

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Entre o livre-mercado e o
compromisso multilateral: Opções
de regulação internacional sobre
empresas militares e de segurança
privada*

Cauê Rodrigues Pimentel

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

**ENTRE O LIVRE-MERCADO E O COMPROMISSO MULTILATERAL:
OPÇÕES DE REGULAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE EMPRESAS
MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADA¹**

Cauê Rodrigues Pimentel²

Resumo: Este artigo tem como problema central o fenômeno das Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSPs) e seu papel no uso da força. O objetivo é analisar os processos de regulação para controlar este setor que floresceu a partir da década de 1990. Analisar-se-ão duas propostas negociadas internacionalmente: o “Projeto de Convenção” do Grupo de Trabalho sobre Mercenários das Nações Unidas que configura uma opção pelo controle tradicional através de tratado multilateral; e o “Documento de Montreux”, projeto de iniciativa suíça que congrega Estados e integrantes do setor privado para a criação de um Código Internacional de Conduta. A hipótese do artigo aponta que países exportadores de serviços de segurança, notadamente Estados Unidos e Reino Unido, favorecem uma saída de regulação pró-mercado que beneficia a iniciativa privada. Ao apoiar a iniciativa suíça, os Estados exportadores conduzem o debate e indicam que estas empresas não serão desmobilizadas, senão que este mercado crescerá nas próximas décadas apesar das preocupações sobre os efeitos da alienação do monopólio estatal do uso da força e suas consequências sobre o respeito aos direitos humanos e ao *accountability* democrático. Para conduzir a análise, proceder-se-á uma observação detalhada dos principais documentos que formam a constelação de propostas de regulação, assim como notas sobre os processos decisórios através dos quais esses marcos foram elaborados e votados. Será possível apreciar como o tema da regulação das EMSPs não é somente um problema de natureza técnica ou jurídica, e sim um debate político onde prevalecem interesses econômicos e estratégicos que dominam a segurança internacional contemporânea.

Palavras-Chave: Empresas Militares e de Segurança Privada; Mercenários; Segurança Internacional.

**BETWEEN FREE-MARKET AND MULTILATERAL COMMITMENT: OPTIONS
ON THE INTERNATIONAL REGULATION OF PRIVATE MILITARY AND
SECURITY COMPANIES**

Abstract: This article faces the problem of Private Military and Security Companies (PMSCs) and their role in the use of force. The objective is to analyze the regulation projects that aim to control this sector that has flourished since 1990. Here, two main international proposals will be analyzed: the United Nations’ Project sponsored by the Working Group on the use of Mercenaries, an option that emphasizes control through a conventional multilateral treaty; and the “Montreaux Document” originated from the Swiss Initiative and that congregates States and private sector in order to create an International Code of Conduct. The hypothesis of this article points that countries that are major

¹ Este trabalho foi apresentado no IV Simpósio Santiago Dantas de Pós-graduação realizado em Novembro de 2013.

² Doutorando em Ciência Política/RI – USP. Investigador Visitante - Universitat de Barcelona. Mestre em Ciências Sociais E Humanas – UFABC. Bacharel em Relações Internacionais – UNESP. Areas de interesse: Segurança internacional, temas contemporaneos de guerra e paz, teoria das RI, processos de integração regional com foco em segurança. Contato: cauerpimentel@hotmail.com

exporters of security services, notably the United States and United Kingdom, prefer the Montreaux option and its pro-market character. By sponsoring the Swiss initiative, the exporting states lead the debate and indicate that these companies will not be demobilized and the market will grow in the coming decades, despite concerns about the effects of these companies on the state monopoly on violence and on human rights and democratic accountability. To achieve these objectives, we will conduct a detailed observation of the key documents that form the constellation of regulatory proposals, as well some notes about the decision-making processes by which these projects were drafted and voted. By doing this, it will be possible to understand how the issue of regulation of PMSCs is not only a problem of technical or legal nature, but a political debate where economic and strategic interests related to international security become visible.

Keywords: Private Military and Security Companies; Mercenaries; International Security.

Introdução

A violência não é apenas o complemento necessário do poder, mas o próprio poder já está sempre na raiz de toda relação aparentemente “apolítica” de violência. [...] A tarefa das análises críticas é perceber o processo político oculto que sustenta todos essas relações “a” ou “pré” políticas. Na sociedade humana, a política é o princípio estrutural que a tudo engloba, assim, qualquer neutralização de algum conteúdo parcial indicando-o como “apolítico” é um gesto político par excellence.

Slavoj Žižek, 2005.

Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSPs) são corporações que atuam ativamente nos esforços de guerra ao oferecer serviços de segurança armada, transporte, alimentação, treinamento militar, funções de inteligência e consultoria estratégica em atividades e setores que antes eram competência exclusiva dos homens fardados³. Estas empresas surgem depois da Guerra Fria, resultado de uma combinação de fatores e contextos que permitem a expansão do mercado de segurança privada em âmbito internacional: o fim dos dispositivos clássicos de segurança do mundo bipolar; a emergência de conflitos irregulares (“novas guerras”) e ameaças transnacionais como o terrorismo; a desmobilização massiva dos exércitos regulares, criando um *pool* de recrutamento de profissionais de segurança; e por último, a predominância da ideologia neoliberal que privilegia a suposta eficiência da iniciativa privada e da organização empresarial frente às pesadas e caras estruturas militares estatais (AVANT, 2007; BROOKS, 2001; ROSÉN, 2008; SINGER, 2008; STANGER, 2009).

Com as guerras do Afeganistão e do Iraque estas empresas expandiram seu mercado e seus lucros, assim como colecionaram um grande repertório de violações dos direitos humanos e fraudes dos mais variados tipos. Atuando de maneira amplamente desregulamentada e sem a adequada supervisão dos órgãos responsáveis, estas empresas chamaram a atenção da academia, da imprensa e dos organismos internacionais. Assim, a partir de 2005, surgem projetos de regulação para disciplinar e dar transparência a este setor.

³ É difícil conceituar as EMSPs já que constituem um setor que se expande e se reinventa constantemente. As EMSPs não só se limitam ao campo da segurança armada e à presença nos conflitos armados, senão que avançam sobre outras competências em questões de segurança. Estas empresas são cada vez mais ativas no terreno do *decision-making*, do planejamento e da implementação de políticas de segurança, dos serviços de inteligência e da delimitação do que é e o que não é uma ameaça à integridade nacional (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Assim, estas empresas acabam influenciando os entendimentos e os discursos sobre segurança (LEANDER, 2005). Ainda que a decisão formal sobre o uso da força siga sendo uma prerrogativa soberana e exclusiva do Estado, esta é uma decisão cada vez mais sensível a estes agentes, em especial em cenários de conflitos armados.

Este artigo abordará especificamente os dois principais projetos para regular o fenômeno das EMSPs no âmbito internacional – o Projeto de Regulação das Nações Unidas e o Documento de Montreux, de iniciativa suíça e firmado por empresas privadas e delegações estatais. Como se poderá observar, as iniciativas internacionais se distinguem em dois grandes grupos: iniciativas multilaterais de regulação convencional por intermédio de tratados internacionais vinculantes e, por outro lado, iniciativas de *soft law* ou de autorregulação pelo mercado. Ao expor estes dois projetos, planteia-se entender a agenda política em relação a este tópico de segurança internacional.

Iniciativas Institucionais no marco das Nações Unidas

Em 2005, a Comissão de Direitos Humanos, órgão precursor do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, criou o “Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários”⁴, através da resolução E/CN.4/RES/2005/2 (ONU, 2005a) sob o mandato de cinco *experts* independentes cujo objetivo era dar continuidade aos trabalhos do Relator Especial sobre o tema do mercenarismo, posto que havia sido criado em 1987.

O tema das EMSPs havia aparecido nos trabalhos do Relator Especial, como evidencia o informe de 2005 apresentado à Assembleia Geral (ONU, 2005c). Neste documento, são citados os problemas da definição de mercenários nas Convenções de Genebra frente ao crescente setor de segurança privada que não se adequava às categorias pré-existentes. Mais além dos tratados de Genebra, para o relator, a “Convenção Internacional contra o Recrutamento, a Utilização, o Financiamento e o Treinamento de Mercenários” (ONU, 1989) tampouco resolvia os problemas conceituais da matéria, fosse em seu aspecto normativo, fosse pela pouca representatividade do tratado que conta com a ratificação de somente 32 nações, não alcançando a abrangência desejada para sua eficácia prática⁵. O informe do Relator Especial também suscitava a possibilidade de que as Nações Unidas recorressem à contratação destas empresas para dar suporte a missões humanitárias futuras, como será abordado mais a diante neste trabalho.

⁴ O nome completo do grupo é “Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários como meio de violação dos direitos humanos e impedimento do exercício ao direito da autodeterminação”.

⁵ O Tratado foi ratificado por: Azerbaijão, Barbados, Bielorrússia, Bélgica, Camarões, Costa Rica, Croácia, Cuba, Chipre, Geórgia, Guiné, Honduras, Itália, Líbia, Libéria, Maldivas, Mali, Mauritânia, Nova Zelândia, Peru, Qatar, Moldávia, Arábia Saudita, Senegal, Seychelles, Suriname, Síria, Togo, Turcomenistão, Ucrânia, Uruguai e Uzbequistão. Disponível em <<http://goo.gl/NAi6m>>.

O Grupo criado pela ONU estaria composto por um coletivo de *experts*, um de cada continente, respeitando o princípio de distribuição geográfica equitativa da organização. A presença de *experts* de cada continente facilitaria teoricamente a possibilidade de cooperação direta com os Estados envolvidos nos trabalhos da comissão. No entanto, como comenta um de seus integrantes, José Luiz Gómez del Prado (DEL PRADO; TORROJA, 2011), o Grupo segue sem receber o apoio de vários países, em especial da Europa Ocidental e dos EUA, países que possuem resistência aos trabalhos do coletivo. Os países deste bloco manifestaram preferência de que o tema fosse tratado em outro foro das Nações Unidas, mais especificamente na Sexta Comissão da Assembléia Geral, encarregada de temas de Direito Internacional, o que removeria o tema da área de direitos humanos para um outro órgão onde o tratamento da matéria seria supostamente técnico e jurídico. Este bloco de países também argumentou, sobretudo a delegação britânica, que o tema do mercenarismo seria uma matéria ligada ao contexto da descolonização dos anos 60 e 70 e que seria impreciso mesclar o tema da segurança privada com o mercenarismo, posição sustentada igualmente pelos EUA. Portanto, para entender o lugar e a intencionalidade do Grupo criado pela ONU é necessário levar em conta os votos que o criaram: 35 votos a favor da resolução, 15 votos contra e duas abstenções. Os votos favoráveis partiram majoritariamente dos BRICS, do bloco africano e de países árabes e islâmicos, enquanto os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos votaram contra a criação do grupo⁶. É possível observar, portanto, uma cisão política significativa entre dois grandes grupos com agendas e interesses distintos sobre a temática em questão.

A tarefa inicial do Grupo das Nações Unidas foi a visita aos países envolvidos na rede transnacional de atuação das EMSPs para traçar um panorama de como atuam estas empresas, a dimensão do seu mercado e suas articulações internacionais, além de perscrutar os possíveis caminhos para regular esta indústria, o que supostamente deveria resultar em uma convenção internacional para a regulação destas empresas. Suas visitas se concentraram em três grandes grupos de países: países exportadores de serviços (sobretudo Reino Unido e Estados Unidos), países importadores de serviços (como Iraque e

⁶A favor: África do Sul, Argentina, Armênia, Butão, Brasil, Burkina Faso, China, Congo, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, Egito, Etiópia, Gabão, Guatemala, Guiné, Índia, Indonésia, Quênia, Malásia, Mauritânia, México, Nepal, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Qatar, Rússia, Sri Lanka, Sudão, Suazilândia, Togo, Zimbábue. *Contra*: Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Países Baixos, República de Coreia, Romênia, Ucrânia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos *Abstenções*: Honduras, Arábia Saudita. (ONU, 2005b)

Afeganistão) e países de origem dos nacionais que atuam destas empresas (como Chile, Equador, Fiji, Honduras, Peru, África do Sul, etc.) Até princípios de 2013, o grupo conduziu 11 visitas⁷ e solicitou outras 14 visitas⁸, evidenciando a complexidade do tema e seu caráter transnacional. O Grupo também coletou e reuniu diversas denúncias contra EMSPs e agrupou as violações nos principais pontos sensíveis de delitos contra os direitos humanos cometidos por estas empresas e que incluem: detenção arbitrária, execuções sumárias, criminalização de imigrantes, ameaça da livre-determinação, discriminação, tráfico de pessoas e tortura, entre outros. À parte as violações de direitos humanos, o grupo também coletou denúncias sobre as péssimas condições de trabalho de diversos empregados, na maioria imigrantes de países em desenvolvimento, incluindo jornadas de trabalho excessivamente longas (mais de 12 horas), falta de pagamento, desatenção de serviços e equipamentos básicos de segurança e assédio moral (DEL PRADO; TORROJA, 2011: 27).

Destes trabalhos, surgiu o primeiro *draft* para uma possível convenção no seio das Nações Unidas, finalizado em 2011 pelo Grupo Especial de Trabalho (ONU, 2011), e que foi o resultado de amplas consultas realizadas pelo Grupo com o setor governamental, privado e com a sociedade civil. Este Projeto está organizado em 49 artigos divididos em seis partes cujo objetivo geral é traçar os limites para a atuação dessas empresas e salvaguardar as prerrogativas que garantem o Estado de Direito. Diferentemente do projeto de Montreux, tratado com maior detalhe na seguinte seção deste artigo, o documento das Nações Unidas busca uma base normativa de comum acordo para firmar uma convenção internacional que possa ter caráter vinculante para os Estados-parte. A iniciativa da ONU “não estabelece regras diretas para as EMSPs, mas tão somente obrigações diretas para os Estados” (DEL PRADO; TORROJA, 2011: 107). Ou seja, reforça a necessidade de que o Estado recobre as funções de exercício, controle e responsabilidade sobre o uso da força. As empresas não são o objeto direto da possível convenção, pois não há consenso sobre a subjetividade internacional de empresas privadas perante o Direito Internacional. Assim, o

⁷ Equador (2006), Honduras (2006), Fiji (2007), Peru (2007), Reino Unido (2008), EUA (2009), Afeganistão (2009), Guiné Equatorial (2010), África do Sul (2010), Iraque (2011) e Chile (2012).

⁸ As próximas visitas incluem: Armênia, Azerbaijão, Bolívia, República Central Africana, Chade, Colômbia, Camarões, Costa do Marfim, Gana, Honduras, México, Papua Nova Guiné, Sudão e Zimbábue.

que propõe o Grupo das Nações Unidas é um tratado que crie regras básicas acordadas multilateralmente que devem servir como modelo básico para todos os Estados-membros⁹.

Além de instigar a criação de regras de controle e licença para estas empresas em âmbito nacional¹⁰, o Projeto alerta para a necessidade de cooperação internacional e intercâmbio de informações entre os países já que a matéria é uma questão transnacional por excelência. Assim, o Projeto desempenharia a função de harmonizar as legislações nacionais, estabelecendo padrões mínimos de regulação, reduzindo os espaços discricionários em questões polêmicas e permitindo uma uniformidade na regulação do setor que atua internacionalmente¹¹ (WHITE, 2011).

Um aporte interessante do Projeto de Convenção é a distinção que faz sobre as partes contratantes. O Projeto diferencia entre Estados Contratantes (aqueles que contratam os serviços de uma empresa); Estados de Operação (aqueles em que operam as EMSPs); Estados de Origem (aqueles em que estão localizadas as sedes das corporações) e Terceiros Estados (aqueles de onde provêm seus funcionários) (DEL PRADO; TORROJA, 2011: 107). É importante fixar que todos possuem responsabilidades no controle das EMSPs, mas há um peso maior para os países contratantes, para os países de operação e para os países de origem. Esta definição é um dos grandes pontos de disputa, principalmente tendo em vista as experiências no Afeganistão e Iraque, onde empresas estrangeiras a serviço das forças ocupantes violaram direitos de cidadãos locais¹².

⁹ Neste sentido, o Projeto segue os passos de outros tratados das Nações Unidas como os “Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos” assinado em 2011 e que se baseia em três pilares “o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros, incluindo empresas, através de políticas, regulamentos e julgamentos; a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos, o que significa evitar infringir os direitos dos outros e abordar os impactos adversos que podem vir a ocorrer; e o maior acesso das vítimas a recursos efetivos, judiciais ou não” (ONU, 2011).

¹⁰ Para que haja adequada centralização e controle público das informações. Além disso, o documento reforça a ideia de que os órgãos reguladores sejam comandados por agências estatais. Essa diretiva contraria opiniões, como a do Reino Unido, que defendem a existência de um código de conduta e que este seja supervisionado por associações da própria indústria, excluindo a responsabilidade do Estado na supervisão imediata destas empresas (WHITE, 2011).

¹¹ White (2011) aponta que o Projeto se assemelha a outros tratados internacionais de direitos humanos ou antiterrorismo nos quais se exige a criação de legislações nacionais que preencham os vazios jurídicos nas leis nacionais e mantenham os diferentes códigos atualizados. Além disso, esses tratados costumam ter um Comitê que funciona como órgão de supervisão para assegurar que os países contratantes mantenham suas legislações adequadas ao modelo e que os julgamentos sobre a matéria do tratado sejam justos e eficazes.

¹² White (2011) comenta sobre a possível aplicação do precedente criado pelo caso do “Canal de Corfu”, julgado pela CIJ, e que aplicado ao caso das EMSPs poderia implicar na culpabilidade do Estado de Origem por abrigar entidades que ferem os direitos de outros Estados ou que são responsáveis por violações em territórios soberanos de outros países. Segundo o autor, o princípio do caso “Velazquez-Rodríguez” da Corte Interamericana de Direitos Humanos também seria aplicável, possibilitando a imputação de culpa ao Estado

Uma das definições mais importantes do Projeto é o “Âmbito de Aplicação” apresentado pelo artigo 3º. O Projeto pretende-se aplicável a “todas as situações que se definam ou não como um conflito armado”, o que certamente cria uma cobertura vasta na qual a segurança privada é definida como um fenômeno complexo que, cada vez mais, está presente em situações que não necessariamente se classificam como conflitos internacionais: distúrbios domésticos, violência urbana generalizada, situações de manutenção da paz, combate contra o terrorismo, etc¹³.

O Projeto enuncia, além do necessário respeito e cumprimento de normas dos direitos humanos, do direito humanitário e do direito do trabalho, o problema da violação da livre-determinação dos povos, já que a prática de contratar uma EMSP para atuar em outro território, usurpando funções que sejam inerentes ao Estado, constitui uma grave violação deste princípio, como se pode observar muitas vezes nos casos do Afeganistão e Iraque.

No apartado intitulado “Proibição do Uso da Força”, o Projeto mostra um de seus desdobramentos mais importantes: na prática, vetaria a participação de EMSPs em conflitos como parte das forças armadas ao prestar serviços a uma das partes beligerantes. Essa cláusula se baseia principalmente nos casos dos anos 1990 em que algumas empresas tiveram papel decisivo em conflitos civis no continente africano, como em Angola. Assim, o artigo 8º proíbe, expressamente, a participação destas companhias nas seguintes situações: a) mudança de regime político através da força; b) modificação de fronteiras nacionais; c) violação da soberania ou apoio da ocupação estrangeira de um terceiro Estado; d) ataques deliberados contra civis ou danos desproporcionais à população, o que inclui – i) atentar contra a vida e a segurança de civis; ii) expulsar ou deslocar forçosamente pessoas; iii) limitar a liberdade de movimento dos civis; iv) restringir o acesso a recursos e meios de subsistência, bem como acesso a lugares sagrados e de culto religioso.

Como se pode observar, as restrições do Projeto são vastas e pouco exequíveis. Se observados os casos do Afeganistão e do Iraque, as EMSPs ali em atividade teriam violado

de Origem pela falta de diligência no controle de empresas em seu território que deliberadamente violem direitos humanos em outros Estados soberanos.

¹³ Neste ponto, o Projeto se diferencia da Iniciativa Suíça (que será tratada mais adiante), já que o Documento de Montreux que se restringe a conflitos armados, enquanto o Código Internacional de Conduta fala, de maneira muito genérica, de “ambientes complexos” de segurança. A definição não é desprezível tendo em vista a tendência de borramento das linhas que separam segurança internacional e segurança pública em muitos cenários pós-Guerra Fria.

praticamente todos estes quesitos. É necessário, portanto, refletir os limites da proposta e principalmente sua viabilidade política que depende da concordância e ratificação dos Estados. Será que a proposta é realista ou exagera em seu conteúdo idealista, tornando-se inaplicável? Se considerada a necessidade urgente de regular a matéria e estancar a mercantilização da segurança, pode-se concluir que a proposta é coerente com seus fins. Porém, estas definições criaram obstáculos polêmicos para a ratificação do Projeto, principalmente por parte dos países de maior peso na questão, como os Estados Unidos, o que acaba esvaziando a proposta de sentido e efeitos pragmáticos.

Outro ponto sensível do Projeto é seu artigo 9º que proíbe a contratação ou delegação de funções inerentes ao Estado. Este é outro ponto fundamental para definir o futuro das EMSPs. O artigo do Projeto pretende proibir a contratação de EMSPs para aquelas atribuições que se consideram essenciais e indissociáveis da noção de Estado. Reconhece que a soberania é mais que uma questão de governo e sim uma noção básica que define o Estado moderno e o sistema internacional, sendo, portanto, intransferível. A questão é, no fundo, muito mais complexa, pois suscita um problema essencialmente teórico sobre o “monopólio do uso da força” e se este seria um princípio consuetudinário do Direito Internacional¹⁴ (DEL PRADO; TORROJA, 2011 : 114-116). Esta questão está presente em todo o debate político e acadêmico sobre o tema, e é um dos problemas centrais para um possível acordo futuro.

¹⁴ Aqui há um desafio teórico complexo. Aquilo que se define como soberania e monopólio legítimo da força existe como uma regra objetiva do direito internacional ou somente como um costume da sociedade de Estados? Pensando através de um exemplo, considerar-se-ia obviamente ilegal a iniciativa de mercenários em golpes de Estado, assim como seria impensável, desde o ponto de vista soberano, que uma EMSP declarasse guerra a outro sujeito de direito internacional. Poder-se-ia afirmar que a soberania, portanto, não se resume ao emprego físico da força, mas somente à autoridade de usá-lo e delegá-lo? Kelsen (1979 : 456-457) diz que “*La afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del Estado significa que el Estado es una autoridad suprema. La ‘autoridad’ suele definirse como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir a otros a que observen determinado comportamiento no basta para constituir una autoridad. El individuo que es o tiene autoridad debe haber recibido el derecho de expedir mandatos obligatorios, de tal manera que otros individuos se encuentren obligados a obedecer. Tal derecho o poder sólo puede ser conferido a un individuo por un orden normativo. Así pues, la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo. Sólo un orden normativo puede ser ‘soberano’, es decir autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de ‘mandatos’ y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser ‘soberano’ en el sentido propio del término. Atribuir a un poder físico la ‘soberanía’ sólo significaría, según parece, algo así como la propiedad de ser una causa primera oprima causa*” (grifo nosso). Esta é uma matéria longe de esgotamento e que encontra diferentes desdobramentos no campo do Direito, da Ciência Política, das Relações Internacionais, da Sociologia, da História, entre outros campos do saber. Aqui, apenas se levanta a questão a fim de problematizar o significado das EMSPs para o postulado clássico do “monopólio sobre o uso da força”.

Ao delimitar como funções inerentes do Estado a participação em cenários hostis, operações bélicas e de combate, a captura de prisioneiros, as tarefas de inteligência e transferência de conhecimentos com aplicações militares, de segurança e policiais, o exercício de funções de polícia e outras atividades conexas, o artigo 9º acaba diminuindo os espaços de atuação e limitando a prática da terceirização em matérias de segurança. Sua assertividade é o cerne de um impasse político, já que não há consenso entre os Estados e nem mesmo entre os expertos do Grupo de Trabalho, sobre quais atividades deveriam ser consideradas funções inerentes ao Estado. Os países que se demonstraram contrários às disposições do Projeto argumentam que cada Estado deve reter a faculdade de definir o que é ou não é uma função inerente ao Estado. No entanto, a adoção de uma medida discricionária desta natureza não representaria nenhum avanço em relação a atual situação jurídica e normativa, permitindo a continuação das práticas problemáticas em relação ao tema, deixando as portas abertas para a terceirização agressiva quando se julgue apropriado. Em face desta disputa, pode-se concluir que não se trata de uma simples questão técnica, senão de ideologia. Mesmo os principais defensores do livre-mercado defendem que o Estado deve manter o monopólio legítimo sobre o uso da força. No entanto, as opiniões sobre as atividades derivadas do que se entende sobre uso da força sugerem caminhos e possibilidades distintas, um campo de batalha entre diferentes concepções de mercado e política, onde a ideologia – sobretudo neoliberal – joga um papel central (WHITE, 2011).

A terceira parte do Projeto versa sobre a necessidade e obrigação dos regimes jurídicos nacionais de supervisionar as EMSPs. Como já foi mencionado anteriormente, a regulação das EMSPs é um tema de amplitude internacional devido à transversalidade do fenômeno. Mas isto não exclui a importância primária que possuem os Estados nacionais para controlar estas empresas. Isso se daria, sobretudo, pela criação de normas e sistemas de licenças para o setor. A necessidade de um mecanismo de registro transparente e centralizado para agregar estas empresas se apresenta como o desafio mais urgente do problema, já que o mercado atua com fronteiras maleáveis e pouco definidas. A perda destas licenças para aquelas empresas que cometem violações graves de direitos humanos seria uma forma - não autosuficiente - de punir os transgressores¹⁵. O fato é que enquanto

¹⁵ Vale lembrar que a perda da licença não pode ser o único meio de punição já que muitas empresas facilmente modificam seu nome comercial e pessoa jurídica e assim continuam a atuar e a ganhar contratos federais, como demonstra o caso da empresa norte-americana *Blackwater* que modificou várias vezes seu

não haja dispositivos que possam sancionar as empresas indulgentes, as EMSPs seguirão sua busca pelo lucro sem nenhum constrangimento.

Outro ponto sensível debate o estatuto que teriam os empregados das EMSPs em situações de conflito armado, sobretudo a questão de se são ou não combatentes. Alguns artigos do Projeto ajudam a dirimir a questão, mas não esgotam os problemas. Por exemplo, seu artigo 18.2 estabelece que os Estados devem zelar para que as EMSPs se utilizem, na medida do possível, de meios não violentos e limitem ao máximo o uso de armas de fogo. O artigo deixa claro que caso EMSPs entrem em combate ou estejam acompanhando unidades militares, estariam reguladas pelas mesmas normas que os militares do Estado contratante, assim como pelas regras do Direito Humanitário Internacional, sendo combatentes na prática. A intenção geral do projeto seria de aproximar a conduta das EMSPs ao modelo dos capacetes-azuis das Nações Unidas, os quais podem condizer armas, mas cuja ação está restrita a situações de ameaça à vida ou de agressão física por terceiros¹⁶.

O Projeto também prevê a possibilidade de um fundo de compensação¹⁷ para as vítimas, administrado pela Secretaria das Nações Unidas e que funcionaria de forma complementar às compensações pagas diretamente pelas empresas (Art.28). Assim como outros tratados de direitos humanos, o Projeto pretende criar um Comitê de Regulação, Supervisão e Controle sobre as EMSPs formado por especialistas independentes. A ideia é que o Comitê centralize as informações sobre as EMSPs, realize informes regulares sobre sua atuação e receba denúncias sobre a atividade destas empresas, assegurando que julgamentos justos e suas eventuais reparações sejam conduzidos de maneira transparente e isonômica. Seu mandato funcionaria sob a autoridade e comando da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Por último, é necessário destacar a criação do Grupo Intergovernamental pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas através da Resolução 15/26. O grupo de

nome e continuou angariando contratos com o Departamento de Defesa mesmo depois de receber sanções administrativas e ser banida de concorrências públicas devido a violações de direitos humanos no Iraque.

¹⁶ Não cabe aqui discutir os limites desta definição que também é alvo de críticas e considerações sobre o mandato das forças das Nações Unidas. Para uma discussão específica sobre o tema consultar White (2009) – “*Empowering Peace Operations to Protect Civilians. Form over Substance?*”.

¹⁷ O projeto é omissivo quanto à natureza do financiamento para compor o fundo. Isto dificulta a aprovação da proposta, tendo em vista que poderia, hipoteticamente, significar a criação de obrigações financeiras para os Estados-parte.

aberto para todos os países interessados tem como objetivo discutir em nível estatal o Projeto elaborado pelo Grupo especial de trabalho. Em seu primeiro encontro, em maio de 2011, houve ampla participação da comunidade internacional, com 72 delegações nacionais¹⁸. O Grupo Intergovernamental representa um avanço, na medida em que os trabalhos do Grupo de Especial de Trabalho agora se elevam ao nível multilateral para serem discutidos pelos Estados, ganhando maior peso político e onde as posições nacionais se tornam mais visíveis.

Além dos trabalhos sobre uma possível convenção internacional consolidada através do Projeto, o Grupo Especial de Trabalho anunciou, em março de 2013, um estudo sobre a possibilidade de que operações de *peacekeeping* das Nações Unidas utilizem EMSPs. Este é um gesto importante, pois sinaliza que apesar de advogar um rígido controle do setor privado de segurança, as Nações Unidas não descartam a possibilidade de que no futuro essas empresas possam ser uma alternativa para prover segurança a missões humanitárias. Esta não é a primeira vez que esta possibilidade é levantada dentro da instituição¹⁹. De fato, a organização já utiliza serviços de empresas do setor, sobretudo em funções de segurança patrimonial para postos, escritórios e residências oficiais (segurança estática), além de serviços de remoção de minas e apoio logístico (OSTENSEN, 2011, p.15). De um total de 14.000 postos ao redor do mundo, cerca de 60% (aproximadamente 8.400) utilizam algum tipo de segurança privada²⁰. Em 2009, os gastos da organização com segurança privada foram de US\$ 44 milhões; em 2010, os gastos subiram para US\$76 milhões, um aumento de 73% em somente um ano. Os gastos globais com segurança podem ser ainda maiores já que a organização não sabe calcular o montante total dos

¹⁸ Afeganistão, Angola, Argélia, Argentina, Áustria, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Costa do Marfim, Costa Rica, Cuba, República Tcheca, Equador, Egito, Guiné Equatorial, Estônia, França, Alemanha, Gana, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Hungria, Índia, Iran, Iraque, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Líbano, Malásia, Marrocos, México, Noruega, Nova Zelândia, Nigéria, Noruega, Paquistão, Peru, Polônia, Portugal, Qatar, República da Coreia, Romênia, Rússia, Arábia Saudita, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suécia, Sudão, Suíça, Tailândia, Macedônia, Turquia, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Também participaram representantes da UE, da União Africana, da UNICEF, OMS e organizações não-governamentais.

¹⁹ Em junho de 1998, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, disse em um discurso no Reino Unido que a possibilidade de utilizar EMSPs havia sido considerada pessoalmente pelo dignitário no caso do genocídio em Ruanda, mas que a opção havia sido descartada, pois, segundo ele, o mundo não estava preparado para privatizar a paz (ONU, 1998).

²⁰ Cabe apontar que em novembro de 2012, o departamento de segurança das Nações Unidas (*United Nations Department of Safety and Security*) lançou um documento com linhas básicas para guiar a contratação de empresas de segurança privada (ONU, 2012).

serviços contratados devido a uma falta de uniformidade dos contratos²¹ (PINGEOT, 2012).

Como aponta o relatório do Grupo Especial de Trabalho sobre Mercenários à Assembléia Geral em 2010, muitas empresas mantêm um forte *lobby* para que as Nações Unidas abram as portas para a iniciativa privada. A possibilidade é reforçada pelas situações de risco as quais agentes humanitários costumam estar expostos quando atuam em cenários instáveis. Muitas vezes trabalhando em zonas de conflito ou de alto risco, o *staff* das Nações Unidas se converte em um alvo potencial, já que a violência contra funcionários da organização geralmente resulta em grande impacto na imprensa internacional, atraindo a atenção da comunidade internacional para determinada situação, além de serem alvos cuja segurança é de baixo perfil (*soft targets*). Por outro lado, a contratação de segurança privada dificulta a relação da ajuda humanitária com populações locais já que cria uma barreira entre estes e os agentes humanitários no desempenho de suas funções. No entanto, recorrer as EMSPs seria uma maneira de diminuir a morosidade na organização dos capacetes azuis e de vencer a falta de vontade política de alguns Estados para enviar tropas nacionais às missões da ONU, além de supostas economias em relação às caras e burocráticas missões da organização que por dependerem de forças multinacionais, acabam tendo altos custos. Estes são amplos pontos de debate entre as partes e que permanecem como desafios para os desafios porvir das Nações Unidas.

Os Estados Unidos mantêm, presumivelmente, uma posição favorável à contratação de empresas pelas Nações Unidas, argumentando sobretudo eficácia e economia, opinião sustentada pelos países que discordam da proposta da ONU. Em 2004, o senado norte-americano recomendou que as Nações Unidas considerassem a contratação de empresas privadas para diminuir os custos das operações de paz:

À luz do crescimento explosivo no número de operações de paz e nos custos para prover apoio logístico e tropas para essas missões, as Nações Unidas devem identificar maneiras de fazer mais com menos financiamento. O Comitê é ciente de que, em alguns casos, empresas privadas podem conduzir missões de paz eficazes por uma fração do financiamento que as Nações Unidas necessitam para executar as mesmas missões. No mínimo, estas companhias deveriam ser utilizadas para complementar o número de capacetes azuis que, nestes tempos turbulentos, a organização tem dificuldade de recrutar. As Nações Unidas não podem continuar ignorando as economias potenciais que empresas privadas com registro de bons serviços e comportamento podem oferecer. O Comitê tem a responsabilidade para com os contribuintes estadunidenses de assegurar que as

²¹ Curiosamente, um dos pontos centrais em que a comissão critica a conduta dos EUA no Afeganistão e Iraque.

operações de paz das Nações Unidas sejam conduzidas de maneira responsável e efetiva financeiramente (US SENATE, 2005 : 160).

São muitos os desafios e as desconfianças que pairam sobre a possibilidade de participação da iniciativa privada em missões humanitárias. Há questões sensíveis sobre a legitimidade da terceirização de funções das Nações Unidas, problemas de ordem jurídica e, sobretudo, uma percepção bastante difundida na perda de imparcialidade da organização, pilar fundamental da sua atuação, assim como um enfraquecimento do peso político das decisões do órgão em direção a questões supostamente “técnicas”²² (OSTENSEN, 2011.6). Outra questão importante é até que ponto estes agentes possuem o poder de securitizar determinadas matérias somente para favorecer intervenções segundo os critérios do mercado. Até que ponto as Nações Unidas perderiam seu critério de imparcialidade e de autonomia a partir do momento em que dependem de empresas privadas para levarem a cabo a tarefa humanitária da organização²³? Por outro lado, a opção das EMSPs poderia facilitar processos em que rápidas intervenções são necessárias para evitar a escalada de conflitos ou catástrofes humanitárias, ou ainda, em operações de *peacekeeping* em que não haja vontade política por parte das potências globais (sobretudo ocidentais) de contribuir com recursos humanos. Um dos principais desafios contemporâneos das Nações Unidas é como garantir a segurança de seus funcionários assim como das populações locais em situações de pós-conflito, cada vez mais numerosas e complexas. A segurança é um dos pilares fundamentais das intervenções humanitárias contemporâneas e seus custos crescentes possuem um impacto fundamental na definição de políticas, já que consomem

²² Pingeot (2012) aponta que as EMSPs possuem a percepção de que a falta de segurança é somente um problema técnico, o que é geralmente denominado como *hard security*, enquanto missões humanitárias geralmente acontecem em contextos multiculturais complexos onde uma série de fatores políticos, sociais e econômicos estão nas raízes da insegurança. Além disso, ressalta que a proximidade entre as populações locais e os agentes humanitários é um fator fundamental para o sucesso das operações, e a presença de segurança privada gera a percepção de que estas empresas estão em campo somente para proteger os estrangeiros presentes, prejudicando os objetivos da missão.

²³ Esta é uma questão bastante problemática no caso do continente africano, por exemplo. Neste caso, as EMSPs são apontadas como uma possível solução para o problema crônico de segurança no continente, já que muitas vezes as forças policiais ou militares destes países são insuficientes ou estão entre os principais fatores que impulsionam violações contra os direitos humanos. Assim, o suposto profissionalismo de companhias ocidentais é apresentado como uma possível via para resolver o problema africano. No entanto, Leander (2005) aponta que introduzir dinâmicas de mercado (oferta e demanda) em países com instituições fracas ou em formação pode resultar em efeitos perversos a longo prazo, agravando a dependência externa destes países e perpetuando um quadro onde a segurança pública não é regulada pela política e pela sociedade, mas é governada por interesses de corporações estrangeiras. Um exemplo com consequências desastrosas aconteceu na Somália, onde empresas de capital norte-americano sediadas nos Emirados Árabes foram contratadas para treinar e armar uma polícia de patrulhamento naval e resolver o problema crônico de pirataria na região. No entanto, devido a uma série de falhas cometidas pelas empresas o resultado foi o armamento de mais de 500 homens que se rebelaram e se tornaram parte do problema mais do que da solução (MAZZETTI; SCHMITT, 2012).

cerca de 15% dos orçamentos de ajuda humanitária e de projetos de desenvolvimentos de agências internacionais (HARMER; STODDARD, 2010).

A publicação do estudo encomendado pelo Grupo de Trabalho da ONU – previsto para meados de 2014 - será de grande importância para definir o futuro do setor privado dentro das Nações Unidas. O mais importante é definir uma política sólida do organismo sobre as empresas, uma diretriz capaz de guiar a relação com as EMSPs, substituindo o atual sistema de caráter *ad-hoc* com o qual se recorre a estas empresas.

Projetos de *soft law* – A Iniciativa Suíça, o Documento de Montreux e o Código Internacional de Conduta para EMSPs

Soft law é o termo que designa instrumentos internacionais que não possuem efeitos vinculantes para seus signatários, mas que contém elementos importantes para a regulação ou provisão de um determinado fenômeno. Guzman e Meyer (2010) citam que os Estados costumam preferir instrumentos de *soft law* para: 1) coordenar movimentos políticos quando não há consenso sobre uma matéria, mas há reconhecimento da necessidade de um instrumento normativo sobre a mesma; 2) quando projetos de *hard law* resultam em constrangimentos ou custos muito altos para as partes contratantes; 3) quando há incertezas sobre quais regras devem ser adotadas sobre um determinado tema. Caso seja necessário modificar estas regras ou ajustá-las no futuro, o instrumento de *soft law* permite modificar com maior facilidade o compromisso, permitindo maior flexibilidade aos Estados²⁴.

Como aponta o professor de Harvard, John Ruggie (2007), a tentativa de impor regras a companhias transnacionais tem suas raízes na década de 1970 quando grandes empresas multinacionais passam a ser atores cada vez mais presentes no cenário global da economia e da política. Os acordos que exigem responsabilidades destas empresas costumam apresentar estruturas parecidas: não excluem a primazia do Estado sobre as responsabilidades internacionais; criam instrumentos de *soft law* nos quais são atribuídas responsabilidades diretamente às empresas dentro de sua “esfera de atividade e

²⁴ Maior flexibilidade que se ajusta a uma plataforma simpática aos interesses do setor que cambia e se expande rapidamente. Não é estranho, portanto, que haja uma preferência por instrumentos de *soft law* para regular diversas matérias sensíveis da agenda internacional, principalmente quando uma regulação efetiva do problema pode resultar em ônus para os países centrais. Além disso, a cada proposta para a criação de normas vinculantes surge um *lobby* poderoso para transformá-la em voluntária, reduzindo assim o nível de constrangimento que a norma internacional poderia efetuar.

influência”²⁵; e criam mecanismos para monitorar o cumprimento das obrigações em questões de direitos humanos e garantir a indenização de potenciais vítimas. Um dos principais problemas destes acordos é o *status* jurídico das empresas. Elas não são sujeitos do direito internacional público, mas paulatinamente adquiriram direitos e obrigações a partir de tratados bilaterais e multilaterais que regulam questões sobre a preservação do meio ambiente. O autor conclui, portanto, que ainda que estas empresas não sejam sujeitos do DIP, ao menos são participantes de grande importância nas relações internacionais, possuindo algumas obrigações e direitos em tratados internacionais²⁶. Não se pode esperar pela resolução do problema puramente teórico sobre a personalidade jurídica das empresas para poder agir: é necessário criar mecanismos que possam alcançar estas empresas para sanar problemas internacionais decorrentes de suas atividades.

Lançada pelo governo suíço²⁷ e pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR), a Iniciativa Suíça correspondeu ao esforço de criação de um marco de regulação para as EMSPs a partir da consulta de vários atores envolvidos – governos, indústria de segurança e a sociedade civil. No plano governamental, essa iniciativa foi apoiada pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido que apontam o documento como a principal rota de negociação em voga. A Iniciativa Suíça também é apoiada pelos grupos de pressão da indústria das EMSPs, notavelmente a *International Stability Organization Association (ISOA)*²⁸ e a *British Association of Private Security Companies (BAPSC)*²⁹.

²⁵ Estes são os termos do rascunho da convenção das Nações Unidas sobre as “Responsabilidades das Companhias Transnacionais e outras Empresas Comerciais na Esfera dos Direitos Humanos”. O problema, segundo Ruggie, é que esta definição não possui uma ressonância imediata no campo jurídico. Diferentemente dos Estados nos quais a jurisdição está comumente associada a critérios territoriais ou de nacionalidade, há muita controvérsia sobre a abrangência das obrigações de empresas transnacionais.

²⁶ Ruggie sustenta seu ponto de vista com declarações da juíza Rosaly Higgins, presidenta da Corte Internacional de Justiça (2006-2009) e que defendeu esta opinião em julgamentos que chegaram à corte máxima do direito internacional público, demonstrando certa inclinação por parte de alguns doutrinadores a aceitar a personalidade jurídica das empresas em determinados casos.

²⁷ Em 2007, o governo suíço lançou uma diretiva nacional para regular a contratação de serviços de EMSPs pelo país (SUÍÇA, 2007).

²⁸ Fundada em 2011 por Doug Brooks, um especialista em segurança na África. Segundo as palavras de seu fundador, a associação surgiu depois de que várias EMSPs tiveram um importante papel no conflito de Serra Leoa, inclusive protegendo e auxiliando a missão das Nações Unidas (UNASMIL). Entre estas empresas, encontravam-se *DynCorp*, *PAE*, *ICI*, *Southern Cross Security* e *Wackenhut Security*. Curiosamente, a organização começou com o nome de *International Peace Organization Association*, modificando seu nome para *International Stability Organization*. A associação se publiciza como “*The global partnership for stabilization, reconstruction and development*”. Até 2013, a associação contava com a filiação de 51 empresas de alcance internacional.

Genebra lança a iniciativa em 2005 argumentando que o governo suíço tem uma responsabilidade fundamental em matérias de direito humanitário internacional respaldada pela tradição diplomática do país que é depositário dos Convênios de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais de 1977 e 2005, e foi historicamente um importante ator na evolução do direito humanitário. Assim, inspirado por esta tradição, o governo suíço foi o catalisador desta iniciativa³⁰. A opção por um instrumento de *soft law* e não de um tratado internacional convencional é justificada, segundo o governo suíço, pela dificuldade de construir um consenso sobre a matéria devido a diferenças conceituais e políticas dos Estados sobre o tema. Assim, a Suíça defende a criação de um marco que não seja vinculante, mas que possa ser de aplicação prática e imediata, impactando positivamente a agenda de um mercado que cresce a uma velocidade dinâmica.

A Iniciativa Suíça possui duas fases distintas: primeiro, o Documento de Montreux, acordo que conta com a adesão dos Estados e que recomenda a preparação de um marco regulatório para as EMSPs; na segunda fase, desenvolve-se o Código Internacional de Conduta que está direcionado somente às empresas e cujo objetivo é estabelecer regras mínimas para atuação das empresas de segurança.

O Documento de Montreux (CICV; SUÍÇA, 2009) foi assinado em setembro de 2008 e contou com a aprovação de 17 delegações nacionais. Em março de 2013, o documento somava a assinatura de 44 países, com destaque para a participação europeia³¹. O documento estabelece obrigações internacionais legais pertinentes e boas práticas para os Estados em relação à operações de Empresas Militares e de Segurança Privada em

²⁹ A BAPSC foi fundada em 2006 e está limitada a membros das EMSPs do Reino Unido. Conta com 17 membros, todos operando internacionalmente. Seu diretor, Andy Bearpark, foi um alto funcionário do Governo Britânico e diretor de operações e de infraestrutura da *Coalition Provisional Authority* (CPA) no Iraque, assim como encarregado da missão europeia no Kosovo sob a autoridade das Nações Unidas (UNMIK) (DEL PRADO; TORROJA, 2011 : 50).

³⁰ Diz a comunicação oficial do serviço diplomático suíço: “*In view of its humanitarian tradition and as a contracting party to the Geneva Conventions, Switzerland could make a meaningful contribution to the codification and specification of the legal prerequisites and limits of the activity of private security and military companies and the promotion of compliance with international humanitarian law and human rights law. It could initiate an international process or else act as a catalyst. Reflections along these lines have already taken place in cooperation with the ICRC*” (SUÍÇA, 2005).

³¹ Os signatários originais do compromisso são: oito países europeus – Áustria, Alemanha, França, Polônia, Suécia, Suíça, Reino Unido e Ucrânia; dois países da América do Norte - EUA e Canadá; Três Asiáticos – China, Afeganistão e Iraque; três africanos – África do Sul, Angola e Serra Leoa; um do Pacífico – Austrália. Além destes 17 países, firmaram posteriormente o tratado: vinte países europeus - Macedônia, Albânia, Holanda, Bósnia Herzegovina, Grécia, Portugal, Liechtenstein, Espanha, Itália, Geórgia, Chipre, Dinamarca, Hungria, Finlândia, Bélgica, Noruega, Lituânia, Eslovênia, Islândia e Bulgária; quatro países latino-americanos - Chile, Uruguai, Equador e Costa Rica; dois países do Oriente Médio - Qatar e Jordânia; um país africano – Uganda.

conflitos armados. Em geral, é entendido como um código de regras de conduta e práticas do setor.

Em 2012, UE também assinou o compromisso sinalizando que a Iniciativa de Montreux é a posição do continente sobre a matéria, aliando-se à posição mantida pelos Estados Unidos. A Iniciativa Suíça conta com apoio massivo dos países exportadores de serviços de segurança, assim como o apoio de alguns países africanos e asiáticos que foram os principais de atuação das EMSPs nos últimos anos. O apoio à Iniciativa de Montreux caminha paralelamente aos trabalhos das Nações Unidas e apesar de não esvaziar o espaço mais democrático e legítimo da organização internacional, marca uma preferência por uma iniciativa pró-mercado. No entanto, é necessário constar que algumas das preocupações levantadas pelo Grupo de Trabalho da ONU foram consideradas e incorporadas na redação do convênio de Montreux. Ainda assim, como apontam Torroja e Del Prado (2011), a Iniciativa Suíça carece da mesma legitimidade processual e normativa das Nações Unidas; pelo contrário, a Iniciativa Suíça opera como um “clube de Estados e empresas” liderado por aqueles países mais fortes e onde estão localizadas as principais empresas do setor.

O documento de Montreux reitera o princípio do respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário, expressando que a responsabilidade dos Estados não desaparece ao delegar funções às empresas privadas. No entanto, a falta de um elemento vinculante faz com que o documento seja uma coleção de boas intenções, mas que resultam em obrigações frouxas e que dependem em última instância da boa vontade das partes envolvidas. Infelizmente, as experiências recentes no Afeganistão e no Iraque demonstraram que a autorregulação do mercado é insuficiente e privilegia somente a reprodução do capital sem constrangimentos que disciplinem a atividade do setor. Críticas ao documento de Montreux apontam que esta iniciativa patrocinada por grandes empresas do mercado apenas pretende legitimar sua atuação e projetar uma imagem internacional positiva do setor privado, permitindo suplantar a concorrência, em especial contra pequenas empresas de segurança que se proliferaram nos últimos anos e que seriam excluídas por uma espécie de “darwinismo” empresarial. Assim, ao aceitar as recomendações de Montreux e assinar o Código Internacional de Conduta, as empresas estariam tão somente investindo em uma campanha de relações públicas com respaldo internacional. Como afirma Nunes (1997), é sempre necessário ter em mente que não existe regulação inocente: toda regulação (ou a ausência dela) sempre beneficia a algum

grupo de interesse. No caso do Documento de Montreux, os principais beneficiários são os Estados exportadores e as empresas de serviços de segurança.

A partir de 2009, a Iniciativa Suíça entrou em sua segunda fase, propondo um “Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços Privados de Segurança” (CIC). O Código, a princípio, deve compreender os mecanismos para sancionar as empresas que violem as normas de conduta. A existência de um código deste tipo não é uma novidade já que associações como a ISOA e a BAPSC já possuem códigos de conduta baseados em normas gerais do Direito Humanitário. O problema persistente é a aplicação dessas regras de conduta já que na prática as empresas atuaram à margem do direito e da legalidade, tendo em vista a fragilidade destes códigos e a falta de punições tangíveis, favorecendo a impunidade e a transgressão de direitos. O código da ISOA, por exemplo, foi criado em 2001, antes das guerras do Afeganistão e Iraque, mas muitas das empresas que firmaram esse compromisso foram exatamente aquelas que protagonizaram diversas violações dos direitos humanos e fraudes contratuais atuando durante a ocupação dos dois países.

Após três reuniões em março, abril e maio de 2009, publicou-se a *Declaração de Lyon*, continuidade da Iniciativa Suíça, e na qual as signatárias (as associações IPOA, BAPSC e a Associação Pan-Africana de Segurança – PASA) afirmam o apoio à criação de um código de conduta³². A Declaração de Lyon reitera o óbvio e elementar: que as empresas estão obrigadas a respeitar os direitos humanos. Assim, de maneira oblíqua, as empresas reconhecem que o registro da indústria é de violações sem punições.

O CIC logrou um sucesso sonoro ao menos no setor empresarial. Na celebração de sua assinatura, em novembro de 2010, o CIC contou com 57 empresas signatárias, majoritariamente provenientes do bloco “ocidental³³”. Em março de 2013, com menos de

³² Declaram no documento (no original): “*Mindful of the Montreux Document which focused on the obligations of states and situations of armed conflict, and following discussions at the Nyon conference, the industry representatives now present at the conference consider it time to pursue and develop an international code of conduct for the companies themselves in all situations. Following a collective process involving pertinent stakeholders, we have achieved a broad consensus that an international code of conduct must be compliant with Human Rights and IHL. Further, there is a clear necessity for effective oversight, accountability and operational standards in such a code*”. Ao afirmar que as empresas chegaram a um consenso sobre a necessidade de respeitar os direitos humanos e o direito humanitário, as companhias redundam no óbvio.

³³ Foram 47 empresas do “Grupo Ocidental” (28 britânicas, 10 norte-americanas, quatro francesas, duas canadenses, duas suíças e uma australiana) As outras dez empresas estão localizadas em território africano (cinco sul-africanas, duas ugandenses e uma da Tanzânia) e por fim uma empresa da Arábia Saudita.

quatro anos de existência, o código somava 599 assinaturas de mais de 70 países distintos. A tabela abaixo demonstra a distribuição das empresas signatárias:

Figura 1: Empresas Signatárias do Código Internacional de Conduta (Maio/2013)

EUROPA		AMERICAS		ASIA	
Reino Unido	201	EUA	65	Emirados Árabes	18
Chipre	22	Canadá	7	Paquistão	15
Grécia	20	Panamá	4	Iraque	8
Holanda	16	Guatemala	2	Índia	7
Alemanha	13	Ilhas Virgens	2	Filipinas	7
Malta	12	Belize	2	Singapura	7
França	11	Costa Rica	1	Israel	4
Dinamarca	8	Trinidad & Tobago	1	Afeganistão	3
Suíça	7	TOTAL	84	China	3
Noruega	6	ÁFRICA		Sri Lanka	3
Itália	5	África do Sul	21	Tailândia	3
Turquia	5	Quênia	6	Iêmen	2
Ucrânia	4	Mauritânia	3	Coréia do Sul	2
Rússia	4	Uganda	3	Malásia	1
Irlanda	3	Congo	2	Hong Kong	1
Estônia	3	Seychelles	2	Arábia Saudita	1
Bulgária	2	Gana	1	Qatar	1
Bélgica	2	Sudão	1	Líbano	1
Finlândia	2	Serra Leoa	1	Butão	1
Portugal	2	Tanzânia	1	TOTAL	88
Suécia	2	Egito	1	OCEANIA	
Polônia	2	Sudão do Sul	1	Austrália	19
República Tcheca	1	República do Sudão	1	Nova Zelândia	5
Hungria	1	Nigéria	1	Ilhas Marshall	1
Romênia	1	TOTAL	45	TOTAL	25
Eslovênia	1				
Espanha	1				
TOTAL	357				

Fonte: ICOC. Disponível em: <<http://www.icoc-psp.org/>>. Acesso: 13 Mai. 2013.

O quadro permite observar como se distribuem algumas destas empresas pelo mundo. Também se observa a predominância de empresas européias, sobretudo britânicas, e também dos EUA. Os dois países juntos somam por praticamente 50% do total de empresas signatárias. É necessário apontar que se pode considerar os EUA subrepresentados, já que muitas empresas americanas não firmaram o Código Internacional e se mantêm desapegadas a nenhuma regulação ou adeririam a códigos semelhantes no bojo de associações empresariais norte-americanas, evitando qualquer exposição a códigos

internacionais. Esta perspectiva deve se modificar em breve uma vez que o governo norte-americano sinalizou que passará a exigir que as empresas com contratos com o governo federal sejam signatárias do CIC.

Pode-se notar neste quadro como os diminutos territórios de Chipre, Malta e Grécia que juntos somam 54 empresas. No caso dos dois primeiros países, destaca-se o papel que as pequenas ilhas mediterrâneas possuem no sistema financeiro internacional, atuando como paraísos fiscais para grandes corporações (GAO, 2008). Já as empresas gregas são quase todas especializadas na proteção armada de transportes marítimos, outro negócio florescente em boa parte da Europa, costa leste africana e Sudeste Asiático.

Em relação à América Latina, pode-se observar também uma participação marginal no documento, com somente 11 empresas, todas da América Central. No entanto, uma reunião conduzida em Santiago de Chile, em 2011, como parte dos trabalhos oficiais da Iniciativa Suíça, a América Latina, em especial a América do Sul, é citada como um continente importante na rede transnacional das EMSPs, já que é um dos principais centros de recrutamento do setor. Somente o Chile proveu mais de 1200 homens para as guerras do Afeganistão e Iraque, seguido de perto pelo Peru. Estimativas supõem que no total, o continente latino-americano teve mais de 8000 homens trabalhando para estas empresas nos conflitos no Afeganistão e Iraque, mas a falta de informações apuradas e sistematizadas torna difícil uma precisão maior sobre estes números³⁴.

Um dos passos propostos para avançar o CIC é a criação de um órgão independente que monitorasse a atuação dessas empresas, por exemplo, recebendo denúncias de violações. Até o momento, segundo proposta discutida em fevereiro de 2013, há uma intenção de criar uma Associação do Código de Conduta que estaria composta pelas empresas, representantes governamentais e a sociedade civil. A cúpula desta associação estaria formada por quantidades paritárias de cada grupo e seria a entidade responsável pelo processo de certificação das empresas e pelo controle destas. (art. 10 e 11). A proposta

³⁴ À parte de sua participação nesta rede transnacional, é importante ter em mente o florescimento de uma forte indústria de segurança privada em diversos países da região, ainda que em nível nacional, além da grande informalidade do setor (aproximadamente 50% das empresas operando no continente funcionam de maneira ilegal). Outro exemplo é a penetração de diversas EMSPs na Colômbia através do programa de combate às drogas financiado e coordenado pelos EUA. Como remarca Perret (2011, : 25) *“in many Latin American nations, there has been a long-standing tension between the state’s attempts to consolidate a monopoly on the use of force, and the reality of a proliferation of private armed groups, which are sometimes formed with the state’s blessing. The tension consists, on one side, of the tradition of guerrillas, paramilitaries, “self-defense” groups, gangs and cartels; and on the other side, decades of U.S. funded “military professionalization” aimed at strengthening the military’s monopoly on force and bringing it under the control of civilian institutions”*.

não cria um organismo independente da indústria: de momento, foi criado um comitê para avançar a proposta e criar este mecanismo. Este comitê está composto pelas empresas *Aegis*, *GardaWorld*, *Triple Canopy*³⁵ e *Drum Cussac*; por organizações não-governamentais - *Human Rights Watch*, *Geneva Centre for Security Policy* e *Human Rights First*; e pelos representantes dos governos de EUA, Reino Unido e Austrália, contando com a Suíça como facilitadora dos trabalhos. Uma das discussões centrais é como financiar este comitê de regulação. A primeira proposta inclui um financiamento misto, público e privado, sendo que a Suíça já se comprometeu com uma quantia de aproximadamente US\$500 mil para os dois anos iniciais, assim como o Reino Unido que aportará £300 mil para o primeiro ano fiscal. Estados Unidos e Austrália também manifestaram seu apoio financeiro, mas não especificaram quantias. A parte privada do financiamento será provida pelas empresas signatárias do acordo que pagarão de acordo com o tamanho da companhia. Segundo os primeiros indícios, o comitê contará com um orçamento anual de pelo menos US\$1,3 a US\$2 milhões por ano.

A Iniciativa Suíça despertou o interesse e a simpatia da iniciativa privada e de alguns Estados. Mas enquanto o Código de Conduta seja somente um mecanismo de *soft law*, sem previsão de sanções ou violações, aderir à iniciativa tem pouco efeito prático para controlar o setor. Por outro lado, cria-se uma rede de empresas bem conectadas e respaldadas por uma iniciativa nobre em sua forma, mas de aplicação dúbia. Apesar do rápido avanço da Iniciativa Suíça, muito mais veloz que o Projeto das Nações Unidas, o Código Internacional de Conduta, por hora, apresenta-se mais como uma vitrine para os negócios das EMSPs que um processo de *accountability* real e durável³⁶.

³⁵ As três empresas estiveram envolvidas em diversas denúncias de violações e fraudes nas guerras do Iraque e Afeganistão.

³⁶ Ou como afirma Isenberg (2012), no melhor dos casos, dentro do paradigma do livre-mercado, um código de conduta atua somente como um mecanismo darwinista para separar as empresas mais fortes das mais fracas para conseguir reputação internacional em uma corrida por contratos e competitividade. Como aponta o presidente da ISOA (BROOKS, 2007 : 4): “*weak oversight means that less reputable companies are able to cut corners, underbid more ethical companies and win contracts*”. O argumento segue dizendo que parte das violações cometidas por empresas de segurança privada são de responsabilidades dos clientes que ao buscar o menor preço, acabam contratando empresas despreparadas. Assim, o código funcionaria como um requisito para separar as “empresas éticas” daquelas que não são confiáveis, o que consequentemente aumentaria o valor dos contratos para as grandes empresas do setor. No entanto, o argumento de Brooks é facilmente rechaçado por uma rápida análise dos fatos: diversas denúncias gravíssimas no Iraque e Afeganistão aconteceram contra grandes EMSPs as quais também demonstraram um grande entusiasmo pelo CIC.

Assim como outros códigos semelhantes criados por empresas multinacionais dos mais diversos setores, propostas autorreguladas acabam justificando zonas “sem direito” pela falta de punições. Para dar uma resposta à crescente pressão de movimentos contrários, partindo da academia ou da mídia, por exemplo, as empresas se antecipam a qualquer regulação vertical propondo códigos que se adequem a seus interesses corporativos. Geralmente códigos desta natureza são desencadeados por eventos marcantes que denunciam as falhas e omissões das companhias e no caso do setor de segurança privada, isto não foi diferente. Após o massacre provocado por uma empresa de segurança privada na Praça Nisour no Iraque em 2007 e que vitimou 17 civis, as principais companhias rapidamente aderiram ao CIC como uma resposta a tragédia. O ponto crucial desta análise é perceber a participação e o apoio de Estados que majoritariamente se beneficiam dessa atuação, notadamente os países que sediam estas corporações e exportam serviços dessa natureza, o que torna o problema uma disputa política significativa entre diferentes agendas políticas no campo internacional. No caso específico dos EUA, o apoio a iniciativas de *soft law* e a resistência a tratados firmados na ONU são duas tendências bastante claras na política externa do país, geralmente avesso a qualquer tipo de regulação internacional vinculante³⁷ e que neste caso específico, vê a existência de um livre-mercado como a melhor opção política e financeira suas empresas transnacionais.

Observações finais

Este artigo descreveu e analisou as duas principais propostas de regulamentação de EMSPs no âmbito internacional. O projeto da ONU pretende limitar a prática de contratação EMSPs para as funções inerentes aos Estados Unidos e, assim, resgatar os princípios básicos do uso da força por parte das autoridades públicas, bem como uma preocupação sobre a proteção dos direitos humanos, primado essencial do organismo internacional. No entanto, o projeto é, em grande parte, uma “via bloqueada”, politicamente inviável exatamente por ser categórico em seus desígnios, além de colidir diretamente com os interesses do grupo de países desenvolvidos.

Já o Documento de Montreux tem o apoio dos países da Europa e dos Estados Unidos, mantém uma retórica de preocupações com os direitos humanos, mas se demonstra, a princípio, pouco eficaz e fiável. O CIC funciona mais como uma carta de

³⁷ A não ser em casos específicos onde a regulação possa trazer significativos ganhos para a política norte-americana, como por exemplo nos tratados sobre propriedade intelectual, nos quais os EUA são sempre protagonistas e patrocinadores engajados.

intenções do que um instrumento de regulação adequado com sanções a empresas e punições a indivíduos que cometam graves violações dos direitos humanos. Como outros códigos semelhantes criados por empresas multinacionais de outras áreas tais propostas acabam justificando áreas autorreguladas com déficit de direitos, resultado da falta de punições e *accountability* adequados. Para lidar com a crescente pressão dos movimentos contrários, como a imprensa e a academia, empresas se antecipam ao propor quaisquer códigos de ajuste para manter seus interesses corporativos assegurados. Em geral, os códigos dessa natureza são desencadeados por eventos de alto impacto relatados, a graves falhas e omissões das empresas e, no caso de EMSPs este não foi diferente. Após o massacre da Praça Nisour no Iraque, as principais empresas do setor se mobilizaram rapidamente em favor do CIC como uma resposta para os problemas advindos da segurança privada desregulamentada. O foco desta análise foi perceber o envolvimento e apoio dos Estados que beneficiam com esta disposição de regras, especialmente aqueles países que abrigam essas empresas exportadoras de serviços, o que transforma o problema em um tópico específico mas sensível na agenda internacional. A saída através do livre-mercado internacional é vista como a melhor solução para os países centrais e empresas que lucram com o crescente mercado da força e vigilância. Como em outros domínios, é possível notar as divisões de interesses e os objetivos contraditórios entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento em questões fundamentais sobre o que é segurança, poder e desenvolvimento local.

Referências

ABRAHAMSEN, R; WILLIAMS, M. *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

AVANT, D. The Emerging Market for Private Military Services and Problems of Regulation. In: CHESTERMAN, S; LEHNARDT, C. *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*. New York: Oxford University Press, 2007, cap. 10, p.181-195.

BROOKS, D. In Search of Adequate Legal and Regulatory Frameworks. *Journal of Peace Operations*, v.2, n.5, 2007.

_____. Messiahs or Mercenaries? The future of International Private Military Services. In: *Managing Armed Conflicts in 21st Century*. Londres: Frank Cass & Co, 2001.

CIVIC; SUÍÇA. *The Montreaux Document: On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*, ago. 2009. Disponível em <<http://goo.gl/YfrFA>>. Acesso em: 17 Mai. 2014.

DEL PRADO, J; TORROJA, H. *Hacia la Regulación Internacional de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Warfighter Support: A Cost Comparison of Using State Department Employees versus Contractors for Security Services in Iraq*. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/srqUg>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

GUZMAN, A; MEYER, T. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, v.2, n.1, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/uF98W>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

HARMER, A; STODDARD, A. Supporting Security for Humanitarian Action: A review of critical issues for the humanitarian community. *USAID*, mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/1lh0SI>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

_____. Private Security contracting in humanitarian operations. *Humanitarian Policy Group*, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/UOFiyL>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

ISENBERG, D. The Rise of Private Maritime Security Companies. *Huffington Post*, 29 Maio 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/zfikw>>. Acesso em: 18 mar 2013.

KELSEN, H. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma, 1979.

LEANDER, A. The Power to Construct International Security: On the significance of Private Military Companies. IN: *Millenium Journal of International Studies*, London, v.33. 2005, p. 803-825.

MAZZETTI, M; SCHMITT, M. Private Army Formed to Fight Somali Pirates Leaves Troubled Legacy. *The New York Times*, New York, 04 out. 2012. Disponível em:

<<http://goo.gl/x2EZ8>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OSTENSEN, A. UN Use of Private Military and Security Companies: Practices and Policies. DCAF, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/NyjPp>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ONU. *Conselho de Direitos Humanos aprova princípios orientadores para empresas*. 17 de jun. de 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/tZrL8>>. Acesso em: 21 maio 2013.

_____. *Report*. Doc. E/CN.4/2006/11, 23 de dez. de 2005a. Disponível em: <<http://goo.gl/KkpJf>> Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Commission on Human Rights, report on the Sixty-First Session, Official Records Supplement n.3, Doc. E/CN.4/2005/13*, 14 abr. 2005b. Disponível em: <<http://goo.gl/sDod5j>>, p.47. Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Draft of a possible Convention on Private Military and Security Companies (PMSCs) for consideration and action by the Human Rights Council, A/HRC/WG.10/1/2*, 13 Maio 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Ju12qm>>. Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies*. United Nations Department of Safety and Security, 8 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/u0aS9j>>. Acesso em: 16 Mai. 2014.

_____. *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, Resolução A/RES/44/34*. 4 dez. 1989. Disponível em <<http://goo.gl/dhhGR>>. Acesso em: 15 Mai. 2014.

_____. *Press Release 6613*. 26 jun. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Ru6Gh>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, 17 ago. 2005c. Disponível em: <<http://goo.gl/ZrHgf>>. Acesso em: 15 Mai. 2014.

PERRET, A. Private military and security companies in Latin America: the relevance of the Montreux Document. In: DCAF. *The Montreux Document on Private Military and Security Companies: Proceedings of the Regional Workshop for Latin America*. 2011, p. 25-47. Disponível em: <<http://goo.gl/UafYV>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

PINGEOT, L. Dangerous Partnership Private Military & Security Companies and the UN. *Global Policy Forum*, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/afhqb>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

ROSÉN, F. Commercial Security: Conditions of Growth. *Security Dialogue*, London, v.39, p.77-97, 2008.

RUGGIE, J. Business and Human Rights: The Evolving International Agenda. *American Journal of International Law*, v.101, n.4, out. 2007.

SINGER, P. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University, 2008.

STANGER, A. *One Nation Under Contract: the Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*. London: Yale University Press, 2009.

SUÍÇA. *Ordinance on the Use of Private Security Companies by the Federal Government*, 31 out. 2007. Disponível em <<http://goo.gl/GzX3k>>. Acesso em: 17 maio 2014.

_____. Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies, 2 dez. 2005. Disponível em <<http://goo.gl/R2rnMf>>. Acesso em: 17 maio 2014

US SENATE. *Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary and related Agencies Appropriation Bill*, 2005. Disponível em <<http://goo.gl/u686E>>. Acesso em: 16 maio 2014.

WHITE, N. The Privatisation of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention. *Human Rights Law Review*, v.11, n.1, p.133-151, 2011.

ZIZEK, S. Contra os Direitos Humanos! *New Left Review*, n.34, jul-ago 2005. Disponível em <<http://goo.gl/eG8da>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

Recebido em: Dezembro de 2013;

Aprovado em: Julho de 2014.