto, tratou-se de um ataque contra um iraniano realizado em solo iraquiano. Tendo sido a morte de Soleimani o objetivo do ataque, perpetrado por mísseis lançados a partir de *drones*, diga-se que nele também pereceu Abu Mahdi al-Mohandes, que era vice-chefe do Comité de Mobilização Popular. Os efetivos contornos e danos causados – nomeadamente número de mortos – permaneceram secretos³². E a verdade é que os Estados Unidos não se encontravam em conflito armado com o Irão, embora, obviamente, esta atuação tivesse gerado reações por parte deste Estado. E este foi um caso conhecido, dado o protagonismo dos visados; no entanto, muitos outros casos vão tendo lugar sem que a opinião pública tenha conhecimento, tendo mesmo levado um Relator Especial das Nações Unidas sobre a matéria a falar de uma “conspiracy of silence” em relação aos ataques perpetrados com recurso a *drones*, e da necessidade um investigação independente dos

31 Viana, Joana Azevedo, “Pai de soldado morto em operação especial no Iémen ordenada por Trump recusa-se a conhecer o Presidente”, *Expresso*, 27 de fevereiro de 2017.

32 Segundo Mary Ellen O’Connell, “pelo menos sete pessoas morreram no ataque, incluindo o comandante da força iraniana Quds, General Qassem Soleimani”, Mary Ellen O’Connell, “The Killing of Soleimani and International Law”, *EJIL: Talk!*, 6 de janeiro de 2020, disponível em <https://www.ejiltalk.org/the-killing-of-soleimani-and-international-law/>

mesmos³³. Tratando-se de uma posição datada de 2012, não se verificaram entretanto grandes alterações na matéria.

A questão é que a falta de vontade de sujeitar estas atuações a escrutínio da opinião pública, pode ter tendência a agravar-se com o desenvolvimento crescente da robótica aplicada a meios de combate. Sendo certo que se vêm desenvolvendo armas com diferentes graus de autonomia, parece que, se nada for feito para travar essa possibilidade, estamos perto de ter sistemas autônomos de guerra – por vezes referidos como *killer robots* – a participar diretamente nas hostilidades.

No entanto, não se trata de tecnologia acessível a todos os Estados – ao contrário do que acontece com os *drones*, cujo acesso nem sequer é limitado aos Estados, já havendo notícia da sua utilização mesmo por grupos armados –, o que desde logo se traduz numa gritante desigualdade de armas em conflitos travados entre Estados dotados desta tecnologia e Estados que a ela não têm acesso. Além disso, e a propósito da questão abordada neste artigo, podemos mesmo admitir, no limite, a hipótese de um Estado que usa estes sistemas se envolver num conflito armado sem que a sua população disso tenha conhecimento.

3. As consequências das opções dos poderes públicos relativas ao uso da força em matéria de responsabilização por ilícitos graves verificados

A responsabilização dos autores – quer individuais, quer coletivos – de ilícitos graves no plano internacional é fundamental para a eficácia das normas que regulam a matéria. E a verdade é que é bem conhecido o grave deficit de cumprimento das obrigações decorrentes do DIH.

Segundo Rodríguez-Villasante, pode dizer-se que, a nível normativo, o sistema de eficácia do DIH passa por três aspetos fundamentais: legislação, difusão e jurisdição³⁴. Ora, se quanto à legislação podemos dizer que há um conjunto vasto de regulamentação a nível do DIH, embora se possa apontar um ou outro domínio em que falta o estabelecimento de regras específicas³⁵, já quanto à difusão se verifica uma enorme falha pois, apesar de os Estados se comprometerem a divulgar as normas

33 Bowcott, Owen, “Drone strikes threaten 50 years of international law, says UN rapporteur”, *The Guardian*, 21 de junho de 2012.

34 Cf. José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, “La muerte del ornitorrinco: un paso atrás en el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. Apuntes de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, 8-10 diciembre, 2015)”, *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 104, 2015, p. 172.

35 Por exemplo, reguladoras da atuação das empresas militares privadas ou ainda dos sistemas autônomos de guerra, que em nossa opinião, deveriam ser no sentido de interditar a sua participação em conflitos armados.

do DIH também junto da sua população, na generalidade dos casos isso não é feito; e , tendo em conta que a larga maioria dos conflitos armados atuais é de natureza interna, isso significa que uma ou ambas as partes nunca ouviu falar do DIH ou das normas que o enformam. Todavia, para o ponto em análise, interessa-nos sobretudo o último aspeto, relativo à jurisdição, porque a mesma pode traduzir-se quer na responsabilização dos Estados a quem os referidos ilícitos sejam imputáveis, quer aos indivíduos autores de crimes atrozes, em relação aos quais essas jurisdições são uma via de pôr fim à impunidade que tem reinado.

Efetivamente, em muitos dos Estados a competência *ratione materiae* das jurisdições criminais abrange os crimes graves perpetrados no decurso de operações militares ou outros crimes que supõem o uso de meios militares ainda que fora desse contexto. O que infelizmente se vê é que os Estados não têm vontade de jogar esses crimes, o que também é uma forma de os subtrair ao conhecimento do público em geral e de obstar a que se constitua uma opinião pública sobre os mesmos.

Nesse sentido, pensemos em atuações que consubstanciam ilícitos graves perpetrados por agentes das empresas militares privadas; e atentemos em que várias dessas atuações, que consubstanciaram crimes de guerra, da autoria de agentes dessas empresas, em particular da Blackwater no Iraque, quando os Estados Unidos se tornaram potência ocupante, após a intervenção realizada por esse Estado com o apoio de alguns aliados³⁶. Como é normal, em matéria de direito penal, têm competência para conhecer desses ilícitos graves as jurisdições penais do Estado onde os mesmos ocorreram; ou seja, do Iraque. Todavia, logo em junho de 2003, Paul Bremer (que dirigia a referida *Coalition Provisional Authority*) aprovou a *Order n.º 17*, em cuja secção 2 era afirmada a imunidade do pessoal da Coligação, aí incluindo os agentes das EMP) face às leis e à jurisdição iraquianas. Também por parte dos Estados Unidos se verificou um total desinteresse na responsabilização desses agentes.

Poder-se-ia pensar que, face à manifesta falta de vontade de julgar os alegados autores dos crimes, ficava aberto o caminho para a atuação do Tribunal Penal Internacional (TPI), mas, no caso referido, nem os Estados Unidos nem o Iraque são Estados partes do Tribunal, pelo que dificilmente se reuniriam as condições prévias ao exercício da sua jurisdição, previstas no Art.º 12.º do documento; e alternativa, que passava pela denúncia de indícios da prática dos crimes pelo Conselho de

36 Recorde-se que a intervenção (*Operation Iraqi Freedom*) teve início a de março de 2003 e durou sensivelmente até 1 de maio desse ano, quando George W. Bush declarou o fim das mais importantes operações de combate. Depois disso, os Estados Unidos permaneceram mais de oito anos como potência ocupante, estabelecendo a *Coalition Provisional Authority* como autoridade administrante. E, é sabido, o DIH é aplicável a situações de ocupação, determinando-se, no n.º 4 do Art.º 1.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, de 1977, que os conflitos em que um povo luta contra a ocupação estrangeira devem ser considerados conflitos armados internacionais.

Segurança, agindo ao abrigo do capítulo VII da Carta – claramente inviável pois contaria sempre com o veto dos Estados Unidos. O mesmo se diga em relação à atuação do grupo Wagner no contexto da guerra na Chechénia. E, se considerarmos que as próprias empresas podem ser responsabilizadas internacionalmente por atos dos seus agentes³⁷, a verdade é que não há nisso interesse por parte dos Estados com legitimidade para o fazer, nem existe qualquer instância internacional em que possam ser demandadas – a possibilidade de a jurisdição *ratione personae* do TPI ser alargada a pessoas coletivas chegou a ser debatida nas negociações do Estatuto, mas foi rejeitada.

No que se refere ao uso bélico dos *drones*, entendemos que quem deve ser responsabilizado por violações graves por eles causados são os seus operadores. Além deles, podem também ser aqueles que por outra vida praticaram o crime, designadamente quem o planeou, ordenou, etc.³⁸ Muitas vezes é referido que o recurso aos *drones* permitiria mesmo uma maior precisão no uso das armas; o certo é que são muitos os casos em que foram usados de forma desastrosa.

Com a utilização dos sistemas autónomos, o problema agrava-se dramaticamente. Não é fácil responder à questão de saber quem pode ser responsabilizado por violações graves do DIH: a verdade é que estes sistemas suscitam um leque variado de questões – que não podem ser abordadas no presente artigo –, mas pode dizer-se que, do ponto de vista jurídico, o verdadeiro calcanhar de Aquiles prende-se precisamente com o problema da responsabilização. Se pode haver uma tendência em pensar responsabilizar o programador, atribuindo-lhe os erros em que se traduziu a atuação do robot, há que ter consciência de que não há um programador, mas “programas com milhões de linhas de código escritos por equipas de programadores, nenhum dos quais conhece todo o programa; portanto, nenhum indivíduo pode prever o efeito de um determinado comando com certeza absoluta, uma vez que largas partes de programas podem interagir de forma inesperada e não testada”³⁹. Assim, nenhum deles pode ser responsabilizado pelas atuações do *robot*. E o facto de não se pode atribuir o ilícito a uma qualquer pessoa tem levado, em última instância, a ponderar a responsabilização do Estado pelo facto de ter optado por utilizar estes sistemas autónomos. Há, todavia, que reconhecer que não se trata de uma solução satisfatória.

37 Cf. Maria de Assunção do Vale Pereira, “Responsabilidade e prestação de contas das empresas no direito internacional”, in *Las Empresas Transnacionales en el derecho internacional contemporáneo. Derechos Humanos y objetivos de desarrollo sostenible*, Cástor M. Díaz Barrado, Juan Manuel Rodríguez Barrigón, Francisco Pereira Coutinho (dir.) e Jorge Urbaneja Cillán (coord.), Tirant lo Blanch (ed.), Valencia, 2019, pp. 172-193.

38 Veja-se, a esse propósito, o Artigo 25.º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

39 Gary E. Marchante *et al.*, “International Governance of Autonomous Military Robots”, in *The Columbia Science and Technology Law Review*, vol. XII, 2011, p. 284.

Considerações finais

Como decorre do que deixámos afirmado, a opinião pública é um fator não despreciando no que se refere às decisões relativas ao recurso à força armada e à via como e por quem as hostilidades são travadas. Os governos têm de ter em consideração o impacto da comunicação social junto da sociedade civil, e a sua capacidade de mobilizar a opinião pública em favor, ou contra, determinado conflito. Foi possível ainda verificar a forma como as várias cadeias televisivas internacionais se relacionam com o poder político. Desde logo, destacam-se a americana *CNN* e a qatari *Al Jazeera* como aquelas de têm uma capacidade de moldar a opinião pública no que tange à aprovação ou reprovação de determinado conflito armado e das forças empenhadas.

Ilustrativo deste poder da comunicação social na opinião pública é o atual conflito armado que decorre do ato de agressão⁴⁰ da Rússia (e da Bielorrússia) à Ucrânia. Neste conflito armado, a comunicação tem desempenhado um papel absolutamente central na mobilização das várias opiniões públicas das partes em conflito, mas também da opinião pública internacional. No caso ucraniano, e em particular do seu presidente Vladimir Zelensky, este tem usado as redes sociais para mobilizar a população civil, empenhando-a na repressão das forças invasoras. De igual modo, as opiniões públicas europeia e norte-americana (sobretudo), têm sido muito mobilizadas por força das imagens e dos relatos que têm sido veiculados pela comunicação social. Por isto mesmo, apesar do forte impacto das contramedidas (sanções) adotadas pela União Europeia junto da população, o empenho e a solidariedade europeia, no protesto e no acolhimento das populações refugiadas ucranianas têm sido incansáveis. A União Europeia decidiu, inclusive, ativar uma diretiva que já existe há mais de 20 anos e que permitirá oferecer proteção imediata às pessoas que fogem do conflito que se verifica na Ucrânia. Por outro lado, no pacote de contra –medidas europeias, foi decidida a suspensão dos canais de comunicação russos, como forma de evitar que sejam veiculados conteúdos e narrativas qualificados como falsos.

40 Nesse sentido, veja-se a noção de agressão constante da Resolução 3314 (XXIX), da Assembleia Geral, de 14 de dezembro de 1974, que serviu de base à consagração do crime de agressão no Art. 8.º *bis* do Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

Bibliografia

- Abass, Abou, "Protection of Journalists under Human Rights and International Humanitarian Law. Global perspectives and Arab World realities", *Al Jazeera Journalism Review*, às 15:31, de 7 de dezembro, Al Jazeera Media Institute, 2021, disponível online em <https://institute.aljazeera.net/en/ajr/article/1533>
- Baechler, Jean, "Qu'est-ce que l'opinion publique?", in François d'Orcival (dir.), *Opinion publique et crise de la démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2019.
- Benabid, Kaouthat, "What is the CNN Effect and why is it relevant today?", *Al Jazeera Institute*, 22 de fevereiro de 2022, disponível online em <https://institute.aljazeera.net/en/ajr/article/1365>
- Bobillo, Francisco J., "La opinión pública", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 58, Octubre-Diciembre, 1987.
- Bowcott, Owen, "Drone strikes threaten 50 years of international law, says UN rapporteur", *The Guardian*, 21 de junho de 2012, disponível em <https://www.theguardian.com/world/2012/jun/21/drone-strikes-international-law-un>
- CICV, *Privatization of War. Outsourcing of militar tasks*, 23 de maio de 2006, disponível em <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/feature/2006/privatisation-war-230506.htm>
- Contamine, Philippe, "Naissance médiévale de l'opinion publique", in François d'Orcival (dir.), *Opinion publique et crise de la démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2019.
- El-Ibiary, Rasha, "Questioning the Al-Jazeera Effect: Analysis of Al-Qaeda's media strategy and its relationship with Al-Jazeera", in *Global Media and Communication*, Vol. 7, n.º 3, 2011, pp. 199-204, disponível em <https://doi.org/10.1177/1742766511427479>
- Garrido, Rui, "Reflexões sobre a criação de um emblema distintivo para os jornalistas em conflito armado", in *Revista Jurídica Portucalense*, 23, 2018, pp. 163-188, disponível em [https://doi.org/10.21788/issn.2183-5705\(23\)2018.ic-06](https://doi.org/10.21788/issn.2183-5705(23)2018.ic-06)
- Jar Couselo, Gonzalo, "Periodistas y guerra: una perspectiva desde el derecho internacional humanitário", in *Derecho Internacional Humanitario*, José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto e Joaquín López Sánchez (coord.), 3.ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- Khouri, Rami, "The GCC crisis: Draconian demans and juvenile politics", *Al Jazeera*, 23 de junho 2017, disponível online em <https://www.aljazeera.com/opinions/2017/6/23/the-gcc-crisis-draconian-demands-and-juvenile-politics>
- Khouri, Rami, "Why is critical to focus on Al Jazeera", *The Jordan Times*, 6 de julho de 2017, disponível online em <http://jordantimes.com/opinion/rami-g-khouri/why-it-critical-focus-al-jazeera>
- Marchante, Gary E. et al., "International Governance of Autonomous Military Robots", in *The Columbia Science and Technology Law Review*, vol. XII, 2011, pp. 273-815, disponível em <https://doi.org/10.7916/D8TB1HDW>
- Miles, Hugh, "The Al Jazeera Effect. The inside story of Egypt's TV wars and how Saudi

- Arabia could be next”, *Foreign Policy*, 9 de fevereiro de 2011, disponível online em <https://foreignpolicy.com/2011/02/09/the-al-jazeera-effect-2/>
- O’Connell, Mary Ellen, “The Killing of Soleimani and International Law”, *EJIL: Talk!* Blog of the *European Journal of International Law*, January 6, 2020, disponível em <https://www.ejiltalk.org/the-killing-of-soleimani-and-international-law/>
- Parmar, Sejar, “The International human rights protection of journalists”, in Onur Adreotti (ed.), *Journalism at Risk. Threats, challenges and perspectives*, Council of Europe, 2015.
- Pereira, Carlos Santos, *Guerras da Informação: Militares e Media em Cenário de Crise*, Lisboa, Tribuna, 2005.
- Pereira, Maria de Assunção do Vale, “Jornalistas em conflitos armados: Proteção e responsabilização”, in *Estudos em Comemoração do Vigésimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Mário Ferreira Monte et al. (org.), Coimbra, Edições Almedina, 2014.
- Pereira, Maria de Assunção do Vale, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.
- Pereira, Maria de Assunção do Vale, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.
- Picone, Paulo “La ‘Guerra de Kosovo’ e il diritto internazionale generale”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 83, n.º 2, 2000, pp. 309-360.
- Robinson, Piers, “Media as a Driving Force in International Politics: The CNN Effect and Related Debates”, *E-International Relations*, 17 de setembro de 2013, disponível online em <https://www.e-ir.info/2013/09/17/media-as-a-driving-force-in-international-politics-the-cnn-effect-and-related-debates/>
- Robinson, Piers, “The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention”, Londres, Routledge, 2002.
- Robinson, Piers, “The CNN effect: can the news media drive foreign policy?” in *Review of International Studies*, vol. 25, 1999.
- Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luis “La muerte del ornitorrinco: un paso atrás en el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario”. Apuntes de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 8-10 diciembre, 2015, *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 104, 2015.
- Seib, Philip, *The Al Jazeera Effect. How the news global media are reshaping world politics*, Virginia, Potomac, 2008.
- Suárez Serrano, Chema, *Periodismo Y Derecho Internacional Humanitario. Un análisis para el siglo 21*, Dykinson S. L., Madrid, 2017.
- Tharoor, Ishaan, “Clinton Applauds Al Jazeera, Rolls Eyes at U.S: Media”, *TIME*, 3 de março de 2011, disponível online em <https://world.time.com/2011/03/03/clinton-applauds-al-jazeera-rolls-eyes-at-u-s-media/>
- Viana, Joana Azevedo, “Pai de soldado morto em operação especial no Iémen ordenada por Trump recusa-se a conhecer o Presidente”, *Expresso*, 27 de fevereiro de 2017.

Autonomous Weapons Systems and Deploying States. Making Designers and Programmers Accountable

Afonso Seixas Nunes

University of Saint Louis.

Summary

This article aims to look to the obligations of States towards International Humanitarian Law when deploying Autonomous Weapon Systems. This article aims to revise the rules of *mens rea* regarding AWS' designers and programmers.

Keywords: autonomous weapon systems; neural networks; unpredictable outcomes; State and designers and programmers' obligations; Criminal Liability.

Sumário

Sistemas Autônomos de Armas e Estados Instaladores. Responsabilização de Designers e Programadores

O artigo desenvolve a natureza das obrigações dos Estados de respeitar as normas do direito internacional humanitário em relação ao futuro emprego de sistemas autônomos de guerra no campo de batalha, seguido de uma análise dos critérios de mens rea para o programador dos sistemas autônomos.

Palavras-chave: sistemas autônomos de guerra; redes neuronais; imprevisibilidade de resultados; obrigações dos Estados e dos programadores; responsabilidade criminal.

Artigo recebido: 29.03.2022

Aprovado: 04.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.04>

Introduction

The idea of Autonomous Weapons Systems (AWS) enchants everyone. Whenever the topic emerges, a speaker receives full attention and a range of fascinating questions from children to adults, from students to teachers: “Are we talking about a new type of drones?”; “Is this the era of terminator?”; “I thought that would happen only in films!”; “Wow! Will that kind of weapon ever be allowed?!”; “Is this the end of humankind?”. Maybe the reader has asked already similar questions, but, as simple as they may sound, such questions challenge ethicists, engineers, and legal scholars. It is impossible to cover all the questions that AWS raise, but due to the array of literature and differing perspectives in regard to AWS, even the best of readers is understandably puzzled. Without being too ambitious, this paper aims to organise the most relevant points concerning the future deployment of AWS on the battlefield. For that purpose, it first analyses the current state of the debate surrounding the legitimacy of AWS. It goes on to debate the obligations of the deploying States to provide military training on AWS to their forces, and the consequent liability of their designers and programmers. The article concludes that in order to avoid situations of decriminalization of International Humanitarian Law (IHL), the category of *dolus eventualis* is a necessary amendment to the International Criminal Court Statute (ICC Statute).

1. Autonomous Weapon Systems as a Modern Technology of Warfare

Artificial Intelligence (AI) is conquering every space of human lives.¹ It would be difficult to exclude any of our modern devices of communication, and even our idea of a future, from the colonizing power of AI.² Warfare technology is just another area in which AI challenges the traditional paradigm according to which humans are in control of the targeting decision-making process. In the face of the remarkable progress of machine-learning, the armed forces of almost every State have begun delegating progressively more complex tasks to computers and to robots on the battlefield. In late December 2021, the President of the ICRC Peter Maurer argued that ‘their expanded use risks falling short of the requirement of international humanitarian law as a result of the loss of human control and judgment in the use of force. Fundamentally, autonomous weapon systems raise ethical con-

1 Ashley Deeks, Noam Lubell and Daragh Murray, ‘Machine Learning, Artificial Intelligence, and the Use of Force by States’ (2019) 10 *Journal of National Security Law & Policy* 1, 1.

2 Ioannis Kalpouzos, ‘Double Elevation: Autonomous Weapons and the Search for an Irreducible Law of War’ (2020) 33 *Leiden Journal of International Law* 289, 289.

cerns for society substituting human decisions about life and death with sensor, software and machine processes.³ The question becomes more acute when we look to the recent conflict in Ukraine.

Since 2014 the Pentagon has pushed forward with projects to increase the levels of autonomy of its weaponry, and just in February of 2022 the Pentagon disclosed a memo that lays out 14 technologies considered vital to deter strategic competitors such as Russia and China.⁴ Among the categories of interest are artificial intelligence and autonomy, integrated networks of systems-of-systems, advanced computing and software and human-machine interfaces.⁵ As the US Under Secretary of Defense memo states 'trusted AI with trusted autonomous systems are imperative to dominate future conflicts. As AI, machine-learning, and autonomous operations continue to mature, the DoD will focus on evidence-based AI-assurance and enabling operational effectiveness'.⁶ Autonomous weapon systems, long considered a mere possibility, are now a reality. In 2019 Turkey began to deploy the Kargu drones in Syria⁷, in 2020 Israel deployed drone swarms in Gaza⁸, and more recently, the Russian Federation not only acknowledged the use of hypersonic missiles in Ukraine, but it was also reported that Russia deployed *Kub-Bla* drones.⁹

3 Peter Maurer, 'Peter Maurer: "Autonomous Weapon Systems Raise Ethical Concerns for Society"' (*International Committee of the Red Cross*, 13 December 2021) <<https://www.icrc.org/en/document/autonomous-weapon-raise-ethical-concerns>>.

4 Jason Sherman, 'Russia-Ukraine Conflict Prompted U.S. to Develop Autonomous Drone Swarms, 1,000-Mile Cannon' (*Scientific American*, 14 February 2022) <<https://www.scientificamerican.com/article/russia-ukraine-conflict-prompted-u-s-to-develop-autonomous-drone-swarms-1-000-mile-cannon/>>.

5 Justin Katz, 'Pentagon Developing "National Defense Science and Technology" Strategy: Memo' (*Breaking Defense*, 2 February 2022) <<https://breakingdefense.com/2022/02/pentagon-developing-national-defense-science-and-technology-strategy-memo/>>.

6 'Technology Vision for an Era of Competition' 4 <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2921482/department-of-defense-technology-vision-for-an-era-of-competition/>>.

7 David Hambling, 'Autonomous Killer Drones Set to Be Used by Turkey in Syria' (*NewScientist*, 20 September 2019) <<https://www.newscientist.com/article/2217171-autonomous-killer-drones-set-to-be-used-by-turkey-in-syria/>>.

8 David Hambling, 'AI-Guided Drone Swarm Used in Gaza Attacks' (*NewScientist*, 10 July 2021) <<https://www.newscientist.com/article/2282656-israel-used-worlds-first-ai-guided-combat-drone-swarm-in-gaza-attacks/#:~:text=During%20operations%20in%20Gaza%20in,has%20been%20used%20in%20combat.>>>.

9 John Ismay, 'Russia Claims to Use a Hypersonic Missile in Attack on Arms Depot in Ukraine' (*The New York Times*, 19 March 2022) <<https://www.nytimes.com/2022/03/19/us/politics/russia-hypersonic-missile-attack-claim.html>>. Will Knight, 'Russia's Killer Drone in Ukraine Raises Fears About AI in Warfare The Maker of the Lethal Drone Claims That It Can Identify Targets Using Artificial Intelligence.' (*WIRED*, 17 March 2022) <<https://www.wired.com/story/ai-drones-russia-ukraine/>>.

2. State of the current debate on AWS

Despite the developments mentioned above, little consensus has been achieved among those States that agreed to discuss the topic of legitimacy of AWS. Since 2014 several meetings have been held at *The Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects* (CCW) to discuss the reality and future of AWS.¹⁰ Little consensus has, however, been achieved among scholars, States' delegates and governmental experts regarding apparently simple problems such as the definition of AWS. Indeed, in spite of eight years of discussions, the 2021 final report of the *Group of Governmental Experts in the Area of Lethal Autonomous Systems* (GGE) established as an item of its agenda the 'characterization of the systems under consideration in order to promote a common understanding on concepts and characteristics relevant to the objectives and purposes of the Convention.'¹¹ To the present day, 30 countries (Algeria, Argentina, Brazil, Holy See, Iraq, New Zealand, Venezuela, among others)¹² and 165 nongovernmental organizations have called for a pre-emptive ban of AWS on account of pervasive questions about ethics of AWS, accountability for violations of IHL, as well as the likelihood that AWS will ever comply with IHL requirements.¹³ In contrast, countries such Australia, France, Germany, India, Israel, Russian Federation, South Korea, Spain, Turkey, United Kingdom and the United States are among those States that are already developing autonomous technology or otherwise oppose any pre-emptive legal regulation of AWS. There is, however, an important note of optimism that must be mentioned. In 2019 GGE at the CCW agreed to 11 guiding principles of which three are of utmost importance for this paper. First, 'international humanitarian law continues to apply fully to all weapons systems, including the potential development and use of lethal autonomous weapons systems'; Second, 'human responsibility for decisions on the use of weapons systems must be retained since accountability cannot be transferred

10 'Background on Lethal Autonomous Weapon Systems in the Convention on Conventional Weapons (CCW)' (*United Nations Office for Disarmament Office*) <<https://www.un.org/disarmament/the-convention-on-certain-conventional-weapons/background-on-laws-in-the-ccw/>>.

11 '2021 Report of the Session of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems' Section 12 (5 b) <https://meetings.unoda.org/section/ccw-gge-2021_documents_14090/>.

12 Human Rights Watch, 'Stopping Killer Robots Country Positions on Banning Fully Autonomous Weapons and Retaining Human Control' (2020) <<https://www.hrw.org/report/2020/08/10/stopping-killer-robots/country-positions-banning-fully-autonomous-weapons-and>>.

13 USA Congressional Research Service, 'International Discussions Concerning Lethal Autonomous Weapons' <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.everycrsreport.com%2Ffiles%2F2019-08-16_IF11294_b03c9e24e0fe052e50c400fd37fba2387aa9d848.pdf&clen=457295&chunk=true>.

to machines. This should be considered across the entire life cycle of the weapons system'; and lastly 'risk assessments and mitigation measures should be part of the design, development, testing and deployment cycle of emerging technologies in any weapon systems.'¹⁴. This set of principles lead to the conclusion that AWS will be required to comply to IHL parameters; humans will be present (*in or on the loop*) throughout the entire decision-making process and, finally, that the measurement of risk should be considered in every single level of development cycle of AWS, namely at the moment of deployment.

Following the above, one possible scenario raises questions about the validity of such principles: those responsible for the design, programming or deployment decide to deploy the system despite envisaging a risk of the system performing a war crime. Should those human operators, such the ones mentioned, be held accountable for the unlawful outcomes performed by AWS? If so, on what grounds does International Criminal Law demand *dolus specialis* as *mens rea*? Why are AWS so different from traditional weapons? The next section will try to address these problems in order to give an adequate legal answer and not leave AWS in a grey fog of unanswerable problems.

3. AWS, definition and the problem of Neural Networks

For the purposes of this study, an AWS is defined as a *weapon system designed and programmed for a mission, to be adaptive and to identify, select and engage military targets without human intervention*.¹⁵ The definition includes three fundamental elements which allow an AWS to be characterised as such. First, AWS should be considered a 'weapon system', rather than a new agent on the battlefield. Therefore, they should not be qualified as some kind of 'mitigated reality' which combines the best

14 '2019 Guiding Principles Affirmed by the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons System' (CCW 2019) CCW/MSP/2019/9 Annex III, 10 <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fdocuments-dds-ny.un.org%2Fdoc%2FUNDOC%2FGEN%2FG19%2F343%2F64%2FFPDF%2FG1934364.pdf%3FOpenElement&clen=391271&chunk=true>>.

15 Other definitions have been suggested by States. The most well-known one is the one offered by the USA according to which an AWS is a 'weapon system that once activated, can select, select and engage targets without further intervention by a human operator'. Cfr U.S. Department of Defense, 'DoD 3000.09. Autonomy in Weapon Systems' 300 <<https://www.hSDL.org/?abstract&did=726163>> accessed 20 April 2018. However, it is our understanding that this definition leaves creates more problems than solutions. For a full analysis of the definitions suggested by States cfr Afonso Seixas-Nunes, SJ, *The Legality and Accountability for Autonomous Weapon Systems. A Humanitarian Law Perspective* (Cambridge University Press (Forthcoming) 2022) Chapter 2, Section 2.4.

of machine and human capabilities.¹⁶ Second, in order to step back from idealized science-fiction scenarios, AWS must always be understood to be designed and programmed by human agents.¹⁷ In reality, the intended design, the variables and weights of the program, and the structure of a machine learning algorithm, will all be established by military personnel. Accordingly, there seems to be no place for independent action or AWS' 'self-determination'.¹⁸ Finally, an aspect that robotists have been reinforcing but which is rather frequently forgotten by scholars, is that the AWS' algorithms will not be designed for general or uncertain missions but for well-defined and specific military operations, that is, an AWS will be designed and programmed for a *mission*.¹⁹ The US DoD directive 3000.09 also establishes the software and hardware of AWS must be tested and evaluated to ensure that they 'function as anticipated in realistic operational environments against adaptative adversaries.'²⁰

16 Thompson Chengeta, 'Are Autonomous Weapon Systems the Subject of Article 36 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions?' (2016) 23 *University of California, Davis* 66, 75-79.

17 Simon Chesterman, 'Artificial Intelligence and the Problem of Autonomy' (2020) 1 *Notre Dame Journal on Emerging Technologies* 211, 23.

18 According to the latest document on US Policy in Lethal Autonomous Weapons it can be read that those systems 'are a special class of weapon systems that use sensor suites and computer algorithms to *independently* identify a target and employ an onboard weapon system to engage and destroy the target without manual human control of the system'. What should be understood by 'independently' is not explained. Cfr. Congressional Research Service, 'Defense Primer: U.S. Policy on Lethal Autonomous Weapon Systems' <chrome-extension://efaidnbmnnnibpca-pjpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fcrsreports.congress.gov%2Fproduct%2Fpdf%2FIF%2FIF11150>. Another example is the UK Definition of AWS according to which 'an autonomous system is capable of understanding higher-level intent and direction'. Cfr UK Ministry of Defence, 'Joint Doctrine Publication 0-30.2 Unmanned Aircraft Systems' <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673940/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf>. Rebecca Crootof, 'Autonomous Weapon Systems and the Limits of Analogy' (2018) 9 *Harvard National Security Journal* 51, 57; Ronald C. Arkin, *Governing Lethal Behavior in Autonomous Robots* (Chapman & Hall Book 2009) 37.

19 As Tim McFarland explains 'Autonomy, in a technical sense, is simply the ability of a system to behave in a desired manner, or achieve the goals previously imparted to it by its operator, without needing to receive the necessary instructions from outside itself on an ongoing basis. For simple tasks in well-understood environments, that might be achievable with a simple, static step-by-step set of instructions. Many firewalls fit this description (...) For more complex tasks, or tasks done in less predictable environments, autonomous operation might require that more advanced capabilities be encoded: to detect changes in the environment, to select a course of action from several possibilities in response to those changes, perhaps to recognise when a goal is not achievable, and so on'. Tim McFarland, 'The Concept of Autonomy' in Rain Liivoja and Ann Valjataga (eds), *Autonomous Cyber Capabilities under International Law* (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence 2021) <https://law.uq.edu.au/profile/14183/tim-mcfarland>.

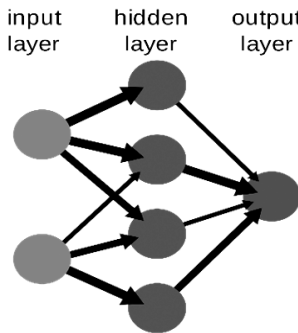
20 U.S. Department of Defense (n 16).

In light of the aforementioned, to be considered ‘adaptive’ a system has to be able to gather new information after it has been activated by a human operator and pursue the pre-established mission. The system collects new data from the battlefield in order to identify a target and select when and how to engage the target.²¹ These systems would not be possible without the most recent advances in AI, namely, *deep-learning* and *machine-learning algorithms*.

The highest profile breakthrough in artificial intelligence over the past two decades has come from a subfield of machine learning known as a *deep learning* (DL). Deep learning has begun to produce dramatic advances in speech recognition, visual object recognition and machine translation, so that in many regards, computers match or even exceed humans in those three areas.²² Deep learning involves the use of *artificial neural networks* that are inspired by the way neurons in the human brain are thought to interact with each other, as shown in Fig 1.²³

Figure 1

A simple neural network



Neural networks are at the foundation of current human goal-oriented algorithms which can be designed through a process of trial and error (*reinforcement learning*), producing the best *probable* result. They are able to establish not causal but *predictive*

21 Giovanni Sartor and Andrea Omicini, ‘The Autonomy of Technological Systems and Responsibilities for Their Use.’ in Nehal Bhuta and others (eds), *Autonomous Weapons Systems. Law, Ethics, Policy*. (Cambridge University Press 2016) 48-51.

22 Stuart Russell, *Human Compatible. AI and the Problem of Control* (Allen Lane The Penguin Press 2019) 4-6.

23 Stuart Russell, *Human Compatible. AI and the Problem of Control* (Allen Lane The Penguin Press 2019) 171-172; 288-295; Daniel Nelson, ‘What Is Deep Learning?’ (*UNITE.AI*, 13 October 2019) <<https://www.unite.ai/what-is-deep-learning/>>; Daniel Nelson, ‘What Is Deep Reinforcement Learning?’ (*UNITE.AI*, 17 April 2020) <<https://www.unite.ai/what-is-deep-reinforcement-learning/>> accessed 11 May 2020.

patterns between the data given to the system and, based on probabilities, to identify military targets accurately. Any modality of ‘deep learning’ can bring advantages to the battlefield: the system can ‘learn’ while performing the entrusted mission, *adapting the system to environmental uncertainties without requiring human input*.²⁴

However, according to AI experts ‘there is now overwhelming empirical evidence that systems that current DL techniques typically lead to unstable methods (...) and instability seems to be the Achilles’ heel of modern AI and DL’.²⁵ Autonomous technology open a pandora’s box with its inherent unpredictability. Unpredictability results from the impossibility of predicting how new inputs will be processed in the different layers, and also because it is highly questionable whether the *why* and *how* of a selection-making process outcome will ever be accessible to human understanding.²⁶ This explains why autonomous systems have been baptized ‘*black-box systems*’: systems whose workings are opaque to its human operators or to military commanders, i.e. the *inputs* and *outputs* are observable but the processes that take place between, that is, the structural interrelations amongst the data, are invisible.²⁷

Bearing in mind the opacity of these systems and the absence of human intervention, one might ask what the future of international criminal law will be like, as far as AWS are concerned. First, if an unlawful outcome happens on the battlefield, what kind of evidence will a Tribunal have access to? If black-box systems do not allow human operators to understand the connections the system makes, how will it be possible to attribute such an outcome to a human operator? Would the deployment of AWS imply an accountability vacuum because an outcome cannot be explained?

It is not surprising that many scholars are demanding greater transparency from opaque systems. One of the important goals of the Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) is to create artificial intelligence systems that are explain-

24 Kenneth Anderson and Mathew C. Waxman, ‘Debating Autonomous Weapon Systems, Their Ethics, and Their Regulation Under International Law’ in Roger Brownsword, Eloise Scotford and Karen Yeung (eds), *The Oxford Handbook of Law, Regulation, and Technology* (Oxford University Press 2017) 1100-1103 <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2978359>.

25 Matthew J. Colbrook, Vegard Antun and Anders C Hansen, ‘The Difficulty of Computing Stable and Accurate Neural Networks: On the Barriers of Deep Learning and Smale’s 18th Problem’ (2022) 119 PNAS 1.

26 Shin-Shin Hua, ‘Machine Learning Weapons and International Humanitarian Law: Rethinking Meaningful Human Control’ (2019) 51 Georgetown Journal of International Law 117, 119. Tobias Vestner and Altea Rossi, ‘Legal Reviews of War Algorithms’ (2021) 97 International Law Studies 509, 535-537.

27 Gregor Noll, ‘War by Algorithm: The End of Law?’ in Max Liljefors, Gregor Noll and Daniel Steuer (eds), *War and Algorithm* (Rowman & Littlefield 2019) 83. Nathan Colaner, ‘Is Explainable Artificial Intelligence Intrinsically Valuable?’ (2022) 37 AI & Society 231, 231.

able to humans. Explainable AI (XAI), as the US agency states, 'will be essential if future warfighters are to understand, appropriately trust, and effectively manage an emerging generation of artificially intelligent machine partners.'²⁸ As Daniel Innerarity explains 'non-transparency intensifies when the systems are governed by machine learning. This opacity can be very resistant in the face of strategies of transparency especially when the mechanisms of machine learning make deductive explanations impossible. A phenomenon that is continuously changing becomes for that reason incomprehensible'.²⁹

4. AWS and Corresponding Obligations

Rain Liivoja, in a compelling article, clarifies two very important aspects. First, that IHL is 'technology neutral', that is, the laws of war do not favour one specific type of technology over another, and, second, IHL is embodied by 'technology-indifferent rules' because they focus on the behaviour of their humans on the battlefield, and not so much to the means of warfare through which they exercise their judgment.³⁰ These considerations are hugely important because, in spite of the complexity of machine learning, one feature cannot be erased from the horizon: algorithms, neural networks with which AWS will be embedded, will be designed by humans, and for the time being, States will be responsible for their deployment. It is, therefore, legitimate to ask what implications emerge for States and for individuals (designers and programmers) as far as the deployment of AWS is concerned.

4.1. States deploying AWS

One of the foundations of International Law lies firmly in the concept of State sovereignty developed throughout history.³¹ Although nineteenth positivism, the ethics of individualism and the progressive expansion of International Law have caused a radical change of approach, International Law is a State consensual-base legal system. This position was argued in the *National Decrees Case* in which

28 Matt Turek, 'Explainable Artificial Intelligence (XAI)' (*DARPA – Defense Advanced Research Projects Agency*) <<https://www.darpa.mil/program/explainable-artificial-intelligence>>.

29 Daniel Innerarity, 'Making the Black Box Society Transparent' (2021) 36 *AI & Society* 975, 978. David Gunning, 'Explainable Artificial Intelligence (XAI)' (*DARPA – Defense Advanced Research Projects Agency*) <<https://www.darpa.mil/program/explainable-artificial-intelligence>>.

30 Rain Liivoja, 'Technological Change and the Evolution of the Law of War' (2015) 97 *International Review of the Red Cross* 1157, 1167–1168.

31 Malcolm N. Shaw, *International Law* (6th edn, Cambridge University Press 2008).

the PCIJ argued that ‘the right of the State to use its discretion is nevertheless restricted by obligations which it may have undertaken towards other States’ and reiterated in the *Lotus* Case where the Court concluded that restrictions upon the independence of the States cannot therefore be presumed.³² More recently, the ICJ in the *Nicaragua* Case stated that ‘in international law there are no rules, other than such rules as may be accepted by the State concerned, by treaty or otherwise, whereby the level of armaments of sovereign state can be limited, and this principle is valid for all states without exception’.³³

The sovereignty of States does not exclude, however, obligations ensuring the compliance with IHL. Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions (Common Article 1) asks States to respect the obligations inherent in the laws of war ‘in all circumstances.’ Common Article 1, restated in Article 1API, stipulates that ‘[t]he High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances.’ It has been suggested that common Article 1 has not only a ‘quasi-constitutional’ meaning in current international law, but that it also reflects customary international law.³⁴ According to the *ICRC Study* ‘[a] State’s obligation pursuant to this rule is not limited to ensuring respect for international humanitarian law by its own armed forces but extends to ensuring respect by other persons or groups acting in fact on its instructions, or under its direction or control’.³⁵

From the reading of Common Article 1, one could conclude that a set of positive obligations for States has indeed been articulated. As some authors suggest, the term ‘ensure’ phrased in the active voice, indicates that the scope of the obligation to ‘ensure respect’ is broader than simply ‘not encouraging’, and includes a series

32 *Nationality Decrees* [1923] Permanent Court of International Justice (PCIJ) Second(extraordinary) Session, Serie B, 4lotus 24. *The Case of the SS ‘Lotus’* [1927] Permanent Court for International Justice Series A. – No. 10 18.

33 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)* (ICJ (Judgement)) Para 269.

34 Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*, vol I (ICRC – Cambridge University Press 2009) Chapter 40, Rule 138. In the *Nicaragua Case* the ICJ stated ‘there is an obligation on the United States Government, in the terms of Article 1 of the Geneva Conventions, to “respect” the Conventions and even “to ensure respect” for them “in all circumstances”, since such an obligation does not derive only from the Conventions themselves, but from the general principles of humanitarian law to which the Conventions merely give specific expression’. Cfr *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* (n 34) Para 220. Carlo Focarelli, ‘Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions: A Soap Bubble?’ (2010) 21 *European Journal of International Law* 125, 127. Henckaerts and Doswald-Beck Rule 144 (pp 510-513). Marco Longobardo, ‘The Contribution of International Humanitarian Law to the Development of the Law of International Responsibility Regarding Obligations Erga Omnes and Erga Omnes Partes’ (2018) 23 *Journal of Conflict & Security Law* 383, 390.

35 Henckaerts and Doswald-Beck (n 35) Chapter 40, Rule 139 (496).

of positive obligations.³⁶ Thus, according to the customary international norm, each deploying State ought to provide instruction on IHL to its armed forces, namely to its military commanders, independently of the technology that will be used in the hostilities. These obligations incumbent upon States must have in the horizon, first and foremost, military commanders since they are responsible ‘to plan and decide upon an attack’, taking not only ‘constant care’ but also ‘all feasible precautions in choice of means and methods of attack’, in order to protect the civilian population and civilian objects (Article 57 (2)(a)(ii) API).³⁷ On this regard, Eric Talbot Jensen provides an interpretative extension of Article 57 and explains that ‘the language of those who “plan or decide” is obviously meant to include not just the trigger puller, but also those at all levels of command and decision making. This would include, in particular, those who order autonomous systems into battle.’³⁸

This position is debatable if we look to some of the ‘travaux préparatoires’, and some of the obligations provided on Article 57, especially when the rules of individual responsibility of commanders are taken into account (Article 87 API; Article 28 Rome Statute). It becomes, however, more difficult to agree with the author when he postulates that ‘military operators must ensure that the autonomous system can exercise constant care’.³⁹ The problem of ‘misappropriation of language’ goes beyond this work, and it was already explored elsewhere, but it is never too much to call attention to such assumptions that imply autonomous agency by AWS.⁴⁰ The obligation of States to ensure that AWS will comply with IHL parameters is not identical to the obligations of ‘due care’ being delegated to autonomous systems. Moreover, if we bear in mind the positions taken by States at the CCW, it can hardly be postulated such level of capabilities delegated to AWS. Taking the DoD 3000.09 as an example, the directive expressly provides that ‘persons who authorize the use of, direct the use of, or operate autonomous (...) must do with appropriate care and in accordance with the law of war, applicable treaties, weapon system safety rules, and applicable rules of engagement (ROE)’.⁴¹

36 Knut Dormann and Jose Serralvo, ‘Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations’ (2014) 96 *International Review of the Red Cross* 707, 727.

37 Henckaerts and Doswald-Beck (n 35) Chapter 40, Rule 142 (501-505). Noam Neuman, ‘A Precautionary Tale: The Theory and Practice of Precaution in Attack’ (2018) 48 *Israel Yearbook on Human Rights* 19, 28. International Law Association Study Group on the Conduct of Hostilities in the 21st Century, ‘The Conduct of Hostilities and International Humanitarian Law: Challenges of 21st Century Warfare’ (2017) 93 *International Law Studies* 322, 375.

38 Eric Talbot Jensen, ‘Autonomy and Precautions in the Law of Armed Conflict’ (2020) 96 *International Law Studies* 577, 589–590.

39 Jensen (n 39) 587.

40 Seixas-Nunes, SJ (n 16) Chapter 3.

41 U.S. Department of Defense (n 16) Section 2 (b).

Following the above, it is legitimate to accept that ‘the behaviour of an autonomous software entity is ultimately dependent upon actions of people in relevant positions, notably its designer and operator, due to the nature of computers and software. Autonomous software entities are essentially sets of human-written instructions executed by human-constructed computing devices.’⁴² As Tim McFarland argues, ‘unlike manually operated weapons, much of the behaviour of an AWS would be determined by parties other than the individual who employs it on the battlefield. Care must be taken to ensure that the elements of crimes involving the weapon system accurately reflect the involvement of the person who is the perpetrator of the offence’.⁴³ This is clear in Ronald Arkin’s preface, where he argues that ‘the reality of these systems moving out from their ivy tower laboratories into the real-world military-industrial complex prior to their actual deployment [...] forced upon me a further responsibility to inform my colleagues of the consequences of their and our research’.⁴⁴ This increased responsibility will be accompanied by a more stringent requirement for accuracy at the crucial moments of manufacturing, designing, programming and maintaining an AWS. These considerations are aligned with the set of principles drafted at the CCW. Not only in what concerns the presence of human operators during the entire decision-making process but also in what concerns risk assessments. Therefore, Jensen is correct to extend the obligations enshrined in Article 57 API to every operator involved with the design and programming of an AWS for a specific mission. Due to the high level of sophistication and complexity inherent to AWS, it is understandable that the chain of command can indeed be expanded in the sense that it is difficult to envisage that a commander will not need designers and programmers to understand the true capabilities of the systems, since designers and programmers will be required to be familiar with the Humanitarian Law constraints, without accepting some dilution of commanders’ responsibility.

States are the primary subjects of International Law in general, and IHL in particular. As the ICJ argued in the *Nuclear Weapons Advisory Opinion* ‘all States are bound by those rules in Additional Protocol 1(API) which, when adopted, were merely the expression of the pre-existing customary law, such as the Martens Clause, reaffirmed in the first article of Additional Protocol 1’⁴⁵, and that ‘the intrinsically humanitarian character of the legal principles in question which permeate the entire law of armed conflict (...) applies to *all forms of warfare and to all kinds of weapons, those of the past and*

42 McFarland (n 20).

43 Tim McFarland, *Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict: Compatibility with International Humanitarian Law* (Cambridge University Press 2020) 150.

44 Arkin (n 19) Preface.

45 ICJ, *Advisory Opinion on the Legality of the Threat and Use of Nuclear Weapons*, Judgment 84. (Our emphasis)

*those of the future.*⁴⁶ Thus, the obligations of States to provide military training and formation for the use of AWS will be of paramount importance. Marco Longobardo precisely argues that ‘military programmers of autonomous weapon systems must be experts in the employment of such technologies in order to reduce errors that could result in civilian casualties and damages to civilian objects’, and ‘that military training may be evaluated in the assessment of the State’s compliance with the principle of precaution in the attack’.⁴⁷ This is certainly the path taken by the DoD 3000.09 establishing responsibility for the Under Secretary of Defense to ‘oversee and provide policy for individual and functional military training for the Total Force relating autonomous and semi-autonomous weapons systems’.⁴⁸

4.2. Obligations for designers and programmers

Despite all the care that States may demonstrate towards the deployment of AWS, it is impossible to exclude from the horizon situations in which the system might fail to operate properly, resulting in outcomes that breach IHL regulations. The first question that must be addressed is the problem of the liability of all those, aside from the military commander, participating in the process of designing and programming AWS. In attending to the individual responsibility framework, it is vitally important to consider that the Nuremberg IMT forcefully affirmed the central role of individual responsibility by stating that ‘crimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced’.⁴⁹ More recently, the ad hoc Tribunals and the ICC have all demonstrated the continuing importance of establishing individual criminal responsibility as the ‘cornerstone of international criminal law’.⁵⁰ More specifically, Article 25(1) of the ICC Statute introduced a novel concept when it stated that ‘the Court shall have jurisdiction over natural persons pursuant to this Statute’, thus restricting the jurisdiction to ‘natural persons’.

46 ICJ, *Advisory Opinion on the Legality of the Threat and Use of Nuclear Weapons, Judgment* (n 46) Para 86. (Our emphasis)

47 Marco Longobardo, ‘Training and Education of Armed Forces in the Age of High-Tech Hostilities’ in Elena Carpanelli and Nicole Lazzerini (eds), *Use and Misuse of New Technologies: Contemporary Challenges in International and European Law* (Springer 2019) 80-81.

48 U.S. Department of Defense (n 16) Enclosure 4.

49 The United Nations War Crimes Commission, *Law Reports of Trials of War Criminals. The I.E. Farben and Krupp Trials*, vol Vol X (The United Nations War Crimes Commission by His Majesty’s Stationary Office 1949) 223.

50 *Prosecutor v Duško Tadić, Judgment* [1999] ICTY – Appeals Chamber IT-94-1-A Para 664-666; Elies van Sliedregt, *Individual Criminal Responsibility in International Law* (Oxford University Press 2012) 17.

Suresh Venkatasubramanian writes a provocative piece where the author believes that autonomous technology of warfare brings about 'an epistemic disconnect between technology (and machine learning based modeling in particular) and the law'.⁵¹ Indeed, the author asks 'how is a system supposed to learn what targets satisfy principles of proportionality, distinction and precaution when to do so it must rely on a precise labeling that almost cannot exist by design? Models may be imprecise in a strict probabilistic sense, but they need precision in order to function correctly. And this precision is at odds with the vagueness baked into legal language'.⁵² This comment can raise a set of important questions such as the importance of human judgment or the codification of the rules of war into algorithms of neural networks. The former has been already a source of numerous debates.⁵³ The latter, however, is somehow unexplored in relation to AWS, and the articulation of IHL and the Rules of Engagement (ROE). ROE are lawful commands issued by competent authorities, namely military commanders, to circumscribe the 'circumstances and limitations within which military forces may be employed to achieve their objectives'.⁵⁴ What happens then if ROE are poorly designed, causing violations of IHL on the battlefield? This question is answered if situations such the *Horizon* scandal in the UK and the *Robodebt* crisis in Australia are taken into account. In both situations, IT programs were poorly and deficiently designed and caused enormous public outrage because of the false or inaccurate outcomes.⁵⁵

51 Suresh Venkatasubramanian, 'Structural Disconnects between Algorithmic Decision-Making and the Law' (*Humanitarian Law & Policy*, 25 April 2019) <<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/04/25/structural-disconnects-algorithmic-decision-making-law/>>.

52 Venkatasubramanian (n 52).

53 Just as an example, cfr Jeff Malpas, 'The Necessity of Judgment' (2020) 35 *AI & Society* 1073. Eric Talbot Jensen, 'The (Erroneous) Requirement of Human Judgment (and Error) in the Law of Armed Conflict' (2020) 96 *International Law Studies* 26.

54 International Institute of Humanitarian Law, *Sanremo Handbook on Rules of Engagement* (U.S. Naval War College ed, 2009) Para 3 <<http://www.iihl.org/wp-content/uploads/2017/11/ROE-HANDBOOK-ENGLISH.pdf>>. To different notions and understandings of ROE cfr JFR Boddens Hosang, *Ruyles of Engagement and the International Law of Military Operations* (Oxford University Press 2020), 29-31.

55 'Post Office and Horizon IT Scandal – Government and Post Office Must Take Urgent Action on Compensation for Sub-Postmasters' (17 February 2022) <<https://committees.parliament.uk/committee/365/business-energy-and-industrial-strategy-committee/news/161072/post-office-and-horizon-it-scandal-government-and-post-office-must-take-urgent-action-on-compensation-for-subpostmasters/>>. Kevin Peachey, 'Post Office Scandal: What the Horizon Saga Is All About' (*BBC News Business*, 22 March 2022) <<https://www.bbc.com/news/business-56718036>>. David Mariuz, 'Robodebt Was a Fiasco with a Cost We Have yet to Fully Appreciate' (*The Conversation-Academic Rigour Journalistic Flair*, 16 November 2020) <<https://theconversation.com/robodebt-was-a-fiasco-with-a-cost-we-have-yet-to-fully-appreciate-150169>>.

AWS involves highly complex systems that will certainly require a higher level of technical knowledge and more human operators in the pre-deployment phase than in automatic or semi-autonomous systems. According to the previous section, States are required, and also interested in, putting all efforts possible into training their military forces on the complexities of AWS. Designers and programmers must be not only knowledgeable about the capabilities of the system as to the complexities of the battlefield, but also be capable and responsible for the encodement of ROE. The question is, what must the level of responsibility of designers and programmers be? As McFarland argues ‘care must be taken to ensure that the elements of crimes involving the weapon system accurately reflect the involvement of the person who is the perpetrator of the offence’, and thus, a problem emerges at the level of the mental element for international crimes (*mens rea*).⁵⁶

For the first time in the history of International Criminal Law, provides a general definition of the mental element in Article 30.⁵⁷ Article 30 (1) stipulates that:

1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only *if the material elements are committed with intent and knowledge*.⁵⁸
2. For the purposes of this article, a person has intent where:
 - (a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct;
 - (b) In relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events.
3. For the purposes of this article, “knowledge” means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. “Know” and “knowingly” shall be construed accordingly.

Thus, in order for an individual to be held accountable for international crimes involving AWS, according to the ICC Statute, they would have had to have both participated and shown culpable behaviour, in the commission of a crime. The difficulty of interpreting Article 30 ICC Statute goes beyond the scope of this work and has, in any case, already been extensively discussed by scholars.⁵⁹ What is important to retain here is that the ‘material element’ germane to an assumption of guilt comprises ‘intent’ to cause and ‘knowledge’ of the circumstances or consequences.⁶⁰

⁵⁶ McFarland (n 44) 150.

⁵⁷ Mohamed Elewa and Sara Porro, ‘Article 30. Mental Element’ in Mark Klamburg (ed), *Commentary on the Law of the International Criminal Court* (Torkel Opsahl Academic EPublisher 2017) 314.

⁵⁸ Our emphasis.

⁵⁹ Antonio Cassese (ed), *The Oxford Companion to International Criminal Justice* (Oxford University Press 2009) 159-160.

⁶⁰ William A. Schabas, *The International Criminal Court – A Commentary on the Rome Statute* (2nd edn, Oxford University Press 2012) 627-630.

Accordingly, to hold an individual responsible for ordering the commission of a crime under the ICC Statute, he must have acted with an intent to commit the crime and with the knowledge that such a crime would be committed in the ordinary course of events, following the execution of his order. In other words, for a crime to be committed, the agent must act with *dolus directus*.⁶¹

In light of this, a lower 'guilty state of mind' in relation to *possible but not certain* outcomes resulting from the deployment of an AWS cannot be attributed to any of the human operators involved with its design, programming and/or maintenance. This implies risks perceived by human operators that some sort of unlawful consequence would occur at the time he or she acted in the ordinary course of events would not carry any criminal consequence because of the operator's uncertainty that a crime would occur.⁶² A question, however, may be asked. Considering the obligations of States to provide military training on AWS capabilities, and the higher risk of such systems on the battlefield (unpredictability; opacity), should a lower threshold of guilty not be considered? Let us imagine the situation in which the human operator realized the eventuality of criminal outcomes but made the decision to deploy the system despite a possible violation of IHL, thus acting with *dolus eventualis*.

According to some experts, Article 30 does not cover *dolus eventualis*, and there is no help to be found in jurisprudence either.⁶³ In the *Lubanga Case*, for example, the Pre-trial Chamber accepted the category of *dolus eventualis*, stating that 'the above-mentioned volitional element also encompasses other forms of the concept of *dolus* which have already been resorted to by the jurisprudence of the ad hoc tribunals, that is [...] *dolus eventualis*' while the category of recklessness is not accepted'.⁶⁴ This understanding was then later embraced by both the Trial Chamber and the Appeals Chamber in the *Lubanga Case*.⁶⁵ In the *Bemba Case*, in 2009, the Pre-trial Chamber argued that the language of Article 30 ICC Statute '[did] not accommodate a lower standard than the one required by *dolus directus* in the second degree (oblique intention)', and that '[t]his standard is undoubtedly higher than the

61 Badar, Mohamed Elewa and Sara Porro, 'Rethinking the Mental Elements in the Jurisprudence of the ICC' in Carsten Stahn (ed), *The Law and the Practice of the International Criminal Court* (Oxford University Press 2015) 652-653.

62 Alejandro Kiss, 'Command Responsibility under Article 28 of the Rome Statute' in Carsten Stahn (ed), *The Law and Practice of the International Criminal Court* (Oxford University Press 2015) 642.

63 Schabas, William A., *An Introduction to the International Criminal Law* (Cambridge University Press) 237-239. Badar, Mohamed Elewa and Porro (n 62) 654-655.

64 *Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo* [2009] ICC – Pre-Trial Chamber I ICC-01/04-01/06-803, Decision on the Confirmation of Charges 438.

65 *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo* [2004] ICC-01/04-01/06 A 5 (ICC – Appeals Chamber Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction) Para 447-448.

principal standard commonly agreed upon for *dolus eventualis* – namely foreseeing the occurrence of the undesired consequences as a mere likelihood or possibility'.⁶⁶ This reasoning was then later embraced by both the Trial Chamber and the Appeals Chamber in the *Lubanga Case*.⁶⁷

In light of the above, it is fair to say that every mission on the battlefield has always involved risk of some sort, but until today the use of a weapon and/or the decision to release a munition has always been a matter for human judgement, even under the most severe conditions on the battlefield. Thus, the use of AWS will certainly demand more care and attention to the levels of substantial risk attendant upon a mission, especially at the level of programming the system. That level of care cannot be only entrusted to military commanders. It would be unrealistic to demand from military commanders the knowledge AI inherent to neural networks. Therefore, designers and programmers should be held accountable for unlawful outcomes caused by lack of due care in the assessment of the risks involving the mission entrusted to AWS.⁶⁸ If the category of *dolus eventualis* were to be excluded, it would simply mean a well-covered process of disregard for international values and, eventually, a decriminalisation of IHL.

5. Conclusion

Roboticians and engineers believe they have a mission to 'engineer ideas into reality'. Thus, the long-expected days of machine supremacy may be arriving, and subsequently, AWS will replace humans in the context of hostilities. In technical terms, the difference between a weapon system that can identify, select and engaging military targets without human supervision would be just a matter of programming, but that programming should fall into some kind of non-existent area of law. States are indeed called to put all efforts in the training of their armed forces to ensure respect for the laws of war 'in all circumstances'. However, it is not realistic to demand such high level of commitment from States without demanding parallel responsibility from designers and programmers involved in the deployment of AWS. It is therefore suggested that an amendment to the ICC Statute to include the category of *dolus eventualis* would be the way to proceed. A final question, however, dooms the horizon: will the international community ever be willing to introduce such an amendment to the ICC Statute?

66 *Situation in the Central African Republic in the Case of the Prosecutor v Jean-Pierre Bemba Gombo* [2009] ICC ICC-01/05-01/08 362-363.

67 *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v Thomas Lubango Dyilo* [2012] ICC-Trial Chamber I ICC-01/04-01/06-2842 Para 1011; *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v Thomas Lubango Dyilo* (n 66) Para 447-448.

68 Seixas-Nunes, SJ (n 15) 219-222.

Documents

Congressional Research Service, 'Defense Primer: U. S. Policy on Lethal Autonomous Weapon Systems' <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fcrsreports.congress.gov%2Fproduct%2Fpdf%2FIF%2FIF11150>>

The United Nations War Crimes Commission, *Law Reports of Trials of War Criminals. The I.E. Farben and Krupp Trials*, vol Vol X (The United Nations War Crimes Commission by His Majesty's Stationary Office 1949).

UK Ministry of Defence, 'Joint Doctrine Publication 0-30.2 Unmanned Aircraft Systems' <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673940/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf>

U. S. Department of Defense, 'DoD 3000.09. Autonomy in Weapon Systems' <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=726163>> accessed 20 April 2018.

USA Congressional Research Service, 'International Discussions Concerning Lethal Autonomous Weapons' <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.everycrsreport.com%2Ffiles%2F2019-08-16_IF11294_b03c9e24e0fe052e50c400fd37fba2387aa9d848.pdf&clen=457295&chunk=true>

'2019 Guiding Principles Affirmed by the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons System' (CCW 2019) CCW/MSP/2019/9 <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fdocuments-dds-ny.un.org%2Fdoc%2FUNDOC%2FGEN%2FG19%2F343%2F64%2FPDF%2FG1934364.pdf%3FOpenElement&clen=391271&chunk=true>> '2021 Report of the Session of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems' <https://meetings.unoda.org/section/ccw-gge-2021_documents_14090/>

Cases

ICJ, *Advisory Opinion on the Legality of the Threat and Use of Nuclear Weapons*, Judgment.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) (ICJ (Judgement)).

Nationality Decrees [1923] Permanent Court of International Justice (PCIJ) Second(extraordinary) Session, Serie B, 4lotus.

Prosecutor v Duško Tadić, Judgment [1999] ICTY – Appeals Chamber IT-94-1-A.

Prosecutor v Thomas Lubanga Dylo [2009] ICC – Pre-Trial Chamber I ICC-01/04-01/06-803, Decision on the Confirmation of Charges.

Situation in the Central African Republic in the Case of the Prosecutor v Jean-Pierre Bemba Gombo [2009] ICC ICC-01/05-01/08.

Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v Thomas Lubango Dyilo [2004] ICC-01/04-01/06 A 5 (ICC – Appeals Chamber Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction).

Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v Thomas Lubango Dyilo [2012] ICC- Trial Chamber I ICC-01/04-01/06-2842.

The Case of the SS 'Lotus' [1927] Permanent Court for International Justice Series A. – No. 10.

Bibliography

Anderson K. and Waxman M. C., 'Debating Autonomous Weapon Systems, Their Ethics, and Their Regulation Under International Law' in Roger Brownsword, Eloise Scottford and Karen Yeung (eds), *The Oxford Handbook of Law, Regulation, and Technology* (Oxford University Press 2017) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2978359>

Arkin R. C., *Governing Lethal Behavior in Autonomous Robots* (Chapman & Hall Book 2009).

'Background on Lethal Autonomous Weapon Systems in the Convention on Conventional Weapons (CCW)' (*United Nations Office for Disarmament Office*) <<https://www.un.org/disarmament/the-convention-on-certain-conventional-weapons/background-on-laws-in-the-ccw/>>

Badar, Mohamed Elewa and Porro S., 'Rethinking the Mental Elements in the Jurisprudence of the ICC' in Carsten Stahn (ed), *The Law and the Practice of the International Criminal Court* (Oxford University Press 2015).

Boddens Hosang J. F. R., *Ruyles of Engagement and the International Law of Military Operations* (Oxford University Press 2020).

Cassese A. (ed), *The Oxford Companion to International Criminal Justice* (Oxford University Press 2009).

Chengeta T., 'Are Autonomous Weapon Systems the Subject of Article 36 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions?' (2016) 23 *University of California, Davis* 66.

Chesterman S., 'Artificial Intelligence and the Problem of Autonomy' (2020) 1 *Notre Dame Journal on Emerging Technologies* 211.

Colaner N., 'Is Explainable Artificial Intelligence Intrinsically Valuable?' (2022) 37 *AI & Society* 231.

Colbrook M. J., Antun V. and Hansen A. C., 'The Difficulty of Computing Stable and Accurate Neural Networks: On the Barriers of Deep Learning and Smale's 18th Problem' (2022) 119 *PNAS* 1.

Congressional Research Service, 'Defense Primer: U.S. Policy on Lethal Autonomous Weapon Systems' <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fcrsreports.congress.gov%2Fproduct%2Fpdf%2FIF%2FIF11150>>

- Crootof R., 'Autonomous Weapon Systems and the Limits of Analogy' (2018) 9 Harvard National Security Journal 51.
- Deeks A., Lubell N. and Murray D., 'Machine Learning, Artificial Intelligence, and the Use of Force by States' (2019) 10 Journal of National Security Law & Policy 1.
- Dormann K. and Serralvo J., 'Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations' (2014) 96 International Review of the Red Cross 707.
- Elewa M. and Porro S., 'Article 30. Mental Element' in Mark Klamberg (ed), *Commentary on the Law of the International Criminal Court* (Torkel Opsahl Academic EPublisher 2017).
- Focarelli C., 'Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions: A Soap Bubble?' (2010) 21 European Journal of International Law 125.
- Gunning D., 'Explainable Artificial Intelligence (XAI)' (*DARPA – Defense Advanced Research Projects Agency*) <<https://www.darpa.mil/program/explainable-artificial-intelligence>>
- Hambling D., 'Autonomous Killer Drones Set to Be Used by Turkey in Syria' (*NewScientist*, 20 September 2019) <<https://www.newscientist.com/article/2217171-autonomous-killer-drones-set-to-be-used-by-turkey-in-syria/>>
- _____, 'AI-Guided Drone Swarm Used in Gaza Attacks' (*NewScientist*, 10 July 2021) <<https://www.newscientist.com/article/2282656-israel-used-worlds-first-ai-guided-combat-drone-swarm-in-gaza-attacks/#:~:text=During%20operations%20in%20Gaza%20in,has%20been%20used%20in%20combat.>>
- Henckaerts J.-M. and Doswald-Beck L., *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*, vol I (ICRC – Cambridge University Press 2009).
- Hua S.-S., 'Machine Learning Weapons and International Humanitarian Law: Rethinking Meaningful Human Control' (2019) 51 Georgetown Journal of International Law 117.
- Human Rights Watch, 'Stopping Killer Robots Country Positions on Banning Fully Autonomous Weapons and Retaining Human Control' (2020) <<https://www.hrw.org/report/2020/08/10/stopping-killer-robots/country-positions-banning-fully-autonomous-weapons-and>>
- Innerarity D., 'Making the Black Box Society Transparent' (2021) 36 AI & Society 975.
- International Institute of Humanitarian Law, *Sanremo Handbook on Rules of Engagement* (U.S. Naval War College ed, 2009) <<http://www.iihl.org/wp-content/uploads/2017/11/ROE-HANDBOOK-ENGLISH.pdf>>
- International Law Association Study Group on the Conduct of Hostilities in the 21st Century, 'The Conduct of Hostilities and International Humanitarian Law: Challenges of 21st Century Warfare' (2017) 93 International Law Studies 322.

- Ismay J., 'Russia Claims to Use a Hypersonic Missile in Attack on Arms Depot in Ukraine' (*The New York Times*, 19 March 2022) <<https://www.nytimes.com/2022/03/19/us/politics/russia-hypersonic-missile-attack-claim.html>>
- Jensen E. T., 'Autonomy and Precautions in the Law of Armed Conflict' (2020) 96 *International Law Studies* 577.
- _____, 'The (Erroneous) Requirement of Human Judgment (and Error) in the Law of Armed Conflict' (2020) 96 *International Law Studies* 26.
- Kalpouzos I., 'Double Elevation: Autonomous Weapons and the Search for an Irreducible Law of War' (2020) 33 *Leiden Journal of International Law* 289.
- Katz J., 'Pentagon Developing "National Defense Science and Technology" Strategy: Memo' (*Breaking Defense*, 2 February 2022) <<https://breakingdefense.com/2022/02/pentagon-developing-national-defense-science-and-technology-strategy-memo/>>
- Kiss A., 'Command Responsibility under Article 28 of the Rome Statute' in Carsten Stahn (ed), *The Law and Practice of the International Criminal Court* (Oxford University Press 2015).
- Knight W., 'Russia's Killer Drone in Ukraine Raises Fears About AI in Warfare The Maker of the Lethal Drone Claims That It Can Identify Targets Using Artificial Intelligence.' (*WIRED*, 17 March 2022) <<https://www.wired.com/story/ai-drones-russia-ukraine/>>
- Liivoja R., 'Technological Change and the Evolution of the Law of War' (2015) 97 *International Review of the Red Cross* 1157.
- Longobardo M., 'The Contribution of International Humanitarian Law to the Development of the Law of International Responsibility Regarding Obligations Erga Omnes and Erga Omnes Partes' (2018) 23 *Journal of Conflict & Security Law* 383.
- _____, 'Training and Education of Armed Forces in the Age of High-Tech Hostilities' in Elena Carpanelli and Nicole Lazzarini (eds), *Use and Misuse of New Technologies: Contemporary Challenges in International and European Law* (Springer 2019).
- Malpas J., 'The Necessity of Judgment' (2020) 35 *AI & Society* 1073.
- Mariuz D., 'Robodebt Was a Fiasco with a Cost We Have yet to Fully Appreciate' (*The Conversation-Academic Rigour Journalistic Flair*, 16 November 2020) <<https://theconversation.com/robodebt-was-a-fiasco-with-a-cost-we-have-yet-to-fully-appreciate-150169>>
- Maurer P., 'Peter Maurer: "Autonomous Weapon Systems Raise Ethical Concerns for Society"' (*International Committee of the Red Cross*, 13 December 2021) <<https://www.icrc.org/en/document/autonomous-weapon-raise-ethical-concerns>>
- McFarland T., *Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict: Compatibility with International Humanitarian Law* (Cambridge University Press 2020).
- _____, 'The Concept of Autonomy' in Rain Liivoja and Ann Valjataga (eds), *Autonomous Cyber Capabilities under International Law* (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence 2021) <<https://law.uq.edu.au/profile/14183/tim-mcfarland>>
-

Nelson D., 'What Is Deep Learning?' (*UNITE.AI*, 13 October 2019) <<https://www.unite.ai/what-is-deep-learning/>>

_____, 'What Is Deep Reinforcement Learning?' (*UNITE.AI*, 17 April 2020) <<https://www.unite.ai/what-is-deep-reinforcement-learning/>> accessed 11 May 2020.

Neuman N., 'A Precautionary Tale: The Theory and Practice of Precaution in Attack' (2018) 48 *Israel Yearbook on Human Rights* 19.

Noll G., 'War by Algorithm: The End of Law?' in Max Liljefors, Gregor Noll and Daniel Steuer (eds), *War and Algorithm* (Rowman & Littlefield 2019).

Peachey K., 'Post Office Scandal: What the Horizon Saga Is All About' (*BBC News Business*, 22 March 2022) <<https://www.bbc.com/news/business-56718036>>

'Post Office and Horizon IT Scandal – Government and Post Office Must Take Urgent Action on Compensation for Sub-Postmasters' (17 February 2022) <<https://committees.parliament.uk/committee/365/business-energy-and-industrial-strategy-committee/news/161072/post-office-and-horizon-it-scandal-government-and-post-office-must-take-urgent-action-on-compensation-for-subpostmasters/>>

Russell S., *Human Compatible. AI and the Problem of Control* (Allen Lane The Penguin Press 2019).

Sartor G. and Omicini A., 'The Autonomy of Technological Systems and Responsibilities for Their Use.' in Nehal Bhuta and others (eds), *Autonomous Weapons Systems. Law, Ethics, Policy*. (Cambridge University Press 2016).

Schabas W. A., *The International Criminal Court – A Commentary on the Rome Statute* (2nd edn, Oxford University Press 2012).

Schabas, William A., *An Introduction to the International Criminal Law* (Cambridge University Press).

Seixas-Nunes, S. J. A., *The Legality and Accountability for Autonomous Weapon Systems. A Humanitarian Law Perspective* (Cambridge University Press (Forthcoming) 2022).

Shaw M. N., *International Law* (6th edn, Cambridge University Press 2008).

Sherman J., 'Russia-Ukraine Conflict Prompted U.S. to Develop Autonomous Drone Swarms, 1,000-Mile Cannon' (*Scientific American*, 14 February 2022) <<https://www.scientificamerican.com/article/russia-ukraine-conflict-prompted-u-s-to-develop-autonomous-drone-swarms-1-000-mile-cannon/>>

Sliedregt E. van, *Individual Criminal Responsibility in International Law* (Oxford University Press 2012).

'Technology Vision for an Era of Competition' <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2921482/department-of-defense-technology-vision-for-an-era-of-competition/>>

The United Nations War Crimes Commission, *Law Reports of Trials of War Criminals. The I.E. Farben and Krupp Trials*, vol Vol X (The United Nations War Crimes Commission by His Majesty's Stationary Office 1949).

Turek M., 'Explainable Artificial Intelligence (XAI)' (*DARPA – Defense Advanced Research Projects Agency*) <<https://www.darpa.mil/program/explainable-artificial-intelligence>>

UK Ministry of Defence, 'Joint Doctrine Publication 0-30.2 Unmanned Aircraft Systems' <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673940/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf>

U. S. Department of Defense, 'DoD 3000.09. Autonomy in Weapon Systems' <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=726163>> accessed 20 April 2018.

USA Congressional Research Service, 'International Discussions Concerning Lethal Autonomous Weapons' <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcgiclfndmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.everycrsreport.com%2Ffiles%2F2019-08-16_IF11294_b03c9e24e0fe052e50c400fd37fba2387aa9d848.pdf&cLen=457295&chunk=true>

Venkatasubramanian S., 'Structural Disconnects between Algorithmic Decision-Making and the Law' (*Humanitarian Law & Policy*, 25 April 2019) <<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/04/25/structural-disconnects-algorithmic-decision-making-law/>>

Vestner T. and Rossi A., 'Legal Reviews of War Algorithms' (2021) 97 *International Law Studies* 509.

A Rússia na Conflitualidade Internacional: uma Matriz Geográfica

Marco Cruz

Centro de Investigação e Desenvolvimento-Instituto Universitário Militar.

Sandra Fernandes

CICP-Universidade do Minho.

Resumo

A ação externa da Federação Russa ocorre numa escala geográfica alargada, em diferentes domínios e com recursos distintos. Em função dos interesses “em jogo”, Moscovo atribui diferentes prioridades consoante os espaços geográficos, através da aplicação, distintiva, de instrumentos políticos, económicos e militares. O artigo explora o posicionamento russo na conflitualidade mundial e a forma como é tributário da triangulação entre geografia, instrumentos usados e interesses envolvidos. Argumentamos que o posicionamento e a projeção do Kremlin podem ser elucidados tendo em consideração uma matriz geográfica que se divide em três zonas. Para além do (1) “near abroad”, a análise típica e analisa o (2) “mid abroad” e o (3) “far abroad”. O país empenha-se política e militarmente de forma distintiva, sendo que a margem de negociação em relação aos diferentes espaços geográficos é proporcional à distância geográfica. Numa altura em que

Washington está profundamente empenhado em conter a China na região do Indo-Pacífico, a Rússia procura explorar não só as oportunidades criadas pelo vazio de poder deixado em algumas regiões tradicionalmente mais influenciadas pelas potências ocidentais, mas sobretudo a sua importância estratégica para esta disputa, explorando vantagens de ambos os lados e trazendo para o tabuleiro geopolítico as questões consideradas vitais do “estrangeiro próximo”.

Palavras-chave: Rússia; estrangeiro próximo; estrangeiro intermédio; estrangeiro distante; conflito.

Abstract

Russia in International Conflict: a Geographical Matrix

The external action of the Russian Federation takes place on a wide geographical scale, in different domains and with different resources. Depending on the interests “at stake”, Moscow assigns different priorities depending on the geographical areas, through the distinctive application of political, economic and military instruments. The article explores the Russian position in conflicts and how it results from the triangulation between geography, instruments used and interests involved. We argue that the positioning and projection of the Kremlin can be elucidated taking into account a geographic matrix that is divided into three zones. In addition to (1) the “near abroad”, the analysis typifies and analyzes (2) the Russian “mid abroad” and (3) “far abroad”. The country engages politically and militarily in a distinctive way, and the margin of negotiation in

relation to the different geographic spaces is proportional to the geographic distance. At a time when Washington is deeply committed to containing China in the Indo-Pacific region, Russia seeks to exploit not only the opportunities created by the power vacuum left in some regions traditionally more influenced by Western powers, but above all its strategic importance for this dispute, exploiting advantages on both sides and bringing to the geopolitical board the issues considered vital in its “near abroad”.

Keywords: *Russia; Near Abroad; Mid Abroad; Far Abroad; Conflict.*

Artigo recebido: 24.03.2022

Aprovado: 12.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.05>

Introdução

O papel da Rússia na história mundial, desde o grande império czarista russo, passando pela União Soviética, até à atual Federação Russa, confere-lhe um lugar no seio das grandes potências mundiais. A intervenção russa ocorre, em diferentes domínios e com recursos distintos, na maior parte dos espaços geográficos mundiais, desde os mais próximos das suas fronteiras, em particular a Sul – Cáucaso –, no Ártico e na Europa – pressão e guerra na Ucrânia –, até às regiões do Médio Oriente – Síria – e do Norte de África – Mali –, chegando a zonas mais distantes do continente americano – Venezuela.

Em razão da importância dos interesses “em jogo”, a Rússia atribui diferentes prioridades consoante os espaços geográficos, através da aplicação, distintiva, de instrumentos políticos, económicos e militares. Da mesma forma, também o uso das suas capacidades militares convencionais está reservado a determinados contextos, sobretudo aos que ocorrem junto às suas fronteiras, no designado espaço pós-soviético, a exemplo da intervenção bélica na Geórgia (2008) e na Ucrânia (2014) e da invasão da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022. A centralidade desta região para o contexto militar russo é plenamente assumida na atual Estratégia Nacional de Segurança Russa (ENSR), publicada em julho de 2021, quando é feita referência à postura agressiva das interferências militares da NATO, através do estabelecimento de infraestruturas junto dos países aliados e parceiros da Rússia (RF, 2021, p. 11). A orientação russa em termos militares é apresentada como defensiva, procurando assim impedir o alargamento das organizações ocidentais – NATO e UE – nesta região.

A elucidação da posição russa na conflitualidade mundial é, assim, tributária da triangulação entre geografia, instrumentos usados e interesses envolvidos. As diferenças de organização dos espaços geográficos são identificadas nos documentos estratégicos russos, em particular na sua recente ENSR (RF, 2021). Enquanto a vizinhança imediata é vista como uma área prioritária para a segurança nacional, à medida que nos afastamos geograficamente deste “espaço vital” percebemos que os objetivos e, conseqüentemente os instrumentos, variam em dimensão e em prioridade.

A vizinhança imediata da Federação Russa é conceptualizada pelo Kremlin de forma singular sob a expressão “estrangeiro próximo” no rescaldo da desintegração da União Soviética. O termo surgiu pela primeira vez após a implosão da União Soviética, sendo considerado um “rótulo” geopolítico, referindo-se às ex-repúblicas socialistas soviéticas e aos países que se encontravam no bloco soviético, que desde essa altura passaram a ser países soberanos independentes (Toal, 2017).

O nosso artigo tem por objetivo oferecer um olhar cruzado sobre o panorama da conflitualidade mundial atual e o papel da Rússia em conflitos e crises internacio-

nais. A nossa análise foi tecida a montante da decisão de Putin de invadir a Ucrânia e contribui para a elucidação desta nova guerra. Argumentamos que o posicionamento e a projeção de Moscovo podem ser elucidados tendo em consideração uma matriz geográfica que se divide em três zonas. Para além do (1) *near abroad* acima mencionado, tipificamos e analisamos o (2) *mid abroad* e o (3) *far abroad*.

O termo *near abroad* reconhece o estatuto independente dos novos Estados oriundos da desintegração da União Soviética, mas esses países continuam sob a influência russa, tendo em conta que continuam a pertencer à antiga família soviética (Toal, 2017, p. 3)¹. “Tendo perdido a Europa de Leste, a URSS perdeu a sua mais importante zona de defesa e recebeu um colossal golpe geopolítico” (Dugin, 2016, p. 70). O estrangeiro intermédio – *mid abroad* – estende-se a regiões do Médio Oriente e sobretudo a grande parte do continente africano, com especial incidência na região norte e na parte litoral a ocidente – Golfo da Guiné – e a Leste – Corno de África – desse continente. O estrangeiro longínquo – *far abroad* – corresponde a regiões de intervenção russa mais distantes, materializadas no continente americano – centro e sul –, cuja proximidade histórica e ideológica permitem a Moscovo interferir nos espaços estratégicos norte-americanos. De seguida, analisamos os interesses e as formas de intervenção russas nos conflitos que ocorrem em cada um desses três espaços, contribuindo assim para a identificação de áreas geopolíticas distintas para Moscovo e, portanto, para a inteção da geopolítica da Rússia contemporânea.

1. O “Estrangeiro Próximo” como “Espaço Estratégico Vital” Face ao Ocidente

As relações entre a Rússia e o Ocidente, em particular com os Estados Unidos da América (EUA), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)² e a União Europeia (UE), têm registado, ao longo da história, períodos de aproximação e de afastamento. Durante a Guerra Fria, as relações entre as potências ocidentais e a então União Soviética foram de rivalidade estratégica, através da procura e disputa de espaço de influência, quer em termos políticos – e, portanto, ideológicos –, quer militares (Gaddis, 2007). A implosão da União Soviética abriu espaço para uma maior aproximação entre a sua sucessora Federação Russa e as organizações

1 A atual guerra na Ucrânia veio alterar este entendimento uma vez que os argumentos invocados pelo Kremlin deixam de reconhecer a independência do país. O patriarca de Moscovo reforçou esta linha de pensamento ao propor a unificação da Rússia e da Ucrânia (Michels, 2022).

2 Por uma questão de uso e reconhecimento internacional usaremos o acrónimo NATO (North Atlantic Treaty Organization).

ocidentais, em virtude da preponderância que os líderes russos mais sensíveis ao modelo económico ocidental tiveram na orientação política do Estado russo (Thorun, 2009; Fernandes, 2013).

Os atentados terroristas do 11 de Setembro de 2001 aprofundaram, ainda mais, esta proximidade. Já durante a presidência de Vladimir Putin, a Rússia manifestou o seu apoio às ações dos EUA e da NATO, incluindo a construção de bases militares, em diferentes espaços relevantes para a Rússia, designadamente no Afeganistão³ (Cardier, 2015, p. 160). Para além do apoio militar e da partilha de informação, que ajudaram a combater o terrorismo à escala global, procurando ainda prevenir ações em território russo, este apoio foi também visível ao nível das Nações Unidas, com Moscovo a votar favoravelmente a resolução que deu legitimidade à intervenção internacional militar por parte de forças americanas e dos seus aliados ocidentais no Afeganistão.

Pelo contrário, tal como havia acontecido em relação ao conflito dos Balcãs e à intervenção da NATO no Kosovo contra as forças militares sérvias, também o conflito do Iraque, em 2003, foi condenado pela Rússia, usando inclusivamente o seu poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Este fator é apontado como um importante ponto de viragem nas relações entre o Ocidente e a Rússia. Para Putin, os argumentos apresentados pelo presidente George W. Bush e pelos líderes europeus que acompanharam a América não foram suficientes para justificar a intervenção militar americana no Iraque⁴ (Kononenko, 2003; Stoner e McFaul, 2015).

A prosperidade económica, a par dos conflitos ocorridos nas regiões autónomas da Geórgia – da Ossétia do Sul e da Abecásia –, em 2008, e das designadas revoluções coloridas – Rosa e Laranja –, que levaram à deposição de governantes na Geórgia e na Ucrânia, mais próximos do Kremlin, fizeram mudar a posição russa em relação ao Ocidente. A mudança dos governos ucraniano e georgiano, que declaram uma ambição de fazer uma aproximação e eventual integração nas instituições euro-atlânticas, procurando assim usufruir dos apoios económicos e dos desenvolvimentos da UE e do “chapéu” securitário da NATO, aprofundou as divisões entre

3 Durante grande parte do período da Guerra Fria, o Afeganistão, a par do Irão, foi um dos Estados considerados como “zona tampão” entre soviéticos e as potências ocidentais. A invasão das forças soviéticas em 1979 alterou, no entanto, este estatuto. Segundo Trenin (2001, p. 63), os soviéticos pretendiam projetar poder para sul, permitindo que a sua Força Aérea, através de bases militares em território afegão, tivesse alcance para o Estreito de Ormuz.

4 No ano que antecedeu a invasão, por forte influência russa, as Nações Unidas publicaram a Resolução 1441, adotada pelo Conselho de Segurança a 8 de novembro (UNSC, 2002) que identifica o papel que a organização tinha na questão iraquiana, recusando uma intervenção militar unilateral. Os argumentos apresentados por Putin estavam, aliás, alinhados com o conteúdo desta resolução (Radio Free Europe, 2002).

a Rússia, as potências ocidentais e as instituições internacionais (Casier, 2016, pp. 18-19; Mendras, 2015, p. 85).

Para Putin, as revoluções tiveram como destino último enfraquecer a Rússia, procurando condicionar internamente os desenvolvimentos políticos e sociais. Mais significativamente, a instalação de regimes pró-ocidentais representou um passo decisivo para a plena integração nas instituições ocidentais, retirando a Moscovo a sua influência em espaços vitais, fazendo não só o seu cerco (Crowley, 2018), mas retirando a zona tampão entre a Rússia e o Ocidente (Haas, 2010, p. 3). Ou seja, na ótica de Moscovo, tal como durante o período da Guerra Fria, os países do Ocidente procuravam subjugar a Rússia, tentando limitar a sua influência.

Esta perspetiva acabou por estar no epicentro da evolução da posição russa, não apenas em relação às dinâmicas de cooperação com o Ocidente⁵, mas também no que diz respeito à própria ordem internacional. No discurso que fez em 2007, Vladimir Putin deixa estas questões explícitas, identificando desde logo o que acredita ser a maior catástrofe geopolítica do século XX: a implosão da União Soviética (Putin, 2007). Além disso, destaca as posturas agressivas do Ocidente, através das políticas de alargamento da NATO e da UE aos Estados pós-soviéticos, que considera cruciais para a política externa russa (Cardier, 2015, p. 156; Dugin, 2016, p. 123).

Para o Kremlin, a postura ofensiva do Ocidente exercida na região próxima das suas fronteiras, que inclui os Estados pertencentes à Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e, de forma mais alargada, aos antigos Estados satélites da União Soviética, através da construção de bases militares e do desenvolvimento de sistemas antimísseis, coloca em causa os seus interesses nestas regiões e a sua segurança nacional. A importância desta região geográfica, entre a planície europeia a Norte da Bielorrússia e o controlo a Sul dos Cárpatos na Ucrânia, dá não só a capacidade da Rússia de se defender, mas também ameaçar fazer um ataque à Europa, dos Bálticos ao Mar Negro (Friedman, 2021).

No sentido de garantir os seus objetivos nestas regiões, o Kremlin tem usado todos os seus instrumentos de poder: políticos, económicos, culturais, informacionais e militares. Assim, merecem destaque não apenas a aplicação de meios cinéticos por forças militares regulares, a exemplo do que foi feito na Geórgia, na Chechénia e, mais recentemente na Ucrânia, mas também o conjunto de instrumentos não convencionais, através da realização de ataques cibernéticos (Roguski, 2020), da

5 O reforço da civilização russa, em contraposição com o Ocidente, e a ambição global do país, tal como no período soviético, dinamizam essa mesma ambição, procurando mitigar as fragilidades russas em diferentes áreas, em particular em termos económicos, ocupando a 11.ª posição em termos mundiais, com a economia russa a representar apenas 1,95% da economia global (World Barometer, 2021), e em termos populacionais, assumindo a nona posição (World Barometer, 2021b).

promoção de campanhas de propaganda e de desinformação e envolvendo forças não regulares de mercenários nestes territórios (Iasynskyi, 2017).

Ao nível político, a atuação do Moscovo é sobretudo dirigida às elites destes Estados, procurando influenciar os seus alinhamentos internacionais, contrários à aproximação e integração em dinâmicas ocidentais. Esta proximidade política é suportada quer por questões económicas, quer pelo apoio que é dado pelo Kremlin à continuidade desses regimes em termos internos, pondo termo a movimentos de oposição, através de ações de coação, de assassinato e de rapto. Ainda neste âmbito, importa destacar os benefícios atribuídos à venda de energia – gás e petróleo – a Estados considerados “amigos”, com a prática de preços abaixo do preço de mercado, os quais, além de comprarem a preços mais elevados, são ameaçados com cortes no fornecimento (European Parliament, 2018).

No domínio informacional, é nesta região que a Rússia emprega grande parte das suas capacidades. Além do envolvimento dos serviços de informações russos, regista-se ainda o desenvolvimento de campanhas de desinformação e de propaganda, no sentido de melhorar a imagem da Rússia junto das comunidades desses países e de condicionar a sua visão em relação às potências ocidentais (Helmus *et al.*, 2018). Para tal, são usados os órgãos de comunicação social nacionais, a Igreja Ortodoxa, que está muito próxima do Kremlin em termos da política interna e externa, e as comunidades russas do designado espaço cultural. A importância destas comunidades fora das fronteiras geográficas russas dá legitimidade à intervenção russa nestes territórios. Quando assinou o decreto para a inclusão da Crimeia no mapa da Rússia em 2014, Putin defendeu a intervenção como forma de proteção das comunidades russas contra o regime ucraniano pró-ocidental (Isachenkov, 2014).

Uma última dimensão diz respeito à importância do vetor militar, materializado quer na venda direta de armamento, quer também na formação das Forças Armadas de cada um dos Estados próximos do Kremlin, favorecendo inclusivamente a construção de bases militares russas nesses territórios (Hedenskog, Holmquist e Norberg, 2018). Assim, além de procurar incluir estes Estados em organizações regionais lideradas por Moscovo (Adomeit, 2012), as questões militares são também elas muito relevantes para a predominância russa (Stronski, 2020). No caso da Bielorrússia, em resultado desta proximidade, um dos eixos de entrada das forças militares russas na Ucrânia é feito a partir do território bielorrusso (Gressel e Slunkin, 2022). O governo de Minsk não hesitou em permitir o estacionamento e a passagem de capacidades militares russas pelo seu território, estando inclusivamente a apoiar logisticamente as forças russas (Whitmore, 2022).

Dado o carácter vital dos interesses no seu estrangeiro próximo, o regime de Moscovo está disposto a aplicar todos os instrumentos de poder, incluindo os militares, dado tratar-se da sua própria sobrevivência e dos valores russos. A Rússia de

Vladimir Putin não só não deixará de exercer influência nestas regiões, como irá repelir aproximações ocidentais, sobretudo de integração em organizações como a NATO e a UE, ou de outros atores destes regionais. Embora se faça referência à parte mais ocidental da Rússia, merecem igualmente destaque as regiões do Cáucaso do Sul e de toda a Ásia Oriental, onde a Rússia tem ainda disputas de fronteira com a China⁶.

No seu flanco ocidental, o palco de intervenção russo é sobretudo centrado nos espaços de influência tradicionais e cuja proximidade geográfica e desafios securitários são vistos por Moscovo com grande preocupação. Assumem especial destaque a Bielorrússia, a Ucrânia e a Moldávia, enquanto zonas tampão (Toucas, 2017; Tabachnik, 2019), ou seja, como uma espécie de “cordão sanitário” em relação ao Ocidente, e, em menor escala, os Países Bálticos – Estónia, Letónia e Lituânia –, a Polónia, a República Checa, Roménia e Bulgária. Esta preocupação ficou evidente na mais recente proposta de Tratado elaborado de forma unilateral pelo governo russo (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Rússia, 2021). Moscovo propõe aos EUA enquanto “garantia de segurança” o não alargamento da NATO aos países das “ex-Repúblicas Socialistas da União Soviética”.

A fronteira a Sul inclui os territórios da Geórgia, Arménia, Azerbaijão, Turquemenistão, Uzbequistão, Tadjiquistão, Quirguistão e, sobretudo, o Cazaquistão. Tal como na parte ocidental, uma percentagem da população é de origem ou descendência russas. Aqui, para além da aplicação da diplomacia, o predomínio russo é feito através da projeção militar, em operações de manutenção de paz em toda a região (Friedman, 2021), a exemplo do conflito de Nagorno-Karabakh (Vartanyan, 2021).

2. O *Mid Abroad*: Entre Sentido de Oportunidade e Expansionismo

Embora dedique grande parte das suas capacidades, e também das suas prioridades, no espaço geopolítico analisado no capítulo anterior, a Rússia tem procurado alargar a sua influência a zonas mais afastadas das suas fronteiras, tornando-se dessa forma mais relevante no plano internacional. Esta expansão russa decorre, em larga medida, do redireccionamento estratégico das potências ocidentais, sobretudo dos EUA, para a região do Indo-Pacífico (Hass, 2022; The White House, 2022).

6 A atual proximidade entre Pequim e Moscovo, ao nível político, económico e militar, “marcam” esses mesmos diferendos (Jennings, 2021), estando, nesta altura, os dois Estados mais preocupados em cooperar para conter o predomínio norte-americano em termos internacionais e em espaços geográficos de interesses vitais para ambos, nomeadamente o Mar do Sul da China e a Europa de Leste.

Os “vazios de poder” assim deixados noutras regiões têm sido aproveitados pela Rússia. Para além do Afeganistão, a presença russa aumentou no continente africano e no Médio Oriente, a partir da participação de militares russos no conflito da Síria.

A Síria constitui um dos exemplos-chave relativamente à forma como o Kremlin tem orientado a sua política externa no *mid abroad*. O apoio político, diplomático e militar ao regime do presidente Bashar al-Assad elevou a posição russa nas negociações com as restantes potências internacionais, em particular com os EUA. A intervenção russa permitiu testar as suas capacidades militares⁷ e reforçou militarmente a sua posição junto dos parceiros regionais, designadamente da Turquia. O mesmo pode ser referido em relação ao Afeganistão. A retirada do contingente militar americano e da NATO tem permitido à Rússia assumir uma maior influência na governação do Estado afegão (Janse, 2021), tendo sido simbólica e relevante a visita dos taliban a Moscovo, antes de terem assumido o poder (Isachenkov, 2021).

Existem, também, oportunidades económicas no *mid abroad*, inclusive em espaços mais afastados das suas fronteiras, destacando-se a presença, cada vez mais alargada, no continente africano (Neethling, 2019). As vantagens económicas justificam o envolvimento da Rússia na Líbia (Harchaqui, 2021), no Zimbabué (Maslov e Zaytsen, 2018), no Mali (Adeoye, 2021), em Madagáscar (Schwartz e Borgia, 2019), na Guiné-Bissau (Macleon, 2019) e na República Democrática do Congo (Ramani, 2021). As questões energéticas, a venda de armamento e a exploração de minerais – ouro e diamantes – são os interesses centrais. Grande parte dos capitais de uma das maiores empresas angolanas de exploração de diamantes, Sociedade Mineira Catoca Lda., é detida pela empresa russa Alrosa (Milo, 2019).

Relativamente à energia, apesar das extensas reservas de hidrocarbonetos, as relações favoráveis com a maior parte dos Estados do Norte de África e dos Golfo da Guiné e do Corno de África, também eles importantes fontes de produção de petróleo e gás natural, abre oportunidade às empresas russas, sobretudo à Gazprom e a muitas das suas empresas satélite, para a exploração das suas reservas.

No caso do setor da venda de armamento, grande parte dos Estados africanos veem na Rússia um importante parceiro, a par da China. Connolly e Sendstad (2017) sublinham que existe tecnologia vendida pelas empresas estatais russas que não está disponível para os militares russos. Existe cooperação ao nível militar que inclui não apenas a venda, mas também o treino e formação militar na maior parte dos países do Sahel, da África Austral, incluindo Moçambique e do Norte de África (Egito, Líbia e Argélia).

7 O Ministro da Defesa russo, Serguei Shoigu, afirmou, em julho 2021, terem sido testadas cerca de 320 armas russas (Daily Sabah, 2021).

Esta cooperação militar é feita não apenas por forças regulares do exército russo, mas igualmente através de empresas (militares) de segurança privada, em particular da Wagner Group. Apesar de negar a sua ligação, são reportados diversos contratos entre o responsável da empresa, Yevgeny Prigozhin⁸, e o ministério da defesa russo. A proximidade que existe com o Presidente russo leva diversas fontes a estabelecer não apenas a ligação à Wagner como também aos objetivos russos em termos externos, atuando como um instrumento armado, por procuração, ao serviço da influência do Kremlin. Para além de servir os objetivos políticos de Moscovo, as questões económicas constituem o principal ponto de ancoragem para a ligação da Wagner ao Kremlin. No caso da República Centro-Africana (RCA), a extração de recursos minerais, em particular de diamantes, constitui uma importante fonte de financiamento e de motivação para a formação da Wagner às Forças Armadas da RCA.

A Síria constitui outro exemplo onde objetivos políticos e económicos são prosseguidos pela Wagner. Ao mesmo tempo que elementos da empresa deram proteção ao próprio presidente sírio durante os combates com os grupos internos de oposição, outra empresa do grupo da Wagner, a Kapital, celebrou contratos de exploração de gás e petróleo com o próprio governo sírio (Mackinnon, 2021b). No Sudão, a presença da Wagner tem na exploração das minas de ouro a sua componente principal, explorando as fragilidades do governo no setor da segurança e da defesa do território sudanês e ministrando treino às próprias Forças Armadas (Dalaa e Aksoy, 2021).

O alargamento dos instrumentos de *soft power* é também visível no *mid abroad*. Para além da aquisição de órgãos de comunicação social nacionais e da expansão das plataformas de comunicação russas, em particular a cadeia de notícias internacional *Russian Today* (RT) e do *site* de notícias e rádio *Sputnik*, a influência russa é feita igualmente através da indústria cinematográfica. Voltando à RCA, encontra-se em antestreia o filme “*Tourist*”⁹ – um filme de guerra russo, que pretende reforçar a imagem russa junto da população. Nas ruas da capital Bangui podem ser vistos diversos cartazes com *slogans* tais como a “República Centro-Africana de mãos dadas com a Rússia” (Eckel, 2019). Segundo Pildegovičs, VanSant e Hanley (2019), existem oito narrativas referentes às atividades russas no domínio da informação

8 Para além da liderança da empresa Wagner, este oligarca russo é ainda principal responsável pelas empresas Concord Management and Consulting LLC e Concord Catering e da empresa de Internet Research Agency LLC, que se ocupa de atividade de *troll farm* com sede em São Petersburgo. Estas empresas foram condenadas, em 2018, pela justiça norte-americana por terem interferido, através de ações de propaganda e de desinformação nas eleições americanas de 2016 (Alba, 2020; USA, 2018).

9 <https://www.youtube.com/watch?v=lcMt3-z-2WQ> [idem]

em território centro-africano, sendo elas: a Rússia capacita a RCA; traz a paz à RCA; o Ocidente destabiliza a RCA; o Ocidente é um colonizador; a Rússia apoia o pan-africanismo; a Rússia fomenta o desenvolvimento da RCA; e não confie nos órgãos de comunicação social ocidentais.

Além do interesse económico, a atuação da Rússia nas regiões do “estrangeiro intermédio” tem por base a sua afirmação internacional, alargando assim o seu peso nos processos de negociação e de mediação que vierem a ser realizados nestes espaços. Este fator permite inclusivamente aumentar a margem de entendimento nos espaços geográficos mais próximos do “estrangeiro próximo”. A novidade das prioridades dadas por Moscovo a estes espaços parece ser a aplicação de instrumentos que relevam o poder de atração russo muito além das comunidades russas. Se, no caso do período da Guerra Fria, as questões ideológicas, relacionadas com o modelo político do socialismo comunista, constituíram um elemento central para a expansão soviética, o *soft power* russo é hoje em dia igualmente eficiente, incluindo uma panóplia muito alargada de instrumentos, físicos e digitais, que fazem da Rússia um ator relevante, ao nível político, económico, social e militar nestes espaços geográficos intermédios.

3. O *Far Abroad* Russo: o Anti-americanismo nas Américas

A atuação da Rússia nos espaços mais afastados, em particular na América Central, resulta ainda das ligações de alguns dos Estados dessas regiões com a antiga União Soviética. Para além do regime cubano, destacam-se a Nicarágua e Venezuela. A atuação de Moscovo nestes países não tem a ambição de outrora, porém alimenta grande parte dos objetivos da Rússia em manter o estatuto de potência global, sem o ser efetivamente.¹⁰ A par da capacidade nuclear e do lugar que ocupa no CSNU, enquanto membro permanente, a influência russa no continente americano dá suporte à narrativa de Putin de afirmação em termos internos e internacionais. Esta questão assumiu um especial significado a partir da altura em que o anterior presidente norte-americano, Barack Obama, se referiu à Rússia como uma potência regional, condicionando, dessa forma, a ambição russa (Borger, 2014).

Para os regimes desses países do continente americano, a ligação à Rússia surge não apenas para contrabalançar o poder americano em todo o continente, que se iniciou historicamente com a doutrina Monroe (1823), mas igualmente para manter, na maior parte dos casos, à força, os respetivos regimes. A Venezuela é um exemplo do apoio dado pelo Kremlin ao atual presidente Nicolás Maduro. A crise política

¹⁰ A este respeito importa ler o artigo de Luís Tomé (2018).

que teve início em 2013, com o governo em profunda crise de legitimidade interna, recorrendo à extrema violência para controlar as diversas manifestações e detendo os principais líderes da oposição, conheceu um importante desenvolvimento no início de 2019, quando o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, se auto-proclamou presidente interino da Venezuela, enquanto o país estivesse em processo de transição de poder.

Em termos internacionais, existiu uma divisão relativamente ao reconhecimento do presidente da Venezuela. Maduro teve na Rússia um aliado de peso, a par do regime chinês, continuando dessa forma a manter o seu poder internamente. Este apoio político declarado da Rússia inclui a projeção de militares russos, no sentido de apoiar elementos das Forças Armadas venezuelanas, também elas muito fragilizadas e divididas em relação ao reconhecimento do presidente do país.

Em termos militares, a proximidade com a Venezuela não é novidade, dado o fornecimento de armamento russo ao regime de Hugo Chávez. Em 2008, meios militares russos participaram no exercício naval realizado no mar da Caraíbas, em particular o avião bombardeiro estratégico TU-160 (Romero e Levy, 2008). O exercício teve como objetivo principal posicionar Moscovo face a Washington no contexto das designadas revoluções coloridas, que punham em causa áreas de interesse direto de Moscovo – Ucrânia e Geórgia –, além do próprio governo russo (Orozco e Llana, 2008; Petersen, 2008). Durante a crise política venezuelana, de 2019, foi reportada a presença de aeronaves militares russas, *Antonov-124*, num aeroporto secundário de Caracas, que, para além de material militar, transportavam igualmente militares russos (BBC, 2019).

Em resultado da ligação política, também em termos económicos a Rússia está muito próxima da Venezuela, no âmbito do setor energético e da venda de armamento militar. Sendo o maior produtor mundial de petróleo, a Venezuela viu as empresas de energia russas a reforçarem as suas posições nos locais de exploração. A Rosneft, empresa detida e controlada pelo Estado russo, tem recebido, através da operação conjunta (*joint venture*) com a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)¹¹, lucros avultados (Lowe e Sagdiev, 2019). Apesar das expectativas terem ficado aquém do inicialmente esperado, os apoios estatais do governo venezuelano suportaram os elevados lucros da empresa russa na exploração de petróleo venezuelano.

A Venezuela é, também, um importante parceiro comercial para a venda de armamento russo. Em 2019, Caracas adquiriu, por 10 mil milhões de dólares, 36 caças de combate Su-30MK2 (Roblin, 2019). Embora os dados oficiais sejam escassos em

11 “Rosneft has become Venezuela’s largest oil trader, taking 66 percent of PDVSA oil exports in August 2019, up from 44% in July” (Herbst e Marczak, 2019).

relação ao investimento militar, algumas fontes indicam que, desde 2015, o país tem aumentado o seu investimento em equipamento e armamento, uma tendência que já vinha a ser verificada desde 2006, altura em que o país era ainda governado por Hugo Chávez. O recurso ao programa financiado diretamente pelo Banco Estatal e pela petrolífera Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), Fondo de Desarrollo Nacional S. A. (FONDEN), tem permitido esse aumento constante. Estas aquisições são feitas em grande parte à indústria russa e chinesa, apesar das discrepâncias serem ainda muito elevadas em favor da Rússia (Tian e Silva, 2019).

É também através do armamento que a Rússia influencia a Nicarágua, outro dos países da América Central com grande proximidade política a Moscovo. A presença histórica de Moscovo na Nicarágua, em particular na década de 1980, no apoio dado às revoluções populares sandinistas, tem permitido aos dois países estabelecerem relações económicas e políticas. Além de programas de aquisição e de modernização de capacidades militares, a cooperação entre russos e nicaraguenses faz-se também ao nível da formação militar e da proteção civil.

Esta proximidade entre os dois governos foi manifestada em 2008, quando Daniel Ortega apoiou a Rússia na declaração de independência unilateral da Abecásia e da Ossétia do Sul (Chaguaceda, 2019). O mesmo aconteceu em 2014 em relação à invasão da Rússia na Crimeia. Também aqui a Nicarágua reconheceu esta anexação como legítima, afirmando publicamente que o território da Crimeia faz parte da Rússia. Para além de Manágua, juntaram-se a este reconhecimento a Venezuela, a Coreia do Norte, o Afeganistão, a Síria e Cuba (Bender, 2016).

O governo cubano é também historicamente próximo da Rússia. O papel desempenhado por Havana durante a Guerra Fria, sendo inclusivamente palco de uma das principais crises desse período, a designada crise dos mísseis de Cuba de 1962, teve uma continuidade ao longo dos anos, mesmo quando o seu líder, Fidel Castro, deixou o poder. As questões económicas têm uma elevada expressão, através da componente da energia e do armamento. Em 2009, foi anunciado um contrato de exploração de petróleo nas águas profundas da zona económica exclusiva de Cuba, uma operação conjunta entre a empresa russa Zarubezhneft e a empresa cubana Cubapetroleo (BBC, 2009). Em maio de 2021, Vladimir Putin convocou o recém-eleito líder do Partido Comunista Cubano, Miguel Diaz-Canel, para o desenvolvimento de uma parceria estratégica, inclusivamente no combate coordenado à pandemia Covid-19 (AFP, 2021).

Em resultado das relações privilegiadas com estes países do *far abroad*, a Rússia procura criar condições para influenciar a zona geográfica mais sensível para a segurança dos EUA, o seu próprio *near abroad*. Por razões diferentes, os Estados desta região têm o mesmo valor estratégico para os norte-americanos que os russos atribuem ao seu “estrangeiro próximo”, acima mencionado. Na visão de Moscovo, ao mesmo tempo que os EUA procuram influenciar a “zona de interesse vital”

russa, também esta deve exercer influência nos países hostis a Washington (Perera, 2021; Weiss, 2022; O'Connor, 2022).

Assim, para além da obtenção dos benefícios económicos, relacionados com a energia e com o armamento, em termos geopolíticos a interferência da Rússia no seu “estrangeiro distante” tem dois objetivos essenciais. O primeiro consiste em procurar aumentar a sua margem de negociação com os EUA em assuntos e áreas geográficas mais críticas para a Rússia. A este respeito, as atuações da Rússia na Crimeia e na Geórgia – Ossétia do Sul e Abecásia – tiveram eco nas relações com os países centro-americanos mais próximos de Moscovo.

O segundo objetivo estratégico de Moscovo diz respeito ao aporte que a influência russa nestas regiões atribui à ambicionada capacidade global da Rússia. A intervenção russa procura, assim, colocar o país no mesmo patamar de potências globais, designadamente dos EUA e da China, sem ter o potencial económico e humano destes dois Estados. Além disso, a proximidade e a influência de Moscovo junto dos governos dos Estados da América Central “alimentam” a narrativa de uma Rússia detentora de uma estratégia e ambição global, recuperando o legado soviético (Gurganus, 2018; Berg e Brands, 2021, p. 11).

Conclusão

Os três diferentes anéis geográficos russos – “estrangeiro próximo”, “estrangeiro intermédio” e “estrangeiro distante” – têm nos objetivos e interesses do Kremlin o seu principal elemento diferenciador. Moscovo empenha-se política e militarmente de forma distintiva, sendo que a margem de negociação em relação aos diferentes espaços geográficos é proporcional à distância geográfica. Se, por um lado, existe pouca (ou nenhuma) tolerância em relação aos objetivos do seu “estrangeiro próximo”, dada a importância que esta região assume para a segurança da Rússia e para a própria sobrevivência do Kremlin, por outro lado, no seu “estrangeiro intermédio” e “longínquo”, Vladimir Putin procura reforçar a posição russa no sistema internacional, enquanto potência global. A influência que Moscovo tem nos Estados que compõem estes dois anéis mais afastados é igualmente usada nas disputas com as potências ocidentais, na medida em que servem como contrapeso às tensões nos espaços mais próximos da sua fronteira.

No seu “estrangeiro próximo”, a Rússia está disponível para aplicar todos os seus meios, incluindo os militares. Este aspeto é central na atualidade, dadas a escalada das tensões com a potências ocidentais em relação à Ucrânia e a guerra iniciada a 24 de fevereiro de 2022. Mesmo quando o cenário de invasão russa estava ainda afastado, apesar da forte concentração de militares russos na fronteira ucraniana (Smith, Shabad e Pettypiece, 2022), vislumbrava-se que a aproximação e a even-

tual abertura do processo de integração da Ucrânia na NATO levaria, certamente, a uma reação extremamente agressiva por parte da Rússia. De igual modo, uma alteração política na Bielorrússia hostil ao Kremlin, levará a semelhante retaliação. As políticas de alargamento da NATO e, em menor escala da UE, são assim vistas como uma interferência das potências ocidentais em objetivos vitais russos.

Para além das questões económicas, a intervenção da Rússia no seu “estrangeiro intermédio” e “longínquo”, onde tem combatido com forças regulares e irregulares, orienta as prioridades de Moscovo de se assumir como potência relevante à escala global, procurando mitigar as suas vulnerabilidades próprias, relacionadas em grande parte com a anémica demografia e economia. Nestes dois anéis regionais, a Rússia assume-se como um ator de peso, que as restantes potências ocidentais, africanas e asiáticas, devem ter em conta para a resolução de conflitos e para concretizar os seus próprios interesses. É com base nesta necessidade que o Kremlin alarga o seu poder de negociação para o espaço mais próximo, dando entendimento à procura de Moscovo em “fechar” a questão ucraniana, através da garantia, por Tratado, e por declaração de guerra, de que a Ucrânia nunca fará parte da NATO.

Numa altura em que Washington está profundamente empenhado em conter a China na região do Indo-Pacífico, a Rússia procura explorar não só as oportunidades criadas pelo vazio de poder deixado em algumas regiões tradicionalmente mais influenciadas pelas potências ocidentais, mas sobretudo a sua importância estratégica para esta disputa, explorando vantagens de ambos os lados e trazendo para o tabuleiro geopolítico as questões consideradas vitais do “estrangeiro próximo”.

Referências Bibliográficas

- Adeoye, A. (2021). Russia's presence in Mali raises concerns. *Chatham House*, 14 December. Disponível em <https://www.chathamhouse.org/2021/12/russias-presence-mali-raises-concerns>
- Adomeit, H. (2012). Putin's 'Eurasian Union': Russia's integration project and policies on post-soviet space. *Neighborhood Policy Paper*, 4, July. Istanbul: Center for International and European Studies. Disponível em [https://www.khas.edu.tr/cms/cies/dosyalar/files/black_sea_04\(1\).pdf](https://www.khas.edu.tr/cms/cies/dosyalar/files/black_sea_04(1).pdf)
- Agence France-Presse (AFP) (2021). Russia, Cuba seek closer 'strategic partnership'. *France 24*, issued on: 20/04/2021, 22:56. Disponível em <https://www.france24.com/en/live-news/20210420-russia-cuba-seek-closer-strategic-partnership>
- BBC (2009). Russia to drill for oil off Cuba. *BBC*, 22:37 UK, 29 July 2009. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8175704.stm>
- Bender, J. (2016). These are the 6 countries on board with Russia's illegal annexation of Crimea. *Insider*, 5:16 PM, May 31. Disponível em <https://www.businessinsider.com/six-countries-okay-with-russias-annexation-of-crimea-2016-5>
- Borger, J. (2014). Barack Obama: Russia is a regional power showing weakness over Ukraine. *The Guardian*, 17:48 GMT, Tue 25 Mar. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/25/barack-obama-russia-regional-power-ukraine-weakness>
- Casier, T. (2016). Identities and Images of Competition in the Overlapping Neighbourhoods: How EU and Russian Foreign Policies Interact. Em, Piet, R. e Simão, L., eds., *Security in Shared Neighbourhoods Foreign Policy of Russia, Turkey and the EU*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp. 13-34.
- Chaguaceda, A. (2019). Russia and Nicaragua: Progress in bilateral cooperation. *Global Americans*, March 28. Disponível em <https://theglobalamericans.org/2019/03/russia-and-nicaragua-progress-in-bilateral-cooperation/>
- Connolly, R. e Sendstad, C. (2017). Russia's Role as an Arms Exporter: The Strategic and Economic Importance of Arms Exports for Russia. *Research Paper*, 2017. The Royal Institute of International Affairs, Chatham House. Disponível em <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-03-20-russia-arms-exporter-connolly-sendstad.pdf>
- Couto, A. (2020). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, Vol. I. Alfragide: Fundação Casa Carvalho Cerqueira/LeYa, S.A.
- Crowley, S. T. (2018). NATO 'Encirclement' May Be Creating a New Crisis with Russia. *The National Interest*, August 2. Disponível em <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/nato-encirclement-may-be-creating-new-crisis-russia-27617>
- Daily Sabah (2021). Russia tested over 320 weapons in Syria, Shoigu says. *Daily Sabah*, 9:45 AM GMT+3, Jul 15, 2021, Istanbul. Disponível em <https://www.dailysabah.com/world/syrian-crisis/russia-tested-over-320-weapons-in-syria-shoigu-says>

- Dugin, A. (2016). *Geopolítica da Rússia Contemporânea*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos em Geopolítica e Ciências Auxiliares.
- Eckel, M. (2019). New Scrutiny For ‘Putin’s Chef’ And Russian Mercenaries In Africa. *Radio Free Europe*, 15:37 GMT, October 1. Disponível em <https://www.rferl.org/a/a-state-tv-slip-up-u-s-sanctions-a-french-children-s-video-new-scrutiny-for-putin-s-chef-and-russian-mercenaries-in-africa/30193717.html>
- European Parliament (2018). *Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia*. Study, 27 April, European Parliament’s Committee on Foreign Affairs. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU\(2018\)603868_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU(2018)603868_EN.pdf)
- Federation of America Scientists (FAS) (2021). Status of World Nuclear Forces: Who owns the world’s nukes? FAS. Disponível em <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>
- Fernandes, S. (2013). A Política Externa da Nova Rússia: entre Velhos Dilemas e Novas Asserções. Em, P. A. Oliveira, ed., *O Fim da URSS, a Nova Rússia e a Crise das Esquerdas*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 125-141.
- Friedman, G. (2021). The Russian Treaty Proposal. *GPF Geopolitical Futures*, December 20. Disponível em https://geopoliticalfutures.com/the-russian-treaty-proposal/?utm_source=GPF+Free+Newsletter&utm_campaign=7a049b931c-20211220_FL_Weekly&utm_medium=email&utm_term=0_f716b3bf65-7a049b931c-264943169&mc_cid=7a049b931c&mc_eid=c4499e9748
- Gaddis, J. L. (2007). *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70.
- Gressel, G. e Slunkin, P. (2022). Bonfire of sovereignty: Russian tanks in Belarus. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 25 January. Disponível em <https://ecfr.eu/article/bonfire-of-sovereignty-russian-tanks-in-belarus/>
- Gurganus, J. (2018). Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America. *The Carnegie Endowment for International Peace*, May. Disponível em <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>
- Haas, M. (2010). *Russia’s Foreign Security Policy in the 21st Century. Putin, Medvedev and beyond*. Nova Iorque: Routledge.
- Haas, R. (2022). How the United States can strengthen its position in the Indo-Pacific. *The Brookings Institution*, February 2. Disponível em <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/02/02/how-the-united-states-can-strengthen-its-position-in-the-indo-pacific/>
- Harchaoui, J. (2021). The pendulum: how Russia sways its way to more influence in libya. *War on the Rocks*, January 7, Texas National Security Review. Disponível em <https://warontherocks.com/2021/01/the-pendulum-how-russia-sways-its-way-to-more-influence-in-libya/>

- Hedenskog, J. (2018). Russia is Stepping Up its Military Cooperation in Africa [pdf]. FOI Memo – 6604, December, *Swedish Defence Research Agency (FOI)*, Estocolmo. Disponível em <https://www.foi.se/en/foi.html>
- Hedenskog, J., Holmquist, E. e Norberg, J. (2018). *Security in the Caucasus: Russian policy and military posture*. Report no. FOI-R--4567--SE, May. Swedish Defence Research Agency (FOI), Estocolmo. Disponível em file://fileprd03/idn/dspgr/ne/edicoes/00-NA%C3%87%C3%83O%20E%20DEFESA/N%C3%BAmeros%20143%20a%20160/2022%20-%20161%20162%20163/ND%20161%20Conflitos%20Armados/FOIR4567.pdf
- Helmus, T., Bodine-Baron, E., Radin, A., Magnuson, M., Mendelsohn, J., Marcellino, W., Bega, A. e Winkelman, Z. (2018). *Russian Social Media Influence: Understanding Russian Propaganda in Eastern Europe*. Santa Monica, CA: Rand Corporation. Disponível em https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2237.html
- Herbst, J. E. e Marczak, J. (2019). Russia's intervention in Venezuela: What's at stake? *Atlantic Council*, September 12. Disponível em <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/russias-intervention-in-venezuela-whats-at-stake/>
- Iasynskiy, S. (2017). Wagner mercenaries: what we know about Putin's private army in Donbas. *Edited and adapted by Euromaidan Press*, 02:54, October 19. Translated by Peter Koropey. Disponível em <http://euromaidanpress.com/2017/10/19/wagner-mercenaries-what-we-know-about-putins-private-army-in-donbas/>
- Isachenkov, V (2014). Putin signs treaty to add Crimea to map of Russia. *Concord Monitor*, March 19. Disponível em <https://web.archive.org/web/20140320221039/http://www.concordmonitor.com/news/politics/11209502-95/putin-signs-treaty-to-add-crimea-to-map-of-russia>
- Janse, D. (2021). Russian Interests in Afghanistan. *SCEEUS Report No. 1*, October, Stockholm Centre for Eastern European Studies (SCEEUS) at the Swedish Institute International Affairs (UI). Disponível em <https://www.ui.se/forskning/centrum-for-osteuropastudier/sceeus-report/russian-interests-in-afghanistan-sceeus-report-no12021/>
- Jennings, R. (2021). Why Russia Backs China in Disputes with Third Countries. *Voice of America (VOA)*, 12:26 PM, August 19. Disponível em https://www.voanews.com/a/europe_why-russia-backs-china-disputes-third-countries/6209752.html
- Katz, B., Jones, S. G., Doxsee, C., e Harrington, N. (2020). Moscow's Mercenary Wars: The Expansion of Russian Private Military Companies. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, September, Washington. Disponível em <https://russianpmcs.csis.org/>
- Kononenko, V. (2003). From Yugoslavia to Iraq: Russia's Foreign Policy and the Effects of Multipolarity. *Working Papers 42*, Ulkopoliittinen instituutti (UPI)/The Finnish Institute of International Affairs (FIIA). Disponível em <https://www.files.ethz.ch/isn/14440/WP42.pdf>
- Lowe, C. e Sagdiev, R. (2019). How Russia sank billions of dollars into Venezuelan quicksand. *Reuters*, 11 a. m. GMT, March 14. Disponível em <https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-russia-rosneft/>
-

- Maclean, R. (2019). Russians have special status: politics and mining mix in Guinea. *The Guardian*, Tue 27 Aug 05.00 BST, Last modified on Mon 2 Sep, 15.54 BST. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/27/russians-have-special-status-politics-and-mining-mix-in-guinea>
- Maslov, A. e Zaytsev, V. (2018). What's Behind Russia's Newfound Interest in Zimbabwe. Carnegie Moscow Center, 14 de novembro. *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponível em <https://carnegiemoscow.org/commentary/77707>
- Mendras, M. (2015). The Rising Cost of Russia's Authoritarian Foreign Policy. Em, Cadier, D. e Light, M., eds., *Russia's Foreign Policy Ideas, Domestic Politics and External Relations*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp-80-96.
- Michels, G. (2022). The missing piece about Putin and Ukraine. *University of California*, March 17. Disponível em <https://www.universityofcalifornia.edu/news/missing-piece-about-putin-and-ukraine>
- Milo, J. (2019). Russia's relationship with Angola in the spotlight again as Lavrov visits Luanda. *Foreign Brief*, Daily Brief, August 26. Disponível em <https://www.foreignbrief.com/daily-news/russias-relationship-with-angola-in-the-spotlight-again-as-lavrov-visits-luanda/>
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da Rússia (2021). Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Security Guarantees. *Ministério dos Negócios Estrangeiros da Rússia*, 13:30, 17 December 2021. Disponível em https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en
- Neethling, T. (2019). Russia is expanding its strategic influence in Africa. *Quartz Africa*, February 8. Disponível em <https://qz.com/africa/1546037/russia-is-expanding-its-strategic-influence-in-africa/>
- O'Connor, T. (2022). Putin Shores Up Cuba, Venezuela Ties as Tensions with U.S. Worsen Over Ukraine. *Newsweek*, at 7:36 PM EST, January 24. Disponível em <https://www.newsweek.com/putin-shores-cuba-venezuela-ties-tensions-us-worsen-over-ukraine-1672365>
- Orozco, J e Llana, S. (2008). Cold war echo: Russian military maneuvers with Venezuela. *The Christian Science Monitor*, September 12. Disponível em <https://www.csmonitor.com/World/Americas/2008/0912/p01s05-woam.html>
- Perera, F. (2021). Russia and Latin America: Flexible, Pragmatic, and Close (Chap. 5). Em, Graeme P. Herd, ed., *Russia's Global Reach: A Security and Statecraft Assessment*. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, pp. 34-43. Disponível em https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2021-04/Russia%27s_Global_Reach_A_Security_and_Statecraft_Assessment_0.pdf
- Petersen, F. (2008). Chavez and Medvedev vow continued cooperation. *France 24*, issued on: 27/11/2008, 18:32; modified: 27/11/2008, 22:54. Disponível em <https://www.france24.com/en/20081127-chavez-medvedev-vow-continued-cooperation-russia-venezuela>

- Pildegovičs, T., VanSant, K., e Hanley, M., eds. (2019). *Russia's Activities in Africa's Information Environment. Case Studies: Mali and Central African Republic*. NATO Strategic Communications. Disponível em https://stratcomcoe.org/pdfjs/?file=/publications/download/russias_activities_in_africa_nato_stratcom_coe_05-03-2021-1.pdf?zoom=page-fit
- Putin, V. (2007). A speech delivered at the MSC 2007 by the President Vladimir Putin. Disponível em https://is.muni.cz/th/xlghl/DP_Fillinger_Speeches.pdf
- Qiu, S. e Osborn, A. (2021). Russia, China push for U. N. Security Council summit, lash out at West. *Reuters*, 6:05 AM, March 23. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-russia-china-un-idUSKBN2BF0GO>
- Quashie, S. (2015). Russia in Africa: Why Moscow is banking on Africa to counter America's global dominance. *The Massive Company*, Dec 17. Disponível em <https://medium.com/akoma-media/russia-in-africa-why-moscow-is-banking-on-africa-to-counter-america-s-global-dominance-4b8e5cf1f82e>
- Radio Free Europe (2002). Russia rejects U.S. invitation to join anti-iraq coalition. *Radio Free Europe*, 00:00 GMT, December 04. Disponível em <https://www.rferl.org/a/1142811.html>
- Ramani, S. (2021). Russia's Strategy in the Central African Republic. *The Royal United Services Institute*, 12 February 2021. Disponível em <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russias-strategy-central-african-republic>
- Roblin, S. (2019). Venezuela Borrowed \$10 Billion from Russia to Pay for Jet Fighters and Tanks. It Can't Pay It Back. *The National Interest*, July 27. Disponível em <https://nationalinterest.org/blog/buzz/venezuela-borrowed-10-billion-russia-pay-jet-fighters-and-tanks-it-cant-pay-it-back-69467>
- Roguski, P. (2020). Russian Cyber Attacks Against Georgia, Public Attributions and Sovereignty in cyberspace. *Just Security*, March 6. Disponível em <https://www.justsecurity.org/69019/russian-cyber-attacks-against-georgia-public-attributions-and-sovereignty-in-cyberspace/>
- Romero, S. e Levy, C. (2008). Russia and Venezuela Confirm Joint Military Exercises. *The New York Times*, September 8. Disponível em <https://www.nytimes.com/2008/09/09/world/americas/09venez.html>
- Russia Federation (RF) (2021). *National Strategy of the Russian Federation*. Disponível em https://www.academia.edu/49526773/National_Security_Strategy_of_the_Russian_Federation_2021
- Schwartz, M. e Borgia, G. (2019). How Russia Meddles Abroad for Profit: Cash, Trolls and a Cult Leader. *The New York Times*, Nov 11. Disponível em <https://www.nytimes.com/2019/11/11/world/africa/russia-madagascar-election.html>
- Smith, A., Shabad, R. e Pettypiece, S. (2022). Russia adds 7,000 troops to Ukraine border, despite claims it would withdraw some forces, U.S. says. *CNBC*, Published: Wed, Feb 16 7:22 PM EST; Updated: Wed, Feb 16 8:13 PM EST. Disponível em <https://www.cnbc.com>

com/2022/02/16/russia-adds-7000-troops-to-ukraine-border-despite-claims-it-would-withdraw-some-forces-us-says.html

Statista (2020). Crise en Venezuela: ¿De lado de Maduro o del de Guaidó? *Statista*, 27 ene 2020. Disponível em <https://es.statista.com/grafico/16786/apoyo-internacional-expresado-a-guaido-y-maduro/>

Stoner, K. e McFaul, M. (2015). Who Lost Russia (This Time)? Vladimir Putin. *The Washington Quarterly*, 38(2), pp. 167-187, DOI: 10.1080/0163660X.2015.1064716

Stonski, P. (2020). There Goes the Neighborhood: The Limits of Russian Integration in Eurasia. *Carnegie Endowment for International Peace*, September, 2020. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep26175.1.pdf>

Tabachnik, M. (2019) Defining the nation in Russia's buffer zone: the politics of citizenship by birth on territory (*jus soli*) in Moldova, Azerbaijan, and Georgia. *Post-Soviet Affairs*, 35(3), pp. 223-239, DOI: 10.1080/1060586X.2018.1542868

The Economist (2019). Vladimir Putin flaunts Russia's increasing influence in Africa. *The Economist*, Oct 26th. Disponível em <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/10/24/vladimir-putin-flaunts-russias-increasing-influence-in-africa>

The White House (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*. The White House, February, Washington. Executive Office of the President, National Security Council. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

Thorun, C. (2009). *Explaining Change in Russian Foreign Policy: The Role of Ideas in Post-Soviet Russia's Conduct towards the West*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Tian, N. e Silva, D. (2019). The crucial role of the military in the Venezuelan crisis. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, 2 April. Disponível em <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2019/crucial-role-military-venezuelan-crisis>

Toal, G. (2017). *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Tomé, L. (2018). Geopolítica da Rússia de Putin: não é a União Soviética, mas gostava de ser... *Relações Internacionais*, n.º 60, pp. 69-99.

Toucas, B. (2017). Russia's Design in The Black Sea: Extending the Buffer Zone. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, June 28. Disponível em <https://www.csis.org/analysis/russias-design-black-sea-extending-buffer-zone>

Trenin, D. (2001). *The End of EURASIA: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*. Washington: Carnegie Moscow Center.

United Nations Security Council (UNSC) (2002). *Security Council: Resolution 1441 (2002)*. Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8 November 2002. Disponível em <https://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf>

- Vartanyan, O. (2021). A Risky Role for Russian Peacekeepers in Nagorno-Karabakh. *Italian Institute for International Political Studies*, 10 November. Disponível em <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/risky-role-russian-peacekeepers-nagorno-karabakh-32100>
- Weiss, S. (2022). Putin's Latin American connection. *International Politics and Society (IPS)*, March 3. Disponível em <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/putins-latin-american-connection-5761/>
- Wezeman, P., Kuimova, A. e Wezeman, S. (2021). Trends in International Arms Transfers, 2020. *SIPRI Fact Sheet*, March. Solna: SIPRI. Disponível em https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf
- Whitmore, B. (2022). Ukraine faces mounting encirclement as Russian troops enter Belarus. *Atlantic Council*, January 19. Disponível em <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/belarusalert/ukraine-faces-mounting-encirclement-as-russian-troops-enter-belarus/>
- World Barometer (2021). *GDP by Country*. Disponível em <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/>

Ciberterrorismo e a Lei de Combate ao Terrorismo

Pedro Miguel Freitas

Doutorado em Ciências Jurídicas Públicas, ramo de Ciências Criminais, pela Escola de Direito da Universidade do Minho. Docente e Investigador na área das Ciências Criminais e Direito e Novas Tecnologias na Universidade Católica Portuguesa. Membro fundador do Instituto Lusófono de Justiça Criminal. Colaborou na lecionação de cursos organizados pela Universidade de Massachusetts Lowell (EUA), Universidade de Turim (Itália), Universidade Politécnica de Valência (Espanha), Universidade Jean Piaget (Angola), entre outras. É autor de diversas publicações científicas e conferencista em vários eventos científicos, nacionais e internacionais.

Resumo

Partindo de uma análise da doutrina internacional em torno da conceptualização do ciberterrorismo, pretende-se com este artigo aferir se a Lei n.º 52/2003 prevê e pune também esta forma de aparecimento de terrorismo. As inúmeras aceções de ciberterrorismo podem ser reconduzidas a ciberterrorismo em sentido estrito ou ciberterrorismo em sentido amplo. A lei portuguesa, ainda que não tomando uma posição evidente sobre esta distinção, consagra a previsão e punição de ambas as modalidades.

Palavras-chave: Terrorismo; Ciberterrorismo; Ciberespaço; Internet.

Abstract

Cyber-terrorism and the Counter-Terrorism Act

Starting from an analysis of the international doctrine on the conceptualization of cyber-terrorism, the aim of this article is to assess whether Law no. 52/2003 also foresees and punishes this form of terrorism. The countless meanings of cyberterrorism may be reconducted to cyberterrorism in a strict sense or cyberterrorism in a broad sense. The Portuguese law, although not taking a clear position on this distinction, foresees and punishes both modalities.

Keywords: Terrorism; Cyberterrorism; Cyberspace; Internet.

Artigo recebido: 04.04.2022

Aprovado: 19.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.06>

Introdução

O fenômeno do terrorismo é complexo, poliédrico e permeável ao tempo e espaço. Em parte, reside aqui, no seu lastro histórico – do *regime de la terreur* ao terrorismo contemporâneo –, a explicação para a ausência de uma definição consensual do que seja terrorismo. No contexto de uma longevidade assinável, o terrorismo corporizou-se em manifestações que nem sempre se revestiram de idênticas características, pois se mostraram sensíveis às específicas condições sociopolíticas, jurídicas e culturais da época. Estas dissonâncias historicamente propiciadas geraram dúvidas e incertezas, ainda hoje presentes, sobre os seus exatos contornos.

Acresce igualmente que a existência e feições do terrorismo dependem em grande medida do seu observador, pois “a própria palavra torna-se um teste decisivo para crenças arraigadas, de modo que uma breve conversa sobre assuntos terroristas com quase qualquer pessoa revela uma visão de mundo especial, uma interpretação da natureza do homem e um vislumbre de um futuro desejado” (Bell, 1978). Ideia que se percebe de forma cristalina na consagrada expressão “aquele que é terrorista para uma pessoa é combatente da liberdade para outra” (Laqueur, 1987).

1. As Feições do Ciberterrorismo

Um consenso em torno do que o terrorismo é traz consigo um alinhamento, por mínimo que seja, de entendimentos em domínios que são inerentemente polarizadores como a religião, a ideologia ou a política. Não é por isso de todo surpreendente que, diante de esta dificuldade conceptual (Marsili, 2019), apelidada por Brian Jenkins (2004) de “triângulo das Bermudas” onde “conferências inteiras se afundaram sem deixar rasto”, se assista a um certo fatalismo e resignação por parte de certa doutrina (Schmid, 2004).

Uma das suas vozes mais audíveis é Walter Laqueur. Nas suas palavras, “[n]enhuma definição abrangente jamais será encontrada pela simples razão de que não há um terrorismo, mas houve muitos terrorismos, muito diferentes no tempo e no espaço, na motivação e nas manifestações e objetivos” (Laqueur, 2007).

Sinteticamente, serão seis os argumentos explicativos desta dificuldade conceptual de terrorismo: complexidade do fenômeno; confusão acerca de relação entre terror e terrorismo; multiplicidade de alvos; diversidade de públicos para quem os atos terroristas são praticados; confusão entre terrorismo e demais formas de violência política; e a multiplicação de tipos de terrorismo (Alex Schmid, 2020).

Em certa medida, o reconhecimento da dificuldade – ou mesmo impossibilidade – de definição do terrorismo aparenta ser contraintuitivo. “A maioria das pessoas”, diz-nos Gus Martin (2011), “tem um entendimento instintivo de que o terrorismo é

violência politicamente motivada, usualmente dirigida a alvos fáceis, isto é, alvos civis ou pertencentes a entidades governamentais administrativas, com uma intenção de afetar (aterrorizar) um público-alvo". Isto é, para o cidadão comum não se apresentará como particularmente difícil dizer o que constitui terrorismo. No entanto, esta aparente facilidade esbarra com a realidade da sua operacionalização, ou melhor, a tentativa da sua concretização. Apodíctico neste sentido é o estudo de Alex Schmid e Albert Jongman (2005) onde foram reunidas 109 definições de terrorismo e identificados 22 elementos definitórios que se repetiam nessas definições, por exemplo, violência (em 83,5% das definições), político (65%), terror/medo (51%), ameaça (47%), entre outros. Anos mais tarde, o mesmo Alex Schmid (2011) apresenta uma nova lista de definições, que desta vez ultrapassa as 250.

A falta de uma definição consensual do terrorismo acarreta consequências negativas. Ben Saul (2021) aponta essencialmente duas: o declínio na eficiência da investigação e repressão do terrorismo; inconsistência com o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos.

Com a primeira das referências, o que o autor pretende sublinhar é que uma definição consensual sobre o terrorismo contribui, a montante, para uma harmonização normativo-substantiva entre as diferentes ordens jurídicas nacionais e, a jusante, permite a utilização de mecanismos de cooperação judiciária internacional em matéria penal. A inexistência de tal consenso, *a contrario*, "prejudica a cooperação interestatal para trazer terroristas «à justiça»" (Ben Saul, 2021), o que pode originar situações de impunidade. Além disso, põe em cheque uma observância rigorosa do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Seja porque o princípio da legalidade criminal é posto em causa, ao nível estatal, quando o legislador nacional opta por uma definição que não é suficientemente precisa ou clara, seja porque, noutras ocasiões, a incriminação do terrorismo é de tal forma excessiva que redundando em discriminação ou limitação de liberdades políticas. Ou ainda, já no domínio do direito internacional humanitário, as consequências advenientes da incerteza de delimitação de fronteira entre terrorismo e hostilidades levadas a cabo por grupos armados não estatais.

Igualmente interessantes é o contributo de James Dorsey (2017) a propósito da crise do Golfo de 2017, com o qual enaltece aquele que, a seu ver, constitui ponto fundamental nas relações internacionais: "a ausência de uma definição consensual de terrorismo que permite aos autocratas abusar dos esforços de combate ao extremismo, reprimindo os críticos não violentos e a capacidade dos pequenos estados de traçarem o seu próprio rumo e darem socos acima do seu peso". No seu entender, esta ausência tem permitido a líderes autoritários "suprimir [em] brutalmente direitos humanos básicos, incluindo as liberdades de expressão e dos meios de comunicação social, e colocar[em] dezenas de milhares de críticos não violentos atrás das grades" (James Dorsey, 2017).

Um outro autor, Boaz Ganor, configura a definição de terrorismo como uma arma contraterrorista. Com isto quer significar que “sem uma definição de terrorismo, é impossível formular ou aplicar acordos internacionais contra o terrorismo”, impossibilitando-se “a responsabilização de países que apoiam o terrorismo” ou a “tomada de passos para combater organizações terroristas e os seus aliados” (Boaz Ganor, 2002).

Igual dificuldade se descobre na delimitação e explicitação do conceito de ciberterrorismo. “Se perguntar a 10 pessoas o que é «ciberterrorismo», receberá pelo menos nove respostas diferentes!”, como bem ilustram Gordon e Ford (2002).

Num importante estudo de 2015, dirigido por Lee Jarvis e Stuart Macdonald, foram questionados 118 investigadores académicos sobre as “áreas de consenso, discordância e ambiguidade nas questões conceptuais nucleares no termo ciberterrorismo” (Jarvis e Stuart Macdonald, 2015). Concluíram que, apesar da maioria estar de acordo sobre a utilidade de uma definição específica de ciberterrorismo para os responsáveis políticos e investigadores, não foi possível senão apenas uma aproximação a essa definição. Foram identificados, pela maioria dos respondentes, alguns elementos do ciberterrorismo: motivos políticos ou ideológicos, meios ou alvos digitais e a produção do medo. Mas sem um qualquer acordo sobre uma formulação exata do que seja ciberterrorismo. Neste particular, é relevante invocar as propostas de três autores: Dorothy Denning, Mark Pollitt e Barry Collin.

De acordo com Dorothy Denning (2000):

“Ciberterrorismo é a convergência de ciberespaço e terrorismo. Refere-se aos ataques ilícitos, ou sua ameaça, dirigidos contra computadores, redes e informação aí armazenada com o propósito de intimidar ou coagir um governo ou a sua população por razões políticas ou sociais. Ademais, para ser qualificado como ciberterrorismo, um ataque deve ocasionar violência contra pessoas ou propriedade, ou pelo menos causar dano suficiente para gerar medo. Serão exemplos de ciberterrorismo os ataques que resultem em morte, ofensa à integridade física, explosões ou danos económicos severos. Ataques sérios contra infraestruturas críticas poderão ser atos de ciberterrorismo, dependendo do seu impacto. Já não o serão atos que interfiram com serviços não essenciais ou que constituam apenas um incómodo dispendioso”.

Mais recentemente, em 2007, a mesma autora revisita o conceito de ciberterrorismo do seguinte modo:

“Ciberterrorismo é um termo usualmente empregado para descrever ataques informáticos altamente lesivos ou ameaças de ataques por atores não-estatais contra sistemas de informação conduzidos para intimidar ou coagir governos ou sociedades na procura de objetivos políticos ou sociais. É a convergência de terrorismo com ciberespaço, onde o ciberespaço constitui o meio de execução do ato terrorista. Em vez de cometer atos de violência contra pessoas ou propriedade física, o ciberterrorista comete atos de destruição e disrupção contra propriedade digital. (...)

Para ser categorizado como ciberterror, um ciberataque deve ser suficientemente destrutivo e disruptivo para gerar medo comparável ao que resulta de atos físicos de terrorismo, e deve ser praticado por motivos sociais e políticos. Ataques [contra infraestruturas críticas] (...) que causem mortes, ofensas à integridade física, falhas de energia, quedas de aviões, contaminação de água, ou perdas bancárias de milhares de milhões de dólares são exemplos” (Denning, 2007).

Já Mark Pollitt (1998) entende que “[o] ciberterrorismo é o ataque premeditado e politicamente motivado contra a informação, sistemas informáticos, programas de computador e dados que resulte em violência contra alvos civis por grupos subnacionais ou agentes clandestinos”. Nos antípodas da complexidade destas definições situa-se aquela de Barry Collin (autor da palavra ciberterrorismo): “a convergência entre cibernética e terrorismo” (Iqbal, 2004).

Procurando sistematizar as inúmeras aceções de ciberterrorismo, podemos reconduzi-las a uma de duas: ciberterrorismo em sentido estrito ou ciberterrorismo em sentido amplo (Jarvis e Stuart Macdonald, 2015; Brunst, 2009; O’Brien, 2021).

Genericamente reconduzem-se à primeira classe de ciberterrorismo as definições segundo as quais o ciberterrorismo corresponde a ataques politicamente motivados contra sistemas de informação dos quais resultem lesões em alvos civis. Precisamente a já referida definição de Mark Pollitt (1998) constitui um exemplo paradigmático de ciberterrorismo em sentido estrito. Do mesmo tipo de ciberterrorismo estaremos a falar mesmo quando, ainda que ao abrigo de uma nomenclatura não totalmente coincidente, se proceda a um ligeiro alargamento do seu âmbito de significado. Anna-Maria Talihärm (2010), por exemplo, refere-se a ciberterrorismo orientado para o alvo (*target-oriented cyberterrorism*), em contraposição a ciberterrorismo orientado para os meios (*tool-oriented cyberterrorism*), como “todos os ataques política ou socialmente motivados contra computadores, redes e informação, praticados por intermédio de outros computadores ou fisicamente, quando causem derramamento de sangue ou danos graves, ou medo”.

De ciberterrorismo em sentido amplo estaremos a falar quando esteja em causa a utilização de meios tecnológicos por terroristas ou organizações terroristas ou, mais especificamente, o “uso da internet para propósitos terroristas” (Brunst, 2009). Neste incluem-se atividades tão diversas quanto as de recolha de fundos para utilização na prática de atos terroristas, de recrutamento, de propaganda, de comunicação, entre outras (Jarvis e Stuart Macdonald, 2015).

A opção por uma ou outra aceção de terrorismo acarreta consigo profundas diferenças no que concerne ao reconhecimento da atualidade da ameaça terrorista, definição de estratégias de prevenção e, naturalmente, de repressão do fenómeno.

Tendencialmente quem defenda uma visão mais restrita de ciberterrorismo dirá que até aos dias de hoje não se registou nenhum ato de ciberterrorismo (Clough,

2010; Sieber, 2004). A título de exemplo, Maura Conway (2014) contesta a realidade do ciberterrorismo – “[n]enhum ato de ciberterrorismo aconteceu até aos dias de hoje” –, pois para que um ato seja cunhado de ciberterrorista terá de comprovar-se a presença de motivos políticos e o uso de violência, ou pelo menos a sua ameaça. Para a autora sobressaem quatro razões explicativas da inexistência de ciberterrorismo: custo, complexidade, destruição e impacto mediático. No seu entender, a tarefa de planeamento e execução de atos ciberterroristas é bastante dispendiosa (custo) (em sentido contrário, Weimann, 2005) e demanda conhecimentos técnicos aprofundados que os membros de organizações terroristas não possuem (complexidade); o potencial de produção de danos por atos ciberterroristas é mais reduzido (destruição) e mediaticamente não são apelativos, pois não têm a mesma “teatralidade” que atos terroristas convencionais (impacto mediático).

Pelo contrário, se se assumir uma visão mais expansiva de ciberterrorismo, não sobressairá qualquer dúvida sobre a sua realidade, embora se atenua a fronteira com a mera cibercriminalidade e com isso se preste a uma confusão terminológica e conceptual. Razão essa pela qual Maura Conway (2002) rejeita tal elasticidade do conceito de ciberterrorismo. A seu ver, para que determinado ciberataque possa adquirir o epíteto de terrorista tem de ter subjacente uma motivação política e, concomitantemente, provocar medo/terror como consequência de mortes e/ou destruição em larga escala. Acaba por concluir que “[n]o que concerne à distinção entre uso terrorista de tecnologias da informação e terrorismo envolvendo tecnologia informática como arma/alvo, apenas o último pode ser definido como ciberterrorismo. O «uso» terrorista de computadores como facilitador das suas atividades, seja para propaganda, comunicações, ou outros propósitos, é apenas isso: «uso»” (Maura Conway, 2002).

Ainda que James Holt (2012) concorde que, partindo das definições mais restritas de ciberterrorismo, em particular as que integram elementos como a produção de medo ou de danos físicos, até aos dias de hoje não se assistiu a nenhum ato ciberterrorista, acrescenta igualmente que “embora não haja uma definição única acordada para o ciberterror, é claro que este termo deve encapsular uma maior gama de comportamentos do que o terror físico devido à natureza dicotómica do ciberespaço também como veículo de comunicações e como meio de ataque. Definições mais abrangentes, tais como as fornecidas pela Britz^[1] e

1 “[Ciberterrorismo pode ser definido como a] disseminação premeditada, metodológica, ideologicamente motivada de informação, facilitação da comunicação, ou, ataque contra alvos físicos, informação digital, sistemas informáticos, e/ou programas informáticos que se destinam a causar danos sociais, financeiros, físicos ou psicológicos a alvos e audiências civis com o propósito de afetar mudanças ideológicas, políticas ou sociais; ou qualquer utilização da comunicação ou informação digital que facilite tais ações direta ou indiretamente” (Britz, 2009).

Foltz^[2], proporcionam um quadro muito mais abrangente para explorar as formas como os grupos extremistas utilizam a tecnologia para apoiar as suas várias agendas” (James Holt, 2012).

Assumindo uma definição mais abrangente de ciberterrorismo então a conclusão só pode ser uma: “[o] ciberterrorismo é real e constitui uma ameaça” (Foltz, 2012). Um fenómeno que pode corporizar-se nas mais diversas formas, como por exemplo a interferência ou perturbação do normal funcionamento de infraestruturas críticas, o acesso, interceção ou modificação não autorizada de dados informáticos, a desinformação, entre outras³.

2. Porquê o Ciberespaço?

O ciberespaço enquanto expressão foi popularizado na década de 80 por William Gibson. No romance intitulado *Neuromancer*, descrevia o ciberespaço como uma “alucinação consensual experienciada diariamente por milhares de milhões de operadores legítimos, em todas as nações, por crianças a quem são ensinados conceitos matemáticos... Uma representação gráfica de dados extraídos dos bancos de todos os computadores do sistema humano. Uma complexidade impensável. Linhas de luz que se estendem no não-espaço da mente, clusters e constelações de dados. Como as luzes da cidade, afastando-se” (Gibson, 1984).

Apelando a uma definição mais recente de ciberespaço, poder-se-á dizer que é um “ambiente complexo resultante da interação de pessoas, software e serviços na Internet através de dispositivos tecnológicos e redes a ela ligados, que não existe em nenhuma forma física” (ISO/IEC 27032:2012).

Alguns fatores explicam a especial adequação do ciberespaço para a prática de condutas criminosas. São eles a escala, acessibilidade, anonimato, portabilidade e transferibilidade, alcance global e ausência de guardiães capazes (Clough, 2010)⁴. No ciberespaço confluem milhares de milhões de utilizadores e dispositivos, distribuídos numa escala global, o que exponencia as oportunidades criminosas e as eleva a um patamar inédito se tivermos como referencial o contexto analógico (escala). O que se tornou possível com a democratização do acesso às novas tecno-

2 “[U]m ataque ou ameaça de ataque, motivado politicamente, destinado a: interferir com o funcionamento político, social ou económico de uma organização ou país de um grupo; induzir violência física ou uso injusto do poder; ou em conjunto com uma ação terrorista mais tradicional” (Foltz, 2012).

3 Bryan Foltz (2012) defende, no entanto, que o uso de internet como meio de planeamento ou preparação de atos terroristas – p. ex. compra de bilhetes de avião ou localização de alvos – não podem ser tidos como atos ciberterroristas.

4 Autor que é seguido de perto na explicitação dos referidos fatores.

logias (acessibilidade). A simplificação da utilização de dispositivos informáticos – p. ex. computadores, *smartphones* e *tablets* –, a diminuição dos custos de produção, distribuição e acesso aos mesmos, bem como o progressivo incremento da literacia digital contribuem significativamente para que isto acontecesse. O distanciamento espaço-temporal entre o agente do crime e a vítima e a instrumentalização da tecnologia em vista à ocultação da identidade do agente são aspetos incontornáveis desta realidade digital. Com relativa facilidade se encontram ferramentas como caixas de correio temporárias, *proxies*, redes privadas virtuais, aplicações de envio de mensagens encriptadas ou criptomoedas que, em maior ou menor medida, garantem privacidade e anonimato (Weimann, 2005) aos seus utilizadores (anonimato). A portabilidade e transferibilidade referem-se, por sua vez, à miniaturização dos dispositivos informáticos e à evolução avassaladora da sua capacidade de processamento, transmissão e alojamento de dados informáticos. Indubitavelmente se torna mais simples o planeamento e execução de condutas criminosas com o advento de sistemas de informação verdadeiramente móveis como, por exemplo, os *smartphones* (portabilidade e transferibilidade). A exploração do ciberespaço com um propósito criminoso aproveita a fluidez geográfica do mesmo. Ocorre uma autêntica desconstrução do entendimento tradicional das noções de espaço e tempo, na exata medida em que o distanciamento físico e o investimento temporal necessário para o suprir perdem todo o seu sentido. De um ponto de vista tecnológico-comunicacional é praticamente indiferente o local onde o agente e vítima se encontram (Weimann, 2005). Basta uma conexão à internet (alcance global). O que se traduz numa enorme dificuldade prática no desenvolvimento de investigações criminais eficazes e na articulação entre autoridades judiciais e policiais dos vários países envolvidos, cujas ordens jurídicas se regem por paradigmas clássicos de territorialidade e soberania nacional em matéria de exercício da ação penal. Quanto a este aspeto é esclarecedor Jonathan Clough (2010) ao afirmar que “[t]al como no ambiente offline, não é prático nem desejável que a polícia esteja em todo o lado. O papel de «guardião» deve ser partilhado com outros em toda a comunidade, quer se trate de pais que monitorizam a utilização da Internet pelos seus filhos, de instituições financeiras que procuram transações suspeitas ou de administradores de sistemas que detetam intrusões na rede. Todos desempenham um importante papel de tutela, tal como os grupos industriais e os reguladores governamentais. Os ISP são particularmente significativos, sendo efetivamente os guardiões dos dados na Internet”.

3. Ciberterrorismo no Contexto da Lei de Combate ao Terrorismo

Dando cumprimento à Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, foi aprovada no nosso ordenamento

jurídico a Lei n.º 52/2003⁵. Apesar das sucessivas alterações que foi sofrendo – sendo a mais recente aquela que decorreu da Lei n.º 79/2021 –, o seu objeto manteve-se desde o seu início: a previsão e punição de atos e organizações terroristas.

Mais rigorosamente, o legislador português prevê a incriminação das organizações terroristas (Artigo 2.º e 3.º), dos atos terroristas em sentido próprio (Artigo 4.º, n.º 1 e 2), incitamento público à prática de atos terroristas (Artigo 4.º, n.º 3 e 4), acesso a mensagens de incitamento público à prática de atos terroristas com propósito de recrutamento (Artigo 4.º, n.º 5), recrutamento para a prática de atos terroristas (Artigo 4.º, n.º 6), treino para a prática de atos terroristas (Artigo 4.º, n.º 7), apologia pública da prática de atos terroristas (Artigo 4.º, n.º 8 e 9), viagem de treino para a prática de atos terroristas (Artigo 4.º, n.º 10), viagem para a prática de atos terroristas ou adesão a organizações terroristas (Artigo 4.º, n.º 11), apoio a viagem para a prática de atos terroristas ou adesão a organizações terroristas (Artigo 4.º, n.º 12), terrorismo internacional (Artigo 5.º) e financiamento do terrorismo (Artigo 5.º-A).

Numa leitura mais atenta dos Artigos 2.º e 3.º ressalta imediatamente o facto de não haver qualquer referência a motivações religiosas, políticas ou ideológicas (Ganor, 2001). Conjugando as referidas normas retira-se a seguinte definição de terrorismo: prática de um ato contra a vida, a integridade física ou liberdade das pessoas, contra a segurança dos transportes e das comunicações, de produção dolosa de perigo comum, de perturbação grave ou distribuição de infraestruturas críticas, de investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas, ou de emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas, com o propósito de prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, desde que a conduta do agente seja suscetível de afetar gravemente o Estado ou a população que vise intimidar⁶.

5 Sobre a transposição desta Decisão-Quadro, cf. Dias e Caeiro (2005). A lei de combate ao terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto): sobre a transposição para o direito português, da decisão-quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 135(3935), pp.70-89.

6 Para uma análise do tipo subjetivo de ilícito, Fernandes, C., 2010. Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto. In: P. Albuquerque e J. Branco, coord., *Comentário das Leis Penais Extravagantes*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 212-213; Sousa, S., Godinho, I. e Machado, P., 2022. Artigo 2.º – organizações terroristas. In: J. Linhares e M. Antunes, coord., *Terrorismo: legislação comentada: textos doutrinários*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 27-29 e 37.

Em bom rigor, o legislador português segue a liderança da União Europeia⁷. No considerando 3 da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, lê-se que “[o] conjunto dos Estados-Membros, ou alguns deles, são parte num certo número de convenções em matéria de terrorismo. A Convenção do Conselho da Europa, de 27 de Janeiro de 1977, para a repressão do terrorismo, não considera as infrações terroristas infrações políticas ou conexas, nem inspiradas por móveis políticos”. E, adiante, no Artigo 1.º, na densificação do conceito de infração terrorista, não vislumbra menção alguma à necessidade de verificação de motivações políticas, ideológicas ou religiosas. Nos termos do n.º 1 desse artigo, o objetivo da prática dos atos aí referidos há de enquadrar-se num dos três seguintes, para que se possa falar de ato terrorista: intimidação grave de uma população; coação indevida dos poderes públicos ou uma organização internacional à prática de um ato ou à sua abstenção; desestabilização grave ou destruição de estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país ou de uma organização internacional⁸.

Não se pode por isso afirmar que no Artigo 1.º da Decisão-Quadro e nos Artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 52/2003 se exija, no quadro da incriminação típica, a presença dos elementos subjetivos habitualmente apontados aos autores de atos terroristas. Conforme nos dá conta Thomas Weigend (2006),

“[o]s terroristas têm normalmente um triplo objetivo: têm a intenção “normal” de cometer o crime básico de homicídio, bombardeamento, agressão, etc.; pretendem, além disso, intimidar um grupo ou a população em geral e/ou obrigar outros a praticar atos (por exemplo, libertar prisioneiros políticos); e têm motivos políticos ou ideológicos ulteriores, por exemplo, para desestabilizar o atual governo ou para derrotar uma religião ou ideologia rivais. Os instrumentos legais diferem quanto à medida em que requerem todos ou apenas alguns destes elementos subjetivos ideais-tipo para uma condenação por terrorismo”.

Radicalará na rejeição como elemento típico da motivação política (ou outra) a ideia de que constituiria um fator de maior complexidade ou confusão. Exatamente neste sentido se pronunciou Kalliopi K. Koufa (2003), Relatora Especial das Nações

7 No âmbito do Conselho da Europa, é relevante a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, de 1977. O Artigo 1.º da Convenção consagra a regra de que, para efeitos de extradição, os crimes aí previstos não serão considerados crimes políticos ou politicamente motivados, ou crimes conexos a crimes políticos. A razão para esta opção é simples: a categorização de um ato terrorista como crime político ou politicamente motivado impossibilitaria a extradição do seu autor (Conselho da Europa, 1977). Cf. Artigo 3.º da Convenção Europeia de Extradição.

8 O mesmo consta da Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo, que substituiu a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho.

Unidas para o terrorismo e direitos humanos, num relatório preparado no contexto das Nações Unidas (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1):

“[e]m qualquer caso, embora as categorias amplas ou gerais dificilmente possam alcançar precisão e fazer plena justiça à variedade e complexidade dos fenómenos terroristas, tentativas de conceber subdivisões e distinções analíticas e mais sofisticadas que forneçam delimitações mais precisas ou informações sobre subgrupos de terrorismo – tais como a sua estrutura organizacional, tamanho, potencial relações com Estados e graus dessas relações, a sua identidade, características, motivações sociais, políticas, culturais e psicológicas, etc. – são demasiado complicadas e diversificadas e, acima de tudo, servem apenas as necessidades do utilizador particular. Por muito úteis que sejam para iluminar aspetos particulares dos fenómenos do terrorismo e dos terroristas, e para contribuir para a nossa compreensão da natureza abrangente da problemática que os rodeia, são de pouca utilidade para identificar exatamente o que constitui terrorismo e quem são os terroristas”.

Há ainda quem entenda que, além desta camada de complexidade que resultaria para a tarefa de investigação e julgamento, sobretudo quando as motivações por detrás de um ato terrorista não são claras, evidentes ou manifestas, a não inclusão dos motivos políticos, ideológicos ou religiosos permite o evitamento da explicitação do sentido e alcance dessas palavras (política, ideologia e religião), além de permitir uma maior compatibilidade dogmática com as ordens jurídico-penais onde os motivos não são elemento típico relevante (Borgers, 2012).

O resultado desta opção é claro: a interpretação do conceito de terrorismo à luz dos referidos instrumentos jurídicos dispensa a comprovação de um motivo político, ideológico ou religioso enquanto elemento subjetivo adicional, apesar de estes serem tidos pela doutrina dominante como características fundamentais do terrorismo (Borgers, 2012; Dumitriu, 2004; Thomas Weigend, 2006). O que leva a um alargamento da matéria proibida e ao enquadramento como terrorismo de atos que, seguindo-se a indicação da generalidade da doutrina internacional, verdadeiramente não o são⁹ (Borgers, 2012).

Colocando de parte este debate em torno da correção da definição de terrorismo e apontando a nossa atenção para a questão de saber se afinal o ciberterrorismo encontra amparo na lei portuguesa, a resposta é afirmativa.

Por um lado, se recensearmos os crimes comuns referidos nas várias alíneas do Artigo 2.º, n.º 1, não será descabido conjecturar a punição do ciberterrorismo, mesmo

9 Veja-se o caso do ataque à Academia de Alcochete. Relevante neste domínio, Brandão, N., 2020. O caso do ataque à Academia de Alcochete sob a perspetiva do crime de terrorismo. Anotação ao acórdão do Juízo Central Criminal de Almada (Juiz 3) de 28 de maio de 2020. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 30, pp.403-430.

na sua aceção mais restrita. Barry Collin (1996) avança com algumas hipóteses que nos poderão ser úteis: “acesso remoto aos sistemas de controlo de processamento de um fabricante de cereais, [alteração dos] níveis de suplemento de ferro, e [causação da morte de] crianças (...) que os ingiram”; “[ataque à] próxima geração de sistemas de controlo de tráfego aéreo, [fazendo colidir] duas grandes aeronaves civis”; “[alteração remota de] fórmulas de medicamentos nos fabricantes farmacêuticos. A potencial perda de vidas é insondável”; [alteração remota de] pressão nas linhas de gás, causando uma falha de válvula, e um bloco de um subúrbio adormecido detona e queima”.

Genericamente qualquer um dos crimes-base cujo *iter criminis* não esteja descrito tipicamente poderá constituir uma situação de ciberterrorismo em sentido estrito desde que se trate um ato violento para com alvos civis, com intenção terrorista, e a sua execução se der por intermédio do ciberespaço (Pollitt, 1998).

Se o nosso referencial teórico for, antes, o do ciberterrorismo em sentido amplo, *i. e.*, de classificação como ato terrorista o “uso da internet para propósitos terroristas” (Brunst, 2009), são múltiplas as hipóteses previstas na Lei n.º 52/2003. Exemplificativamente temos o incitamento público à prática de atos terroristas, por meio de comunicação eletrónica, com difusão de mensagens acessíveis por internet (Artigo 4.º, n.º 4), acesso através de sistema informático a mensagens de incitamento público à prática de atos terroristas com propósito de recrutamento (Artigo 4.º, n.º 5), apologia por meio de comunicação eletrónica, acessível por Internet, da prática de atos terroristas (Artigo 4.º, n.º 9).

Conclusão

O conceito de terrorismo e, inerentemente, de ciberterrorismo é amplamente discutido na esfera internacional há décadas, sem que se tenha obtido um resultado merecedor de consenso. Embora não tenha impedido a normatização de estratégias de prevenção e repressão do terrorismo – e do seu financiamento –, quer numa dimensão nacional quer internacional, a descrição típica do que seja terrorismo, presente nesses instrumentos jurídicos, é objeto de fundadas dúvidas quanto ao seu sentido e alcance, precisamente devido ao seu carácter poliédrico e controverso.

O aproveitamento do ciberespaço como um novo palco do fenómeno do terrorismo – nos seus múltiplos desdobramentos: financiamento, propaganda e apologia, recrutamento, planeamento e execução – é, em certa medida, expectável e explicável pela escala, acessibilidade, anonimato, portabilidade e transferibilidade, alcance global e ausência de guardiães capazes (Clough, 2010). Surge então o ciberterrorismo, noção essa tão ou mais discutida do que aquela que lhe dá origem, desde logo porque certa doutrina contesta a sua realidade prática. Adeptos de uma noção

mais estrita do ciberterrorismo, situam este fenómeno numa dimensão meramente teórica ou académica, na medida em que, no seu entender, não se registou até hoje um ataque politicamente motivado contra sistemas de informação do qual haja resultado vítimas civis. No outro lado do espectro poplam propostas definitórias, de diferentes colorações, que reconhecem no ciberterrorismo um fenómeno mais abrangente onde a utilização de ferramentas digitais assume um papel de maior destaque na concretização dos seus elementos constitutivos.

Ao voltarmos a nossa atenção para a lei portuguesa de luta contra o terrorismo – Lei n.º 52/2003 – não se descobre uma qualquer referência a esta disputa de pendor marcadamente doutrinal. No entanto, uma leitura atenta das normas aí previstas permite concluir que não se pune somente o fenómeno do terrorismo na sua aceção tradicional, mas também o ciberterrorismo, em ambas as dimensões.

Bibliografia

- Bell, J., 1978. *A time of terror: How Democratic Societies Respond to Violence*. Nova Iorque: Basic Books.
- Borgers, M., 2012. Framework Decision on Combating Terrorism: Two Questions on the Definition of Terrorist Offences. *New Journal of European Criminal Law*, 3(1), pp.68-82.
- Brandão, N., 2020. O caso do ataque à Academia de Alcochete sob a perspectiva do crime de terrorismo. Anotação ao acórdão do Juízo Central Criminal de Almada (Juiz 3) de 28 de Maio de 2020. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 30, pp. 403-430.
- Britz, M., 2009. *Computer forensics and cyber crime*. 2.ª ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Brunst, P., 2010. Terrorism and the Internet: New Threats Posed by Cyberterrorism and Terrorist Use of the Internet. In: M. Wade e A. Maljevic, ed., *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*. Nova Iorque: Springer, pp. 51-78.
- Bryan Foltz, C., 2004. Cyberterrorism, computer crime, and reality. *Information Management & Computer Security*, 12(2), pp.154-166.
- Clough, J., 2010. *Principles of cybercrime*. 1.ª ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collin, B., 1996. *The Future of Cyberterrorism: Where the Physical and Virtual Worlds Converge*.
- Conselho da Europa, 1977. *Relatório explicativo da Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo*.

- Conway, M., 2002. Reality bytes: cyberterrorism and terrorist 'use' of the Internet. *First Monday*, 7(11).
- Conway, M., 2014. Reality Check: Assessing the (Un)Likelihood of Cyberterrorism. In: T. Chen, L. Jarvis e S. Macdonald, ed., *Cyberterrorism*. Nova Iorque: Springer, pp. 103-121.
- Denning, D., 2006. A View of Cyberterrorism Five Years Later. In: K. Himma, ed., *Internet Security: Hacking, Counterhacking, and Society*. Londres: Jones and Bartlett Publishers, pp.123-140.
- Denning, D., 2000. *Cyberterrorism Testimony Before the Special Oversight Panel on Terrorism Committee on Armed Services U.S. House of Representatives*. 23 de maio. Disponível em <http://www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/cyberterror.html>
- Dias, F. e Cairo, P., 2005. A lei de combate ao terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto): sobre a transposição para o direito português, da decisão-quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. 135(3935), pp. 70-89.
- Dorsey, J., 2017. The Gulf Crisis: Grappling for a face saving solution. *South Asia Journal*, June 19. Disponível em <http://southasiajournal.net/the-gulf-crisis-grappling-for-a-face-saving-solution/> [acedido em 5 de março de 2022].
- Dumitriu, E., 2004. The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism. *German Law Journal*, 5(5), pp. 585-602.
- Ganor, B., 2002. Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist another Man's Freedom Fighter? *Police Practice and Research*, 3(4), pp. 287-304.
- Fernandes, C., 2010. Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto. In: P. Albuquerque e J. Branco, coord., *Comentário das Leis Penais Extravagantes*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 193-232.
- Ganor, B., 2001. Terrorism: No Prohibition Without Definition. *ICT* [em linha], 7 de novembro. International Institute for Counter-Terrorism. Disponível em <https://www.ict.org.il/Article.aspx?ID=1588#gsc.tab=0>
- Gibson, W., 1984. *Neuromancer*. Nova Iorque: Penguin Group.
- Gordon, S. e Ford, R., 2002. Cyberterrorism? *Computers and Security*, 21(7), pp. 636-647.
- Hoffman, B., 2006. *Inside Terrorism*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Holt, T., 2012. Exploring the Intersections of Technology, Crime, and Terror. *Terrorism and Political Violence*, 24(2), pp. 337-354.
- Iqbal, M., 2022. Defining Cyberterrorism. *Journal of Computer & Information Law*, 22(2), pp. 397-408.
- ISO, 2012. *ISO/IEC 27032:2012 Information technology – Security techniques – Guidelines for cyber-security*. 1st ed. [pdf]. Disponível em <https://www.iso.org/standard/44375.html> [acedido em 1 de abril de 2022].

- Jarvis, L. e Macdonald, S., 2014. What Is Cyberterrorism? Findings From a Survey of Researchers. *Terrorism and Political Violence*, 27(4), pp. 657-678.
- Jenkins, B., 2004. Semantics are Strategic in the War on Terror. *The RAND Blog*, September 30. Disponível em <https://www.rand.org/blog/2004/09/semantics-are-strategic-in-the-war-on-terror.html> [acedido em 31 de março de 2022].
- Koufa, K., 2003. *Specific human rights issues: new priorities, in particular terrorism: additional progress report*. Geneva: Nações Unidas.
- Laqueur, W., 2007. Terrorism: A Brief History. *US Department of State e-Journal*, Disponível em <https://www.hsdl.org/?view&did=474007/> [acedido 31 março 2022].
- Laqueur, W., 1987. *The age of terrorism*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.
- Marsili, M., 2018. The War on Cyberterrorism. *Democracy and Security*, 15(2), pp. 172-199.
- Martin, G., 2011. *Essentials of terrorism: Concepts and Controversies*. 2.ª ed. Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Matusitz, J., 2005. Cyberterrorism: How Can American Foreign Policy Be Strengthened in the Information Age? *American Foreign Policy Interests*, 27(2), pp. 137-147.
- O'Brien, C., 2021. What is cyber-terrorism, and is it a threat to U.S. national security? *Small Wars Journal*, às 2:32 am, de 11 de abril. Disponível em <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/what-cyber-terrorism-and-it-threat-us-national-security>
- Pollitt, M., 1998. Cyberterrorism – fact or fancy? *Computer Fraud & Security*, 1998(2), pp. 8-10.
- Saul, B., 2021. The Legal Black Hole in United Nations Counterterrorism. *Global Observatory*, June 2, International Peace Institute. Disponível em <https://theglobalobservatory.org/2021/06/the-legal-black-hole-in-united-nations-counterterrorism/> [acedido em 31 de março de 2022].
- Schmid, A., 2020. Revisiting the Wicked Problem of Defining Terrorism. In: G. Brunton e T. Wilson, ed., *Terrorism: Its Past, Present & Future Study – A Special Issue to Commemorate CSTPV at 25*. *Contemporary Voices: St Andrews Journal of International Relations*, 1(4), pp. 3-11.
- Schmid, A., 2004. Terrorism – The Definitional Problem. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2), pp. 375-419.
- Schmid, A., 2011. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Londres: Routledge.
- Schmid, A. e Jongman, A., 2005. *Political terrorism*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Sieber, U., 2022. The Threat of Cybercrime. In: Conselho da Europa, ed., *Organized Crime in Europe: The Threat of Cybercrime*. Estrasburgo: Conselho da Europa, pp. 81-217.
- Sousa, S., Godinho, I. e Machado, P., 2022. Artigo 2.º – Organizações Terroristas. In: J. Linhares e M. Antunes, coord., *Terrorismo: legislação comentada – textos doutrinários*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 23-42.

Talihärm, A., 2020. Cyberterrorism: in Theory or in Practice? *Defence Against Terrorism Review*, 3(2), pp. 59-74.

Weigend, T., 2006. The Universal Terrorist: The International Community Grappling with a Definition. *Journal of International Criminal Justice*, 4(5), pp. 912-932.

Weimann, G., 2005. Cyberterrorism: The Sum of All Fears? *Studies in Conflict & Terrorism*, 28(2), pp. 129-149.

El Sistema de Eficacia del Derecho Internacional Humanitario. Especial Referencia a la Corte Penal Internacional

José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto
General, Cruz Vermelha Espanhola.

Resumo

O Sistema de Eficácia do Direito Internacional Humanitário. Referência Especial ao Tribunal Penal Internacional

O maior desafio que apresentam os conflitos armados atuais é o cumprimento das normas do Direito Internacional Humanitário. Existem, no entanto, um conjunto de mecanismos de salvaguarda dos direitos das vítimas. Ao nível nacional este consiste na responsabilidade dos Estados, no direito penal nacional pelos crimes de guerra e a difusão e intervenção das Nações Unidas. O sistema internacional baseia-se no poder de proteção, no mandato do Comité Internacional da Cruz Vermelha, no procedimento de “apuramento” e no processo internacional de crimes de guerra. Um passo decisivo no sistema de eficácia do Direito Internacional Humanitário significou o Estatuto do Tribunal Penal Inter-

nacional, com competência para julgar crimes de guerra. Conclui-se que a mera existência das regras do Direito Internacional Humanitário e a possibilidade de processar os responsáveis pelas suas graves violações constituem um passo positivo para um cumprimento aceitável deste sistema normativo.

Palavras-chave: Direito Internacional Humanitário; Vítimas da Guerra; Convenções de Genebra; Protocolos Adicionais; Responsabilidade dos Estados; Difusão do Direito Internacional Humanitário; Comité Internacional da Cruz Vermelha; Crimes de Guerra; Tribunais Penais Internacionais; Tribunal Penal Internacional e Estatuto de Roma.

Abstract

The Enforcement System of International Humanitarian Law. Special Reference to the International Criminal Court

The biggest challenge of current armed conflicts is the compliance with the norms of International Humanitarian Law. There are, however, mechanisms to safeguard the rights of victims. At national level, there is the responsibility of States, the national criminal law for war crimes and the dissemination and intervention of the United Nations. The international system is based on the power of protection, the International Committee of the Red Cross's mandate, the "fact-finding" procedure and the international war crimes process. A decisive step in the system of effectiveness of International Humanitarian Law meant the Statute of the International Criminal Court, with jurisdiction to prosecute war crimes. It is concluded that the mere existence of the rules of interna-

tional humanitarian law and the possibility of prosecuting those responsible for their serious violations constitute a positive step towards an acceptable compliance with this regulatory system.

Keywords: *International Humanitarian Law; War Victims; Geneva Convention; Additional Protocols; States' Responsibility; International Humanitarian Law Diffusion; International Committee of the Red Cross; War Crimes; International Criminal Courts; International Criminal Court and the Rome Statute.*

Artigo recebido: 18.03.2022

Aprovado: 25.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.07>

I. Introducción

A. Portico

En materia de Derecho Internacional Humanitario (DIH), siempre es momento oportuno para preguntarnos por el grado de compromiso de los Estados, otros organismos internacionales y grupos no estatales, por el respeto y su aplicación en los conflictos armados contemporáneos.

En efecto, como afirma el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Informe Conferencia XXXIII, 2019), se ha observado en los últimos años un número considerable de violaciones alarmantes y atroces del DIH, que han cuestionado su capacidad para proteger a las víctimas de los complejos conflictos armados actuales. Sin embargo, se añade, muchos de los beligerantes en el mundo se atienen a las normas y el DIH sigue rigiendo su comportamiento: *Protege a las víctimas e impone límites en la conducción de las hostilidades*. No siempre son visibles sus logros diarios, pero cada caso evidencia que se respetan sus normas.

Entre los principales desafíos (CICR, 2019) que los conflictos armados presentan al DIH, particularmente en relación con la población civil (urbanización de los conflictos armados, nuevas tecnologías de guerra, necesidades de la población civil durante los conflictos, grupos armados no estatales, terrorismo, cambio climático y medio ambiente), destaca como como reto esencial, el fortalecimiento del respeto y cumplimiento del DIH.

En efecto, el mayor desafío que presentan los conflictos armados actuales es, sin duda, el cumplimiento de las normas del DIH. No faltan normas (hasta el punto de que algunas, como los Convenios de Ginebra de 1949, han alcanzado la universalidad) sino la voluntad de cumplirlas por las partes en conflicto. Naturalmente, el sistema de eficacia previsto convencionalmente no alcanza el carácter ejecutivo inherente a las normas internas.

Por tanto, ante las frecuentes violaciones de las normas protectoras de las víctimas de los conflictos armados, cabe preguntarse sobre la eficacia de los preceptos jurídicos previstos para su aplicación. Para responder a este interrogante, diremos que existen una serie de mecanismos establecidos para salvaguardar los derechos de las víctimas.

Estos mecanismos pueden dividirse en un Sistema Nacional y en un Sistema Internacional. Ambos se basan en el llamado trípode de la eficacia:

1°. Legislación. Es decir, existencia de normas (tanto internacionales como internas) claras, precisas, indiscutibles y universales o ratificadas por la mayoría de los Estados e implementadas en el derecho interno.

2°. Difusión. La mayoría de las infracciones se derivan de su desconocimiento por los llamados a aplicarlas en los conflictos armados. Es necesaria una constante

labor de formación y que las normas no sean solo conocidas sino interiorizadas por los obligados a cumplirlas.

3°. Jurisdicción. Significa la lucha contra la impunidad de los crímenes de guerra, a través de del enjuiciamiento con todas las garantías de los presuntos responsables en los Tribunales nacionales o internacionales.

B. El Panorama Actual: Desprotección de las Víctimas de la Guerra

Sigue siendo cierto lo que afirmó en su día el Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2015), a pesar de las mejoras en el ámbito normativo (Resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Presidencia, así como mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz), la tarea de proteger a los civiles sobre el terreno se ha caracterizado más por sus fracasos que por sus éxitos. Según este informe el estado general de la protección de las víctimas es desalentador, estudiando los casos de Afganistán, República Centroafricana, Colombia, República Democrática del Congo, Iraq, Libia, Malí, Myanmar, Nigeria, Territorio Palestino Ocupado, Pakistán, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, República Árabe Siria, Ucrania y Yemen.

Así en la Resolución 2 *“Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario”*, aprobada en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de Media Luna Roja (Ginebra, 2015) se destaca la imperiosa necesidad de un mayor respeto del DIH reconocida por todos los Estados como un reto permanente y esencial. Añadiendo que *“...cabe hacer más para abordar las deficiencias y lagunas existentes en la aplicación del derecho internacional humanitario, incluso por partes no estatales en los conflictos armados”*.

En la Resolución 1 *“Acercar el DIH: hoja de ruta para una mejor implementación del DIH a nivel nacional”* de la XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, 9-12 de diciembre de 2019) se propone (Resolución Conferencia XXXIII, 2019) la aprobación a nivel interno de medidas apropiadas para lograr una mayor eficacia.

C. Una Oportunidad Perdida

Uno de los temas nucleares de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, 8-10 de diciembre de 2015) fue la presentación en el Comité de Redacción del Proyecto de Resolución *“Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario”*, conocida como la Iniciativa de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Al no aprobarse tal Resolución se ha perdido una oportunidad para mejorar la protección de las víctimas de la guerra, especialmente de la población civil. El mecanismo solo suponía un modesto paso adelante para mejorar la aplicación de las normas existentes, dado el carácter voluntario de las Reuniones de Estados y los informes periódicos estatales, pero ni siquiera esta moderada iniciativa ha logrado el consenso de la Comunidad Internacional, por evidentes motivos políticos que han primado sobre las razones humanitarias. Las ventajas que la Reunión de Estados podría aportar al cumplimiento del DIH se concretarían en el establecimiento de un foro universal donde, de forma periódica, se pudiera analizar la respuesta estatal a los desafíos que los conflictos armados actuales presentan a la asistencia humanitaria de sus víctimas.

No podemos sino lamentar – como ha hecho el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2015) que los Estados no hayan logrado acuerdo para establecer un mecanismo para fortalecer el cumplimiento del DIH. Peter Maurer, Presidente del CICR, advirtió que *“El derecho internacional humanitario se infringe prácticamente todos los días, en todos los conflictos del mundo”*, por lo que concluyó *“Decepciona que los estados no hayan logrado un acuerdo en torno a la propuesta original, que abordaba todas las preocupaciones planteadas durante el proceso de consultas”*.

D. La XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Hizo concebir una cierta esperanza que en los documentos (Documentos Conferencia XXXIII, 2019) preparatorios de la XXXIII Conferencia Internacional de 2019, después de preguntarse *¿Cómo podemos ejercer una mayor influencia en favor del respeto del DIH?*, se aluda como tema *“en el candelero”* los informes voluntarios e intercambio de prácticas idóneas, formulando las siguientes cuestiones: *¿Cuáles son los beneficios que podrían obtenerse de la elaboración de un informe voluntario sobre la implementación del DIH a nivel nacional? ¿Qué información contendría, un informe voluntario?*

Sin embargo, la citada Resolución 1 (Resolución Conferencia XXXIII, 2019) *“Acercar el DIH: hoja de ruta para una mejor implementación del derecho internacional humanitario a nivel nacional”* de la mencionada XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, Suiza, 9-12 de diciembre de 2019) se limitó, como indica su título, a establecer una hoja de ruta que se concreta a nivel nacional, sin incidir ni aprobar el sistema de aplicación de nivel internacional a que se refería la llamada iniciativa Suiza y del CICR, que se concretó en una Propuesta de Resolución *“Fortalecimiento del cumplimiento del DIH”*, fracasada en la XXXII Conferencia Internacional (2015).

La Resolución 1 aprobada en la citada XXXIII Conferencia Internacional de 2019, en su parte dispositiva ofrece, entre otras, las siguientes medidas recomendadas:

- Exhorta a los Estados a que adopten las medidas legislativas, administrativas y prácticas necesarias en el plano nacional para implementar el DIH,
- Reconoce los esfuerzos y las iniciativas de los Estados para difundir el DIH, mediante acciones de sensibilización de personas civiles y personal militar, así como de mecanismos de implementación,
- Alienta enérgicamente a los Estados para integrar aún más el DIH en la doctrina, la educación y la formación militares y en todos los niveles de planificación y de toma de decisiones en el ámbito militar, a fin de que el DIH se incorpore plenamente en la práctica militar y se refleje en los valores militares,
- Recuerda la importancia de la disponibilidad de asesores jurídicos dentro de las fuerzas armadas de los Estados para que presten asesoramiento sobre la aplicación del DIH,
- Alienta la cooperación con académicos y profesionales para difundir el DIH con eficacia, prestando particular atención al personal militar, funcionarios públicos, parlamentarios, fiscales y jueces,
- Continuar difundiendo el DIH al público en general, incluidos los jóvenes,
- Insta a proteger a las personas más vulnerables afectadas por los conflictos armados, como mujeres, niños y personas con discapacidad,
- Recuerda las obligaciones de las Altas Partes Contratantes en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo Adicional I de promulgar todas las medidas pertinentes para determinar sanciones penales eficaces que se han de aplicar a personas que hayan cometido, o dado orden de cometer, infracciones graves contra los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I, así como de adoptar las medidas necesarias para que cesen los actos contrarios a las normas de los mencionados Convenios u otras obligaciones aplicables del DIH, y
- Recuerda las obligaciones que incumben a las Altas Partes Contratantes en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo Adicional I de buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, una cualquiera de las infracciones graves, y de hacer comparecer a tales personas, sea cual fuere su nacionalidad, ante los propios tribunales o, de conformidad con las disposiciones previstas en la propia legislación, entregarlas para que sean juzgadas por la otra Parte Contratante concernida, a condición de que haya formulado acusaciones debidamente fundadas.

II. El Sistema Actual de Eficacia: la Respuesta del Derecho Internacional Humanitario Ante la Impunidad

Como es bien conocido, de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales, se deriva un sistema de eficacia para el cumplimiento de las normas del DIH, aplicación que se refuerza por la tipificación de los crímenes de guerra en los ordenamientos penales estatales y por la existencia de Tribunales Penales Internacionales, en particular la Corte Penal Internacional. Los mecanismos (Pérez González, 2017) normativos para la eficacia del Derecho Internacional Humanitario, como hemos escrito antes, se basan en un sistema nacional y otro internacional.

A. El Sistema Nacional

1. La Responsabilidad Primera y Colectiva de los Estados: Respetar y Hacer Respetar el Derecho Internacional Humanitario

En primer lugar, las Altas Partes contratantes se comprometen (Boisson y Condo-relli, 2000) no sólo a respetar las normas humanitarias, sino a hacerlas respetar en todas las circunstancias (art.1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo Adicional I de 1977). Asumen así, los Estados, la responsabilidad colectiva de procurar que las normas sean también respetadas por los otros Estados partes en un conflicto armado. Se trata de una obligación doble (respetar y hacer respetar, naturalmente sin violar la prohibición del uso o amenaza de la fuerza establecida en la Carta de las Naciones Unidas), universal (todos los Estados de la Comunidad internacional son partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y la mayoría en los instrumentos internacionales de DIH) e incondicional, es decir, intransgredible (como afirmó el Tribunal Internacional de Justicia) y no sujeta a reciprocidad (se debe cumplir “en todas las circunstancias”, art. 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949).

Por otra parte, los Estados tienen la obligación convencional de incorporar las normas del DIH a su ordenamiento interno (implementando sus reglas en el derecho nacional) y de adoptar las medidas oportunas para que puedan ser observadas y aplicadas en caso de conflicto armado.

2. La Represión Penal Interna de los Crímenes de Guerra

No faltan autores que consideran que el instrumento más eficaz para garantizar el cumplimiento del DIH es la obligación de los Estados Partes en los cuatro

Convenios de Ginebra de 1949 y en Protocolo I Adicional de 1977, de incriminar las infracciones graves previstas en los mismos, determinando las adecuadas sanciones penales en los Códigos comunes o militares aplicables.

Otras normas de DIH, como el Convenio de La Haya de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus Protocolos adicionales, establecen la misma obligación.

Responde al cumplimiento de este deber convencional la tipificación contenida en los artículos 608 a 616 del Código Penal español de 1995 (modificado en los años 2003 y 2010), que castiga los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado (Pignatelli Meca, 2017), a los que se remite también el Código Penal Militar de 2015 (Rodríguez-Villasante, 2017).

Asimismo, de acuerdo con los Convenios de Ginebra de 1949, los Estados tienen el derecho y la obligación de ejercer la jurisdicción universal (Martínez Alcañiz, 2015) en sus Tribunales nacionales respecto de las infracciones graves (crímenes de guerra) definidos en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en su Protocolo I Adicional de 1977, aunque se hubieren cometido fuera de su territorio y el presunto culpable no tuviera su nacionalidad (artículos 49, 50, 129 y 146 de los cuatro Convenios de Ginebra, respectivamente y 85 de su Protocolo I Adicional). En España, la Ley Orgánica 1/2014, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial limita este deber convencional.

Forma parte de este sistema penal, la atribución de responsabilidad (dolosa o culpable) a los superiores por los crímenes de guerra cometidos por sus subordinados, cuando han omitido las medidas necesarias para impedirlos o no han exigido las responsabilidades correspondientes, que los constituye en garantes de la conducta de quienes están bajo su mando o control. Se basa en los artículos 86 y 87 del Protocolo I de 1977 y artículo 28 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En Derecho español se establece en el artículo 615 bis del Código penal.

El sistema de reparaciones. El éxito o fracaso del enjuiciamiento (por Tribunales internacionales o nacionales) de los individuos culpables de crímenes de guerra, es independiente de la responsabilidad del Estado infractor que debe compensar el daño causado en forma de "reparaciones". La Parte en conflicto que violare las disposiciones convencionales del DIH, estará obligada a indemnizar y será responsable de todos los actos cometidos por las personas que formen parte de sus Fuerzas Armadas (artículo 91 del Protocolo I de 1977).

3. La Difusión del Derecho Internacional Humanitario

En el actual estado del DIH, ya no faltan reglas sino más bien la voluntad de observarlas. El grado actual de cumplimiento del DIH guarda relación con la difusión de

estas normas, particularmente entre los llamados a aplicarlas (Resolución Conferencia XXXIII, 2019).

Hay que destacar la importancia de una labor adecuada de difusión, pues se ha demostrado que muchas infracciones tienen su origen en la ignorancia de las normas del Derecho Internacional aplicables a los conflictos armados. El artículo 83 del Protocolo Adicional I de 1977 establece el compromiso de los Estados para difundir lo más ampliamente posible, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado, los convenios (de Ginebra de 1949) y el presente Protocolo, especialmente incorporado su estudio en los programas de instrucción militar y fomentado su estudio por parte de la población civil. A esta labor se ha dedicado desde su creación el Centro de Estudios de DIH de la Cruz Roja Española.

No es ajena a esta obligación la existencia de Manuales de Derecho Internacional Humanitario o Derecho de los Conflictos Armados, elaborados para uso de las Fuerzas Armadas. En España se han publicado el Manual de Orientaciones Derecho de los Conflictos Armados del Ejército de Tierra (actualmente en proceso de revisión), el Manual de Derecho del Mar (2016) y el Manual de Derecho Internacional Humanitario aplicable a la Guerra Aérea (2021).

Los asesores jurídicos de las Fuerzas Armadas. Conforme a lo dispuesto en el artículo 82 del Protocolo I de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra, los Estados en todo tiempo y, en particular en tiempo de conflicto armado, cuidarán que se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación del DIH.

En España el asesoramiento jurídico en esta materia corresponde exclusivamente al Cuerpo Jurídico Militar. El artículo 37 de la Ley 39/2007, de la carrera militar dispone: *“Los miembros del Cuerpo Jurídico Militar...tienen como cometidos los de asesoramiento jurídico y los que conforme al ordenamiento jurídico les correspondan en la jurisdicción militar”*.

Se entiende por asesoramiento jurídico la emisión de informe técnico en Derecho, verbal o escrito, sobre cuestión sometida a consulta por la autoridad, mando u órgano competente o en virtud de precepto legal o reglamentario. Comprende, entre otras funciones, el informe jurídico en los procesos de planeamiento de la Defensa Nacional y en la aprobación de las disposiciones en las estructuras operativas y orgánicas de las Fuerzas Armadas. Determina la prestación como asesor jurídico en una operación militar, ya sea en territorio nacional o desplegado en el extranjero en operaciones internacionales.

En 2007 se ha creado por Real Decreto 1513/2007, la Comisión Española de Derecho Internacional Humanitario, como órgano asesor del Gobierno en esta materia. Asesorará al Gobierno en relación con las normas contenidas en los Convenios de Ginebra, sus Protocolos Adicionales y otros instrumentos de DIH en los que el Reino de España sea Parte, así como sobre la posible ratificación por España de

nuevos Tratados internacionales en la materia y medidas que deben adoptarse para asegurar la aplicación y difusión de las normas de DIH.

4. La Intervención de la Organización de las Naciones Unidas

No es, desde luego, desdeñable el papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el desarrollo del DIH (Resolución 2.444/1968), del Consejo de Seguridad en la prevención y humanización de la guerra e injerencia humanitaria, así como la del Secretario General ante las partes en conflictos para recordarles la necesidad de observar las normas del DIH.

Conforme al artículo 89 del Protocolo Adicional I, en los casos de violaciones graves de las normas de DIH, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas y conforme a la Carta.

El derecho de acceso a las víctimas de la guerra, las medidas o sanciones internacionales, el deber de no obstaculizar arbitrariamente el envío de la ayuda humanitaria (en particular para la población civil), el sistema de la responsabilidad de proteger y los mecanismos de rendición de cuentas establecidos por diversos órganos, organizaciones o instituciones en el ámbito de las Naciones Unidas, conforman este deber estatal de cooperar con las Naciones Unidas en la protección de las víctimas de la guerra. El fundamento más sólido deriva de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando determina que las violaciones graves del DIH afectan a la paz y seguridad internacionales.

B. El Sistema Internacional

1. La Institución de la Potencia Protectora

La Potencia Protectora es un Estado neutral que, designado por un Estado que participa en un conflicto armado y aceptado por la parte adversa, está dispuesto a velar por el respeto del DIH y salvaguardar los derechos de las víctimas del conflicto (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, internados civiles, personas en poder de la parte adversa o miembros de la población civil), particularmente de los prisioneros de guerra y de los internados civiles del Estado que representa. Es normal que exista una potencia protectora para cada parte en el conflicto. Sus funciones específicas son, entre otras, facilitar los acuerdos de canje de prisioneros, el establecimiento de zonas sanitarias y de seguridad o de zonas neutralizadas concretas (como la "Red Cross Box, en la guerra de las Malvinas), las visitas a detenidos (prisioneros de guerra o internados civiles) o los acuerdos de treguas y armisticios.

Sin embargo, existen numerosas dificultades para la designación de potencias protectoras en los conflictos armados no internacionales, guerras de liberación, conflictos asimétricos o que se desarrollan en estados fallidos o desestructurados. En estas situaciones las funciones de la potencia neutral las desarrolla el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como sustituto de la potencia protectora.

2. El Mandato del Comité Internacional de la Cruz Roja

Una de las funciones del CICR (Bugnion, 1995) es la de servir de intermediario neutral entre las partes en un conflicto para llevar a cabo la protección de las víctimas, cumpliendo así el mandato de los Convenios de Ginebra de 1949, como sustituto de la potencia protectora (Antón, Babé y López, 2017).

El CICR es el órgano fundador de la Cruz Roja (Bugnion, 1994), creado en 1863 como Sociedad Ginebrina de Utilidad Pública. Institución constituida al amparo del Código Civil suizo, de carácter privado, independiente y neutral, por su acción es un organismo internacional con sede en Ginebra.

El CICR realiza, además de su cometido como sustituto de la potencia protectora, las siguientes funciones en relación con el DIH:

- a) Asumir el mandato de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, en cuanto a su cumplimiento y protección de las víctimas de la guerra,
- b) Promover acuerdos para el establecimiento de zonas sanitarias y de seguridad, zonas neutralizadas o desmilitarizadas,
- c) Proporcionar atención a heridos, enfermos y náufragos, desarrollar la cirugía de guerra, aportar hospitales y unidades sanitarias, construir prótesis para mutilados y desarrollar los objetivos de la “misión médica en peligro” (*Health care in danger*),
- d) Realizar visitas a los campos de prisioneros de guerra (identificación, registro, entrevista e informe a los familiares), internados civiles y personas privadas de libertad en poder de la parte adversa, remitir informes sobre sus condiciones a la potencia detenedora (con el privilegio de la confidencialidad) y promover el canje de prisioneros de guerra,
- e) Trabajar para la reunión de familias dispersas y localización de personas desaparecidas, asegurando el funcionamiento de las Agencias nacionales de información y de la Agencia Central de Búsquedas,
- f) Facilitar la asistencia humanitaria con acciones de socorro, proporcionando los bienes (víveres, medicinas, ropa de abrigo) indispensables para la supervivencia de la población civil, reparando las conducciones agua, electricidad e infraestructuras,

- g) Garantizar el derecho de acceso a las víctimas, particularmente en los supuestos de asedio u ocupación, con libertad de movimientos de la organización humanitaria,
- h) Atender a los refugiados y desplazados internos como consecuencia de los conflictos armados,
- i) Ejercer el llamado “derecho de iniciativa”, consistente en proponer a las partes en conflicto que el CICR realice otras funciones humanitarias en conflictos armados internos, sin que se considere esta propuesta injerencia en los asuntos internos,
- j) Trabajar en el perfeccionamiento de las normas del DIH, en la difusión de los Convenios de Ginebra y demás instrumentos de DIH, así como en la preparación de su desarrollo,
- k) Dar cumplimiento a los mandatos contenidos en las Resoluciones de las Conferencia Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

3. El Procedimiento de “Encuesta”

El artículo 90 del Protocolo I de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra, introdujo el establecimiento facultativo de la Comisión Internacional de Encuesta, que se ha constituido una vez que más de veinte Estados han aceptado expresamente su actuación. Consiste en la investigación sobre cualquier hecho que haya sido alegado como infracción grave, tal como se define en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo Adicional I.

Sistema establecido para dotar de cierta eficacia y hacer cesar las violaciones del DIH, pero todavía muy alejado de la realidad pues las partes no han propiciado su intervención de forma significativa. En todo caso no se trata de una institución penal sino un órgano permanente cuyo cometido principal es investigar todas las quejas por presuntas infracciones o violaciones graves del DIH. La competencia de la Comisión Internacional de Encuesta fue aceptada por España al ratificar en 1989 los Protocolos Adicionales de 1977.

4. El Enjuiciamiento Internacional de los Crímenes de Guerra

Se ha afirmado que el Derecho Penal Internacional nace con el propósito de luchar contra la impunidad de quienes han cometido o, en el futuro, puedan perpetrar los “crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional”.

Sin embargo, han existido grandes dificultades para el funcionamiento de un tribunal con Jurisdicción Penal Internacional (Pignatelli Meca, 2003) para el enjuicia-

miento de los crímenes de guerra o infracciones graves de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. Algo más que la mencionada Comisión Internacional de Encuesta.

La creación en 1993 por Resolución del Consejo de Seguridad de Las Naciones Unidas de un Tribunal Penal Internacional “ad hoc” (con sede en La Haya, Países Bajos) para juzgar a los responsables de violaciones graves del DIH cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991, fue el comienzo de la institucionalización de un sistema de enjuiciamiento de las infracciones graves, más allá de los actuales Tribunales nacionales.

Posteriormente, en 1994, se ha constituido otro Tribunal Penal Internacional para Ruanda, también creado “ad hoc” por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con sede en Arusha, Tanzania. Ambos ya han cumplido su función y finalizado su mandato (permaneciendo un Mecanismo Residual), con importantes sentencias para la interpretación y persecución de los crímenes de guerra en los conflictos internacionales e internos.

Asimismo se han creado Tribunales Internacionales mixtos, híbridos o especiales (integrados por Jueces nacionales e internacionales) para enjuiciar crímenes internacionales como el Tribunal Especial Mixto para Sierra Leona (2002), las Salas Extraordinarias de las Cortes de Camboya (2003), los Paneles Especiales para los Crímenes Graves en Timor Oriental o Leste (2000), la Cámara Especial para crímenes de guerra en la Corte Estatal de Bosnia-Herzegovina, los Tribunales de Kosovo y Fiscalía de Crímenes de Guerra de Serbia, el Tribunal Especial para el Líbano (2007), las Cámaras Africanas Extraordinarias de Senegal (2012) y una Sala Penal en la Corte Africana, Tribunal establecido por la Carta Africana sobre Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos.

III. La Corte Penal Internacional

A. Consideraciones Generales

Un paso decisivo en el sistema de eficacia del DIH significó el Estatuto (Triffterer y Ambos, 2016) de la Corte Penal Internacional (CPI) de 17 de julio de 1998, con competencia para enjuiciar (entre otros delitos) los crímenes de guerra.

El Estatuto de Roma (ER) de la CPI es de una gran complejidad. Y ello por el carácter complementario de la CPI respecto de las jurisdicciones penales nacionales (art.1 del ER), que se reafirma en el preámbulo con la proclamación de un principio fundamental: “ .. es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales”.

El ER ha entrado en vigor el 1 de julio de 2002 y la CPI, con sede en La Haya (Países Bajos) e integrada por 18 Magistrados, se ha constituido en La Haya y ha comenzado su actividad.

La CPI se organiza en una Presidencia (Presidente y dos Vicepresidentes) y en tres Secciones: la Sección de Cuestiones Preliminares, la Sección de Primera Instancia y la Sección de Apelaciones. Dentro de cada una de las Secciones funcionan las Salas. Es muy importante la figura del Fiscal, Fiscales adjuntos y Secretaría, donde se constituye una oficina dedicada a la protección de las víctimas y testigos.

Existe un órgano de alta supervisión de la CPI, en materia de administración, nombramientos y presupuesto que es la Asamblea de los Estados Partes.

En todo caso, el enjuiciamiento de los crímenes de guerra como parte del sistema de eficacia del DIH, significa una decisiva contribución al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

1. Eficacia de la Corte Penal Internacional

De la “eficacia” de la CPI, seguramente por la escasa colaboración de algunos Estados y la complejidad que presenta la investigación territorial, son muestra los datos siguientes: Desde el 1 de julio de 2002 a julio de 2021 (19 años de funcionamiento) ha pronunciado ocho sentencias en juicio oral sobre crímenes de su competencia material y una sobre delitos contra la Administración de Justicia, algunas pendientes de recurso de apelación.

Sentencias condenatorias en los casos de Thomas Lubanga (2012, República Democrática del Congo), Germain Katanga (2014, República Democrática del Congo), Ahmad Al Faqi Al Mahdi (2016, Mali), Bosco Ntaganda (2019, República Democrática del Congo) y Dominique Ongwen (2021, Uganda). Absolutorias en los casos de Mathieu Ngudjolo (2012, República Democrática del Congo), Jean Pierre Bemba (2018, Uganda, absuelto por la Sala de Apelaciones), Laurent Gbagbo y Charles Blé (2019, Costa de Marfil). Asimismo, Jean Pierre Bemba, Aimé Kilolo Musamba y Jean-Jacques Mangenda Kabongo fueron condenados por delitos contra la Administración de Justicia (soborno de testigos y testigos falsos). Están en periodo de juicio oral Yekaton y Ngaïis Sona de la República CentroAfricana y Al Hassan de Mali.

2. El Derecho Aplicables y las Fuentes del Derecho Penal Internacional

En la materia que analizamos debemos tener muy en cuenta el derecho aplicable o fuentes del derecho que, de forma jerarquizada, enumera el artículo 21 del ER, cuando determina que la CPI aplicará:

1º. El Estatuto de Roma de 17 de julio de 1998.

2º. Los Elementos del crimen (art. 9 del Estatuto) y las Reglas de Procedimiento y Prueba, normas que deberá aprobar por mayoría cualificada la Asamblea de los Estados-Partes.

3º. Los tratados y los principios y normas de Derecho internacional aplicables, incluidos los principios del Derecho Internacional de los conflictos armados.

4º. Los principios generales de derecho, que derive la Corte del derecho interno de los sistemas jurídicos del mundo, incluido el derecho interno de los Estados que normalmente ejercerían jurisdicción sobre el crimen, siempre que no sean incompatibles con el Estatuto ni con el derecho, normas y principios internacionales reconocidos.

En todo caso, la aplicación e interpretación del derecho deberá ser compatible con los derechos humanos, en los términos que se establecen en el propio Estatuto.

La jerarquía de fuentes que establece el citado artículo 21 del ER ha de ser interpretada sin perder de vista que la CPI es, ante todo, un Tribunal penal instituido para ejercer jurisdicción sobre personas (no sobre Estados) respecto de crímenes (artículo 1 del Estatuto), enjuiciando y, en su caso, imponiendo una pena a la persona declarada culpable (artículo 77 del Estatuto). No es pues una nueva especie de Tribunal Internacional con competencias penales, sino un auténtico Tribunal de naturaleza penal y ello significa un cambio profundo en la jerarquización de las fuentes del derecho aplicable.

El carácter embrionario de sus precedentes (Nüremberg y Tokio o los constituidos para la ex-Yugoslavia o Ruanda en La Haya o Arusha) no debe hacernos perder de vista el paso decisivo que ha dado el ER al establecer entre los principios generales, no lo olvidemos, del Derecho Penal (Parte III del Estatuto), el principio "*nullum crimen sine lege*" en el artículo 22, justamente a continuación del precepto que determina el derecho aplicable (artículo 21).

Ahora bien, si es cierto que la teoría de las fuentes del derecho aplicable por la CPI debe estar limitada en materia penal por el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y predeterminación normativa (art. 22 del Estatuto), también lo es la existencia de problemas de interpretación por la naturaleza de los llamados Elementos de los Crímenes (art.9). En efecto, se trata de unos elementos que ayudan a la CPI a interpretar y aplicar los artículos 6, 7 y 8 del ER y como tales se mencionan en el artículo 21, si bien con una jerarquía normativa siempre subordinada al propio ER. Sin embargo, parece incontestable concluir, ante el monopolio tipificador del Estatuto, que los Elementos de los Crímenes no pueden ir más allá de las descripciones típicas de los citados artículos 6, 7 y 8.

3. Principios Generales del Estatuto de Roma

En definitiva, los principios generales que presiden el ER de la CPI son los siguientes:

- 1º Carácter permanente
- 2º Independencia
- 3º Pretensión de universalidad
- 4º Vinculación al sistema de las Naciones Unidas
- 5º Competencia limitada a los crímenes de mayor trascendencia
- 6º Competencia sólo sobre las situaciones graves (umbral)
- 7º Complementariedad respecto a los Tribunales nacionales
- 8º Irretroactividad
- 9º Jurisdicción sobre las personas y no sobre los Estados
- 10º Capacidad jurídica y personalidad internacional

4. La Gran Complejidad Jurídica del Estatuto de Roma

Si la finalidad de la CPI es bien comprensible (poner fin a la impunidad) el instrumento aprobado (ER) fue de difícil elaboración. Y ello al menos por tres motivos. El primero es el carácter complementario de la CPI respecto de las jurisdicciones penales nacionales (art.1 del Estatuto), que deben seguir enjuiciando estos delitos.

En segundo término, el ER es una norma compleja y extensa (128 artículos) que comprende lo que, en el derecho interno, constituiría al menos el contenido de las normas fundamentales (orgánicas probablemente) siguientes: un Código penal, una Ley de Enjuiciamiento Criminal, una Ley Orgánica del Poder Judicial y una Ley de Extradición o de Cooperación Jurídica Internacional.

Y el tercer aspecto que dota de especial complejidad al ER es su pretendido ámbito universal ("*...crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto...*", en el Preámbulo), por el esfuerzo que supuso la síntesis de aportaciones procedentes de, por lo menos, dos sistemas de proyección universal: el derecho continental (o romano-germánico) y el sistema anglosajón (o del "*common law*"), con predominio alternativo de sus respectivas instituciones y no siempre en acertada yuxtaposición. En general, podemos afirmar que el sistema penal del ER, salvo el importante tema de la determinación e individualización de las penas (sin dosimetría) que figura en la Parte VII del Estatuto (a continuación del Juicio), está dominado por los principios generales del Derecho penal continental aunque su plasmación en el ER está presidida por la técnica topográfica propia de las normas internacionales y, por ello, la parte dedicada a la tipificación de los crímenes (la

parte especial del Derecho penal) se incluye entre los criterios de la competencia por razón de la materia (Parte II), al lado de aspectos procesales como la competencia temporal o la admisibilidad, precediendo con técnica bien ajena a la habitual en la ciencia del Derecho penal a la proclamación de los principios generales del Derecho penal (Parte III).

5. Los Crímenes de la Competencia de la Corte

Justamente uno de los temas más debatidos en la Conferencia de Roma fue la determinación del ámbito material de la competencia, es decir los crímenes tipificados en el ER, que se redujeron al máximo (los más graves crímenes de trascendencia para la comunidad internacional) comprendiendo el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión.

En la Conferencia de Revisión del ER de la CPI celebrada en Kampala (Uganda, 2010) se aprobó la modificación del ER respecto al crimen de agresión, que fue tipificado, y algunos crímenes de guerra.

B. La Protección de las Víctimas como Asignatura Pendiente

No ignora el ER la exigencia de la reparación penal de la víctima. Aunque las víctimas no son partes en el proceso penal que se desarrolla ante la CPI (y ello es motivo fundado de crítica), el ER se refiere a ellas en numerosos preceptos para reconocerles una posición procesal privilegiada en el sentido de que pueden comparecer en las actuaciones, presentar opiniones y observaciones, ser oídas en momentos importantes del procedimiento, obtener una reparación y apelar las decisiones por las que se conceda tal reparación. En la Secretaría de la CPI existe una Dependencia de Víctimas y Testigos y se crea el Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas.

El artículo 145 de las Reglas de Procedimiento y Prueba, que sirve para individualizar la pena, toma en consideración la magnitud del daño causado “*en particular a las víctimas y sus familiares*” y la conducta del condenado después del acto, “*con inclusión de lo que haya hecho para resarcir a las víctimas*”. Son agravantes la indefensión de la víctima y que se hayan producido muchas víctimas.

En la Conferencia Diplomática de Roma (1998) afirmó Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas que *los ojos de millones de víctimas del pasado y potenciales víctimas del futuro, les observan*.

El Presidente de la CPI, Chile Eboe Osuji (Chile Eboe, 2018) declaró : *La Court veille à ce que les victimes soient entendues devant une cour de justice et les place au coeur de la procédure*.

El botafumeiro ha sido utilizado copiosamente en honor de las víctimas, pero aquí el incienso es una forma de retórica persistente.

La inclusión de las normas sobre participación de las víctimas es el resultado de la crítica general a los Tribunales Penales *ad hoc*, concluyendo la doctrina (Donat-Cattin, 2016) que las víctimas son “*partes potenciales*” en el proceso porque su participación no es esencial en sentido estricto. Es evidente que el sistema previsto en el ER produce la frustración de las víctimas, que ven incumplida su esperanza de conseguir una reparación.

En resumen, el estatuto de participante (Beltrán Montoliu, 2016) supone que las víctimas no pueden ejercer la acción penal, ni impugnar la admisibilidad, ni interrogar a los testigos, ni apelar las sentencias (salvo la sentencia condenatoria, en lo relativo a la reparación).

C. Futuro de la Corte Penal Internacional

La cuestión fundamental del ER, que puede condicionar su futuro, es el sistema establecido para el ejercicio de la competencia por la CPI. La primera vía consiste en la remisión de una situación por un Estado Parte al Fiscal. La segunda es la iniciación de una investigación “*motu proprio*” por el Fiscal. En uno y otro caso decide la Sala de Cuestiones Preliminares la posible cuestión de admisibilidad, con participación de los Estados interesados. Ahora bien, en estos casos, solo es competente la CPI si es Parte en el Estatuto (o ha aceptado la competencia) el Estado en cuyo territorio se ha cometido el crimen o bien el Estado del que sea nacional la persona imputada, nexos que funcionan como criterios alternativos de competencia. Esta atribución de competencia motivó el voto en contra y el rechazo del ER por algunos importantes Estados, principalmente los Estados Unidos de América y China.

Y el tercer mecanismo de competencia es la remisión de una situación a la CPI por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pero, además, el Consejo puede obtener de la CPI la suspensión de la investigación o del enjuiciamiento por un plazo de doce meses, renovables. Y esta facultad fue ejercida por la Resolución 1422 (2002) de 12 de julio de 2002, por lo que se refiere a la participación personal de Estados no Partes en el ER en operaciones autorizadas por las Naciones Unidas. En la propia resolución se expresa la intención de renovar esta petición por periodos sucesivos de doce meses. Sin embargo, el Consejo de Seguridad no ha ejercido esa facultad posteriormente.

Otra cuestión que afecta al futuro de la CPI es el proceso de universalidad en la ratificación del ER. En el momento actual, lo han ratificado 123 Estados. Entre ellos, numerosos países europeos (todos los que integran la Unión Europea, Estados de la Europa del Este y otros países de Europa y afines como Canadá, Australia y

Nueva Zelanda), un gran número de Estados Iberoamericanos y del Caribe, muchos países del África subsahariana, escasos Estados de Asia y algunos de Oceanía. Pero todavía nos encontramos lejos de la aceptación universal. Países tan importantes como Estados Unidos de América, China, Rusia, India y la mayoría de los países islámicos están muy lejos de ser Partes en el ER. Prácticamente, la mitad de la comunidad internacional.

Otros Estados, como Estados Unidos de América, han utilizado extensivamente la vía del artículo 98.2 del ER para impedir la posible entrega a la CPI de sus nacionales, han declarado su intención de no ser parte en el ER y no considerarse vinculado por su firma o han aprobado leyes internas (como la *"American Servicemember's Protection Act"*) que expresan un claro rechazo a la CPI.

Sin embargo, no es aventurado concluir que el ER de la CPI, ratificado por Portugal y España, que entró en vigor el 1 de julio de 2002, es ya, como se ha escrito, *"una parte irrenunciable del patrimonio jurídico de la humanidad"*.

(Mauro Politi).

IV. Conclusiones sobre el Sistema de Eficacia

Se puede afirmar, en conclusión, que la mera existencia de las normas propias del DIH y la posibilidad de enjuiciamiento de los responsables de sus violaciones graves (crímenes de guerra), constituyen un positivo avance para un aceptable cumplimiento de este sistema normativo, por su propia racionalidad (muchas veces coincidente con el interés militar), aceptación universal por los Estados, temor a las represalias, impacto en la opinión pública mundial (cada vez más sensibilizada ante las violaciones del DIH) y consenso de la comunidad internacional (Organización de las Naciones Unidas, Organizaciones Regionales, Estados y Organizaciones no gubernamentales) sobre la necesidad de respetar las reglas del DIH como instrumento de paz para la supervivencia de la humanidad.

Así, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha declarado (Informe Conferencia XXXIII, 2019) que el DIH, establecido para aplicarse en las peores circunstancias, preserva lo más importante de nuestra humanidad común y, además, el cumplimiento de sus disposiciones previene el sufrimiento humano que, de lo contrario, podría extenderse durante años e, inclusive, décadas después de finalizados los conflictos.

Referencias

- Antón Ayllón, M., Babé Romero, M. y López Sánchez, J. (2017). “El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, en *Derecho Internacional Humanitario*, Tirant y Cruz Roja Española, Valencia, pp. 271 y ss.
- Beltrán Montoliú, A. (2016). “El proceso ante la Corte Penal Internacional”, en *Derecho Penal Internacional*, Dykinson, Madrid, pp. 454 y 455.
- Boisson de Chazournes, L. y Condorelli, L., (2000). “Nueva interpretación del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra: Protección de los intereses colectivos”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 153, marzo 2000, pp. 43 y ss.
- Bugnion, F. (1995). “El derecho de la Cruz Roja”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 131, septiembre-octubre, 1995, pp. 535 y ss.
- Bugnion, F. (1994). *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Comité International de la Croix-Rouge, CICR, Ginebra, pp. 987 y ss.
- Chile Eboe (2018). Déclaration du Président, Communiqué de presse, 10 December 2018.
- CICR (2019). Informe “El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos. Reafirmar el compromiso con la protección en los conflictos armados en el 70° aniversario de los Convenios de Ginebra”, Ginebra, octubre, 74 pp.
- CICR (2015). Declaración de 10 de diciembre de 2015, titulada “Cruz Roja lamenta que no haya acuerdo para un mecanismo para fortalecer el cumplimiento de las leyes de la guerra”.
- Documentos de la Conferencia XXXIII Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2019). Elaborados por el CICR, octubre 2019: Proyecto de resolución y documento de antecedentes, para la XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Donat-Cattin, D. (2016). “Article 68. Protection of victims and witnesses and their participation in the proceedings”, en Triffterer, O. y Ambos, K. (Coord.), *The Rome Statute of the international Criminal Court. A Commentary*. Munich, 3ª ed. C. H. Bech, Hart, Nomos, pp. 1683 y 1684.
- Informe Conferencia XXXIII Internacional de la Cruz Roja y de la Media luna Roja (2019). Informe de la Comisión I *Derecho Internacional Humanitario: La protección de las personas en los conflictos armados*, Documento preparatorio de la XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de La Media Luna Roja (Ginebra, 9-12 de diciembre, 2019), octubre de 2019.
- Martínez Alcañiz, A. (2015). *El principio de Justicia Universal y los crímenes de guerra*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid.
- Naciones Unidas (2015). Consejo de Seguridad. Documento S/2015/453, de 18 de junio de 2015, p. 2.

- Pérez González, M. (2017). "El sistema de eficacia del Derecho Internacional Humanitario: Necesidad de su fortalecimiento", en *Derecho Internacional Humanitario*, 3^o Ed. Tirant y Cruz Roja Española, Valencia, pp. 995 y ss., en particular pp.1011 y ss.
- Pignatelli Meca, F. (2017). "Protección de las víctimas de la guerra en el ordenamiento penal español" en *Derecho Internacional Humanitario*, 3^o Ed. Tirant y Cruz Roja Española, Valencia, pp. 1145 y ss.
- Pignatelli Meca, F. (2003). *La sanción de los crímenes de guerra en el derecho español*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, p. 55. Del mismo autor, "La punición de las infracciones del Derecho Internacional Humanitario. Los Tribunales internacionales de crímenes de guerra", en *Derecho Internacional Humanitario*, 3^a ed. Tirant y Crus Roja Española, Valencia. pp. 1029 y ss.
- Resolución Conferencia XXXIII Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2019) "Acercar el DIH: hoja de ruta para una mejor implementación del DIH a nivel nacional", Resolución 1 de la XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, 9-12 de diciembre de 2019) (33IC/19/R1).
- Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (2017). "Ámbito de aplicación", en *El Código Penal Militar de 2015. Reflexiones y comentarios*, Tirant, Valencia, pp. 66 y 67.
- Triffterer, O. y Ambos, K. (2016). *The Rome Statute of the international Criminal Court. A Commentary*, Munich, 3^a ed. C. H. Bech, Hart, Nomos.

Ejecuciones Extrajudiciales y Uso Arbitrario de la Fuerza Letal: un Enfoque desde el Sistema Interamericano

Julio Jorge Urbina

Profesor Titular de Derecho Internacional Público en Universidad de Santiago de Compostela.

Resumo

Execuções Extrajudiciais e Uso Arbitrário da Força Letal: uma Abordagem do Sistema Interamericano

A contribuição da Corte Interamericana de Direitos Humanos para a proteção do direito à vida foi decisiva ao proibir as execuções extrajudiciais e restringir o uso arbitrário e excessivo da força por agentes do Estado em situações de violência, sejam elas um conflito armado ou não. Nesses casos, a Corte desenvolveu uma jurisprudência progressiva e integradora através da qual vem definindo um conjunto de limites e condições estritas para o uso da força letal por militares ou policiais em operações destinadas a manter a ordem e a segurança, segurança pública e combate contra atividades criminosas ou movimentos subversivos, com base no respeito aos princípios da legalidade, finalidade legítima, necessidade e proporcionalidade.

Palavras-chave: Segurança Cidadã; Conflitos Armados; Direito à Vida; Execução Extrajudicial; Uso da Força Letal.

Abstract

Extrajudicial Executions and Arbitrary Use of Lethal Force: An Approach from the Inter-American System

The contribution of the Inter-American Court of Human Rights to the protection of the right to life has been decisive in prohibiting extrajudicial executions and restricting the arbitrary and excessive use of force by state agents in situations of violence, constituting an armed conflict or not. In such cases the Court has developed a progressive and integrative jurisprudence through which has defined a set of strict limits and conditions on the use of lethal force by the military or police personnel in operations to maintain order and public security and combat criminal activities or subversive movements, based on the principles of legality, legitimate purpose, necessity, and proportionality.

Keywords: Citizen Security; Armed Conflicts; Right to Life; Extrajudicial Execution; Use of Lethal Force.

Artigo recebido: 01.04.2022

Aprovado: 28.04.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.161.08>

1. Consideraciones Generales

Los altos niveles de violencia constituyen un reto para las autoridades en muchos países americanos, pues la incapacidad de los gobiernos para mantener el orden público y garantizar la seguridad de sus ciudadanos constituye un grave problema que erosiona la estabilidad interna de muchos Estados y puede llegar a poner en tela de juicio al mismo sistema democrático. A esta situación se ha llegado como consecuencia de un conjunto de factores, entre los que destacan las elevadas tasas de delincuencia en muchos países (MUGGAH; AGUIRRE TOBÓN, 2018), y en particular determinadas formas de criminalidad organizada, como el narcotráfico; la represión política causada por regímenes autoritarios, así como las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de periodistas, defensores de derechos humanos, ecologistas, líderes sindicales, indígenas o campesinos con el objetivo de silenciar las denuncias y perpetuar la impunidad frente a graves violaciones de los derechos humanos; las protestas y manifestaciones en demanda de una mayor democratización o de justicia social; así como las actividades de insurgentes, paramilitares, “escuadrones de la muerte” u otros grupos que ha proliferado ante la incapacidad del Estado de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, como las llamadas “policías comunitarias” o “autodefensas”¹. Este conjunto de factores ha contribuido a transformar a América Latina en una de las regiones más violentas del mundo.

Por otra parte, la aplicación de políticas de seguridad basadas en la “mano dura” para restablecer el orden público, desincentivar la participación en protestas sociales o luchar contra la delincuencia y la insurgencia ha contribuido a exacerbar la violencia. Es habitual que los gobiernos recurran a medidas excepcionales, como declarar el estado de emergencia o recurrir a las fuerzas armadas para el ejercicio de funciones policiales (SANSÓ-RUBERT PASCUAL, 2017). Esta “militarización” creciente de la seguridad ciudadana constituye un signo distintivo de la reacción de muchos Estados latinoamericanos frente a manifestaciones o protestas sociales o a la proliferación de grupos delictivos en su territorio.

Este tipo de políticas represivas, además de resultar ineficaces en la lucha contra la criminalidad, se han demostrado contraproducentes, pues contribuyen a debilitar el Estado de Derecho y las instituciones democráticas. Por una parte, la salvaguarda del orden público o de la seguridad nacional han servido para justificar graves violaciones de los derechos humanos (ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, detenciones arbitrarias o uso excesivo y arbitrario de la fuerza

1 CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 48, pp. 39-40.

letal)²; y, por otra parte, estos actos se llevan a cabo en un ambiente de impunidad que perpetúa la violencia porque quienes los cometen no sufren las consecuencias de sus acciones.

En este contexto de violencia, numerosas personas han sido víctimas de la acción de los delincuentes. Pero muy a menudo las muertes son consecuencia de un uso deliberado o arbitrario de la fuerza letal llevado a cabo por policías, militares o grupos paramilitares y parapoliciales que actúan a su amparo o con su colaboración o tolerancia. Por consiguiente, el control del uso de la fuerza letal por parte de los agentes estatales constituye un desafío para muchos Estados de la región. Su utilización abusiva, no solo viola gravemente el derecho a la vida, sino que también erosiona la imagen de las instituciones del Estado y, a menudo, propicia el incremento de la violencia.

Ante este panorama, la respuesta del sistema interamericano de derechos humanos ha ido dirigida a rechazar las políticas de ejecuciones extrajudiciales puestas en marcha en algunos países, a erradicar la arbitrariedad de los agentes estatales, especialmente cuando hagan uso de la fuerza letal frente a cualquier amenaza para la seguridad, así como a luchar contra la impunidad. Todo ello destacando la importancia del respeto al Estado de Derecho y del sometimiento de las autoridades al imperio de la ley cuando se aplique cualquier política de seguridad ciudadana.

Al margen del papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) este respecto, la decisiva aportación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte) a la protección del derecho a la vida. Por eso, resulta de especial interés analizar la amplia jurisprudencia de la Corte relacionada con este tema, pues la interpretación progresiva e integradora –y en muchos casos pionera– que ha realizado del art. 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969 (Convención) le ha permitido enfrentarse a las graves amenazas a las que se encuentra sometido este derecho fundamental, especialmente en situaciones de violencia.

Este análisis permitirá poner de relieve su contribución a la preservación de la vida humana en entornos de violencia, precisando y clarificando las obligaciones de los Estados desde un enfoque eminentemente restrictivo de las prácticas y políticas estatales que lesionen este derecho. Así lo ha hecho al ocuparse de asuntos relacionados con muertes acaecidas durante una detención policial, debidas al uso excesivo de la fuerza por los agentes del orden, a consecuencia de ejecuciones extrajudiciales o de desapariciones forzadas cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado, grupos paramilitares o particulares, tanto dentro como fuera de un conflicto armado. Estos casos han permitido a la Corte configurar una serie de límites

2 CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II, 21 de junio de 2018, párrs. 57-58, p. 22.

y condiciones al uso de la fuerza letal por parte de los agentes estatales cuando lleven a cabo operaciones para mantener el orden público y para luchar contra grupos insurgentes o criminales.

2. La Prohibición de las Ejecuciones Extrajudiciales en el Marco de la Protección del Derecho a la Vida

La Corte ha debido enfrentarse a las políticas de ejecuciones extrajudiciales derivadas de las estrategias de seguridad de algunos gobiernos de la región. La eliminación sistemática de disidentes políticos, activistas sociales y personas consideradas como un “elemento subversivo” o como una amenaza para la seguridad del Estado ha sido una práctica muy común entre los regímenes dictatoriales latinoamericanos en aplicación de la “doctrina de la seguridad nacional” (*Operación Cóndor*)³. Pero estas políticas represivas también han sido aplicadas por sistemas democráticos contra personas por motivos étnicos, por mostrarse críticas con decisiones gubernamentales o con determinados intereses económicos, o por su presunta “peligrosidad social” en el marco de la lucha contra la insurgencia o la delincuencia⁴.

A partir de un enfoque amplio de la noción de ejecución extrajudicial⁵, la Corte ha aludido a esta figura para referirse a toda muerte derivada de un uso intencional y deliberado de la fuerza letal perpetrado “por las fuerzas de seguridad del Estado o por grupos paramilitares, escuadrones de la muerte u otras fuerzas privadas que cooperen con el Estado o sean toleradas por éste” (COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2015)⁶. También ha incluido en este concepto las muertes derivadas

3 *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C N° 153, párr. 64; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C N° 221, párrs. 44-63; *Caso Familia Julien Grisonas Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2021. Serie C N° 437, párrs. 61-65; *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 134.10.

4 *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 88.

5 Aunque no existe una definición de ejecución extrajudicial, Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Resolución 5 sobre ejecuciones extralegales) utilizó este término para referirse a la eliminación de oponentes políticos, de activistas sociales o de presuntos delincuentes, cometidos por las fuerzas armadas, la policía u otros organismos gubernamentales de seguridad o por grupos paramilitares que actúan con el apoyo tácito o la tolerancia de tales fuerzas u organismos. Esta privación de la vida no se debe producir en circunstancias que encajen dentro de un uso legítimo de la fuerza según los estándares internacionales (FERRER MAC-GREGOR, 2014).

6 *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C N° 251, párr. 95-96.

de un uso excesivo, desproporcionado o ilegítimo de la fuerza por agentes de los cuerpos de seguridad del Estado (HENDERSON, 2006).

La Corte ha enmarcado la prohibición de las ejecuciones extrajudiciales dentro de la protección del derecho a la vida, pues “cuando existe un patrón de ejecuciones extrajudiciales impulsadas o toleradas por el Estado se genera un clima incompatible con una efectiva protección del derecho a la vida”⁷. Esta consideración es relevante porque el derecho a la vida es el más fundamental de todos los derechos reconocidos en la Convención. Es el presupuesto básico e indispensable para el ejercicio de todos los demás derechos. De ello se deriva que “no son admisibles enfoques restrictivos del mismo”⁸. Se trata, además, de un derecho inalienable, que no puede ser suspendido o derogado en ninguna situación de emergencia independientemente de su gravedad, lo que ha llevado a considerar que la práctica sistemática de ejecuciones extrajudiciales infringe normas de *ius cogens*⁹. Por tanto, no se podrán invocar razones de seguridad, ni ninguna otra circunstancia excepcional para justificar las ejecuciones extrajudiciales, como la peligrosidad de las personas por los delitos cometidos o la existencia de un conflicto armado, de inestabilidad política interna u otra emergencia pública.

Como ha constatado la Corte, la práctica de ejecuciones extrajudiciales viola gravemente las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos previstas en el art. 1, 1 de la Convención, que constituyen la piedra angular del mecanismo de protección de los derechos humanos en el sistema interamericano (ASTETE MUÑOZ, 2009). En virtud de esta obligación de respeto, es ilícito cualquier “acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial” que viole los derechos reconocidos por la Convención¹⁰, lo que incluye la privación arbitraria de la vida en casos de uso de la fuerza letal por agentes del Estado (FAÚNDEZ LEDESMA, 2004).

Además, los Estados deben garantizar la creación de las condiciones necesarias para que el derecho a la vida no sea violado, así como el compromiso de impedir que sus agentes atenten contra él. Esta obligación, que incumbe a todas las instituciones del Estado, implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio del derecho a la vida¹¹. A tal efecto, adoptarán todas las medidas apropiadas (legislativas, adminis-

7 Caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, párr. 152.

8 Caso de los “Niños de la Calle” (*Villagrán Morales y otros*) Vs. *Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C N° 63, párr. 144.

9 Caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 76.

10 Caso *Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C N° 5, párr. 181.

11 Caso *Familia Barrios Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C N° 237, párr. 47-48.

trativas o judiciales) para prevenir, investigar, sancionar y reparar toda privación de la vida – y en especial las ejecuciones extrajudiciales¹² –, incluso cuando acontezca en un contexto de violencia generalizada. A tal efecto, deben elaborar una legislación adecuada que disuada de cualquier amenaza al derecho a la vida y deben crear un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida¹³. Y, en particular, “deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida”¹⁴.

Pero los Estados no sólo tienen que garantizar este derecho frente a las ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por la policía o las fuerzas armadas, sino que también deben asegurarlo frente a actos de los particulares, especialmente cuando operan con el apoyo, tolerancia u omisión del propio Estado¹⁵. En estos casos, es esencial determinar “si una determinada violación a los derechos humanos... ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”¹⁶. Así ocurre con fuerzas irregulares, grupos paramilitares o contratistas militares privados cuyas actividades hayan sido promovidas o toleradas por las autoridades estatales (GARCÍA RAMÍREZ, 2007)¹⁷.

Sin embargo, en casos de violencia criminal, no toda situación de riesgo para el derecho a la vida es responsabilidad del Estado. Por eso, el deber de garantizar este derecho debe interpretarse de forma que no se imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Según la Corte, únicamente se puede hablar de un incumplimiento de esta obligación cuando se verifique que existe una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinados, que las autoridades conocían o debían tener conocimiento de ese riesgo y que, pese a ello, “no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”¹⁸.

12 *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 110.

13 *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146. párr. 153.

14 *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C N° 150, párr. 64.

15 *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C N° 134, párr. 110-111.

16 *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4, párr. 173.

17 *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C N° 140, párr. 126.

18 *Caso Yarce y otras Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C N° 325, párr. 182.

En el marco de estas obligaciones, las ejecuciones extrajudiciales están prohibidas independientemente de que se produzcan de forma ocasional o constituyan una práctica generalizada y sistemática. En este último caso, la Corte reconoce que revisiten una especial gravedad y las ha llegado a calificar como crímenes contra la humanidad cuando formen parte un ataque sistemático o generalizado contra sectores de la población civil¹⁹. Incluso, ha insinuado –aunque no se ha pronunciado expresamente por falta de competencia– que podrían constituir genocidio²⁰. Asimismo, ha vinculado la prohibición de las ejecuciones extrajudiciales con las desapariciones forzadas, pues esta práctica “ha implicado con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y de procurar la impunidad de quienes lo cometieron, lo que significa una brutal violación del derecho a la vida”²¹.

3. Ejecuciones Extrajudiciales y Protección del Derecho a la Vida en Situaciones de Conflicto Armado: Relevancia del Derecho Internacional Humanitario

Entre las situaciones de violencia, los conflictos armados son los que plantean más agudamente la cuestión de la protección de derecho a la vida, pues en ellos el personal militar está autorizado a utilizar la fuerza en la lucha contra grupos insurgentes o enemigos extranjeros. Aunque para el Derecho internacional de los derechos humanos cualquier muerte debe ser un hecho excepcional que sólo podría ser admitida en determinadas circunstancias, los conflictos armados se encuentran entre los escenarios en los que el uso de la fuerza letal podría no ser contrario al derecho a la vida²².

La Convención, a diferencia de lo que ocurre con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)²³, no contiene referencias expresas a la protección del derecho a

19 *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 104.

20 *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C N° 328, párr. 255.

21 *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párr.157.

22 CIDH. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Serv.L/V/II.116.Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 87.

23 El Convenio Europeo de Derechos Humanos (Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950) alude al “caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra” (art. 15, 2), así como al uso de la fuerza “para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección” (art. 2, 2), lo que incluye las pérdidas de vidas humanas ocasionadas durante el desarrollo de las hostilidades en conflictos armados internacionales y no internacionales (DOSWALD-BECK, 2006).

la vida en un entorno bélico, pero esta circunstancia no ha impedido a la Corte pronunciarse sobre la eventual violación de este derecho cuando las muertes han acontecido en el marco de un conflicto armado no internacional en alguno de los Estados de la región (El Salvador, Colombia, Guatemala o Perú). A tal efecto, ha afirmado que estas excepcionales circunstancias no exoneran al Estado de sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención, ni suspenden su vigencia²⁴.

A la hora de determinar si las muertes ocurridas durante el desarrollo de operaciones militares contra grupos insurgentes en un conflicto armado lesionan el derecho a la vida, la Corte no ha dudado en recurrir a las normas de Derecho internacional humanitario (DIH)²⁵. En efecto, ha reconocido que, según el art. 29 de la Convención, las normas del *ius in bello* son pertinentes en estos casos para interpretar el alcance del derecho a la vida a tenor de la complementariedad entre este tratado y las disposiciones del DIH aplicables a los conflictos armados no internacionales²⁶. Esta posición contrasta con las reticencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) hacia el DIH (PEREIRA, 2019), que, no obstante, ha terminado por admitir que “[a]rticle 2 must be interpreted in so far as possible in light of the general principles of international law, including the rules of international humanitarian law which play an indispensable and universally-accepted role in mitigating the savagery and inhumanity of armed conflict”²⁷.

Sin embargo, la Corte ha precisado que la aplicación directa del DIH queda fuera del ámbito de su competencia *ratione materiae*, que se circunscribe a determinar la responsabilidad de los Estados por la violación de los derechos contenidos en la Convención y no en los Convenios de Ginebra de 1949²⁸, a diferencia de la posición adoptada por la CIDH (PÉREZ GONZÁLEZ, 2006)²⁹. Esta posición de la Corte no excluye la posibilidad de utilizar el *ius in bello* “como norma de interpretación complementaria a la normativa convencional” para establecer el alcance de los derechos

24 *Caso de las Hermanas Serrano Cruz v. El Salvador*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C N° 118, párr. 118

25 *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C N° 70, párrs. 208-209.

26 *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C N° 252, párr. 141.

27 *Case of Varnava and others v. Turkey* (Applications nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90), Judgment, 18 September 2009, par. 185.

28 *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C N° 67, párr. 33

29 Informe n° 55/97. Caso 11.137. Juan Carlos Abella (Argentina). 18 de noviembre de 1997, en CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997*, OEA/Ser.L/V/II.98 Doc. 6, 17 de febrero de 1998, párr. 157.

contenidos en la Convención³⁰, pues ciertos actos u omisiones que violan dichos derechos “infringen también otros instrumentos internacionales de protección de la persona humana, como los Convenios de Ginebra de 1949 y, en particular, el artículo 3 común” (VAN DEN HERIK; DUFFY, 2016). Así lo ha demostrado en una jurisprudencia constante y consolidada en la que ha puesto de relieve la existencia de una equivalencia entre el contenido de los instrumentos de DIH y el de las disposiciones de la Convención en relación con el derecho a la vida³¹. Sin embargo, la Corte ha rechazado el argumento del principio de la *lex specialis*, en virtud del cual el DIH se aplicaría “como norma especial, principal y excluyente”, lo cual impediría a la Corte pronunciarse sobre muertes acaecidas en un entorno bélico, como ha sostenido Colombia³². En este sentido, la Corte ha destacado que el DIH no desplaza la aplicabilidad del artículo 4 de la Convención cuando la muerte acontece en un conflicto armado y relacionada con él, sino que, en tanto normativa concreta en la materia, opera con carácter complementario como marco interpretativo de la prohibición de privación arbitraria de la vida³³.

Desde esta perspectiva, la Corte ha vinculado la salvaguardia de la vida humana con los deberes de respeto y protección de la población civil en los conflictos armados³⁴, destacando que el DIH prohíbe en cualquier tiempo y lugar los atentados a la vida y a la integridad personal de las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan quedado fuera de combate por cualquier razón, a quienes se debe proporcionar un trato humano y sin distinción alguna de índole desfavorable³⁵. Esta interrelación entre la garantía del derecho a la vida y la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades ha sido reconocida reiteradamente por la Corte hasta el punto de que la condición de personas civiles de las víctimas de los ataques, según los estándares previstos por el *ius in bello*, ha sido determinante a la hora de establecer si el Estado ha vulnerado el art. 4 de Convención³⁶.

En el asunto de la *masacre de Santo Domingo*, la Corte se basó en las normas de DIH que regulan la conducción de las hostilidades –y no simplemente en las obligacio-

30 *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C N° 259, párr. 24.

31 *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, párr. 208-209.

32 *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C N° 287, párr. 38.

33 *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C N° 292, párr. 272.

34 *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*, párr. 114.

35 *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, párr. 207.

36 *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*, párrs. 114-115.

nes generales de protección de la población civil– para determinar si hubo violación o no del derecho a la vida por las muertes ocasionadas por una operación militar (ROA ROA, 2013). En efecto, la Corte procedió a analizar detalladamente si el bombardeo llevado a cabo por la Fuerza Aérea Colombiana y el tipo de arma empleada respetó los principios de distinción, de proporcionalidad y de precaución. El incumplimiento de dichos principios fue decisivo para determinar que el Estado había violado el derecho a la vida³⁷. Es más, en opinión de la Corte, el mero hecho de que los habitantes de Santo Domingo fueran objeto de ataques indiscriminados –prohibidos por el DIH–, independientemente de que nadie resultara muerto o herido, constituye un incumplimiento de la obligación de garantizar el derecho a la vida³⁸.

En el asunto *Cruz Sánchez y otros* la Corte vuelve a valorar la legalidad de la operación militar de rescate de los rehenes retenidos en la residencia del embajador de Japón en Lima por guerrilleros del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) a la luz del DIH y, especialmente, del principio de distinción³⁹. Con arreglo a este principio –y según el art. 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949–, los miembros del MRTA no eran civiles, sino que estaban participando directamente en las hostilidades. Por consiguiente, las muertes de guerrilleros acaecidas durante la operación Chavín de Huántar no constituían una privación arbitraria de la vida. Sin embargo, cuando estos guerrilleros queden fuera de combate estarán protegidos porque ya no están participando directamente en las hostilidades, prohibiéndose cualquier atentado a su vida. Esta circunstancia acontece cuando se encuentren en poder del adversario⁴⁰. A tenor de esta interpretación del DIH, la Corte concluyó que la muerte de un guerrillero que se encontraba bajo la custodia del Estado tras ser capturado con vida constituye una ejecución extrajudicial contraria al art. 4 de la Convención, interpretado a la luz del art. 3 común⁴¹.

En los dos asuntos mencionados, las normas del *ius in bello* sobre la protección de la población civil están tan integradas en el razonamiento de la Corte y en la determinación de la responsabilidad del Estado por la violación del derecho a la vida durante una operación militar que la distinción que hace entre aplicación directa de estas normas y su utilización como una mera herramienta interpretativa de carácter complementario parece difuminarse (IBÁÑEZ RIVAS, 2016).

37 *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, párr. 211.

38 *Ibidem*, párr. 237.

39 *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 273.

40 *Ibidem*, párr. 277-278.

41 *Ibidem*, párr. 316.

4. Mantenimiento del Orden Público y Uso de la Fuerza Letal por los Agentes Estatales: Límites Derivados de la Protección del Derecho a la Vida

Si la jurisprudencia interamericana en relación con la protección de derecho a la vida en los conflictos armados es especialmente relevante, incluso por encima de la de su homólogo europeo (BURGORGUE-LARSEN; ÚBEDA DE TORRES, 2010), es en otros entornos caracterizados por los altos niveles de violencia y criminalidad donde la Corte ha desplegado todos sus recursos interpretativos para condenar el uso arbitrario y abusivo de la fuerza por parte de las autoridades estatales. Se trata de situaciones en las que la policía o las fuerzas armadas, con la excusa de restablecer el orden público, se extralimitan en las medidas adoptadas frente a protestas políticas o sociales, toma de rehenes, ocupaciones de fincas, motines carcelarios o lucha contra la delincuencia. En estos casos, la Corte ha reconocido que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana constituyen objetivos legítimos del Estado que autorizan a sus agentes a emplear legítimamente la fuerza e incluso, en casos extremos, la fuerza letal en contextos de violencia e inseguridad⁴². En estas circunstancias las muertes ocasionadas podrían no generar responsabilidad alguna para el Estado ni sus agentes⁴³.

Sin embargo, los abusos en los que incurren con frecuencia las autoridades estatales han llevado a la Corte a adoptar un enfoque restrictivo de las medidas que pueden adoptar por motivos de seguridad y orden público. Este enfoque incide en la importancia del respeto de los derechos humanos, que constituyen el fundamento de la seguridad ciudadana y el límite infranqueable de la lucha contra la delincuencia y la inseguridad⁴⁴, pues como ha sostenido, entre otros, en el caso *Velásquez Rodríguez* es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que lesione derechos protegidos en la Convención⁴⁵. Desde esta perspectiva, la Corte se ha mostrado contraria a todo tipo de pretextos basados en la seguridad pública para violar el derecho a la vida⁴⁶, reiterando que “al reducir alteraciones al orden público el Estado debe hacerlo con apego y en aplicación de la normativa interna en procura de la satisfacción del orden público, siempre que esta normativa y las acciones tomadas en aplicación de ella se ajusten, a su vez, a las normas de protección de los

42 *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C N° 160, párr. 240.

43 *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C N° 20, párr. 74.

44 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 24, pp. 9-10.

45 *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, párr. 154.

46 *Caso del Caracazo Vs. Venezuela*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C N° 95, párr. 127.

derechos humanos aplicables a la materia"⁴⁷. Esta posición, que la Corte ha reiterado en todos los casos relativos a ejecuciones extrajudiciales sistemáticas, significa un rechazo de las políticas de "ejecuciones selectivas" o "ataques letales selectivos" llevadas a cabo en el marco de la llamada "guerra contra el terrorismo".

Del mismo modo, ante la creciente 'militarización' de la seguridad ciudadana en muchos países de América Latina, la Corte aboga por deslindar las funciones militares y de policía y destaca "el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común"⁴⁸. Este enfoque restrictivo de la utilización del personal militar en estos casos deriva de que sus fines, objetivos y entrenamiento son diferentes al de la policía⁴⁹. En todo caso, la Corte no distingue entre el tipo de agente estatal que hace uso de la fuerza, sino que la obligación de respetar el derecho a la vida incumbe tanto al personal militar como a la policía⁵⁰.

La Corte ha impuesto límites y condiciones estrictos al uso de la fuerza letal por las autoridades estatales cuando se enfrenten a la delincuencia o a cualquier otra perturbación del orden público para salvaguardar la vida humana y evitar abusos. Estas restricciones se basan en la prohibición de la privación arbitraria de la vida, pues "cuando los agentes estatales emplean la fuerza ilegítima, excesiva o desproporcionada, ... dando lugar a la pérdida de la vida, se considera una privación arbitraria de la misma"⁵¹. Esta noción, a la que se atribuye un carácter absoluto, permite determinar cuándo se ha violado este derecho, especialmente en casos de uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado. Pero también implica el reconocimiento de que determinadas muertes pueden no ser necesariamente ilegales, pues "no cualquier privación de la vida será reputada como contraria a la Convención, sino solo aquella que se hubiera producido de manera arbitraria, por ejemplo por ser producto de la utilización de la fuerza de forma ilegítima, excesiva o desproporcionada"⁵². En este sentido, la Corte ha aludido a la existencia de un derecho del individuo a no ser víctima del uso desproporcionado de la fuerza y del deber de los Estados de usar esta excepcional y racionalmente⁵³.

La Convención no contiene referencias concretas a este aspecto –a diferencia del CEDH–, pero la Corte ha elaborado una serie de estándares que determinan cuando

47 *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, párr. 240.

48 *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C N° 166, párr. 51.

49 *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, párr. 78.

50 *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, párr. 129.

51 *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, párr. 92.

52 *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 261.

53 *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, párr. 67.

es legítimo el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad del Estado. Para ello, ha recurrido a una serie de instrumentos de *soft law*⁵⁴ para definir los límites y condiciones a los que está sometido el uso de la fuerza letal por parte de los agentes estatales en actividades de mantenimiento del orden⁵⁵. Los estándares contenidos en estos instrumentos han sido recogidos en las legislaciones estatales y en la jurisprudencia internacional, lo que nos debe llevar a considerar que estos textos son expresión de normas consuetudinarias.

A partir de estos instrumentos, la Corte considera que el uso de la fuerza por los agentes del Estado en el desempeño de funciones de mantenimiento del orden público debe ser una medida excepcional y, en caso de tener que recurrir a ella, debe respetar escrupulosamente los principios de legalidad, finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad⁵⁶. Con base en estos principios, las autoridades estatales deben adoptar una serie de medidas para salvaguardar el derecho a la vida y evitar abusos policiales. Algunas de estas medidas, que tienen un carácter preventivo, deben adoptarse con anterioridad al inicio de una intervención policial que pueda desembocar en un eventual uso de la fuerza, otras deben aplicarse durante el desarrollo de la operación y, finalmente, los Estados deben tomar otras medidas con posterioridad a esta, especialmente cuando se haya producido alguna muerte⁵⁷.

4.1. El uso de la Fuerza Letal como una Medida Absolutamente Necesaria

La protección del derecho a la vida exige que cualquier muerte constituya un hecho extraordinario que sólo podría ser admitida en determinadas circunstancias, que habrán de ser interpretadas restrictivamente⁵⁸. Por eso, el uso de la fuerza letal debe ser una medida excepcional. La Corte ha llegado incluso a afirmar que se debe prohibir como regla general el empleo de la fuerza letal por los agentes estatales y que sólo podrán hacer uso de sus armas de fuego cuando sea absolutamente necesario en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler⁵⁹. A la hora de valorar este requisito hay que tener en cuenta la naturaleza de la infracción come-

54 En el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, contenido en la Resolución 34/169, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 17 de diciembre de 1979, y en los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 7 de septiembre de 1990.

55 *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, párr. 239.

56 *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de junio de 2020. Serie C No. 403, párr. 53.

57 *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, párr. 78.

58 *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, párr. 84.

59 *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, párr. 68.

tida y, sobre todo, el riesgo que la persona contra quien se ejerce represente para la vida de otros⁶⁰.

A partir de este enfoque restrictivo, el uso de la fuerza será absolutamente necesario en alguno de estos supuestos: en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro real e inminente de muerte o lesiones graves; para evitar la comisión de un delito grave que entrañe una seria amenaza para la vida; para detener a una persona especialmente peligrosa y que oponga resistencia a la autoridad, o para impedir su fuga⁶¹. Fuera de estos casos, el uso de la fuerza letal no sería lícito⁶². Por consiguiente, esta condición se cumple cuando el uso de la fuerza resulta inevitable para proteger la vida del agente estatal, la vida de otras personas o cuando busque evitar lesiones graves, siempre que la fuerza empleada sea proporcional a la amenaza que busca repeler (FERRER MAC-GREGOR, 2014).

Aún en estas situaciones, la Corte recuerda que las intervenciones policiales deben estar dirigidas al arresto y no a la privación de la vida del presunto infractor⁶³. Por tanto, el uso de la fuerza –y especialmente de armas de fuego– es una medida extrema que solo se justifica cuando otros medios de control alternativos que no lesionen este derecho hayan fracasado o no resulten factibles en las circunstancias del caso⁶⁴. Esto quiere decir que las autoridades estatales deben agotar todas opciones diferentes de la fuerza, cuando ello es posible, y cerciorarse de la existencia de una amenaza real e inminente para sus agentes o para la vida de otras personas (VILLANUEVA BOGANI, 2017). Así, cuando el individuo perseguido no oponga resistencia o no represente ningún peligro, el uso de la fuerza letal es innecesario, aunque no pueda ser detenido⁶⁵. En consecuencia, no estaría justificado recurrir a la fuerza letal con una finalidad disuasoria o punitiva (CASEY-MASLEN; CONNOLLY, 2017), sobre todo, cuando se hace de forma deliberada y planificada como parte de una política gubernamental dirigida a la eliminación de determinadas personas por su pertenencia a grupos subversivos, a redes criminales o por razones de seguridad nacional⁶⁶.

60 *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, párr. 85.

61 Principio 9 de *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Este principio es utilizado como referente por la Corte en *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, párr. 69.

62 *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, párr. 245.

63 *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C N° 281, párr. 130.

64 *Caso del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare)*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de marzo de 2006, párr. 15. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, párr. 239.

65 *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, párr. 85.

66 *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C N° 162, párr. 81.

4.2 La Proporcionalidad como Requisito para el Uso de la Fuerza Letal

Además de ser absolutamente necesario, el uso de la fuerza letal debe ser proporcionado. La noción de proporcionalidad define el nivel máximo de fuerza que se puede emplear para lograr un objetivo legítimo concreto. A tal efecto, debe existir un equilibrio entre dicho objetivo y los medios empleados para alcanzarlo⁶⁷, teniendo presente que toda intervención policial debe minimizar los daños, las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas⁶⁸. De acuerdo con este requisito, toda muerte como resultado de un uso de la fuerza letal excesivo será considerada como una privación arbitraria de la vida, aunque fuera necesario⁶⁹.

Este requisito, que aboga por un uso diferenciado y progresivo de la fuerza, ha de valorarse a la luz de todas las circunstancias que rodean la preparación y ejecución de la operación⁷⁰. Entre ellas, hay que atender a la gravedad del delito y al objetivo legítimo perseguido, al grado de resistencia al que se enfrenten los agentes estatales⁷¹, a la peligrosidad de las personas contra las que se emplea la fuerza, especialmente para la vida o la integridad física de otros, o al daño que se pretende evitar, en relación con los medios disponibles⁷². Del mismo modo, al Corte también ha tenido en cuenta el tipo de arma empleada –si es adecuada para el desempeño de funciones policiales-, el carácter indiscriminado del uso de la fuerza o la falta de planificación de la operación y de capacitación de los agentes⁷³.

Cuando no se aprecia ningún grado de resistencia o de agresión en las personas objeto de la acción policial, el uso de la fuerza contra ellas es desproporcionado⁷⁴, sin que su peligrosidad, o incluso el hecho de que estén armados, sean elementos que justifiquen por sí solos cualquier nivel de fuerza, especialmente cuando causa su muerte⁷⁵. En el asunto *Neira Alegría*, la fuerza empleada por el Estado (demolición del pabellón con cargas explosivas) fue desproporcionada en relación con la amenaza o resistencia ofrecida por los reclusos amotinados (VILLANUEVA BOGANI, 2017)⁷⁶. Por su parte, la extremada inseguridad y peligrosidad de las prisiones no constituye una justificación suficiente para el empleo de la fuerza con

67 *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C N° 68, párr. 79.

68 *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 136.

69 *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, párr. 85.

70 *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 134.

71 *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, párr. 85.

72 *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 136.

73 *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua*, párr. 68.

74 *Caso Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de noviembre de 2020. Serie C N° 415, párr. 100.

75 *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú*, párr. 74.

76 *Ibidem*, párr. 74. Confirmado en el *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*, párr. 59.j y 68.

consecuencias letales sobre los presos, aun cuando se trate de evitar un intento de fuga o de restablecer el orden dentro del centro penitenciario, si tal respuesta no se correspondía a la amenaza o peligro que representaban los reclusos⁷⁷.

4.3 Existencia de un Marco Legal Adecuado para el Uso de la Fuerza

Si bien las dos condiciones anteriores se aprecian en el momento del operativo policial, su cumplimiento efectivo exige, según la Corte, que los Estados adopten una serie de medidas de carácter preventivo: regular adecuadamente el uso de la fuerza; capacitar y entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre los límites y las condiciones a los que debe estar sometido toda circunstancia de uso de la fuerza; y establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legalidad del uso de la fuerza⁷⁸.

Así, los Estados establecerán un marco legal adecuado, que debe definir con claridad, entre otros aspectos, las circunstancias concretas en las que se permite emplear la fuerza letal y armas de fuego, adaptándolas a los estándares internacionalmente establecidos⁷⁹. La ausencia de dicho marco legal ha sido considerada por la Corte como una violación del deber de garantizar el derecho a la vida y de adaptar el Derecho interno, previsto en el art. 2 de la Convención⁸⁰. Dicha legislación, debe ofrecer pautas concretas sobre los medios, letales y no letales, que se pueden emplear en cada caso concreto; sobre el *modus operandi* ante cualquier alteración del orden público, incidiendo en la necesidad de reducir los daños, lesiones y muertes; sobre la planificación de las operaciones policiales o sobre el entrenamiento que deben recibir los agentes en caso de uso de la fuerza; y sobre los mecanismos de verificación de la legalidad del uso de la fuerza⁸¹.

Además, los Estados deben ofrecer a los agentes de policía una instrucción y adiestramiento apropiados “con la finalidad de que conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo”⁸². En el asunto *Nadege Dorzema*, la falta de una instrucción y entrenamiento suficientes en esta materia a los agentes estatales llevó a la Corte a afirmar que la República Dominicana había incumplido su obligación de garantizar

77 *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, párr. 73-74.

78 *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 161

79 *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, párr. 86.

80 *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua*, párr. 58.

81 *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, párr. 75.

82 *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, párr. 87.

el derecho a la vida⁸³, pues les impidió reaccionar adecuadamente ante un camión que se había saltado un control policial.

Finalmente, las operaciones policiales deben ser planificadas y ejecutadas de tal modo que se minimicen los riesgos para la vida, lo que incluye dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que les permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, debiendo limitarse, en tanto sea posible, el empleo de las armas de fuego, que debería ser la última medida a utilizar. A tal efecto, las autoridades policiales deben evaluar la situación y elaborar un plan previo a su intervención, lo que incluye elegir preferentemente los medios menos lesivos con vistas a evitar y en cualquier caso a minimizar la muerte de personas⁸⁴.

4.4 Investigación de las Muertes Acaecidas por el Uso de la Fuerza Letal

Frente al problema del importante número de personas muertas por el uso arbitrario o excesivo de la fuerza letal, la Corte ha enfatizado la importancia de que los Estados investiguen efectivamente cualquier muerte acontecida y castiguen a todos sus responsables, pues en caso contrario se estaría creando un ambiente de impunidad que es contrario al respeto del derecho a la vida⁸⁵. En este sentido, define la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención”⁸⁶. En efecto, cuando no existe rendición de cuentas, ni asunción de responsabilidades, no hay incentivos para limitar el uso excesivo de la fuerza letal.

La obligación de llevar a cabo una investigación oficial en casos de ejecuciones extrajudiciales es una consecuencia del deber de garantía del derecho a la vida, pues la investigación contribuye a hacer efectiva la protección de este derecho y la correlativa prohibición de su privación arbitraria, tal como ha reconocido la jurisprudencia del TEDH, que la Corte ha hecho suya⁸⁷. Se trata, además, de una obligación de comportamiento que impone a los Estados un deber de diligencia en la prevención y sanción de las violaciones del derecho a la vida. En virtud de ello, los Estados deben poner todos los medios a su alcance para identificar a los responsa-

83 *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, párr. 82.

84 *Ibidem*, párr. 80.

85 *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, párr. 156.

86 *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C N° 124, párr. 203

87 *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, párr. 157.

bles, imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación⁸⁸.

Cuando se produzca una muerte como resultado del uso de la fuerza por los agentes estatales, se debe poner en marcha *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva⁸⁹, incluso en caso de conflicto armado u otras situaciones de violencia. Esta obligación tiene un carácter imperativo que deriva del Derecho internacional y no puede verse atenuado por actos o disposiciones normativas internas de ninguna índole. Para garantizar estas condiciones es necesario que los responsables de la investigación sean independientes *de iure* y *de facto* de los involucrados en los hechos⁹⁰, lo que ha llevado a la Corte a rechazar cualquier jurisdicción que no ofrezca garantías de independencia e imparcialidad⁹¹. Entre ellas ha incluido a la jurisdicción penal militar, que es contemplada con desconfianza⁹². No la prohíbe, pero considera que su intervención debe ser excepcional (GONZÁLEZ SERRANO; MELÉNDEZ SALAMANCA, 2016), pues “debe limitarse solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo”⁹³. De ahí que la rechace como foro competente para investigar las violaciones de los derechos humanos, que deben ser remitidas a la justicia ordinaria⁹⁴.

La investigación no puede constituir una mera formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, sino que debe ser asumida por el Estado como una obligación propia y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares (MAUÉS, 2008). Debe estar dirigida a la determinación de la verdad y a la investigación, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales⁹⁵. Para garantizar que la investigación sea efectiva, la Corte ha precisado los aspectos que deben ser esclarecidos, basándose para ello en el *Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación efectiva de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias*⁹⁶. De este modo, se acota más el alcance de la obligación de investigar y se limita la discrecionalidad del Estado.

88 *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, párr. 154.

89 *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, párr. 143.

90 *Caso Baldeón García Vs. Perú*, párr. 95.

91 *Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327, párr. 132.

92 *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*, párr. 125-126.

93 *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 256.

94 *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*, párr. 443.

95 *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, párr. 143-144.

96 Doc. E/ST/CSDHA/.12 (1991). *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N° 155, párr. 91.

En consecuencia, la falta de investigaciones eficaces en caso de ejecuciones extrajudiciales que impidan establecer la causa de la muerte y la identificación de los responsables equivale a una violación del derecho a la vida, pues al “no investigarlas de manera adecuada y no sancionar efectivamente, en su caso, a los responsables, el Estado viola sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos reconocidos por la Convención a la presunta víctima y sus familiares, impide que la sociedad conozca lo ocurrido y reproduce las condiciones de impunidad para que este tipo de hechos vuelvan a repetirse”⁹⁷.

5. Consideraciones Finales

La importancia que la Corte ha otorgado a la protección del derecho a la vida en situaciones de violencia ya desde su primera sentencia en el caso *Velásquez Rodríguez* no deriva únicamente del carácter esencial de este derecho, sino de la necesidad de hacer frente al desafío que representan las ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo, promovidas o toleradas por las autoridades en muchos Estados americanos, que constituyen formas especialmente graves de violación de derecho a la vida. En estos casos, la Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial progresiva y constante a través de la cual ha rechazado todo enfoque restrictivo de este derecho, afirmando que el mantenimiento del orden público o la seguridad o la existencia de un conflicto armado no son justificaciones para usar la fuerza de forma arbitraria y desproporcionada, sobre todo cuando se produce como parte de una política gubernamental dirigida a la eliminación de determinadas personas. Para lograr que la protección del derecho a la vida sea efectiva, la Corte ha impuesto límites estrictos al empleo de la fuerza letal acordes a los estándares internacionales –incluido el DIH en casos de conflicto armado–, adoptando un enfoque claramente restrictivo de este tipo de medidas coactivas. Al hacerlo, exige a los Estados que cumplan con su deber de garantizar los derechos de sus ciudadanos y contribuye a poner coto al uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza por la policía y las fuerzas armadas. De este modo, la jurisprudencia de la Corte contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho, pues al limitar la arbitrariedad de los poderes públicos, les impone la obligación de someter el ejercicio de las funciones policiales al imperio de la ley y al respeto de los derechos humanos; y pone fin a la cultura de impunidad que ha servido de cobertura a numerosos abusos, proporcionando, además, reparación a las víctimas.

97 *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, párr. 238.

Bibliografía

- ASTETE MUÑOZ, S., 2009. "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: avances y retos", en FERNÁNDEZ LIESA, C. (dir.), *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*, Cizur Menor, Thomson Reuters, pp. 41-80.
- BURGORGUE-LARSEN, L.; ÚBEDA DE TORRES, A., 2010. "La 'guerra' en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 3, Especial, pp. 117-153.
- CASEY-MASLEN, S.; CONNOLLY, S., 2017. *Police Use of Force under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2015. *Desaparición forzada y ejecución extrajudicial: Investigación y sanción. Guía para profesionales No. 9*, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra.
- DOSWALD-BECK, L., 2006. "The right to life in armed conflict: does international humanitarian law provide all the answers?", *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n° 864, pp. 881-904.
- FAÚNDEZ LEDESMA, H., 2004. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Aspectos institucionales y procesales*, 3ª edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- FERRER MAC-GREGOR, E., 2014. "Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal", *Revista IIDH*, n° 59, pp. 29-118.
- GARCÍA RAMÍREZ, S., 2007. "Desarrollo y criterios de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n° 11, pp. 515-554.
- GONZÁLEZ SERRANO, A.; MELÉNDEZ SALAMANCA, M. I., 2016. "La jurisdicción militar desde los fallos de la Corte Interamericana en relación con Colombia", *Saber, Ciencia y Libertad*, vol. 11, n° 1, pp. 37-59.
- HENDERSON, H., 2006. "La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina", *Revista IIDH*, n° 43, pp. 281-298.
- IBÁÑEZ RIVAS, J. M., 2016. "El derecho internacional humanitario en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Revista Derecho del Estado*, n° 36, pp. 167-198.
- MAUÉS, A. M., 2008. "O direito à vida na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos", en REVENGA SÁNCHEZ, M.; VIANA GARCÉS, A. (eds.), *Tendencias jurisprudenciales de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo blanch, pp. 93-122.
- MUGGAH, R.; AGUIRRE TOBÓN, K., 2018. "Citizen security in Latin America: Facts and Figures", *Igarapé Institute. Strategic Paper* 33.

- PEREIRA, M., 2019. "Relações entre a Convenção e o direito internacional humanitário", en ALBUQUERQUE, P. (org.), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, vol. I, Universidade Católica Editora, Lisboa, pp. 282-310.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., 2006. "La protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto: el parámetro del Derecho internacional humanitario", *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, n° 4, pp. 13-35.
- ROA ROA, J. E., 2013. "Derecho Internacional Humanitario, Jurisdicción Penal Militar y Responsabilidad del Estado por violación a los Derechos Humanos. Un comentario a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 'Masacre de Santo Domingo vs. Colombia'", *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 95, pp. 149-164.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D., 2017. *Democracias bajo presión. Estado, fuerzas armadas y crimen organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?*, Dykinson, Madrid.
- VAN DEN HERIK, L.; DUFFY, H., 2016. "Human rights bodies and international humanitarian law: Common but differentiated approaches", en BUCKLEY, C. M.; DONALD, A.; LEACH, P. (eds.), *Towards Convergence in International Human Rights Law. Approaches of Regional and International Systems*, Nijhoff, Leiden, pp. 366-406.
- VILLANUEVA BOGANI, 2017. *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública*, Idehpucp, Lima.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		India
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África

Política Editorial

A Nação e Defesa proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrônico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrônicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to idn_publicacoes@defesa.pt observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €
 Individuais/Individuals 25,00 €
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**
- Cheque** nº _____ Banco _____ à ordem do IDN
- Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)
- Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
ids.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa



idn Instituto
da Defesa Nacional

