

# A ONU E A PRIVATIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA: A UTILIZAÇÃO DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS EM MISSÕES DE PAZ<sup>1</sup>

Cristiano Mendes\*  
Christopher Mendonça\*\*

## RESUMO

Contratar Empresas Militares Privadas (EMPs) passou a ser rotina após o fim da Guerra Fria. A diversidade de serviços tornou essas empresas, importantes agentes em operações militares e humanitárias por todo o globo. A ONU monitora e utiliza os serviços das EMPs em Missões de Paz desde a década de 60 do século XX. De forma variada, as EMPs sempre estiveram envolvidas, ora de maneira direta, ora indiretamente, na maior parte das missões administradas pelas Nações Unidas. O presente trabalho baseia-se em dois objetivos básicos: o primeiro deles busca descrever e analisar a utilização de Empresas Militares Privadas nas diversas operações de paz espalhadas pelo globo; o segundo objetivo busca vislumbrar os principais pontos positivos e negativos observados na ocorrência de tais fenômenos. A apresentação de um trabalho mais descritivo busca contribuir para a concepção e o desenvolvimento de estudos futuros, que visem construir inferências explicativas capazes de adensar a ainda incipiente literatura sobre o tema.

**Palavras-chave:** Empresas Militares Privadas. Missões de Paz.

## UN AND PRIVATIZATION OF VIOLENCE: THE USE OF MILITARY COMPANIES IN PEACE MISSIONS

### ABSTRACT

Hiring Private Military Companies (PMCs) has become routine after the end of the Cold War. The diversity of services has made these companies important agents in military and humanitarian operations around the globe. The UN monitors and has used the services of PMCs in Peace Missions since the 60's of the twentieth

\* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: cristianomendes@gmail.com.

\*\* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: credenciais@gmail.com.

1 Uma versão prévia desse artigo foi apresentada no III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), ocorrido na Universidade de São Paulo (USP) em julho de 2011.

century. Various, PMCs have always been involved directly or indirectly in most of the missions managed by the United Nations. The present work is based upon two basic objectives: the first seeks to describe and analyze the use of Private Military Companies in various peacekeeping operations around the globe; the second objective aims to envisage the main strengths and weaknesses observed in the occurrence of such phenomena. The presentation of a more descriptive work seeks to contribute to the design and development of future studies that aim to build explanatory inferences able to thicken the still incipient literature on the subject.

**Keywords:** Private Military Companies. Peacekeeping Operations.

## **LA ONU Y LA PRIVATIZACIÓN DE LA VIOLENCIA: LA UTILIZACIÓN DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS EN MISIONES DE PAZ**

### **RESUMEN**

La contratación de Compañías Militares Privadas (CMPs) se convirtió en rutina después del final de la Guerra Fría. La diversidad de servicios las transformó en agentes importantes en las operaciones militares y humanitarias en todo el mundo. La ONU monitorea y utiliza los servicios de las CMP en Misiones de Paz desde los años 60 del siglo XX. De diversas maneras, las CMP siempre participaron, directamente o indirectamente, en la mayoría de las misiones administradas por las Naciones Unidas. Este trabajo se basa en dos objetivos básicos: el primero es describir y analizar el uso de Compañías Militares Privadas en diversas operaciones de mantenimiento de la paz en todo el mundo; El segundo objetivo pretende vislumbrar los principales puntos positivos y negativos observados cuando ocurren estos fenómenos. La presentación de un trabajo más descriptivo busca contribuir para la concepción y desarrollo de futuros estudios que tienen como objetivo construir inferencias explicativas capaces de densificar la incipiente literatura sobre el tema.

**Palabras-clave:** Compañías Militares Privadas. Misiones de Paz.

### **1 INTRODUÇÃO**

O contexto internacional após o fim da Guerra Fria trouxe uma série de oportunidades e de problemas a serem resolvidos pela Comunidade Internacional. O crescimento e a maior utilização de Empresas Militares Privadas<sup>2</sup> (EMPs)

2 Alguns autores preferem separar Empresas Militares Privadas de Empresas de Segurança Privadas (SINGER, 2008; UESSELER, 2008; AVANT, 2008). As primeiras forneceriam serviços mais voltados para o combate direto, enquanto as demais teriam um foco maior na garantia da segurança pessoal e fornecimento de informações relativas à missão. Como ambos os tipos de empresas são utilizados pela ONU em PKOs, opta-se por denominar todas, pelo nome de Empresas Militares Privadas. Ao serem descritos os pontos positivos e negativos da participação destas empresas em Missões de Paz, nota-se que o tipo de atividade específica que cada EMPs desempenha não muda em praticamente nada as conclusões apresentadas por este trabalho.

são frutos desta época. Apesar de o termo “militar” relacionar-se comumente às instâncias de manutenção da ordem e do uso da violência estatal – e, portanto, de caráter público – será empregado o termo Empresas Militares Privadas para designar essas organizações por se tratar de uso já comum na literatura relacionada ao assunto.

O presente artigo pretende descrever e analisar a utilização de EMPs nas Missões de Paz realizadas, ou autorizadas pela ONU a partir do início da década de 90 do século passado. O caráter mais descritivo deste trabalho justifica-se, principalmente, pela incipiência de fontes que busquem explicar tal fenômeno. Tal escassez se evidencia ainda mais quando se refere à literatura produzida no Brasil.

Há de se esclarecer, todavia, que o trabalho não se isentou da utilização de critérios metodológicos que lhe garantissem certos níveis de cientificidade. O rigor utilizado na construção de tal descritiva se apresenta, nesse sentido, como condição necessária para que haja uma posterior construção de inferências explicativas sobre o assunto. A expectativa é de que, a partir daqui, instigue-se a sistematização de uma agenda de pesquisa consistente e capaz de produzir tais inferências.

Apesar de haver dificuldade no levantamento de números exatos sobre a participação destas empresas em Operações de paz (doravante *Peacekeeping Operations* ou simplesmente PKOs, como na língua inglesa) é possível vislumbrar os principais pontos positivos e negativos desta prática. Como as exatas funções desempenhadas pelas EMPs em PKOs não são claras, nem mesmo para a própria ONU, torna-se praticamente impossível avaliar em termos objetivos o quanto a presença de EMPs em Missões de Paz contribui, ou não, para o sucesso dessas. Também se torna inviável produzir análises que cruzem variáveis sobre o perfil das empresas contratadas e o tipo de operação em que atuam. Como seus contratos especificam pouco sobre suas reais funções e como, também, uma diferenciação objetiva entre o que é resultado do trabalho das EMPs e o que é resultado das tropas regulares da ONU seja impossível, o presente trabalho focou apenas na discussão mais ampla dos aspectos positivos e negativos deste tipo de parceria, independente do tipo de PKO.

Procura-se mostrar que a atuação de EMPs nas Missões de Paz, a partir do início da década de 90, é uma realidade, independente das ressalvas feitas a este tipo arranjo. Descrevem-se os pontos fracos encontrados pelas Nações Unidas no provimento de PKOs nos últimos tempos. Sugere-se, nesse sentido, a observação de como Empresas Militares Privadas poderiam complementar os funcionários regulares daquela organização. Sem esquecer os perigos intrínsecos à privatização dos setores ligados à segurança, buscar-se-á demonstrar como o bom uso de EMPs em PKOs pode ser considerado uma solução para problemas mais imediatos enfrentados pelas Nações Unidas em missões desta natureza.

## **2 O FIM DA GUERRA FRIA E O CRESCIMENTO DAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS**

O fim da Guerra Fria criou um terreno fértil para o aparecimento de Empresas Militares Privadas. O fim do equilíbrio bipolar trouxe a presença de um grande número de militares dispensados de suas funções originais e uma oferta de armamentos nunca antes vista – espólio da corrida armamentista das décadas anteriores. Neste contexto, as EMPs tiveram a oportunidade de se organizar oferecendo serviços de especialistas, com arsenais de última geração e capacidade de mobilização para atuação em qualquer parte do mundo. O aumento de conflitos regionais encarregou-se de aquecer a demanda pelos serviços das EMPs tornando-as empreendimentos promissores nas décadas seguintes ao término da Guerra Fria.

Sem um contingente militar fixo, grande parte destas empresas trabalha com bancos de dados de soldados e ex-soldados de todo o mundo, dispostos a colocar suas experiências militares a serviço de recompensas financeiras. Oferecendo serviços que vão desde a mera confecção de uniformes à atuação direta nos campos de batalhas, essas empresas representam, hoje, uma alternativa eficiente para Estados e demais atores internacionais interessados em suporte para suas ações, principalmente em locais de conflito.

O aparecimento das EMPs, entretanto, não se deu de forma pacífica. O aumento do número e da atuação dessas empresas ocorreu concomitante a diversas críticas feitas a elas, principalmente no que se refere à soberania dos Estados. Partindo da definição weberiana de Estado, diversos críticos apontaram ser a utilização dos serviços destas empresas contrária à soberania dos Estados que as contratam<sup>3</sup>. As EMPs estariam quebrando o monopólio estatal sobre o uso da violência e gerariam situações em que os objetivos das nações contratantes ficariam à mercê de objetivos financeiros, uma vez que a ação de soldados privados não se daria em bases ideológicas e/ou nacionalistas. Acadêmicos e políticos contrários à utilização das EMPs sugerem soluções que vão desde a necessidade de regulação destas empresas pelos Estados, até a proibição total da contratação delas.

---

3 Apesar de Weber, em princípio, prever o monopólio da violência pelo Estado apenas dentro do território deste, alguns autores apontam para a possibilidade de as EMPs colocarem interesses privados como prioritários aos interesses públicos e para a falta de controle das ações destas empresas pela população dos Estados os quais as contratam, principalmente em países democráticos. Devemos lembrar, também, que concomitante ao processo de expropriação do direito de usar a violência que o Estado aplicou sobre atores privados, ocorreu uma responsabilização do Estado por ações praticadas por seus cidadãos no ambiente internacional. De acordo com Thomson (1996): “A soberania foi redefinida de tal forma que o Estado não apenas tomou para a autoridade máxima dentro de sua jurisdição definidas em termos geográficos, mas responsabilizou-se pela violência transfronteiriça proveniente de seu território (p.19, tradução livre).

Sem uma política de regulamentação sobre a contratação de EMPs claramente definida na maior parte do mundo, estas empresas se aproveitaram da falta de constrangimentos jurídicos que as cercam para estender a oferta de seus serviços, aumentando assim sua presença em grande parte dos conflitos existentes na atualidade.

### **3 A UTILIZAÇÃO DAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS EM MISSÕES DE PAZ**

O número de Missões de Paz sofreu significativo aumento após o fim da Guerra Fria. De acordo com informações disponibilizadas pela própria ONU, durante o período da Guerra Fria, foram concretizadas apenas 13 missões. Após a Guerra Fria, o número foi para 50 sendo que, atualmente, 15 delas estão ativas, além de uma Missão de Assistência no Afeganistão.

Conflitos até então adormecidos pela lógica bipolar do período anterior voltaram a aparecer, causando instabilidade no Sistema Internacional e gerando a necessidade de um número maior de políticas de intervenção por parte de atores internacionais.

Este aumento no número de Operações de Paz ampliou a necessidade de investimentos por parte dos responsáveis por estas missões. Organizações como as Nações Unidas, precisaram administrar este aumento da demanda por PKOs. Entretanto, ao mesmo tempo em que a necessidade de investimentos em Missões de Paz cresceu, um significativo número de limitações relativo aos procedimentos e à estrutura interna da ONU, começou a ser revelado.

Uma das soluções encontradas pela ONU para remediar estas carências que dificultam a concretização de PKOs foi a contratação de Empresas Militares Privadas para atuar em parceria com os capacetes azuis e outros atores envolvidos nessas Missões de Paz.

### **4 A UTILIZAÇÃO DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS PELA ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS**

A relação da ONU com as EMPs pode ser considerada dúbia e cautelosa por um simples motivo: ao mesmo tempo em que a contratação de tais empresas faz parte da história dessa organização, ela se preocupa com o monitoramento e controle da utilização de atores privados no uso da violência no ambiente internacional<sup>4</sup>. Entretanto, ao observar os documentos da ONU relativos à regulamentação das EMPs, nota-se que a maioria se refere a preocupações relativas à apro-

---

4 O debate sobre a pertinência das EMPs pode ser acompanhado dentro da própria ONU. A Comissão de Direitos Humanos e a Assembléia Geral têm debatido sobre o tema desde a década de 80 (PERCY apud CHESTERMAN e LEHNARDT, 2009).

ximação do *status* dessas empresas com as atividades dos antigos mercenários<sup>5</sup>. À medida que as Empresas Militares Privadas são vistas como atores diferentes daqueles mercenários de outrora, aumenta o caráter de legitimidade com que são descritas. A diferenciação entre estes dois atores (EMPs e mercenários) afasta a possibilidade de proibição radical da contratação dessas empresas e institui um debate apenas sobre os necessários limites de regulação e controle do uso das EMPs.

Já a prática de contratação de EMPs pode ser encontrada em diversos órgãos das Nações Unidas. Quase a totalidade destas instâncias da ONU refere-se a atividades de segurança, assistência humanitária e Missões de Paz.

As unidades mais relevantes da ONU aplicáveis a este estudo são: o Secretariado, e especialmente o Departamento de Operações de Paz (DPKO), o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) e o Gabinete de Segurança da ONU (UNSECOORD) [...] Esta atividade é menos observada em alguns organismos, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Alto Comissariado para Refugiados (ACNUR), bem como o Programa Mundial pela Alimentação (WFP) (OSTENSEN, 2009, p.18, tradução livre)<sup>6</sup>.

A maioria desses órgãos, apesar de utilizar os serviços das EMPs, não possui uma posição formal sobre esta prática. A contratação dessas empresas acompanha as necessidades de cada instância sem que reflexões formais sejam produzidas sobre este tipo de parceria. A impressão que fica é de que o caráter idôneo dos objetivos perseguidos pelas diversas instâncias da ONU justifica a utilização de EMPs, quando necessário. Dessa forma, a atuação das Empresas Militares Privadas em Missões de Paz, segurança de pessoal e apoio logístico, dentre outros, seria tacitamente inquestionável, uma vez que não existem dúvidas sobre a necessidade do alcance de resultados eficientes na busca pela paz e pela estabilidade internacional, via ação das Nações Unidas.

---

5 Como exemplo da relação feita pelas Nações Unidas entre mercenarismo e EMPs, ver lista de documentos levantados pela Organização sobre legislações nacionais relativos ao controle e proibição de atividades militares privadas. No levantamento feito pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, EMPs e atividades mercenárias são elencadas como segmentos de um fenômeno com a mesma natureza. Ver United Nations Human Rights/National Legislation Survey.

6 The most relevant units of the UN organization to this study hence constitutes the Secretariat and especially the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), and Office of the United Nations Security Officer (UNSECOORD) [...] Less specific attention will be paid to some of the Programmes and Funds such as United Nations Development Program (UNDP), United Nations High-Commissioner for Refugees (UNHCR), and World Food Program (WFP)" (OSTENSEN, 2009. p.18).

## 5 EMPRESAS MILITARES PRIVADAS EM OPERAÇÕES DE PAZ

A utilização de Empresas Militares Privadas por atores internacionais remonta o período da Guerra Fria<sup>7</sup>. Nas Missões de Paz, são consideradas as participações diretas, ou indiretas, dessas empresas, pode-se afirmar que todas as missões já realizadas até hoje, após o fim da Guerra Fria, contaram com a participação de alguma EMP. Como o escopo de serviços oferecidos pelas Empresas Militares Privadas é vasto, também são abrangentes as atividades desenvolvidas em cada uma das PKOs. Realizando tarefas que vão deste o simples fornecimento de material rotineiro para as tropas regulares, até a ação direta no combate para proteger funcionários da organização, as EMPs sempre desempenharam um papel significativo no apoio às forças da ONU<sup>8</sup>.

Os motivos que levam as Nações Unidas à contratação de Empresas Militares Privadas são vários. Alguns desses motivos se localizam no ambiente externo às Nações Unidas, mais especificamente, no contexto internacional surgido no período Pós-Guerra Fria. Outras razões podem ser encontradas dentro da própria estrutura institucional da ONU na qual debilidades organizacionais reforçam a necessidade de contratação de atores privados.

A natureza multilateral das Operações de Paz da ONU implica uma série de fraquezas inerentes a estas, tais como as dificuldades referentes ao idioma, às incoerências nos treinamentos, à diferenças em equipamentos etc. Estas deficiências são, em certo sentido, consequências naturais dos princípios que regem o trabalho das Nações Unidas, a exemplo do princípio da “distribuição geográfica”, que considera preferível que uma missão de paz da ONU tenha pessoal de uma variedade de regiões do globo, na tentativa de evitar missões que representem apenas uma pequena esfera de países, podendo nesse aspecto, parecerem parciais. No entanto, alguns outros pontos fracos parecem ser menos genéricos (OSTENSEN, 2009, p.34, tradução livre)<sup>9</sup>.

As causas externas que levam a ONU a contratar EMPs já foram apontadas no início deste artigo e podem ser resumidas às características do ambiente inter-

---

7 Antes do fim da Guerra Fria, algumas EMPs já atuavam no cenário internacional como a participação da Dyncorp nas Guerras da Coreia e do Vietnã; a atuação da Vinnell, nos anos 70, treinando forças sauditas e a participação da Southern Air Transport no caso Irã-Contras (ISENBERG, 2009).

8 Segundo estudo realizado por Ostensen (2009), a maior parte dos serviços prestados pelas EMPs, em Missões de Paz da ONU, refere-se à logística e suporte, sendo seguida por segurança e trabalho de especialistas em diversas áreas.

9 The multilateral nature of UN peacekeeping implies a range of inherent weaknesses such as language difficulties, incoherent training, differences in equipment etc. These weaknesses are to a certain degree natural consequences of the principles under which the UN works, e.g. the principle of ‘geographic distribution’, meaning preferably a UN peacekeeping force should contain personnel from a variety of regions of the world to avoid missions from representing only a small and hence biased sphere of countries. However, other weaknesses appear less generic (OSTENSEN, 2009, p. 34).

nacional, encontrado logo após o fim da Guerra Fria<sup>10</sup>. Em relação às deficiências estruturais das Nações Unidas, podem ser apontados três fatores que induzem à contratação de EMPs: dificuldade de se encontrar soldados treinados militarmente para agir em PKOs; ausência de vontade política por parte dos Estados e dificuldade em garantir mobilizações rápidas. Cada um destes itens pode ser destrinchado em vários outros desafios.

Em relação à dificuldade de se encontrar soldados treinados para ação em PKOs, podem ser assinalados três desafios relativos a esse tópico: falta de preparo militar das tropas fornecidas pelos principais países que compõem as forças internacionais da ONU em PKOs, ausência de uma cultura cosmopolita por parte destas tropas de capacetes azuis e dificuldade de comunicação destas tropas, uma vez que a língua oficial das Missões de Paz é o inglês. Em relação ao primeiro item, deve-se notar que os principais Estados que fornecem soldados para PKOs são países ainda em desenvolvimento, com restrições financeiras para suas forças armadas e uma lógica de cooptação para o serviço militar que não privilegia os mais preparados para assumir os cargos disponíveis. O baixo nível de treinamento sistemático, a ausência de um contato com armas que utilizam tecnologia de ponta e a deficiência de preparo estratégico e de processamento de informações militares levam a maior parte dos capacetes azuis a terem um desempenho aquém daquele necessário para o pleno exercício de suas funções. O próprio fato de os países que fornecem quadros para as PKOs não possuírem o inglês como língua corrente dificulta a comunicação entre os soldados fazendo com que comandos simples entre os militares sejam carentes da devida compreensão.

A ausência de vontade política dos Estados é outro fator que deve ser levado em consideração na análise do provimento de capacetes azuis por parte de potenciais Estados colaboradores de PKOs. Desde os fracassos das Missões na Somália, Ruanda e Bósnia, na primeira metade da década de 90, foi sendo construída uma resistência política por parte dos Estados em fornecer nacionais para ação em conflitos aparentemente sem relação com o Estado provedor. A decisão de enviar pessoal para compor as forças da ONU passa, necessariamente, pelo cálculo político dos governos dos países fornecedores de tropas. A falta de apoio da população pode ser, portanto, variável crucial para que países potencialmente aptos a formarem o contingente das PKOs desistam da empreitada, receosos de que os custos políticos da participação não sejam compensatórios.

---

10 Outros fatores externos podem ser ainda levantados como, por exemplo, o esforço que as grandes empresas têm feito nos últimos anos para melhorar a própria imagem através de códigos de conduta padronizados e propaganda institucional. Exemplo disto é a criação do site International Stability Operations Association (ISOA). Disponível em: <[www.stability-operations.org/](http://www.stability-operations.org/)>. (OSTENSEN, 2009).



Por fim, a dificuldade em se mobilizar, treinar, organizar e transportar contingentes militares prontos para a ação em regiões de conflitos, ou de catástrofes humanitárias, faz com que entre a decisão de envio de uma PKO e seu pronto estabelecimento na região em questão, passem-se meses até que a mesma tenha início. Em casos de maior gravidade como, por exemplo, na iminência de um genocídio, esta demora pode significar a perda de milhares de vidas da população do local.

Estes três fatores, em conjunto, representam um contexto no qual deficiências internas à estrutura e logística da ONU contribuem para o fracasso ou limitação da eficiência da ONU na instauração e administração de PKOs.

## **6 OS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS E OS OBJETIVOS DAS OPERAÇÕES DE PAZ (PEACEKEEPING OPERATIONS)**

Ao levar em consideração as atividades propostas pelas PKOs, administradas pela ONU, e os serviços oferecidos pelas EMPs, nota-se uma coincidência de funções na maioria das atividades descritas em cada uma das instâncias. Dentre as possíveis tarefas desenvolvidas pelas EMPs destacam-se algumas, presentes na maior parte das Missões de Paz dos últimos anos como, por exemplo, treinamento de pessoal, segurança das pessoas envolvidas na operação e suporte logístico.

A despeito dos princípios tradicionais das Operações de Paz da ONU, que estipulam que os capacetes azuis não devem realizar qualquer tipo de ação relacionada ao combate ou ao apoio dos mesmos, desde o fim da Guerra Fria tais missões têm sido utilizadas com objetivo de treinar e/ou reciclar unidades militares dos contingentes nacionais; garantir a segurança de infraestruturas vitais; proteger comboios de ajuda, bem como fornecer segurança dos agentes responsáveis pela entrega de auxílio humanitário; ajudar na desmontagem de minas terrestres e evitar infiltrações de vários tipos. Todas essas funções parecem ser semelhantes a uma série de atividades realizadas por EMPs na última década, incluindo o desenvolvimento de forças de treinamento, segurança de instalações e de agentes-chave, bem como na prevenção de infiltrações diversas. Isto sugere que EMPs têm capacidade para realizar pelo menos algumas das funções desempenhadas nas operações de paz no contexto do Pós-Guerra Fria (BURES, 2008, p.7, tradução livre).

É claro, porém, que somente o fato de haver coincidência de atividades entre EMPs e PKOs não permite concluir que a contratação das Empresas Militares Privadas seja a melhor opção para as Nações Unidas. Devem ser levados, também, em consideração os custos que cada uma dessas alternativas representa, bem como o grau de eficiência que supostamente cada uma destas duas

opções parece oferecer. Somente o fato de haver semelhanças entre as atividades de PKOs e serviços oferecidos por EMPs não é suficiente para justificar o emprego dessas pelas Nações Unidas. Outra questão que deve ser levantada é sobre a possibilidade de complementaridade entre ambas as opções. Uma hipótese a ser trabalhada é se o afazer conjunto entre capacetes azuis e funcionários de Empresas Militares Privadas resultaria na melhor combinação possível no cálculo do custo e eficiência das PKOs. Para que esta possibilidade seja verificada, porém, deve-se fazer um levantamento dos prós e contras da utilização de EMPs em PKOs em relação a cada uma das dificuldades apontadas na concretização destas missões.

## **7 VIABILIDADE DA PRESENÇA DE DAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS EM OPERAÇÕES DE PAZ (PEACEKEEPING OPERATIONS)**

O aumento do número de Empresas Militares Privadas após o fim da Guerra Fria provocou uma série de debates sobre a pertinência da contratação de atores privados por parte de Estados. Várias correntes surgiram acompanhando o crescimento deste fenômeno. Alguns críticos pregam a extinção total das EMPs ou, pelo menos, a proibição radical de contratação das mesmas pelos Estados. Outros, menos radicais, defendem apenas um maior controle das EMPs pelos Estados que as contratam.

Independente da posição dos autores que analisam o papel das Empresas Militares Privadas, um ponto tornou-se consensual: é possível listar tanto aspectos positivos, quanto negativos, na utilização destas empresas. Em relação à contratação das mesmas para atuação em Missões de Paz, a lógica não é diferente. Ao mesmo tempo em que EMPs ajudam em uma melhor *performance* por parte da ONU, e essas podem ser consideradas uma ameaça ao sucesso das PKOs.

## **8 PONTOS POSITIVOS NA UTILIZAÇÃO DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS EM OPERAÇÕES DE PAZ (PEACEKEEPING OPERATIONS)**

A contratação de EMPs para atuação em Missões de Paz da ONU envolve vantagens e desvantagens. Dentre os pontos positivos apontados para a contratação destas empresas estão: bom treinamento dos funcionários das EMPs; capacidade das EMPs em fazer operações cirúrgicas; visão cosmopolita do contingente oferecido; baixo custo político das contratações; capacidade de mobilização rápida; imagem de imparcialidade perante conflitos e menor custo financeiro se comparado à utilização de exércitos regulares.

Como descrito anteriormente, as EMPs não trabalham com quadros fixos de pessoal. Os funcionários destas empresas são cooptados em diversas partes do

mundo de acordo com a disponibilidade e a necessidade do momento. A maior parte desses funcionários é oriunda das Forças Armadas dos seus países de origem, o que permite durante a seleção dos mesmos por parte das empresas, escolher entre aqueles com melhor treinamento e maior tempo de experiência.

A estrutura das EMPs prima pelo fornecimento de profissionais em número reduzido, mas com um bom grau de conhecimento das suas atividades. Possuindo uma organização limitada em número de pessoas passível de serem mobilizadas, mas com bom domínio das suas respectivas áreas, as EMPs podem e devem ser utilizadas para operações de caráter cirúrgico.

Neste caso, a EMP deveria ser contratada para prover o tão necessário fôlego para Operações de Paz. Apesar de menores em número que o resto da operação, elas ofereceriam para as sempre pouco equipadas e pouco motivadas forças de *peacekeeping* o suporte de seu sofisticado talento militar (SINGER, 2008, p. 184-185, tradução livre)<sup>11</sup>.

Sem capacidade suficiente para assumir por completo missões de grandes dimensões, estas empresas tem historicamente mostrado ser uma boa opção no suporte às tropas regulares. Agindo apenas em contextos específicos e com objetivos bem delimitados, as EMPs mostram possuir um alto grau de eficiência no alcance de metas bem definidas e localizadas no tempo.

Outro fator que se deve levar em consideração refere-se à visão cosmopolita dos funcionários das EMPs. Como assinalado anteriormente, uma das dificuldades encontradas pela ONU em Missões de Paz está na ausência de uma formação mais cosmopolita dos capacetes azuis. Essa falta de abertura a culturas diferentes acaba gerando problemas na relação entre as tropas da ONU e a população local em regiões de conflito. Como os funcionários das EMPs são cooptados em toda parte do mundo, o grau de visão cosmopolita desses empregados se situa acima da média encontrada nas tropas a serviço da ONU.

O impacto político da perda de nacionais em Missões de Paz também pode ser relativizado através da utilização de EMPs. Desde o fracasso de missões ocorridas no início da década de 90, a população de países com atividades em PKOs tem sido mais relutante e cuidadosa no apoio a esse tipo de empreitada. A contratação de EMPs representa, também, uma relativização desse custo político. A morte de funcionários de EMPs (geralmente de cidadanias não coincidentes com o país que as contrata) gera um custo político para os governos bem menor se comparado à morte de cidadãos nacionais<sup>12</sup>. Uma vez que os funcionários de EMPs estão em

---

11 In this case, the PMF would be hired to provide the much needed “teeth” for peace operations. Although smaller in number than the rest of the operation, they would offer often underequipped and poorly motivated peacekeeping forces the backing of their sophisticated military talent (SINGER, 2008, pp. 184/185).

12 De acordo com Ostensen (2009), tem havido, nos últimos anos, um aumento no número de mortes de indivíduos a serviço da ONU se comparado à década de 90.

locais de conflito por vontade própria, motivados mais por ganhos financeiros que por ideais, o risco a que se submetem costuma ser temporizado, uma vez que a decisão final de servir aos Estados foi tomada por livre e espontânea vontade dos mesmos.

Outro problema enfrentado pelas PKOs é a incapacidade da ONU em mobilizar tropas de forma rápida e eficiente. A própria estrutura da organização impede que capacetes azuis sejam treinados e cooptados de forma rápida mesmo em situações em que o tempo é crucial para evitar a escalada de conflitos ou garantir a sobrevivência dos indivíduos. Como já discutido, o tempo entre a aprovação de uma PKO e seu completo estabelecimento na região em questão costuma se arrastar por meses até que o processo se inicie de forma concreta. A opção por EMPs pode ser uma alternativa ao problema. Logo após a aprovação de uma Missão de Paz por parte do Conselho de Segurança, a ONU poderia enviar funcionários de Empresas Militares Privadas para o local do conflito até que capacetes azuis tenham tempo suficiente para assumirem a missão. O caráter emergencial de algumas situações pode ser contemplado se as EMPs forem contratadas no momento certo, para atividades condizentes com suas estruturas.

Uma das exigências descritas na Terceira Geração<sup>13</sup> de PKOs refere-se à necessidade de imparcialidade dos países encarregados de participarem destas Missões. Uma vez que EMPs estão a serviço das Nações Unidas e não de um país em específico, fica fácil concluir que a legitimidade dos funcionários dessas empresas aumenta quando se pensa em posicionamentos não interessados. Se as EMPs são contratadas e pagas pelas Nações Unidas, a possibilidade das mesmas agirem em nome de um ator nacional específico cai consideravelmente.

Por fim, deve-se, também, levar em consideração que o emprego de EMPs é uma alternativa relativamente mais barata, em termos estritamente financeiros, se comparada à utilização de tropas regulares. Apesar de os salários dos funcionários de Empresas Militares Privadas serem quase três vezes maiores que os de soldados regulares, a ausência de obrigações indiretas e benefícios sociais para estes empregados acabam por compensar a diferença de remuneração. Como funcionários de EMPs recebem apenas durante o tempo em que estão em atividade e prescindem de ajudas relativas ao seguro saúde, moradia, soldo regular (mesmo em épocas de

---

13 De acordo com Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2005), a Primeira Geração de PKOs (1948- 1987) esteve sobre forte influência da Guerra Fria, atuou principalmente em contextos de conflitos interestatais e foi composta predominantemente por militares. A Segunda Geração de PKOs (1988-1994), iniciada principalmente em detrimento do conflito bipolar, caracterizou-se pela inclusão de novos temas – desenvolvimento econômico, direitos humanos e democracia, por exemplo – e de novos atores – agentes civis, policiais, etc. – na execução das Missões de Paz. A Terceira Geração de PKOs é característica do período pós-1994 e diferencia-se das demais pela robustez dos mandatos referentes ao uso da força e ao consenso entre as partes para a execução da intervenção, buscando a imparcialidade e a observação dos termos definidos pelo Capítulo VII da Carta da ONU.

paz) e aposentadoria, os recursos despendidos com a contratação desses apresentam-se como uma boa opção no cálculo custo/benefício<sup>14</sup>.

### **PONTOS NEGATIVOS NA UTILIZAÇÃO DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS EM OPERAÇÕES DE PAZ (PEACEKEEPING OPERATIONS)**

Alguns pontos negativos devem também ser apontados no processo de contratação de EMPs pela ONU. Entre eles: a dificuldade em se punir funcionários de EMPs por mau comportamento, como a violação dos Direitos Humanos; o perigo de EMPs agirem apenas pelo dinheiro, não priorizando os objetivos das PKOs; a ausência de hierarquia formal entre funcionários de EMPs e entre estes funcionários e os capacetes azuis; a possibilidade de insatisfação das tropas regulares em relação à diferença salarial entre funcionários de EMPs e soldados regulares a serviço das missões; a possibilidade de se criar dependência em relação aos serviços prestados por essas empresas e perigo de vazamento de informações confidenciais para atores não estatais.

A situação jurídica de funcionários de EMPs é sempre dúbia fazendo com que instâncias internacionais tenham dificuldade em julgar e punir os mesmos quando ocorrem denúncias de má conduta no decorrer das suas atividades. Em primeiro lugar, esses funcionários não podem ser considerados cidadãos comuns em atividades cotidianas. O fato de operarem em um cenário de guerra faz com que os mesmos não possam ser julgados pelas leis civis ordinárias dos Estados, uma vez que seus *status* de combatente (ou de suporte a soldados em ação) os diferenciam de um cidadão qualquer. Por outro lado, eles também não podem ser punidos pelos códigos militares, pois são civis que não se encaixam na definição de soldado regular. Isso acaba criando um limbo jurídico no qual qualquer tentativa de punição de funcionários de EMPs seja fadada ao fracasso devido a esta indefinição formal<sup>15</sup>.

Outro aspecto negativo se refere à possibilidade de os funcionários de Empresas Militares Privadas agirem tendo em vista apenas o ganho financeiro, deixando de lado os objetivos principais da missão em que atuam. As regiões onde se estabelecem PKOs são notoriamente zonas de alta periculosidade o que coloca em risco a segurança dos indivíduos que trabalham para a ONU. O medo em torno des-

---

14 Segundo estudos recentes, um funcionário de EMP ganha, em média, três vezes mais que um soldado regular. Entretanto, se for levado em consideração os benefícios indiretos recebidos pelos soldados regulares, o salário de ambos se equivalem chegando a cerca de 100.000 dólares por ano. Para ver trabalhos completos sobre o assunto: ISENBERG, 2009.

15 Funcionários de EMPs não se encaixam nem na categoria de soldados regulares – portanto, não podem ser processados e punidos pelos códigos militares tradicionais -, nem na definição de mercenários feita pela Convenção de Genebra. Alguns Estados, como a África do Sul, já tentaram criar limitações jurídicas internas à ação destas empresas, mas sem muito sucesso. Quando novas leis restritivas de suas atividades são criadas no país onde estas empresas têm sede, geralmente, as mesmas se mudam para outros países com maior tolerância em relação às ações das mesmas (SINGER, 2008).

ta situação se refere à possibilidade dos funcionários de EMPs deixarem de cumprir com suas obrigações quando o risco às suas vidas aumentar de forma significativa. Se o lucro é o objetivo principal dos contratados pelas Empresas Militares Privadas, não haveria garantias suficientes de que os esses se comportem da forma prevista pela ONU em situações de perigo iminente<sup>16</sup>.

Deve-se levar em consideração, também, a ausência de hierarquia formal entre os funcionários de EMPs e entre estes e os capacetes azuis. Como a cooptação e contratação desses funcionários acontece de maneira esporádica e em diversas partes do mundo, é comum que, em algumas situações, haja grupos de funcionários trabalhando em conjunto, mas com diferentes patentes em seus exércitos de origem. Assim, a obediência a comandos e disciplina ficaria ameaçada, uma vez que a hierarquia de patentes entre os funcionários de EMPs não é mantida quando os mesmos ingressam na iniciativa privada. Não somente há o perigo de falta de comando eficiente entre os empregados das EMPs como, também, entre estes e os capacetes azuis. Justamente por não se inserirem na hierarquia de comando das tropas em ação em momento anterior à sua contratação, nada garante que o funcionário de uma EMP irá obedecer as ordens dadas pelo comando oficial da operação.

Apesar do investimento em EMPs significar, na maioria das vezes, uma economia indireta de gastos, não se pode ignorar que, no curto prazo, a diferença salarial entre os empregados de EMPs e capacetes azuis possa gerar insatisfação por parte desses últimos. A convivência diária com civis que realizam trabalhos semelhantes ao desempenhado pelos capacetes azuis e o fato de os riscos serem os mesmos para ambas as partes podem gerar um sentimento de injustiça no soldado regular, uma vez que a percepção imediata é a de que todos trabalham da mesma forma e se expõem a perigos na mesma intensidade<sup>17</sup>.

A possibilidade de dependência da ONU em relação às EMPs também deve ser levada em consideração. O cálculo a ser feito ao se pensar na contratação de EMPs não pode ser restringido ao gasto imediato e eficiência das ações. Mesmo

---

16 Vários autores, entretanto, discordam desta afirmação. Se analisarmos os motivos que levam soldados regulares a se candidatarem para trabalhar em Operações de Paz, veremos que um dos motivos para o mesmo é a possibilidade de aumentar seus ganhos durante o tempo em que estiver servindo a ONU. O contrário também acontece. Nem sempre os funcionários contratados pelas EMPs aceitam o trabalho somente por questões econômicas. O gosto pela atividade e desejo de continuar trabalhando na área, fazem parte dos motivos que levam estas pessoas procurarem a iniciativa privada (SINGER, 2008; AVANT, 2008).

17 Na verdade, funcionários de EMPs em zonas de conflito costumam correr mais perigos que os soldados regulares. Como as empresas contratadas não têm obrigação de seguir as normas de segurança estabelecidas pelas Forças Armadas do local, é comum que os automóveis utilizados pelas EMPs, bem como a exigência de procedimentos para aumentar a segurança dos funcionários, estejam aquém do padrão de segurança exigido pelas forças regulares locais.

que a ação de Empresas Militares Privadas consiga solucionar o problema de imediato, a necessidade de manutenção das mesmas na zona de atuação pode encarecer o custo inicial do investimento. Dependendo do contexto, Empresas Militares Privadas conseguem garantir a paz e a segurança local, mas sua presença torna-se imprescindível após o conflito, uma vez que a manutenção da ordem necessite da presença constante de funcionários destas EMPs<sup>18</sup>.

Por fim, deve-se deter na possibilidade de vazamento de informações confidenciais para a iniciativa privada. Como visto no início deste artigo, alguns dos serviços prestados pelas EMPs referem-se ao levantamento e processamento de informações. Considere-se que parte destas informações é confidencial, tem-se de admitir que existe a possibilidade de dados sigilosos pararem nas mãos de agentes não estatais. A contratação de funcionários de EMPs para lidar com levantamento e análise de informações, deve, portanto, ser acompanhada de cuidados redobrados, uma vez que a garantia de sigilo de determinados dados pode ser crucial para o sucesso das PKOs.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A utilização de Empresas Militares Privadas em Missões de Paz, pelas Nações Unidas, é uma realidade desde o fim da Guerra Fria. Apesar das diversas críticas feitas à contratação destas empresas pela ONU, não se pode negar que as EMPs são responsáveis por boa parte das atividades desenvolvidas em PKOs sendo, inclusive, já consideradas como parceiras de praxe neste tipo de operação. Mesmo não possuindo uma posição formal sobre a contratação das EMPs, as Nações Unidas utilizam cada vez mais deste recurso como forma de garantir a segurança e efetividade das PKOs.

Vários aspectos positivos podem ser apontados na contratação destas empresas. O fato das mesmas possuírem funcionários cosmopolitas e bem treinados eleva o nível das tropas e a facilidade das EMPs fazerem operações cirúrgicas e de mobilizarem-se de forma rápida. O baixo custo financeiro (se contado despesas indiretas com exércitos regulares), a maior complacência com perdas quando se trata da morte de funcionários de EMPs e a imagem de imparcialidade passada por estas empresas fecham a série de vantagens da contratação das mesmas.

Também podem ser apontados aspectos negativos nesse tipo de prática. A dificuldade de se punir funcionários de EMPs devido ao vácuo jurídico dos seus

---

18 Exemplo desta situação pode ser vista no envolvimento da Executive Outcomes em Serra Leoa. Em 1997, o então presidente Kabbah encerrou prematuramente um contrato existente com a empresa citada. Isto gerou, logo em seguida, desordem no país com tentativas de golpes de Estado e caos social. Sem conseguir contar com forças da ONU, o presidente Kabbah precisou contratar outra EMP (Sandline International) para conseguir se reestabelecer no poder (SINGER, 2008, pp. 114/115).

*status*; a falta de hierarquia formal entre os funcionários e entre estes e os capacetes azuis; o fato dos funcionários de EMPs ganharem, em média, três vezes mais que os capacetes azuis; a possibilidade de se gerar dependência em relação a estas empresas; o risco dos seus funcionários trabalharem apenas por recompensa financeira e a possibilidade de vazamento de informações confidenciais depõem contra a contratação de EMPs.

Entretanto, ao se levar tudo em consideração, fica claro que a solução para esse tipo de prática não está na proibição radical da participação das EMPs em PKOs, e, sim, em uma maior regulação sobre elas, aumentando o controle da ONU sobre as mesmas. O maior controle da contratação de EMPs nas Missões de Paz seria suficiente, portanto, para amenizar os pontos negativos de tais contratações aqui apresentados. A sistematização das informações relativas às EMPs, contratadas pelas Nações Unidas, e uma maior clareza dos critérios empregados para a utilização dessas empresas seriam bem-vindos no cenário atual.

Se a presença de EMPs em PKOs, hoje, é inevitável, deve-se, pelo menos, possuir maior clareza sobre suas atividades para que o debate sobre a utilização dessas seja pautado por informações mais precisas e transparentes.

## REFERÊNCIAS

AVANT, D. *The market for force: the consequences of privatizing security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

BERDAL, M.; ECONOMIDES. *United Nations Interventionism: 1991-2004*. Cambridge: Cambridge, 2007.

BURES, O. *Private military companies: a second best peacekeeping option?* Paper apresentado na 49<sup>th</sup> ISA, São Francisco, 2008.

CARAFANO, J. *Private sector, public wars: contractors in combat – Afghanistan, Iraq, and Future Conflicts*. Westport: Praeger Security International, 2008.

CHESTERMAN, S.; LEHNARDT. *From mercenaries to market: The rise and regulation of private military companies*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

DROHAN, M. *Making a killing: how corporations use armed force to do business*. Guilfor: The Lyons Press, 2004.

ISENBERG, D. *Shadow force: private security contractors in iraq*. Westport: Praeger Security International, 2009.



KALDOR, M. *New and old wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2007.

LANNING, M. L. *Mercenaries: soldiers of fortune, from ancient greece to today's private military companies*. New York: Presidio Press, 2005.

MACQUEEN, N. *Peacekeeping and the international system*. London and New York: Routledge, 2006.

OSTENSEN, A. G. *Outsourcing peace? The United Nations' Use of Private Security and Military Companies*. Saarbrücken: VDM Verlag, 2009.

RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T.; MIAL, H. *Contemporary conflict resolution*. Cambridge: Polity Press, 2005.

SCAHILL, J. *Blackwater: the rise of the world's most powerful mercenary army*. New York: Nation Books, 2007.

SINGER, P. W. *Corporate warriors: the rise of the privatized military industry*. London: Cornell University Press, 2008.

THOMSON, J. *Mercenaries, pirates, sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

UESSELER, R. *Guerra como prestação de serviços: a destruição das democracias pelas empresas militares privadas*. São Paulo: Estação Liberdade, 2008.

WEBER, C. *Simulating sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WELSH, J. M. (ed). *Humanitarian intervention and international relations*. Oxford: Oxford Press, 2006.