

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC EDUARDO TAVARES SANTOS

GERENCIAMENTO DO RISCO LEGAL NAS OPERAÇÕES MILITARES:
assassinatos seletivos por Aeronaves Remotamente Pilotadas estadunidenses no Paquistão

Rio de Janeiro

2019

CC EDUARDO TAVARES SANTOS

GERENCIAMENTO DO RISCO LEGAL NAS OPERAÇÕES MILITARES:
assassinatos seletivos por Aeronaves Remotamente Pilotadas estadunidenses no Paquistão

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Bruno Pereira da Cunha

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo em minha vida, inclusive pela oportunidade de ampliar meu conhecimento ao longo da pesquisa aqui apresentada.

À minha esposa e aos nossos filhos, pelo carinho, paciência diária, e colaboração ao me concederem um ambiente propício aos estudos que culminaram neste trabalho.

Aos meus pais, pelos seus exemplos e investimento na minha formação intelectual desde a mais tenra idade.

Aos meus companheiros de turma, em especial ao CC (FN) Gustavo Soares Gomes, por sua colaboração cordial e altruísta na cessão de fontes de pesquisa que me permitiram encontrar algumas referências aqui utilizadas.

Por fim, agradeço aos meus orientadores CF Bruno Pereira da Cunha e CC Leonardo Gomes Barros e ao amigo CF Leonardo Braga Martins pelas sugestões de aprimoramentos e incentivos à realização deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realizar uma pesquisa exploratória sobre o gerenciamento dos riscos legais na condução de operações de assassinatos seletivos estadunidenses realizadas por meio de Aeronaves Remotamente Pilotadas no Paquistão após os ataques terroristas de 11/09/2001. Para atingir o propósito foi empregada a metodologia de gerenciamento de riscos prevista na ABNT NBR ISO 31000 e a técnica *Bow Tie* para análise de riscos, apresentada na ABNT NBR ISO/IEC 31010. Fixando-se no risco da contestação legal desse método disruptivo de combate por atores internacionais estatais e não estatais, identificaram-se causas e consequências, bem como medidas de controle, sob a ótica dos Estados Unidos da América, que lhes têm permitido empregar esse método de ataque até os dias atuais sem, contudo, encerrarem o debate sobre o assunto.

Palavras-chave: Gerenciamento de riscos; Aeronaves Remotamente Pilotadas; assassinatos seletivos; guerra ao terror.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ABNT – | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| ARP – | Aeronaves Remotamente Pilotadas |
| AUMF – | <i>Authorization for Use of Military Force</i> |
| CICV – | Comitê Internacional da Cruz Vermelha |
| CIDOC – | Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas |
| CIJ – | Corte Internacional de Justiça |
| CJCSM – | <i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff Manual</i> |
| DICA – | Direito Internacional para os Conflitos Armados |
| DIDH – | Direito Internacional dos Direitos Humanos |
| DIH – | Direito Internacional Humanitário |
| DIS – | <i>Draft of International Standard</i> |
| EUA – | Estados Unidos da América |
| FATA – | <i>Federally Administered Tribal Areas</i> |
| GGT – | Guerra global ao terror |
| IEC – | <i>International Electrotechnical Commission</i> |
| ISO – | <i>International Organization for Standardization</i> |
| LOAC – | <i>Law of Armed Conflicts</i> |
| NBR – | Norma brasileira |
| ONG – | Organizações não governamentais |
| OTAN – | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PIDCP – | Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos |
| RPV – | <i>Remotely Piloted Vehicles</i> |
| TC – | <i>Technical Committee</i> |
| UAV – | <i>Unmanned Aerial Vehicles</i> |
| VANT – | Veículo Aéreo Não Tripulado |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 | METODOLOGIA | 10 |
| 3 | ASSASSINATOS SELETIVOS NO PAQUISTÃO | 17 |
| 4 | ANÁLISE QUALITATIVA DE RISCO PELA TÉCNICA <i>BOW TIE</i> | 24 |
| 4.1 | Identificação do risco | 24 |
| 4.2 | Análise do risco | 26 |
| 4.2.1 | As tipologias aplicáveis aos conflitos armados | 28 |
| 4.2.2 | A regulamentação para emprego de Aeronaves Remotamente Pilotadas | 32 |
| 4.2.3 | Os princípios do Direito Internacional Humanitário | 34 |
| 4.2.4 | Julgamento justo e os assassinatos seletivos | 42 |
| 4.2.5 | A questão da soberania do Paquistão | 44 |
| 4.2.6 | <i>Lawfare</i> como medida de controle | 46 |
| 5 | CONCLUSÃO | 50 |
| | REFERÊNCIAS | 53 |
| | APÊNDICES | 58 |
| | ANEXOS | 60 |

1 INTRODUÇÃO

O uso de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP) pelo governo dos Estados Unidos da América (EUA) nos assassinatos seletivos realizados no Paquistão após os atentados terroristas ocorridos em 11/09/2001 tem provocado um turbilhão de questionamentos em relação a sua legalidade e legitimidade.

Em decorrência disso, alguns posicionamentos oficiais sobre a legalidade do uso de ARP como plataforma de armas por parte do governo estadunidense, bem como de outros organismos internacionais, têm feito com que a maioria dos analistas legais e de direitos humanos reconheça os benefícios potenciais dessa tecnologia em minimizar acidentes indesejados ou danos pessoais e materiais.

Contudo, tais posicionamentos têm sido pouco frequentes, fazendo com que, mesmo aqueles que acreditam que o uso de ARP pelo governo dos EUA esteja ajustado para aderir à legislação que lhe seja aplicável, preocupem-se com outros Estados ou grupos não estatais que possam usar esse silêncio sobre questões jurídicas fundamentais como justificativa para que os EUA se esquivem da transparência sobre sua prática ou mesmo desrespeitem a lei abertamente.

Acadêmicos e especialistas discordam significativamente sobre essas abordagens, mas têm feito surgir um conjunto central de questões que têm emergido como um assunto compartilhado por indivíduos de diferentes ideologias.

Alguns analistas argumentam que a posição do governo estadunidense confirma a relevância do Direito Internacional Humanitário (DIH)¹, mas que isso, por si só, não eliminaria diversas ambiguidades jurídicas que deixam aquele governo vulnerável a questionamentos sobre a sinceridade de seu compromisso com o estado de direito. Conseqüentemente, presume-se que isso poderia criar uma jurisprudência que enfraqueceria a

¹ O DIH também é conhecido como DICA (Direito Internacional para os Conflitos Armados), LOAC (*Law of Armed Conflicts*) ou, ainda, *jus in bello* (Direito na guerra).

capacidade do Direito Internacional de impor restrições ao uso dessa prática em outras ocasiões.

Assim, nossa pesquisa tomou como ponto de partida as políticas de emprego de ARP pelos EUA nas operações de assassinatos seletivos no Paquistão. Porém, a dificuldade na obtenção desses dados nos levou a supor que isso poderia ser uma forma do governo dos EUA minarem a robustez do debate sobre as questões do direito humanitário, limitando, assim, a análise jurídica desse método de ataque. Essa hipótese nos levou a buscar conhecimentos sobre a prática de *lawfare*² e se os EUA poderiam estar empregando este recurso na mitigação do risco de questionamento legal sobre o uso de ARP para realizarem os ataques em questão.

Da mesma forma, buscamos identificar quais seriam as principais controvérsias apresentadas nesse debate e quais as justificativas dadas pelo governo dos EUA ao longo do tempo para tentar resolvê-las ou, ao menos, reduzir seus efeitos.

Ao longo da pesquisa percebemos que o emprego de ARP pelos EUA contra células supostamente terroristas estava se tornando mais frequente ao longo do tempo, o que aumentou os debates sobre sua legalidade e legitimidade. Todavia, por causa dessas discussões, das percepções das instituições relacionadas à segurança e defesa estadunidenses e internacionais, bem como do arrefecimento da guerra contra o terror no Paquistão após a segunda década deste milênio, esses ataques por ARP tornaram-se menos frequentes. Ainda que possam ter sido diversas as causas dessa redução, é certo que houve um gerenciamento dos riscos identificados pelo governo dos EUA que levaram a tomada dessa decisão.

Voltando à questão da carência de informações específicas que aprimorassem nossa análise, concentramo-nos num esforço intelectual para identificação das principais causas e consequências dos debates supracitados, bem como tentamos reproduzir o que

² Cf. 4.2.6 deste trabalho.

poderíamos supor ser parte do processo de gerenciamento de riscos estadunidenses no nível operacional associado à esta questão.

Tratou-se, portanto, de uma pesquisa exploratória, uma vez que buscamos tratar de um assunto relativamente novo, onde os estudos no ambiente acadêmico são ainda incipientes. Conseqüentemente, nosso propósito foi proporcionar maior familiaridade com o tema, buscando torná-lo mais explícito, constituindo a hipótese de que a magnitude do risco associado ao cerceamento das operações de assassinatos seletivos por ARP no Paquistão por razões legais poderia reduzir significativamente a eficiência e a eficácia estadunidense em combater o terrorismo internacionalmente e que, portanto, algum processo de gerenciamento de riscos deveria ser realizado de forma a não inviabilizar tais operações.

Para atingir tal propósito, buscamos identificar qual seria a categorização mais adequada para nossa análise, sendo escolhida a de gerenciamento de riscos legais. Contudo, essa categoria não possui, ainda, uma metodologia própria de análise consagrada, o que nos levou a buscar na norma ABNT NBR ISO 31000 uma forma de realizarmos uma abordagem qualitativa do risco identificado. Dentro desta metodologia, usamos a técnica *Bow Tie*, esta última prevista na norma ABNT NBR ISO/IEC 31010, conforme detalhado no capítulo dois deste trabalho.

De acordo com a metodologia acima mencionada, iniciamos o processo de gerenciamento do risco legal entendendo o contexto em que ocorreram os assassinatos seletivos no Paquistão, o que se desenvolveu no capítulo seguinte à exposição do método utilizado.

E, finalmente, no capítulo quatro utilizamos a técnica *Bow Tie* para apresentarmos as causas, conseqüências e métodos de controle associados ao risco identificado.

Cabe esclarecermos que buscamos realizar esta pesquisa sob a ótica

estadunidense, de forma a visualizarmos o gerenciamento realizado por aquele que seria o proprietário do risco em questão.

Destacamos também que a escolha da terminologia "Aeronaves Remotamente Pilotadas" (ARP)³ para este trabalho deveu-se ao fato de que, no âmbito militar, usamos o termo "drones" normalmente para designar alvos utilizados em exercícios de tiro ou aferição de sensores, ou mesmo para outros equipamentos militarizados robotizados⁴ que substituem outros recursos, especialmente humanos, de maior valor em situações de risco. Sob a ótica civil, "drones" designam também instrumentos robotizados de aplicações variadas. Já a terminologia "Veículos Aéreos Não Tripulados" (VANT)⁵ também largamente empregada na literatura especializada, poderia nos transmitir a ideia de que aquelas aeronaves não estariam sendo pilotadas, o que não é verdadeiro.

A despeito da busca por uma teoria de risco que pudesse contribuir para o propósito dessa pesquisa, percebemos que muitos estudiosos elaboraram suas teorias com o foco na percepção do risco pela sociedade, mas sua aplicação em relação ao gerenciamento dos riscos legais aqui apresentados não seria apropriada. Já a Teoria de Frédéric Gros sobre os "estados de violência" foi aplicada parcialmente na análise do contexto, apesar de não se relacionar diretamente ao gerenciamento de riscos, o que também limitou o seu emprego.

Face ao exposto, apresentaremos no capítulo a seguir a metodologia empregada ao longo deste trabalho.

³ Também conhecidas como "*Remotely Piloted Vehicles*" (RPV) na língua inglesa.

⁴ Os veículos submarinos de operação remota, ou *Remotely Operated Underwater Vehicles* (ROV), são exemplos de drones usados em operações submarinas, por exemplo.

⁵ Estes equipamentos são conhecidos como "*Unmanned Aerial Vehicles*" (UAV) na língua inglesa.

2 METODOLOGIA

Qualquer atividade envolve riscos. Ela pode ser malsucedida, não conseguir atender plenamente o seu propósito ou até mesmo levar a um resultado melhor que aquele esperado inicialmente. Assim, o risco é função da probabilidade da ocorrência de qualquer evento, sendo ele uma ameaça, quando negativo, ou uma oportunidade, quando positivo. Além disso, como qualquer ação produz uma reação, toda atividade terá uma consequência. Logo, ela traz riscos residuais ou mesmo novos riscos que, tal qual uma progressão geométrica, aumentam a complexidade de uma análise sobre essa questão.

Todavia, nem todas as atividades carecem de uma avaliação de riscos aprofundada, visto que muitas têm consequências benígnas ou, ainda que tenham resultados negativos, seus impactos podem ser aceitáveis por aqueles que as realizam. Para as demais, é recomendável a realização de um processo de gerenciamento de riscos.

Tal processo é composto por fases ou etapas que visam a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento, o monitoramento, o registro e a comunicação dos riscos.

Já o Gerenciamento do Risco Operacional, para o propósito desta pesquisa, é definido como uma atividade que visa reduzir o grau da ameaça na conquista de um ou mais objetivos da campanha ou operação militar (ABNT, 2018, p. 6).

Assim, ao tratamos de riscos nas operações militares, três fontes de riscos foram levadas em consideração: a tecnologia, os recursos humanos e o ambiente do Teatro de Operações, todas elas relevantes para a análise que fizemos ao longo desse trabalho.

Para tanto, buscamos basear nossa análise num processo padronizado internacionalmente para o gerenciamento de riscos, apresentado na norma ABNT NBR ISO⁶

31000 (Gestão de riscos — Diretrizes)⁷, elaborada pelo *Technical Committee Risk*

⁶ ISO (*International Organization for Standardization*) - Organização Internacional de Padronização.

⁷ Versão brasileira da norma (NBR) ISO 31000/2018, disponibilizada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

*Management*⁸ (ISO/TC 262). Tal iniciativa teve a intenção de apresentar uma interseção entre algumas doutrinas militares brasileiras (dentre as quais a Nota Escolar n° 002/CIDOC⁹/2018, e a ARMADAINST¹⁰ n° 32-1) e estadunidense (como o manual CJCSM 3105.01 - *Chairman of the Joint Chiefs of Staff Manual*) afetas ao Gerenciamento do Risco Operacional, uma vez que a ISO 31000 serviu de referência para a formulação de todas elas.

Esperamos, com isso, facilitar a compreensão do *modus operandi* do processo de gerenciamento de riscos a partir de um mesmo padrão metodológico, já que as doutrinas militares, segundo o Ministério da Defesa brasileiro, são “conjuntos harmônicos de ideias que definem, ordenam, distinguem e qualificam as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas”¹¹. Tais conjuntos de ideias são passíveis de adequações frequentes em função das experiências particulares de cada Força Armada, seja a partir dos exercícios militares ou de situações de emprego real.

Já as normas da ISO são elaboradas a partir de estudos por comissões técnicas internacionais, o que as tornam menos susceptíveis a alterações significativas sem o devido embasamento científico, sendo, portanto, mais adequadas como referência a esse trabalho.

A partir desses estudos, o comitê ISO/TC 262 originou outras normas decorrentes da ABNT NBR ISO 31000, dentre as quais a ABNT NBR ISO/IEC¹² 31010 (Gestão de riscos — Técnicas para o processo de avaliação de riscos), que também serviu como base da metodologia aqui utilizada. Especificamente em relação ao objeto principal dessa pesquisa, encontra-se ainda em fase de desenvolvimento a norma ISO/DIS¹³ 31022 (Gestão de riscos — Guia para o gerenciamento do risco legal)¹⁴, o que impossibilitou seu emprego como

⁸ Comitê Técnico de Gerenciamento de Riscos.

⁹ Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjunta

¹⁰ Norma interna da Marinha do Brasil, produzida pelo Estado-Maior da Armada.

¹¹ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/estado-maior-conjunto/doutrina-militar>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

¹² IEC (*International Electrotechnical Commission*) - Comissão Eletrotécnica Internacional.

¹³ DIS (*Draft of International Standard*) - Rascunho de Padronização Internacional.

¹⁴ Os trabalhos encontram-se em fase de revisão. Sua publicação está prevista para 2021. Informações disponíveis em: <<https://committee.iso.org/sites/tc262/home/projects/ongoing/iso-31022-guidelines-for>>

referência para esse trabalho, embora tenha demonstrado a relevância desse assunto para o processo de gerenciamento de riscos.

Adicionalmente, de maneira geral, os conceitos e definições aqui apresentados buscam seguir a orientação da norma ABNT ISO Guia 73 (Gestão de riscos – Vocabulário).

Assim, o risco traduz o efeito da incerteza nos objetivos. Normalmente, ele é expresso em função de suas fontes de risco, seus eventos potenciais, suas consequências e suas probabilidades, podendo abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças (ABNT, 2018).

Tais objetivos podem ter diferentes aspectos e aplicar-se em diferentes níveis (ABNT, 2018). Consequentemente, a mesma abordagem de risco aplica-se, também, às questões legais relacionadas aos objetivos militares.

Como exposto anteriormente, a existência do risco sugere a utilização de um processo para gerenciá-lo com base na aplicação sistemática de procedimentos que minimizem as ameaças e ampliem o aproveitamento das oportunidades por meio da comunicação dos riscos e de um processo de tomada de decisão.

Assim, a ABNT NBR ISO 31000 sugere que o processo de gerenciamento de riscos envolva a aplicação sistemática de procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos. Da mesma forma, a ABNT NBR ISO/IEC 31010 facilita nossa compreensão a partir de um diagrama esquemático, conforme apresentamos no ANEXO A.

Podemos exemplificar o alinhamento da doutrina militar para o gerenciamento de riscos nas Forças Armadas brasileiras com as normas da ISO já apresentadas a partir da definição apresentada pela CIDOC:

O gerenciamento do risco é o processo utilizado para administrar os riscos presentes em uma campanha ou operação militar, compreendendo a identificação de perigos, a avaliação dos riscos decorrentes dos perigos, a formulação de medidas para controle do risco, a avaliação do risco residual, a decisão de risco, a implementação das “medidas de controle do risco” e a supervisão quanto à eficácia de tais medidas, sendo este processo uma atribuição da Seção de Planejamento (Nota Escolar nº 002/CIDOC, 2018, p. 6).

Dessa forma, para atingirmos o propósito desta pesquisa, buscamos descrever as etapas de identificação e análise do processo de Gerenciamento do Risco Operacional do uso de ARP pelos EUA nas operações de assassinatos seletivos no Paquistão, especificamente em relação aos seus riscos legais.

Salientamos aqui que a falta de transparência na exposição dos dados relativos as operações de assassinatos seletivos com ARP pelo governo dos EUA tem sido objeto de diversas críticas por entidades civis nacionais daquele Estado e mesmo internacionais. Isso pode ser identificado em diversas manifestações solicitando maior transparência e responsabilização (“*accountability*”) dos agentes que realizam essas operações¹⁵. Outros estudos acadêmicos sobre o emprego de ARP estadunidenses no Paquistão, como aquele realizado pela Universidade de Stanford¹⁶, tiveram a mesma dificuldade.

Por isso, as etapas de avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica e comunicação previstas na norma ABNT ISO NBR 31000 não serão objetos deste estudo, uma vez que suposições a respeito das probabilidades e criticidades relacionadas a ocorrência de quaisquer dos riscos aqui identificados careceriam de fontes confiáveis, o que reduziria a efetividade deste trabalho acadêmico.

Além disso, veremos que uma avaliação de riscos resultaria de uma comparação entre os resultados da análise (que fizemos) com os critérios de risco adotados pelo governo

¹⁵ Um exemplo desse tipo de solicitação, dentre outros, pode ser observado na carta de Kenneth Roth (Diretor Executivo da “*Human Rights Watch*”, uma organização internacional de Direitos Humanos) ao Presidente estadunidense Barack Obama, enviada em 07 de dezembro de 2010 (disponível em: <[https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20to%20President%20Obama%20-%20Targeted%20Killings%20\(1\).pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20to%20President%20Obama%20-%20Targeted%20Killings%20(1).pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2019).

¹⁶ O estudo encontra-se disponível integralmente em: <<https://law.stanford.edu/publications/living-under-drones-death-injury-and-trauma-to-civilians-from-us-drone-practices-in-pakistan/>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

estadunidense (que não nos coube estimar). Seria imprudente, face ao exposto, determinarmos se os riscos aqui identificados seriam aceitáveis ou não sob uma perspectiva científica, até porque o processo de tomada de decisões é subjetivo, eventualmente baseado na intuição dos decisores, na heurística, na cultura organizacional (RUSSO, 2004) e, no caso de operações militares, coberto de sigilo.

Por tal motivo, buscamos limitar nosso estudo à análise qualitativa dos riscos, baseando-nos em uma técnica de avaliação de riscos apresentada na ABNT NBR ISO/IEC 31010, qual seja, a análise *Bow Tie*.

A análise *Bow Tie* é uma técnica que descreve o percurso dos riscos desde suas causas até suas consequências focando-se nas barreiras que podem ser estabelecidas entre as causas de um risco identificado, bem como entre este e suas possíveis consequências.

Nessa técnica, apresentada graficamente no ANEXO B, o risco é representado por um nó central, que é resultado de diversas causas possíveis listadas a partir das fontes de risco identificadas. Para impedir que essas causas levem a consequências indesejadas, criam-se barreiras preventivas ou, no caso de consequências positivas, controles que estimulem que tais consequências se concretizem.

Da mesma forma, caso não se consiga (ou não se deseje) evitar determinado evento (representado pelo nó), criam-se barreiras de atenuação e recuperação, a fim de que suas consequências possam ser minimizadas (caso negativas) ou intensificadas (caso positivas).

Voltando à compreensão do processo de gerenciamento dos riscos legais do uso de ARP pelos EUA nas operações de assassinatos seletivos no Paquistão, buscamos seguir a técnica de análise *Bow Tie* a partir das etapas iniciais do Processo de Gerenciamento de Riscos previstas pela ABNT NBR ISO 31000, quais sejam, a comunicação e consulta, o

estabelecimento do contexto, a identificação e a análise dos riscos legais, excluindo do escopo deste trabalho a avaliação e o tratamento dos riscos identificados, bem como o monitoramento e a análise crítica dos controles estabelecidos, embora tenhamos alguns comentários a esse respeito nas considerações finais deste trabalho.

Em relação à fase de comunicação e consulta, analisamos diversos documentos que nos levaram a identificação das fontes de risco que serão apresentadas no capítulo quatro.

Durante a análise e avaliação do contexto, buscamos descrever o que foram as operações de assassinatos seletivos realizadas pelos EUA no Paquistão no que concerne ao debate sobre a legalidade do emprego desse método de ataque naquele conflito.

Como dito anteriormente, os critérios de risco legais adotados pelo governo dos EUA não foram objeto desse trabalho, uma vez que são dinâmicos e, uma vez definidos, pertencem ao contexto interno de gerenciamento do risco legal. Assim, buscamos não especular a respeito dos níveis de risco que o governo dos EUA estaria disposto a aceitar, mitigar, evitar ou eliminar em relação aos seus objetivos.

Na fase de identificação dos riscos legais, procuramos reconhecer e descrever as fontes do risco de questionamento sobre a legalidade das operações de assassinatos seletivos por ARP estadunidenses no Paquistão, seu possível impacto, bem como as causas e consequências desse questionamento.

A análise do risco legal aqui realizada restringiu-se a uma análise qualitativa. Dessa forma, empregamos a técnica de análise *Bow Tie* para registrar algumas medidas de controle que visaram impedir o questionamento sobre a legalidade daquelas operações ou modificar suas consequências sob a ótica do proprietário do risco, qual seja, os EUA.

Da mesma forma, este trabalho não reproduz a avaliação e o tratamento do risco de questionamento legal dos assassinatos seletivos por ARP estadunidenses no Paquistão, o

que exigiria conhecermos os critérios de risco e sua aceitabilidade pelo governo dos EUA, bem como obtermos dados confiáveis que nos permitissem estimar sua probabilidade de ocorrência.

Dessa forma, no capítulo que se segue, buscamos inicialmente apresentar o contexto em que ocorreram as operações de assassinatos seletivos supramencionadas para, em seguida, aplicarmos a metodologia do gerenciamento do risco legal a partir da técnica de análise *Bow Tie*.

3 ASSASSINATOS SELETIVOS NO PAQUISTÃO

Antes de apresentarmos o cerne deste trabalho, convém contextualizarmos o objeto de nossa pesquisa. O que foram as operações de assassinatos seletivos¹⁷ realizadas pelos EUA no Paquistão, por que elas ocorreram e por que elas são tão questionadas?

Para responder a essas perguntas precisamos inicialmente nos remeter aos eventos terroristas ocorridos nos EUA em 11/09/2001.

As motivações por trás daqueles eventos nos levam a buscar a compreensão das causas do fenômeno terrorista fundamentalista islâmico, dentre as quais, podemos citar: a instabilidade política e a privação econômica e social nos Estados menos desenvolvidos, decorrentes do processo de globalização; a resistência dos Estados islâmicos em integrarem-se à essa globalização por uma questão dos seus princípios éticos e religiosos basilares; o exercício do poder político e militar estadunidense, bem como algumas especificidades da sua política externa para o Oriente Médio e a Ásia Central, dentre as quais as suas alianças com Israel e com a Arábia Saudita¹⁸.

Todavia, aqueles ataques foram realizados por uma organização terrorista internacional (Al-Qaeda) e não por outro Estado. A percepção de que se tratava de combater uma organização que operava por meio de uma rede internacional impediu a declaração imediata de guerra dos EUA contra Estados específicos, ainda mais porque não havia provas incontestes da participação direta de quaisquer Estados onde se localizavam as células daquela organização terrorista em apoio às atividades por ela desempenhada.

Podemos observar aqui o que Frédéric Gros denominou "estado de violência",

¹⁷ As operações de assassinatos seletivos mencionadas ao longo deste trabalho são amplamente conhecidas na literatura internacional como operações "*targeted killings*", mas podem também ser denominadas como operações de eliminação de alvos, de guerra aérea remota ou de execuções seletivas.

¹⁸ Alguns analistas acreditam que o *World Trade Center* e o Pentágono foram escolhidos como alvos daqueles ataques terroristas por simbolizarem a hegemonia do poder econômico e militar estadunidense em relação a outros Estados.

uma vez que a ausência de um conflito politicamente estruturado impediu a determinação de um estado de guerra propriamente dito. Nas palavras do autor:

O novo teatro é hoje a cidade. Não a cidade fortificada, por trás da qual se entrincheira, mas a cidade viva de transeuntes. A dos espaços públicos: mercados, garagens, terraços de café, metrô... A das ruas que francos atiradores isolados transformam em teatro de feira para divertimentos atrozes. Em lugar de grandes colunas de soldados que avançam com passo cadenciado e cruzam com civis em êxodo para o interior das terras, ver-se-ão, atravancando as estradas, hordas de refugiados carregando pequenas bagagens, fugindo do caos para campos de reagrupamento além das fronteiras. Em lugar do campo de batalha desolado em que os inimigos se misturavam na morte como para uma última comunhão, encontram-se carreiras de civis massacrados às pressas (GROS, 2006, p.229).

Dessa forma, podemos notar uma situação bastante complexa para os EUA e porque esses ataques representaram uma ruptura no sistema das relações internacionais, ou pelo menos um novo ponto conspícuo da relação daquele Estado no contexto internacional.

Consequentemente, os EUA resolveram iniciar o que o ex-presidente dos EUA, George W. Bush, denominou de "guerra global contra o terror" (GGT)¹⁹. Uma análise semântica dessa denominação nos permite vislumbrar nosso entendimento para fins desta pesquisa.

Inicialmente, entendemos que a palavra "guerra" foi usada para ressaltar a situação beligerante que se iniciava, ou *jus ad bellum* (direito à guerra), como um direito inerente de legítima defesa individual, previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, buscando-se, também, a especificidade jurídica de "combatente" para aqueles que se envolveram naquele conflito armado.

O termo "global" buscou conceder um enfoque estratégico mais amplo sob a ótica da regionalização do conflito, uma vez que o oponente em questão era uma rede terrorista espalhada internacionalmente, e não localizada num Estado ou localidade específica.

Finalmente, declarar guerra ao "terror" aduziu a dificuldade que tinham os EUA

¹⁹ O discurso do ex-presidente dos EUA, George Walker Bush, encontra-se disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/text/20010920-8.html>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

de definir, especificamente naquele período imediatamente após o 11/09/2001, a quem estavam declarando guerra, uma vez que não se tratava de um Estado inimigo específico.

Obviamente os EUA não estavam interessados na condução de hostilidades simultâneas em todo o mundo, embora esse entendimento lhes tenha sido útil para lhes disponibilizar os privilégios legais previstos para os conflitos armados quando procuraram prender, matar, capturar ou extraditar aqueles terroristas declarados inimigos por eles.

Todavia, como aqui exposto, não só essa designação genérica, como também os métodos que viriam a ser empregados ao longo do dito conflito, têm sido, ainda hoje, objetos de diversos debates jurídicos em todo o mundo.

Dentre os métodos empregados pelos EUA na GGT, analisamos neste estudo as operações de assassinatos seletivos realizadas por ARP no Paquistão, uma vez que tais operações, passíveis de serem consideradas execuções extrajudiciais, têm sido alvo de críticas por diversos setores da comunidade internacional o que lhes confere um risco elevado sob o ponto de vista legal.

Poderíamos dizer que os assassinatos seletivos por meio de ARP têm sido uma técnica extremamente controversa usada pelos Estados Unidos da América contra agentes terroristas, uma vez que alguns a veem como uma tática cirúrgica precisa e eficaz para combater o terrorismo em todo o mundo, enquanto outros acreditam que esse tipo de guerra é ilegal, imoral e ineficaz.

Segundo Philip Alston, Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, os assassinatos seletivos seriam “o uso intencional, premeditado e deliberado de força letal, por Estados ou seus agentes agindo sob a força da lei, ou por um grupo armado organizado num conflito armado, contra um indivíduo específico que não esteja sob sua custódia” (ALSTON, 2010, p. 3,

tradução nossa)²⁰.

Para atingirmos o propósito deste trabalho, definimos assassinatos seletivos como aqueles ataques contra pessoas que foram direcionados sob a direção do Estado ou seus agentes, no contexto de um conflito transnacional, contra um indivíduo que não foi apreendido e julgado convencionalmente, mas que recebeu o *status* de combatente por estar participando diretamente das hostilidades²¹.

No caso em estudo, abordamos aqueles assassinatos seletivos realizados pelos EUA por meio de ARP no Paquistão.

Apenas para ilustrar a importância desse método de ataque naquele conflito, basta mencionarmos que antes dos ataques de 11/09/2001 o governo dos EUA gastava cerca de 284 milhões de dólares americanos anualmente nos investimentos em ARP. Em 2016 esses gastos anuais já eram estimados em quase 3 bilhões de dólares americanos, o que aumentou o inventário de ARP dos EUA de 2002 a 2010 em mais de 40 vezes, para mais de 11 mil destes aparelhos, centenas dos quais com armamento²².

A amplitude do período escolhido para nosso estudo, que buscou informações desde 2004 até os dias atuais, nos permitiu identificar a importância desse tipo de operação em relação a GGT na Estratégia Nacional de Segurança dos EUA desde o governo de George W. Bush. Visualizamos, por exemplo, que a maior ocorrência do emprego de ARP no Paquistão foi verificada durante a administração de Barack Obama, entre os anos de 2009 e 2012, conforme ilustramos no APÊNDICE A. Já no governo atual de Donald Trump, ataques nesta modalidade tornaram-se bastante raros, ainda que tenham sido realizados. Ao todo, a

²⁰ “*A targeted killing is the intentional, premeditated and deliberate use of lethal force, by States or their agents acting under colour of law, or by an organized armed group in armed conflict, against a specific individual who is not in the physical custody of the perpetrator*”. Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

²¹ O capítulo quatro deste trabalho provê o detalhamento necessário para uma melhor compreensão da definição aqui apresentada.

²² Disponível em: <<https://understandingempire.wordpress.com/2-0-a-brief-history-of-u-s-drones/>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

despeito da incerteza provocada pela falta de transparência dos dados oficiais, estima-se que já tenham sido realizados mais de 400 desses ataques, provocando entre 2.366 e 3.702 mortes entre terroristas e civis inocentes²³.

Analisando o contexto jurídico desses ataques, ao evocarem o conceito de legítima defesa preventiva²⁴, deflagrarem conflitos armados no Iraque e no Afeganistão e realizar ações no interior de diversos Estados soberanos por meio da "Doutrina Bush"²⁵, os EUA viram-se compelidos a tomar diversas medidas para controlar o risco de questionamento sobre a legalidade dessas ações, chegando, inclusive, a manipular alguns conceitos legais por meio de *lawfare*²⁶.

Nesse sentido, uma questão levantada pelos juristas do Direito Internacional seria que os diversos Estados não poderiam se proteger de intervenções oportunistas sob tal alegação, pois não haveria quem pudesse definir se uma possível ameaça justificaria ou não uma ação preventiva. Vemos aqui, um exemplo claro da abordagem de Gros sobre a "guerra fundadora de direito"²⁷ (GROS, 2009), uma vez que o uso deliberado da força pelos EUA vinha buscando criar uma jurisprudência no direito consuetudinário internacional, ainda que não se tenha conseguido, até o presente momento, um consenso que a caracterize como *opinio juris*²⁸.

²³ Disponível em: <<https://www.newamerica.org/in-depth/americas-counterterrorism-wars/pakistan/>> Acesso em: 31 jul. 2019.

²⁴ Entendemos por legítima defesa preventiva o direito de defesa preemptivo assumido pelos EUA, uma vez que não foram comprovados os elementos causais dos ataques por agentes estatais que permitissem sua incontestável legítima defesa. Consequentemente, esta contrapartida estadunidense viria a se dirigir contra as células terroristas supostamente abrigadas em alguns Estados, em especial o Afeganistão, o Paquistão e o Iraque.

²⁵ A "Doutrina Bush" foi uma doutrina estratégica de expansão do poder estadunidense no Oriente Médio e na Ásia Central baseada em três pilares – “preempção”, “mudanças de regime” e “divisão do mundo entre aliados e inimigos”. Essa doutrina enfatizou o uso do *hard power* em relação ao *soft power* baseado na crença de que a hegemonia política, econômica e militar dos EUA poderia estabilizar o sistema de relações internacionais conforme seus próprios interesses.

²⁶ Cf. 4.2.6 deste trabalho.

²⁷ O direito aí seria a expressão de um poder afirmativo, de uma capacidade de ação (*Jus ut facultas* - direito como faculdade). Ter poder significaria ter o direito.

²⁸ Convicção de que essa é a maneira necessária, correta e justa de se proceder. A *opinio juris* constitui o elemento subjetivo da formulação do direito consuetudinário, que é uma espécie de norma formada pela prática reiterada dos sujeitos do Direito Internacional.

Conforme mencionamos acima, os EUA realizaram ações militares em alguns Estados soberanos baseados no conceito de legítima defesa preventiva, dentre os quais o Afeganistão, uma vez que aquele Estado supostamente abrigava uma organização terrorista aliada da Al-Qaeda, o Talibã²⁹ que ocupa até hoje a fronteira daquele Estado com o Paquistão, em especial uma região denominada FATA³⁰, onde Osama Bin Laden teria buscado refugiar-se após os ataques de 11/09/2001 e onde veio a morrer³¹ em 02/05/2011.

Foi com base no histórico da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas naquela região que os EUA evitaram os percalços que poderiam causar os mesmos efeitos danosos que tiveram na guerra do Vietnã, ou seja, um número excessivo de baixas militares, além de um gasto elevado e pouco eficiente de seus recursos financeiros, com riscos de não alcançarem o estado final desejado. Tentou-se, também, cooptar o governo do Paquistão (evitando-se, inicialmente, transgredir contra a soberania daquele Estado) além de outros aliados em prol da causa da GGT, não havendo, todavia, o engajamento esperado pelos EUA.

Como resultado, os EUA optaram pelo uso da tecnologia disruptiva das ARP em função da eficiência observada na eliminação dos líderes terroristas, bem como de outros terroristas de níveis inferiores, da capacidade de reduzir o risco de perdas humanas (em especial de combatentes estadunidenses ou oriundos de Estados aliados), de interceptar as redes de comunicações, bem como de realizar as demais atividades de inteligência de forma mais eficiente e a um custo menor do que aquele que se teria para a realização de uma

²⁹ Dentre as principais diferenças entre a Al-Qaeda e os talibãs, podemos mencionar que esses últimos, ao contrário da primeira, são contrários a realização de ataques terroristas fora de seus limites territoriais (no Afeganistão e parte do Paquistão), bem como são compostos por tribos de origem afegã, enquanto que a Al-Qaeda é composta majoritariamente por árabes.

³⁰ FATA (*Federally Administered Tribal Areas*) ou Território Federal das Áreas Tribais é uma região montanhosa e de difícil acesso a noroeste do Paquistão que abriga diversas organizações e grupos insurgentes "jihadistas" ("mujahideen") oriundos das ondas de refugiados afegãos que se juntaram ao grupo étnico Pashtun (que habita a região há mais de 1.000 anos e tem a mesma etnia das tribos que predominam ao sul do Afeganistão) ao longo do conflito contra a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas entre 1979 e 1989 e após os ataques de 11/09/2001. O Paquistão exerce um controle pouco efetivo sobre essa região.

³¹ Osama Bin Laden foi morto por agentes das Forças Especiais estadunidenses na Operação "Lança de Neptuno" na cidade paquistanesa de Abbottabad.

campanha militar tradicional naquela região inóspita.

Já em relação ao último questionamento apresentado na abertura deste capítulo, observamos que, apesar dos resultados positivos iniciais, o governo dos EUA incorreu no risco de questionamento sobre a legalidade do uso das ARP na condução desses assassinatos seletivos, o que veio a ser rapidamente percebido e exposto por seus opositores.

Esse é o assunto a ser analisado no próximo capítulo.

4 ANÁLISE QUALITATIVA DE RISCO PELA TÉCNICA *BOW TIE*

Nas atividades militares a realização da análise de riscos é fundamental. Conhecer suas causas e formas de controle, e buscar prever suas possíveis consequências também. Por isso, seguindo o Processo de Gerenciamento de Riscos previsto na ABNT NBR ISO 31000, adotamos a técnica de análise *Bow Tie*, já apresentada no capítulo dois deste trabalho, para descrevermos algumas dessas causas, barreiras de controle e consequências identificadas ao longo da pesquisa realizada.

Para tanto, na etapa intercorrente de comunicação e consulta, servimo-nos de diferentes referências bibliográficas, como manifestações de organizações não governamentais (ONG) internacionais, discursos, além de livros, artigos e teses sobre o assunto, que nos permitiram vislumbrar as causas e consequências do questionamento sobre a legalidade das operações de assassinatos seletivos por ARP estadunidenses no Paquistão. Estudamos ainda as diversas normas que regulamentam os conflitos armados, seus princípios e interpretações, a fim de basearmos nossa análise prioritariamente em fontes primárias adotadas internacionalmente.

Seguindo o Processo de Gerenciamento de Risco, apresentamos, no capítulo anterior, o contexto em que ocorreram tais operações de assassinatos seletivos. Agora, daremos início ao processo de avaliação de riscos com a sua identificação.

4.1 Identificação do risco

A partir do contexto apresentado no capítulo três, pudemos observar que a adaptação e disponibilidade de ARP como plataformas de lançamento de mísseis permitiu aos EUA atacar diretamente a Al-Qaeda e os talibãs com um reduzido apoio no território

paquistanês.

Todavia, apesar da política dos EUA sobre seus ataques com ARP no Paquistão ter sido mantida inicialmente em sigilo, o governo de Barack Obama buscou aprimorar sua transparência³² e confirmar sua legalidade. Apenas em janeiro de 2012, após três anos de uso extensivo desta modalidade em seu governo, o Presidente Obama confirmou a existência formal do programa de assassinatos seletivos³³.

O discurso³⁴ do Assessor Jurídico Herald H. Koh na reunião anual da Sociedade Americana de Direito Internacional em março de 2010 exemplifica esse esforço. Naquela oportunidade, ele alegou que os EUA recorreram ao uso da força como consequência do seu direito de autodefesa. Afirmou ainda que esses ataques estariam de acordo com todas as leis aplicáveis, incluindo o Direito Internacional Humanitário. Apesar da importância dessa declaração para o debate sobre a legalidade daquelas ações, ela não forneceu a clareza necessária para satisfazer os críticos da política de emprego de ARP pelos EUA. Isso gerou um grande debate sobre o assunto, contestando a legalidade dessas ações.

O congressista estadunidense John F. Tierney, Presidente da Subcomissão sobre Segurança Nacional e Relações Exteriores observou, por exemplo, em 28/04/2010, que o uso de ARP levantou muitas questões jurídicas complexas, e sugeriu que fosse melhor examinado quem poderia ser considerado um alvo legítimo, onde esse alvo poderia ser legalmente abatido e quando os riscos de danos colaterais seriam considerados muito altos³⁵.

Já Philip Alston, ex-Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou

³² Somente em 01/07/2016, o ex-presidente dos EUA, Barack Obama expediu um documento sobre as medidas a serem tomadas antes e após a realização das operações estadunidenses envolvendo o uso da força, revogado em 06/03/2019 pelo atual presidente dos EUA, Donald Trump. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/01/executive-order-united-states-policy-pre-and-post-strike-measures>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

³³ Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/01/30/president-obama-hangs-out-america>>. Acesso em: 25 jul.2019.

³⁴ Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

³⁵ Disponível em: <https://fas.org/irp/congress/2010_hr/drones2.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

arbitrárias do Conselho de Direitos Humanos da ONU mencionou³⁶, em 28/05/2010, que alguns Estados estavam adotando políticas que permitiam os assassinatos seletivos por ARP, inclusive nos territórios de outros Estados. Tais políticas vinham sendo justificadas frequentemente como respostas necessárias e legítimas ao terrorismo e à guerra assimétrica, mas tiveram o efeito de afastá-las dos marcos legais até então aplicáveis e alterar a interpretação legal sobre seu emprego, indicando a aplicação de *lawfare*.

Declarações como essas ressaltam o objeto desta pesquisa: o risco de questionamento sobre a legalidade das operações de assassinatos seletivos por ARP estadunidenses no Paquistão que, se por um lado poderia abalar a reputação daquele Estado perante o Sistema Internacional, poderia também originar uma jurisprudência favorável aos Estados capacitados a operar esse método disruptivo de combate.

4.2 Análise do risco

Cabe aqui iniciarmos nossa análise apresentando as causas e consequências relacionadas ao risco supracitado.

Assim, o risco de questionamento sobre a legalidade das operações de assassinatos seletivos por ARP estadunidenses no Paquistão poderia ser motivado pela diversidade de tipologias aplicáveis aos conflitos armados, resultar da carência de regulamentação específica sobre o emprego de ARP nos conflitos armados, de uma contestação sobre a observância do DIH, da falta de um julgamento justo antes das execuções ou, ainda, do desrespeito à soberania de outro Estado, abalando a reputação dos EUA perante a comunidade internacional ou, de outro modo, auxiliando a criar uma jurisprudência favorável ao uso de ARP nos conflitos armados.

³⁶ Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

Porém, algumas barreiras de controle foram impostas para limitar ou eliminar esses questionamentos, especialmente aqueles relacionados a necessidade de atendimento dos critérios legais manifestados pelo DIH. Uma vez questionados, poder-se-ia, ainda, lançar mão da *lawfare*³⁷, ou seja, uma estratégia de manipulação da lei em substituição aos meios militares tradicionais para se alcançar um objetivo operacional.

Assim, podemos resumir os tópicos analisados nesta pesquisa por meio da figura apresentada no APÊNDICE B deste trabalho.

Explicitando cada uma das causas identificadas, iniciamos verificando que a existência de um conflito armado é determinada de acordo com critérios legais objetivos. Mas, nas diferentes convenções e tratados a serem aplicados a cada um desses conflitos, variando desde a aplicação de legislações internas (no caso de distúrbios internos, desordens e banditismo) até o DIH (no caso dos conflitos armados internacionais) podemos nos deparar com as suas diversas tipologias ou, ainda, com situações híbridas (como a dos conflitos armados transnacionais).

Ademais, observa-se também uma busca pela conciliação de normas, especialmente entre o DIH e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). A Corte Internacional de Justiça (CIJ), por exemplo, considera o DIH como *lex specialis*³⁸ sem afastar o DIDH. É justamente essa interseção de instrumentos jurídicos que permite aos variados atores internacionais, estatais e não estatais, contestarem a legalidade das ações realizadas em função das diversas tipologias existentes a respeito dos conflitos armados, sendo essa a primeira causa de risco aqui identificada.

Adicionalmente, dentre tantas outras inovações tecnológicas para emprego militar, a especificidade do uso de ARP como meio para a realização de ataques não é, ainda,

³⁷ Cf. 4.2.6 deste trabalho.

³⁸ Uma *lex specialis* é uma lei especial que prevalece sobre a lei geral (*lex generalis*).

regulamentada internacionalmente. Portanto, outra fonte de risco legal identificada refere-se à carência de regulamentação internacional para emprego de ARP em conflitos armados.

Outra questão estudada foi a contestação sobre a observância dos princípios do DIH nestas ações, ou seja, os princípios da distinção, humanidade, limitação, necessidade militar e proporcionalidade.

Consideramos ainda nesse estudo a possibilidade de contestações motivadas pela falta de julgamentos que antecederem as execuções realizadas, o que gerou argumentos sobre a extrajudicialidade dos assassinatos seletivos realizados.

E, finalmente, aventamos o questionamento motivado pela execução dos assassinatos seletivos no território do Paquistão, confrontando o direito de soberania daquele Estado a partir do momento em que ele deixou de consentir com tais operações por parte dos EUA na FATA.

Expostas as possíveis causas de contestação sobre a legalidade do emprego das ARP estadunidenses na FATA do Paquistão para a realização de assassinatos seletivos, apresentaremos a seguir as barreiras ou medidas de controle, identificadas na pesquisa, que buscaram atenuar suas consequências negativas e intensificar aquelas positivas, sob a ótica dos EUA.

4.2.1 As tipologias aplicáveis aos conflitos armados

Face ao contexto exposto no capítulo três, os EUA buscaram adotar o conceito de transnacionalidade para as ações da GGT, como pode ser visto na Estratégia Nacional para o Combate ao Terrorismo dos EUA - 2003 (Tradução nossa)³⁹.

³⁹ *National Strategy for Combating Terrorism* – 2003. Disponível em: <https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

Alguns autores consideraram que este seria um novo tipo de conflito, referindo-se a tais conflitos também como "conflitos extra-estatais" (VITÉ, 2009, p. 88)⁴⁰.

Essa tipologia, embora híbrida, foi aceita pela ONU nos termos das Convenções de Genebra e do Direito Internacional consuetudinário, uma vez que certos conflitos entre um governo e um grupo armado são, na prática, realizados no território de dois ou mesmo de vários Estados.

Todavia, houve a necessidade de se considerar a ligação entre o art. 3º das Convenções de Genebra e o art. 1º do seu Protocolo Adicional I, uma vez que eles distinguem os conflitos armados internacionais daqueles não-internacionais. Assim, um conflito armado não-internacional seria caracterizado como aquele em que insurgentes (geralmente parte da população) lutam contra o governo no poder de um Estado agindo contra o exercício da autoridade pública investida nele. Já os conflitos armados internacionais seriam aqueles que ocorrem entre Estados soberanos.

Já um conflito armado transnacional seria um tipo de conflito armado não-internacional que poderia tornar o DIH aplicável no território de outro Estado que não estivesse diretamente envolvido naquele confronto. A grande questão da aceitação dessa nova modalidade de conflito armado seria que, ao tornar o DIH aplicável a esta circunstância, os danos colaterais à população civil de um Estado que não estivesse envolvida no conflito armado deixariam de ser ilegais, o que diminuiria consideravelmente a proteção dessa população sob abrigo do Direito Internacional. Em decorrência disso, o CICV expressou a opinião de que a existência de conflitos armados ou a relação de determinadas operações militares com os conflitos armados existentes deveriam ser avaliadas caso a caso⁴¹.

Isso concedeu amparo legal ao governo dos EUA para defender-se nas questões

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

⁴¹ Esta manifestação encontra-se disponível em: <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=D84E8D5C5EB782FAC1258115003CEBE5&action=OpenDocument>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

relacionadas aos danos colaterais decorrentes dos ataques por ARP, desde que respeitados os princípios do DIH, conforme analisamos na seção 4.2.3 deste trabalho.

Nessa mesma análise, outros fatores, tais como o nível mínimo de intensidade e a duração do conflito, bem como o envolvimento de um grupo não estatal suficientemente identificável e organizado tornaram-se também relevantes para a caracterização de um conflito armado.

Tanto o art. 3º das Convenções de Genebra quanto o art. 1º do seu Protocolo Adicional II especificam seus respectivos campos de aplicação, dentre os quais os conflitos contra grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas que ocorram no território dos Estados signatários daquelas Convenções, o que pode ser observado em relação ao Talibã.

Assim, como o art. 1º do Protocolo Adicional II das Convenções de Genebra constitui um fundamento básico que se aplica em todas as situações de conflito armado não-internacional, o CICV buscou apresentar uma interpretação mais clara sobre o termo “Conflito Armado”⁴² presente no art. 3º das Convenções de Genebra a fim de difundir critérios mais objetivos para determinar sua aplicabilidade.

Consequentemente, foram estabelecidos os elementos considerados necessários para a existência de um conflito armado não-internacional contra um grupo armado não-estatal, que passaram também a ser adotados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU: haver um nível mínimo de organização do grupo armado não estatal, de modo que as forças armadas sejam capazes de identificar um adversário; haver um nível mínimo de intensidade e duração; e limites territoriais, ainda que transnacionais⁴³.

⁴² O CICV apresenta sua interpretação sobre o termo “conflito armado” em <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/1a13044f3bbb5b8ec12563fb0066f226/15781c741ba1d4dcc12563cd00439e89>>. Acesso em 20 jul. 2019.

⁴³ Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf>>.

Portanto, ficou estabelecido que, nas circunstâncias em que as condições de aplicação do Protocolo Adicional II fossem atendidas, tanto este quanto o art. 3º das Convenções de Genebra deveriam ser aplicados simultaneamente, pois o campo de aplicação do Protocolo Adicional II estaria incluído no art. 3º, comum a ambos. Por outro lado, naqueles conflitos de baixa intensidade e que não contivessem as características exigidas pelo Protocolo Adicional II, somente o art. 3º deveria ser aplicado, pois não seriam considerados conflitos armados não-internacionais.

Foi nesse sentido que Harold Koh, consultor jurídico do Departamento de Estado dos EUA no governo de Barack Obama, discursou na reunião anual da Sociedade Americana de Direito Internacional⁴⁴, em 25/03/2010, substituindo a terminologia da GGT (anteriormente adotada pelo governo de George W. Bush) por “conflito armado” contra atores não-estatais como a Al-Qaeda, bem como o grupo Talibã.

Esta tipificação do conflito pelos EUA lhes foi favorável, já que para tal condição seriam aplicáveis tanto o Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1977 como o art. 3º das Convenções de Genebra de 1949.

Finalmente, identificamos a importância dada pelos EUA para que a comunidade internacional considerasse a GGT como um conflito armado transnacional, pois, caso isso não ocorresse e o conflito não obtivesse um caráter internacional (mesmo que relativo), permaneceria válida a disposição existente no art. 3º das Convenções de Genebra que proibiria as execuções efetuadas sem prévio julgamento, o que é abordado detalhadamente na seção 4.2.4 deste trabalho por ser uma característica relevante dos assassinatos seletivos realizados por ARP no Paquistão.

Identificamos, desta forma, que a adoção da tipologia de conflito armado

Acesso em: 04 ago. 2019.

⁴⁴ Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

transnacional pelo governo estadunidense em relação a GGT permitiu-lhes obter uma condição híbrida em relação ao DIH, configurando-se como uma medida de controle que dotou aquele Estado de uma sustentação jurídica que lhe fornecesse legitimidade aos olhos da comunidade internacional, bem como garantisse a possibilidade de aplicação das disposições baseadas em instrumentos jurídicos internacionais consagrados para o emprego de ARP nos assassinatos seletivos realizados por ARP.

4.2.2 A regulamentação para emprego de Aeronaves Remotamente Pilotadas

Em 1987, os Comentários sobre os Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra⁴⁵ já manifestavam preocupação em relação ao desenvolvimento tecnológico das armas de longa distância, controle remoto ou outras conectadas a sensores que levassem a um elevado nível de automação.

Embora não exista, até o momento, uma regulamentação específica sobre o emprego de ARP nos conflitos armados, os princípios fundamentais das leis da guerra (DIH) aduzem a proibição contra armas e métodos desumanos. Isso torna relevante uma avaliação ética sobre as inovações militares, como é o caso das ARP.

Nesse mister, o art. 36 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra menciona, em relação aos métodos e meios de guerra, que os seus Estados signatários têm a obrigação de determinar se o seu emprego seria proibido pelas disposições daquele Protocolo ou por qualquer outra regra do Direito Internacional que lhes seja aplicável.

Assim, os EUA, buscando evitarem o risco de questionamento sobre a legalidade do uso de ARP nos assassinatos seletivos, buscaram sua sustentação legal na "Cláusula

⁴⁵ Disponível em: <http://www.loc.gov/r/r/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019, p. 427.

Martens", que constitui uma disposição incluída em muitos tratados de DIH desde 1899, inclusive nas Convenções de Haia de 1907, nas Convenções de Genebra de 1949 e nos seus Protocolos Adicionais de 1977, cujo teor é o seguinte:

Nos casos não previstos pelo presente Protocolo ou por outros acordos internacionais, as pessoas civis e os combatentes ficarão sob a proteção e autoridade dos princípios do Direito Internacional, tal como resulta do costume estabelecido, dos princípios humanitários e das exigências da consciência pública (PROTÓCOLOS, 1977).

Tal cláusula expressa que a conduta nos conflitos armados não é julgada apenas de acordo com os tratados e costumes, mas também com os princípios do Direito Internacional. Esta interpretação implica na aplicação das leis da humanidade e da consciência pública.

A "Cláusula Martens" cria uma regra que reduz as lacunas existentes no DIH ao considerar que todo tipo de conduta dos Estados combatentes deve respeitar o princípio da humanidade, impedindo que o DIH seja desrespeitado com as novas técnicas e métodos de guerra sob a alegação de que aquela nova conduta não estaria expressamente proibida.

Portanto, esta cláusula aparece como um lembrete dos princípios humanitários e das diretrizes para a compreensão e interpretação das normas existentes.

Assim, refletindo o Direito Internacional consuetudinário, a justificativa baseada na Cláusula Martens funcionou relativamente como outra barreira de controle para assegurar que os ataques realizados por ARP não fossem conduzidos num vácuo legal, em especial nas suas etapas iniciais de implementação.

Todavia, aquela cláusula menciona também a obediência à consciência pública.

Nesse sentido, alguns atores Estatais e não Estatais vêm buscando direcionar a opinião pública contra o emprego das ARP nos conflitos armados. É o caso de instituições como a *Human Rights Watch*⁴⁶, que também utilizaram a "Cláusula Martens" argumentando a

⁴⁶ Um exemplo de manifestação desta instituição em relação ao emprego de ARP pelos EUA, com base na "Cláusula Martens" está disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2012/11/19/losing-humanity/case-against-killer-robots>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

necessidade de revisão da aceitabilidade daqueles equipamentos para emprego nos conflitos armados, uma vez que, quando aprovados, eram usados apenas em atividades de vigilância, ao que veio a se somar, mais tarde, o emprego de mísseis para a realização de ataques por estes mesmos aparelhos.

Os representantes estadunidenses contrapuseram-se⁴⁷ argumentando que seguem as medidas para a implementação do art. 36 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra⁴⁸, e que tanto as ARP quanto os sistemas de lançamento de mísseis foram avaliados e aprovados individualmente, não havendo a necessidade de reavaliação desses sistemas em conjunto. Em outras palavras, dada a fragilidade identificada nesta barreira de controle de risco, fez-se necessária a aplicação de *lawfare*, conforme descrito na seção 4.2.6 deste trabalho.

4.2.3 Os princípios do Direito Internacional Humanitário

Como mencionado na seção anterior, a regulamentação de novos métodos e meios de guerra não proíbe o uso de ARP, desde que ele ocorra em conformidade com os princípios do DIH. Assim, dada a relevância desses princípios à concessão de legitimidade para o emprego de ARP nos conflitos armados, buscamos nos aprofundar nesses aspectos.

A definição do princípio da distinção pode ser encontrada no art. 13 do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1977. Em termos gerais, o princípio limita os ataques aos civis, além de atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja disseminar o terror entre a população civil.

⁴⁷ Disponível em: <<https://www.dhi.ac.uk/san/waysofbeing/data/governance-crone-sharkey-2012b.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019, p. 119.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0902.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

A análise desse princípio no contexto assimétrico aqui analisado é de grande complexidade, uma vez que os combatentes não militares do ambiente estudado se misturam regularmente com os civis e realizam atividades de rotina. Além disso, os membros da Al-Qaeda e os talibãs não se distinguem dentre outros civis não combatentes naquele conflito, pois não usam uniforme, não portam armas abertamente e não operam sob o comando de uma Força Armada organizada. Portanto, o conceito clássico do princípio da distinção não se aplicou a esse tipo de conflito, já que os atores não-estatais não cumpriram os critérios clássicos de combate.

Ainda assim, caberia aos militares envolvidos tentar distinguir entre alvos legítimos e ilegítimos no processo decisório que antecedeu os ataques realizados.

Dessa forma, depreendemos ao longo dos estudos que o critério operativo adotado pelos EUA para designação de alvos foi a participação no combate, ou seja, uma pessoa poderia ser objeto de um assassinato seletivo desde que fossem identificadas evidências suficientes de que ela tivesse desempenhado um papel ativo no combate ou de apoio àquelas organizações terroristas, uma vez que mesmo sendo civis perderiam sua proteção quando “participassem diretamente das hostilidades”.

Conforme os Comentários dos Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra⁴⁹, um civil que esteja incorporado em uma organização armada, como a Al-Qaeda ou os Talibãs, torna-se membro e recebe o *status* de combatente durante toda a duração das hostilidades.

O Guia interpretativo do Direito Internacional Humanitário sobre a participação direta nas hostilidades⁵⁰ explica que os membros de grupos armados organizados pertencentes a um partido não estatal deixam de ser considerados civis enquanto assim permanecerem.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019, p. 515.

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019, p. 71 a 72.

Formalmente, portanto, deixam de se beneficiar da proteção oferecida aos civis por participarem diretamente das hostilidades. Caso contrário, esse benefício proporcionaria aos membros desses grupos uma vantagem operacional significativa sobre os membros das forças armadas.

Dessa forma, a participação em um grupo armado organizado se inicia no momento no qual um civil começa, de fato, a assumir uma função de combate ou de apoio a esses grupos organizados e dura até que ele pare de desempenhar tal função.

Portanto, enquanto um civil participando de um ato específico torna-se um alvo permitido apenas durante sua execução, aqueles que participam continuamente dos combates podem ser alvejados a qualquer momento.

Dessa forma, conforme aquela mesma publicação, para que os analistas estadunidenses avaliassem se um civil estaria ou não participando diretamente das hostilidades, deveriam ser verificados os elementos constitutivos de participação direta nas hostilidades, quais sejam, o limiar de dano, a causalidade e o nexo beligerante⁵¹.

O limiar de dano seria a capacidade de afetar adversamente as operações militares ou, alternativamente, infligir morte, ferimento ou destruição a pessoas ou objetos. Deveria também existir uma relação direta entre o ato realizado e o dano dele resultante (causalidade). E, finalmente, o ato deveria ter sido planejado para causar o limiar requerido de dano em apoio ao grupo armado e em detrimento das forças organizadas regulares ou mesmo de outros civis a que se opusessem (nexo beligerante).

Com base nessa justificativa, os ataques realizados por ARP àqueles civis que participassem diretamente das hostilidades não seriam considerados indiscriminados desde que as mortes de outros civis não fossem intencionais e não pudessem ser razoavelmente evitadas e, assim, o princípio de distinção estaria sendo respeitado.

⁵¹ *Ibidem*, p. 46.

O princípio da humanidade compõe o cerne da "Cláusula Martens", já citada anteriormente, e constitui a razão principal da existência do DIH, pois visa prevenir e aliviar o sofrimento humano e os danos aos seus bens, restringindo a intensidade da violência armada e limitando seus efeitos.

Enquanto os princípios de distinção e proporcionalidade visam reduzir a privação arbitrária de vidas civis, o princípio da humanidade tem o mesmo propósito, mas em relação a vida de um beligerante, exigindo que os Estados apoiem as operações em favor da preservação da vida em vez de usar a força letal em todas as circunstâncias ao longo de um conflito armado.

Nossa análise em relação a este princípio identificou uma preocupação com a aceitabilidade do uso de ARP para a realização de assassinatos seletivos, visto que a captura (ao invés do assassinato seletivo) de indivíduos julgados terroristas poderia ser o objetivo principal de certas operações realizadas na FATA, uma vez que seria contra o princípio da humanidade matar um indivíduo sem lhe dar a oportunidade de se render. De acordo com o DIH, entre poupar a vida de soldados estadunidenses (realizando assassinatos seletivos comandados à distância⁵²) e assumir riscos adicionais para os EUA ao efetuar uma prisão, o mal menor deveria ser o escolhido, ainda mais ao se tratar dos EUA, que poderiam obter a mesma vantagem militar por múltiplos meios. Esse julgamento variaria caso a caso.

Considerando-se que o DIH surge, basicamente, do equilíbrio entre os princípios da necessidade militar e da humanidade, o princípio da necessidade militar nos levaria a verificar o tipo e grau de força que seria permissível contra os objetivos militares legítimos.

John Brennan, Assistente do ex-Presidente Obama para Segurança Interna e Contraterrorismo dos EUA, afirmou que os assassinatos seletivos por ARP foram necessários

⁵² Operações deste tipo ficaram conhecidas como "*no boots on the ground*" ("sem pôr os pés no terreno", tradução nossa).

para atingir seus objetivos militares, reduzindo o moral dos grupos terroristas e dizimando suas lideranças⁵³.

Voltando-nos novamente a "Cláusula Martens", identificamos ali o princípio da limitação, que restringe o direito das partes em conflito de escolher livremente os meios e os métodos de guerra que serão empregados.

Nesse mister, entendeu-se que os ataques realizados por ARP poderiam ser realizados até que seu emprego fosse mais apropriadamente regulamentado, desde que fossem observados os princípios do DIH.

Finalmente, chegamos ao princípio da proporcionalidade⁵⁴, cuja importância para o nosso trabalho é inquestionável, uma vez que vários ataques realizados por ARP no Paquistão resultaram em mortes de civis e levantaram questões sobre as precauções tomadas para realizá-los. Nesse sentido, percebemos diversas contestações por ONG a respeito da comparação entre a vantagem militar pretendida e os danos colaterais estimados, bem como se a vantagem militar foi, de fato, superior aos danos colaterais.

O princípio da proporcionalidade é um conceito relativo e de difícil interpretação. É complexo comparar valores diferentes (dano civil e ganho militar) tanto ao longo do tempo como nas diversas situações de combate, bem como entre diferentes culturas, pois isso requer avaliações subjetivas.

Analisando-se subjetivamente, portanto, vários fatores contribuiriam para que houvesse danos colaterais e incidentais em operações militares clássicas, como o conhecimento incompleto ou incorreto sobre o alvo, falhas em antecipar como os civis seriam afetados, imprecisão, ou ainda a incapacidade de se medir a força que deveria ser aplicada para garantir que ela não seria usada além do necessário. Dessa análise, estima-se que o uso

⁵³ Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

⁵⁴ O princípio da proporcionalidade está codificado no Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra, nos seus art. 51, inciso 5 (b) e art. 57, inciso 2 (a).

de ARP tenha reduzido as consequências negativas desses fatores, visto que quanto mais precisos foram os ataques, menor foi a força necessária para atingir a probabilidade de dano supostamente desejada, e mais segura foi a vantagem militar, eliminando assim algumas das incertezas inerentes aos cálculos de proporcionalidade.

Ainda que os danos colaterais à população civil tenham sido demasiados nas fases iniciais de emprego da ARP, podemos visualizar no ANEXO C que foram tomadas medidas que aprimoraram a eficiência e a eficácia das operações de assassinato seletivo por esse método de ataque ao longo do tempo.

Outra questão relacionada à proporcionalidade envolveu o uso de civis ou objetos civis como escudos, pois os agentes estadunidenses poderiam ou não incluir esses escudos nos seus cálculos de proporcionalidade. Isso dependeria se os escudos estariam sendo usados voluntária ou involuntariamente. Caso voluntários, eles estariam participando diretamente das hostilidades, tentando defender um objetivo militar válido. Na prática, eles poderiam ser uma defesa mais eficaz do que um armamento real, pois as forças mais evoluídas tecnologicamente, como as dos EUA, poderiam facilmente combater muitas defesas terrestres, mas poderiam não aceitar certas consequências políticas negativas das mortes de civis transmitidas globalmente quase em tempo real (SCHMITT, 2005, p. 459).

Para garantir a conformidade (“*compliance*”) com o DIH, o governo dos EUA deveria buscar suprimir irregularidades em relação a ataques ilegais e disciplinar ou processar, conforme apropriado, os responsáveis pela condução ou determinação de realização desses ataques, caso julgados ilegais.

Como afirmou Ophir Falk, pesquisador da Divisão de Relações Internacionais da Universidade de Haifa, em Israel, no seu estudo sobre os assassinatos seletivos israelenses contra os palestinos em 2014, existem alguns critérios de conformidade para a realização

desse tipo de operação que devem incluir: a avaliação da necessidade militar; a distinção entre objetivos militares; a verificação de meios alternativos que minimizem o sofrimento necessário; e a avaliação dos danos colaterais, a fim de que sejam proporcionais à vantagem militar esperada a ser obtida pelo ataque (FALK, 2014; *apud* Gregory D. Johnson, 2016, p. 27.)⁵⁵. Em outras palavras, que sejam obedecidos os princípios basilares do DIH.

Da mesma forma, Peter M. Cullen, Coronel do Exército dos EUA, argumentou que um Estado ameaçado por terroristas poderia agir em legítima defesa e alvejá-los legalmente, desde que os métodos estivessem em conformidade com o DIH⁵⁶. Afirmou ainda que:

O Assessor de Segurança Nacional deveria ser responsável por supervisionar este processo e garantir que ele seja implementado adequadamente. Para garantir sua eficácia, os assassinatos seletivos devem ser uma operação interinstitucional apoiada por todos os elementos do poder nacional. Isso incluiria uma revisão de cada operação para garantir a conformidade com os procedimentos e identificar as lições aprendidas (CULLEN, 2007, p.11, tradução nossa)⁵⁷.

A ideia central desse argumento seria que, a exemplo do que fez Israel, que instituiu a exigência de investigação após cada assassinato seletivo, houvesse a garantia do cumprimento dos procedimentos obrigatórios (especialmente a prevenção de danos colaterais), respostas precisas às perguntas sobre operações específicas e a institucionalização do processo de identificação das lições aprendidas.

Fica evidente, portanto, que a busca pela conformidade (“*compliance*”) com os princípios do DIH constituem uma barreira mitigadora do risco de contestação da legitimidade dos assassinatos seletivos contra terroristas transnacionais.

É relevante mencionar a Resolução 61/173 adotada pela Assembleia Geral da ONU que menciona em seu inciso 5(b):

⁵⁵ FALK, Ophir. *Permissibility of Targeted Killing. Studies in Conflict and Terrorism*. 2014.

⁵⁶ Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a471529.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2019, p. 2.

⁵⁷ “*The National Security Advisor should be responsible for overseeing the process and ensuring it is properly implemented. In order to be effective, targeted killings must be an interagency operation supported by all elements of national power. This would include a review of each operation to ensure compliance with procedures and to identify lessons learned*”.

Todos os Estados devem garantir a proteção efetiva do direito à vida de todas as pessoas e investigar pronta e completamente todos os assassinatos [...] e levar os responsáveis à justiça perante um judiciário competente, independente e imparcial, a nível nacional ou, se for caso disso, a nível internacional, e assegurar que essas mortes, incluindo as cometidas pelas forças de segurança, e agentes de forças policiais, grupos paramilitares ou forças privadas, não sejam nem toleradas nem sancionadas por seus representantes ou funcionários (ONU, 2006, tradução nossa)⁵⁸.

Tal resolução aduz ao receio da perda de aliados pelo governo dos EUA na sua GGT e ao desgaste da imagem daquele Estado perante a comunidade internacional⁵⁹.

Para evitar que isso ocorresse, as agências responsáveis pelos assassinatos seletivos deveriam se responsabilizar pelo cumprimento das leis e regulamentos internacionais, evitando-se que se originasse uma jurisprudência prejudicial à paz e à lisura do DIH baseada na própria experiência estadunidense.

Ao contrário, uma maior transparência sobre as avaliações sobre o emprego de ARP nas operações de ataque já realizadas poderia resultar numa opinião pública favorável, desde que tais ações estivessem realmente em conformidade com os princípios do DIH, o que levaria a uma jurisprudência favorável aos EUA e a outros Estados que possam vir a empregar futuramente este mesmo método de ataque.

Dessa forma, evidencia-se a importância da transparência⁶⁰ e da responsabilização

(“*accountability*”) como barreiras de controle preventivas em relação ao questionamento

⁵⁸ “*To ensure the effective protection of the right to life of all persons under their jurisdiction and to investigate promptly and thoroughly all killings [...] and to bring those responsible to justice before a competent, independent and impartial judiciary at the national or, where appropriate, international level, and to ensure that such killings, including those committed by security forces, police and law enforcement agents, paramilitary groups or private forces, are neither condoned nor sanctioned by State officials or personnel*”. Resolução 61/173, adotada em 19/12/2006 pela Assembleia Geral da ONU. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/61/173&Lang=E>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

⁵⁹ Este receio foi manifestado, por exemplo, por Kurt Volker, ex-embaixador dos EUA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que afirmou: “a dependência de ataques com ARP permite que nossos oponentes projetem nosso Estado como um provedor amoral distante e de alta tecnologia da morte. Ela constrói ressentimentos, facilita o recrutamento de terroristas e afasta aqueles que devemos inspirar ” (tradução nossa). (“*Reliance on drone strikes allows our opponents to cast our country as a distant, high-tech, amoral purveyor of death. It builds resentment, facilitates terrorist recruitment and alienates those we should seek to inspire.*”). Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/what-the-us-risks-by-relying-on-drones>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

⁶⁰ A despeito da determinação do ex-presidente Barack Obama, mencionada anteriormente neste trabalho, o presidente dos EUA, Donald J. Trump, revogou, em 06/03/2019, aquelas as medidas de transparência em que a Agência Central de Inteligência dos EUA - *Central Intelligence Agency* (CIA) apresentava um relatório anual de mortes causadas por ARP. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-revocation-reporting-requirement/>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

sobre a obediência aos princípios do DIH.

4.2.4 Julgamento justo e os assassinatos seletivos

Os preceitos jurídicos relacionados aos assassinatos seletivos realizados por ARP estadunidenses na FATA do Paquistão incluem o DIDH, o conceito de *jus ad bellum* (direito à guerra), e o DIH. Todavia, conforme explicado anteriormente, existe uma tendência de superposição desses três marcos legais.

O DIH fornece leis, regras e salvaguardas que protegem uma série de direitos inalienáveis a todo ser humano. Isso inclui os cidadãos dos EUA, mas também todos os outros indivíduos, incluindo militantes da Al-Qaeda e os talibãs que vivem na FATA do Paquistão. Esses direitos são considerados sagrados pela comunidade internacional e são igualmente concedidos a todos os seres humanos, independentemente da raça, religião, cor, etnia, sexo ou orientação cultural de um indivíduo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)⁶¹ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

O PIDCP articula muitos desses direitos humanos. Seu art. 6º prescreve que “o direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida” (BRASIL, 1992). Esta é uma disposição relevante em relação aos ataques por ARP estadunidenses no Paquistão.

O PIDCP protege o direito à vida na medida em que proíbe sua privação

⁶¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 21 jul. 2019.

arbitrária, mas o que é arbitrário depende do contexto da situação. Embora a força letal possa ser empregada em tempo de paz, de acordo com o DIDH⁶², sua aplicação é limitada na medida em que é necessária para proteger a vida de outra pessoa.

Em tempo de paz, os Estados devem assegurar que a captura e a prisão de suspeitos sejam os objetivos principais dos seus modelos de aplicação da lei (ONU, 1990)⁶³. Conseqüentemente, uma política de Estado que tornasse o assassinato de um suspeito o principal objetivo de uma operação seria ilegal porque violaria a restrição do tempo de paz contra o uso da força e, assim, retiraria arbitrariamente o direito à vida de uma pessoa.

Já em tempos de conflito armado, o que constitui uma privação arbitrária da vida de alguém não é o mesmo que em condições de tempo de paz. Nesse caso, o DIH fornece os parâmetros a serem analisados para determinarmos se o uso da força contra um indivíduo seria arbitrário, sendo considerado a *lex specialis* (lei específica).

Assim, as regras para os conflitos armados é que devem ser aplicadas a ambos os beligerantes, pois o DIH impõe a qualquer decisor operacional a obrigação de garantir que as pessoas selecionadas para os ataques deliberados se qualifiquem como objetivos militares legítimos e que os meios usados para os atacar cumpram as limitações estabelecidas pelo DIH. Estas limitações são encontradas não apenas no DIH e suas súmulas vinculantes, mas também no direito consuetudinário internacional.

Como mencionado anteriormente, o Guia interpretativo do Direito Internacional Humanitário sobre a participação direta nas hostilidades auxilia na definição daqueles que seriam selecionados como objetivos militares legítimos.

Em complemento, o Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra nos provê a

⁶² Em tempos de paz, o DIDH seria considerado *lex generalis* (lei geral), garantindo que a força letal seja usada apenas como último recurso.

⁶³ Ver o art. 9º das “Disposições Específicas” do anexo desta norma. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Firearms/Basic_Principles.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

definição de objetivos militares:

“[...] os objetivos militares são limitados aos que, pela sua natureza, localização, destino ou utilização contribuam efetivamente para a ação militar e cuja destruição total ou parcial, captura ou neutralização ofereça, na ocorrência, uma vantagem militar precisa”. Logo, um alvo civil pode ser considerado um objetivo militar legítimo, se contribuir efetivamente para a ação militar do inimigo e se sua destruição, captura ou neutralização oferecer vantagem militar precisa” (PROTOCOLOS, 1977).

Conforme descrito anteriormente, Harold H. Koh, consultor jurídico do Departamento de Estado dos EUA, buscou mitigar essa questão justificando que os ataques por ARP contra os militantes que vivem na FATA do Paquistão ocorreram em virtude da existência de um conflito armado, e que, por esse motivo, o DIH lhes daria o respaldo legal para executar essas ações.

Tal respaldo representaria, portanto, a barreira de controle preventiva em relação a alegação de que tais ataques ocorreram sem a realização de um julgamento prévio daqueles por eles alvejados.

4.2.5 A questão da soberania do Paquistão

O conceito do *jus ad bellum* (direito à guerra) existe para descrever quando um Estado pode recorrer ao uso da força dentro dos limites territoriais de outro Estado, sendo estabelecido pelo regime legal da ONU⁶⁴, e evidenciado pelo entendimento da comunidade internacional, que a soberania territorial de cada Estado deve ser respeitada.

No entanto, duas exceções apresentadas na Carta da ONU permitem aos seus Estados membros recorrerem ao uso da força: a autorização pelo Conselho de Segurança, prevista no seu art. 42, ou o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva,

⁶⁴ O art. 2º, inciso 4º, da Carta da ONU menciona que “*todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas*”.

conforme seu art. 51.

Por isso, dentro do contexto exposto no capítulo anterior, o governo dos EUA buscou a autorização do seu Congresso Nacional para o uso da força militar⁶⁵, bem como do Conselho de Segurança da ONU, que condenou os ataques terroristas e também autorizou o uso da força militar, por meio da Resolução nº 1.368/2001⁶⁶, expressando sua disposição para tomar todas as medidas necessárias para responder aos ataques sem, contudo, atribuir a qualquer Estado a responsabilidade pelas ações terroristas.

Foi justamente baseando-se na Resolução nº 1.368/2001 do Conselho de Segurança da ONU que os EUA buscaram impedir que os ataques fossem considerados desrespeitosos à soberania do Paquistão, uma vez que ela lhe concedeu o direito inerente de autodefesa, ainda que não atribuísse ao Paquistão a responsabilidade pelas ações terroristas.

Além das autorizações do Congresso estadunidense e do Conselho de Segurança da ONU, o governo dos EUA também obteve (inicialmente) o consentimento do Paquistão, que também se juntou à coalizão internacional contra o terrorismo, além de fornecer assistência logística para realizar ataques aéreos no Afeganistão, o que levou à derrubada do regime talibã e à instalação de um novo governo em Cabul.

Todavia, o Supremo Tribunal de Peshawar emitiu em 11/04/2012 um veredicto⁶⁷ contra os ataques estadunidenses realizados por ARP em resposta a quatro petições relacionadas a morte de civis e danos colaterais datadas de 17/03/2011, qualificando-os como crimes de guerra. No julgamento foram apresentadas estatísticas que comprovaram a falta de eficácia das operações realizadas por ARP, chegando a requerer ao seu Ministério das

⁶⁵ A autorização para uso de força militar (*Authorization for Use of Military Force - AUMF*) foi obtida pela Lei Pública nº 107-40, de 18 set. 2001 do Congresso dos EUA. Disponível em: <<https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

⁶⁶ Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1368>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

⁶⁷ A decisão do julgamento da petição nº. 1551-P/2012 do Supremo Tribunal de Peshawar está disponível em: <https://www.peshawarhighcourt.gov.pk/image_bank/Mr_Justice_Dost_Muhammad_Khan/wp1551-12.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

Relações Exteriores que solicitasse uma resolução na ONU contra os ataques estadunidenses e a interrupção de operações semelhantes no Paquistão. As autoridades estadunidenses, por sua vez, numa medida de *lawfare*, afirmaram que os ataques ocorreram com a cumplicidade de militares paquistaneses. Desde 2011, todavia, o governo paquistanês deixou de declarar abertamente seu consentimento com os ataques por ARP em seu território que, embora não tenham sido interrompidos, diminuíram significativamente, conforme apresentado no APÊNDICE A.

Consequentemente, identificamos aqui mais duas medidas mitigadoras do risco de questionamento legal, neste caso sobre as ações levadas a cabo pelos EUA no território do Paquistão: a autorização para uso da força pelo Conselho de Segurança da ONU, bem como o consentimento daquele Estado para a realização dos ataques na região da FATA, ainda que esse apoio tenha se reduzido ao longo do tempo em função dos danos colaterais causados em território paquistanês.

4.2.6 *Lawfare* como medida de controle

Algumas medidas de controle preventivas citadas anteriormente mostraram-se, por vezes, pouco eficientes para mitigar o risco de questionamento sobre a legalidade dos ataques realizados por ARP no Paquistão. Assim, restou aos EUA adotarem outra medida, caracterizada pelo nosso estudo como uma barreira de recuperação: a aplicação de *lawfare*.

Como exposto anteriormente, o termo *lawfare* foi popularizado nos Estados Unidos pelo Major General da Força Aérea dos EUA, Charles Dunlap, em 2001. Todavia, segundo aquele autor, este conceito já teria sido apresentado anteriormente por John Carlson e Neville Yeomans como a “substituição da guerra pela lei, e do duelo pelas palavras”

(CARLSON e YEOMANS, 1975)⁶⁸.

Para o propósito deste trabalho, empregamos o conceito apresentado pelo próprio Dunlap em que a *lawfare* seria compreendida como “uma estratégia de usar a lei como substituto dos meios militares tradicionais para alcançar um objetivo operacional” (DUNLAP, 2009)⁶⁹.

Por meio da *lawfare*, os contendores buscam influenciar a opinião pública durante as intervenções militares ao invés de apenas buscar vitórias no campo de batalha. Uma maneira de fazer isso, por exemplo, é buscar argumentos que justifiquem a observância do DIH. Para tanto, mediante estratégias de comunicação, deve-se criar um ambiente favorável perante a opinião pública para viabilizar a prática da *lawfare*.

Nesse sentido, o direito tem uma base firme na análise clausewitziana. Carl von Clausewitz, o grande teórico militar, falou de uma trindade constituída pelo povo, o governo e as forças militares, cujas energias combinadas produziriam a vitória na guerra. A *lawfare* buscaria a desconstrução ou o reforço da trindade de Clausewitz, dependendo da situação.

Considerando-se a trindade de Clausewitz, a abordagem tradicional do DIH concentra-se nas forças militares e procura diminuir a força armada do inimigo. Já a *lawfare* concentra-se nas pessoas e procura diminuir ou, quando desejável, reforçar o seu apoio ao esforço militar. Dessa forma, o direito tende a influenciar a maneira como a guerra é conduzida.

Face ao exposto, em qualquer caso onde possa haver alegações sobre crimes de guerra, as equipes multidisciplinares de especialistas legais, operacionais, de inteligência e de relações públicas devem ser organizadas, treinadas e equipadas para investigá-las rapidamente e sugerir ou não a aplicação de *lawfare*. Consequentemente, a disponibilidade de consultoria

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.laceweb.org.au/whi.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

⁶⁹ “Today, the most refined definition is ‘the strategy of using — or misusing — law as a substitute for traditional military means to achieve an operational objective’”. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a515192.pdf>>. Acesso em: 02 ago.2019.

jurídica especializada faz-se cada vez mais necessária na era do direito.

Por isso, os assessores militares responsáveis pelo aconselhamento das operações de combate precisam de instrução não apenas na lei, mas também nas características das armas a serem usadas, bem como das estratégias para seu emprego.

Então, como apresentamos nas seções anteriores, a lawfare foi empregada pela assessoria jurídica militar dos EUA na questão dos ataques realizados por ARP inicialmente como uma forma de justificar a eliminação dos líderes terroristas que tinham um alto valor como objetivos militares em função da ameaça que representavam para os Estados da coalizão com os EUA. Para isso buscaram justificativas dentro do arcabouço jurídico internacional, de forma a orientar uma adoção adequada da tipologia para o conflito armado em lide, bem como dos princípios fundamentais DIH.

Mais tarde, difundiram-se informações sobre a existência de protocolos de avaliação de mitigação de danos colaterais ("*Collateral Damage Mitigation Assessment*")⁷⁰ para mostrar que os norte-americanos tinham em suas mãos uma maneira científica de orientar cuidadosamente os seus processos de tomada de decisão de acordo com o DIH. Isso ajudou a tranquilizar a opinião pública dos EUA.

De acordo com John Kaag e Sarah Kreps,

“A crença de que os efeitos de terceira e quarta ordem de um impacto cirúrgico podem ser calculados altera o cálculo de utilidade que tradicionalmente tem sido usado para determinar a conformidade com o princípio da proporcionalidade. Quando o assassinato de um alto comandante do Talibã com uma ARP é interpretado como causador de efeitos abrangentes, porém calculáveis, então os perigos morais legais de tal ataque pesam menos sobre os estrategistas e os formuladores de políticas" (KAAG e KREPS, 2012, p.281)⁷¹.

Assim, buscou-se um processo de racionalização que começou com um objetivo

⁷⁰ Um exemplo seria a publicação CJCSI 3160.01A (Metodologia para estimar os danos colaterais), adotada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA.

⁷¹ “*The belief that third and fourth-order effects of a surgical strike can be calculated changes the utility calculus that traditionally has been used to determine compliance with the principle of proportionality. When the killing of a top Taliban commander with a UAV is interpreted as causing wide-ranging yet calculable effects, then the legal-moral dangers of such an attack weigh less heavily on strategists and policymakers*”. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1057/pol.2012.2>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

fixo – legitimizar o assassinato seletivo – e terminou com um processo de verificação militar que se encaixou perfeitamente com esse objetivo.

Ademais, viu-se ao longo deste trabalho a manipulação dos discursos jurídicos e do uso de instrumentos legais que permitissem aos EUA manter a operação de assassinatos seletivos por meio de ARP ao longo do tempo.

Noutro sentido, focando-se no risco sob uma ótica positiva, buscou-se ainda a criação de condições que pudessem configurar um direito consuetudinário que venha a favorecer aqueles Estados que, tal como os EUA, recorram futuramente ao uso de ARP para operações de ataque. Sob esse enfoque, a *lawfare* seria usada em proveito de uma oportunidade (medida proativa), e não como uma barreira reativa.

Em resumo, a mitigação do risco legal da contestação de assassinatos seletivos por ARP no Paquistão empregando-se *lawfare* buscou empregar retóricas que reunissem política, tecnologia, planejamento militar e pressupostos culturais sobre a honra e outros valores éticos com o propósito de eliminar o questionamento da opinião pública em geral sobre a legalidade daquelas operações.

5 CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho apresentado, buscamos ressaltar a importância do gerenciamento do risco legal dentro de um contexto mais amplo, qual seja, o Processo de Gerenciamento de Riscos Operacionais.

Tratando-se de uma pesquisa exploratória, ainda que não se tenha esgotado o assunto, foram apresentados alguns exemplos de causas, consequências e métodos de controle (barreiras) de exposição ao risco que permitiram aos EUA manterem suas operações de assassinato seletivo por ARP no Paquistão de maneira contínua há mais de quinze anos, a despeito dos diversos questionamentos legais trazidos à tona.

Cabe ressaltar que, como foi apresentado, algumas destas barreiras foram insuficientes para atingir o propósito para o qual foram criadas, permitindo que a legalidade dessas operações fosse contestada. Consequentemente, para esses casos, ficou evidenciada a importância da barreira de atenuação após a concretização do evento de risco, aqui caracterizada pela *lawfare*.

Da mesma forma, houve barreiras de controle que deixaram de existir, como o consentimento do Paquistão para a realização das operações na FATA, ou mesmo as medidas de transparência adotadas em 2016 pelo ex-presidente dos EUA, Barack Obama, e revogadas por seu sucessor, Donald Trump, cerca de três anos depois.

A perda do apoio do Paquistão às operações foi, sem dúvida, associada a questionável eficácia dos ataques realizados numa fase primária destas operações, onde os danos colaterais reverteram o apoio daquela população, chegando a fomentar o recrutamento em favor dos talibãs em razão do sentimento negativo angariado contra a iniciativa estadunidense.

Neste mister, estima-se que, se os protocolos de avaliação de mitigação de danos

colaterais estivessem bem sedimentados naquele período e pudessem ter sido incluídos nos padrões de conformidade ("*compliance*") pré-estabelecidos para as operações com maior antecedência, aqueles ataques seriam mais precisos e, com o aumento da eficácia dos assassinatos seletivos, poder-se-ia ter evitado estes reveses.

Mas, de uma forma geral, todos os métodos de controle preventivos atingiram, em algum nível, o seu efeito desejado.

Com isso, ainda que se tenha percebido algum grau de cerceamento, inclusive interno aos EUA, ficou evidente que, à despeito da insuficiência de algumas medidas de controle, o risco residual tem sido aceitável para aquele Estado, tanto que as operações de assassinato seletivo permanecem sendo realizadas, ainda que em menor número, mesmo após alguns posicionamentos desfavoráveis da ONU e demais atores da comunidade internacional, conforme apresentamos.

Cabe também mencionar que a ausência de transparência sobre o planejamento e o controle dessas operações pelo governo dos EUA impediram que realizássemos uma abordagem quantitativa e, ainda, que complementássemos o processo de avaliação do risco a partir de cálculos de probabilidade e do conhecimento sobre a aceitabilidade do risco apresentado.

Ainda assim, ficou evidenciada a aplicabilidade da técnica *Bow Tie* no Gerenciamento do Risco Operacional, que se adere à subjetividade do processo de tomada de decisões afeto aos problemas militares, o que não impede que outras técnicas previstas na ABNT NBR ISO/IEC 31010 ou a serem desenvolvidas futuramente venham a ser aplicadas, dependendo do objeto e da análise de risco a ser realizada.

Com isso, nosso trabalho apresentou a utilidade desta ferramenta gerencial com seus diversos métodos de controle, bem como a importância do gerenciamento dos riscos

legais nesse tipo de contexto operacional, qual seja, o conflito armado, mesmo que assimétrico.

Finalmente, esperamos ter contribuído para ressaltar a importância do Processo de Gerenciamento de Riscos nas operações militares, bem como da identificação de outras metodologias e técnicas que tenham o mesmo propósito e que possam ser aplicadas com maior regularidade no planejamento de nossas próprias operações militares.

REFERÊNCIAS

ALSTON, Philip. *Study on targeted killings*. Nova Iorque: Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 2010. 29 p. Relatório. Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR ISO 31000. Gestão de riscos – Diretrizes*. Rio de Janeiro, 2018. 17 p.

_____. *NBR ISO/IEC 31010. Gestão de riscos — Técnicas para o processo de avaliação de riscos*. Rio de Janeiro, 2012. 96 p.

_____. *ISO Guia 73. Gestão de riscos — Vocabulário*. Rio de Janeiro, 2009. 12 p.

BERGEN, Peter *et al.* *Drone Strikes: Pakistan*, New America, Washington, 2019. Disponível em: <<https://www.newamerica.org/in-depth/americas-counterterrorism-wars/pakistan/>> Acesso em: 31 jul. 2019.

BRASIL. Decreto n. 592 de 6 de julho de 1992. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. Estado-Maior da Armada. *ARMADAINST n° 32-1: Instruções para Implementação da Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil*. Brasília, DF, 2017.

_____. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Nota Escolar n° 002/CIDOC/2018 - Gerenciamento do Risco Operacional (GRO) nas operações conjuntas*. 4. ed. Brasília, DF, 2018.

BRENNAN, John O. *The Ethics and Efficacy of the President's Counterterrorism Strategy*. Discurso no Wilson Center, Washington, 30 abr. 2012. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/event/the-ethics-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

CARLSON, John; YEOMANS, Neville, *Whither Goeth the Law - Humanity or Barbarity*, 1975. Disponível em: <<http://www.laceweb.org.au/whi.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

COMPTON, Matt. *President Obama Hangs Out With America*. [Entrevista publicada em 30 de janeiro de 2012, na Internet]. The White House, Washington, 2012. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/01/30/president-obama-hangs-out-america>>. Acesso em: 25 jul.2019.

CONVENÇÕES DE GENEBRA (1949). CRUZ VERMELHA BRASILEIRA. Cruz Vermelha Brasileira: Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, ratificadas pelo Brasil em 12 de setembro de 1956. Rio de Janeiro, RJ: Impr.Nacional, 1973. 194 p.

CULLEN, Peter M. *The role of targeted killing in the campaign against terror*. 2007. 21 f. Dissertação (Mestrado em Assuntos Estratégicos) - U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, 2007.

DOCHERTY, B.; FITZPATRICK, J.; KECK, T. *Losing Humanity: The Case against Killer Robots*. Human Rights Watch, 19 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2012/11/19/losing-humanity/case-against-killer-robots>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

DUNLAP JR., Charles J. *Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?*, 2009. 6 p. Relatório. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a515192.pdf>>. Acesso em: 02 ago.2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *CJCSI 3160.01A: No-Strike and the Collateral Damage Estimation Methodology*. Washington, 2012. 122 p.

_____. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *CJCSM 3105.01: Joint Risk Analysis*. Washington, 2016. 45 p.

_____. Executive Order - *Revocation of Reporting Requirement*. Washington, 06 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-revocation-reporting-requirement/>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

_____. Executive Order - *United States Policy on Pre-and Post-Strike Measures to Address Civilian Casualties in U.S. Operations Involving the Use of Force*. Washington, 01 jul. 2016. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/01/executive-order-united-states-policy-pre-and-post-strike-measures>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Lei Pública n. 107-40, de 18 set. 2001. Autoriza o uso das Forças Armadas contra os responsáveis pelos ataques lançados contra os Estados Unidos da América. Washington, 2001. Disponível em: <<https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2019.>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. National Strategy for combating terrorism. Washington, 2003. 30 p. Disponível em: <https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Presidente (2001-2009: George Walker Bush). Discurso para o Congresso e para a nação. Washington, 20 set. 2001. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/text/20010920-8.html>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

GROS, Frédéric. *Estados de violência: ensaio sobre o fim da guerra*. Tradução de José Augusto da Silva. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2009. 273 p. Título original: *États de violence: essai sur la fin de la guerre*.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Genebra, 2019. Disponível em: <<https://committee.iso.org/sites/tc262/home/projects/ongoing/iso-31022-guidelines-for-implem.html>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

KAAG, John; KREPS, Sarah. *The Use of Unmanned Aerial Vehicles in Contemporary Conflict: A Legal and Ethical Analysis*. Northeastern Political Science Association, Chicago, v. 44, n. 2, p. 260 – 285, abr. 2012. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1057/pol.2012.2>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

KOH, Harold H. Discurso na Reunião Anual da Sociedade Americana de Direito Internacional. Washington, 25 mar. 2010. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

JOHNSON, Gregory D. *Targeted killing: managing american perceptions on unmanned aerial vehicle operations*, 2016. 42 p. Relatório. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1041056.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

LAWAND, Kathleen. *A Guide to the Legal Review of New Weapons, Means and Methods of Warfare: Measures to Implement Article 36 of Additional Protocol I of 1977*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2006. 34 p. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0902.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MELZER, Nils. Interpretative Guidance on the notion of direct participation in hostilities under International Humanitarian Law. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2009. 85 p. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Portal do Ministério da Defesa*, 2019. Apresenta informações sobre a Doutrina Militar. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/estado-maior-conjunto/doutrina-militar>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução n. 61/173, de 19 de dezembro de 2006. Delibera sobre as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias. 4 p. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/61/173&Lang=E>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. Assembleia Geral. Resolução n. 1.368, de 12 de setembro de 2001. Delibera sobre o combate as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas, e reconhece o direito inerente à autodefesa individual ou coletiva. 1 p. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1368>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 1990. 4 p. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Firearms/Basic_Principles.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

PAQUISTÃO. Suprema Corte de Peshawar. Decisão do julgamento da petição nº. 1551-P/2012. Condena os ataques estadunidenses contra a soberania do Paquistão, declarando-os crimes de guerra e solicita resoluções da ONU. Disponível em: <https://www.peshawarhighcourt.gov.pk/image_bank/Mr_Justice_Dost_Muhammad_Khan/wp1551-12.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

PROTÓCOLOS adicionais às convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998. 142 p.

_____. (Comentários). Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2017. Disponível em: <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=D84E8D5C5EB782FAC1258115003CEBE5&action=OpenDocument>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

_____. (Comentários). Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1987. Disponível em: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

ROTH, Kenneth, *Targeted Killings and Unmanned Combat Aircraft Systems (Drones)*, 2019. 6p. Disponível em: <[https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20to%20President%20Obama%20-%20Targeted%20Killings%20\(1\).pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20to%20President%20Obama%20-%20Targeted%20Killings%20(1).pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2019).

RUSSO, Rosária de Fátima S. M., Gerenciamento de riscos e tomada de decisão: uma abordagem multidisciplinar e crítica dos processos atuais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS, 9., 2009. São Paulo. Anais..., 2009. Disponível em: <http://www.pmis.org.br/enews/edicao0912/projeto_mes_parte2.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

SHARKEY, Noel. *Killing Made Easy: From Joysticks to Politics*. 2012. Disponível em: <<https://www.dhi.ac.uk/san/waysofbeing/data/governance-crone-sharkey-2012b.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

SHAW, Ian G. R. *The Rise of the Predator Empire: Tracing the History of U.S. Drones, Understanding Empire*, 2014. Disponível em: <<https://understandingempire.wordpress.com/2014/02/a-brief-history-of-u-s-drones/>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

SCHMITT, Michael N. Precision attack and international humanitarian law, *International Review of the Red Cross*, v. 87, n. 859, p. 459, set. 2005. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/download/file/20258/irrc_859_3.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

THE BUREAU OF INVESTIGATIVE JOURNALISM. *Drone Strikes: Pakistan*, 2019. Disponível em: <<https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war/pakistan>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

TIERNEY, John F. *Rise of the drones II: examining the legality of unmanned targeting*. Subcomissão de segurança nacional e relações exteriores da comissão de supervisão e reforma do governo dos Estados Unidos da América. Washington, 28 abr. 2010. Disponível em: <https://fas.org/irp/congress/2010_hr/drones2.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

VITÉ, Sylvain. Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations, *International Review of the Red Cross*, v. 91, n. 873, p. 88, mar. 2009. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

VOLKER, Kurt. What the U.S. risks by relying on drones. *Washington Post*, 29 out. 2012. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/what-the-us-risks-by-relying-on-drones>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Estimativa de operações realizadas no Paquistão e suas vítimas

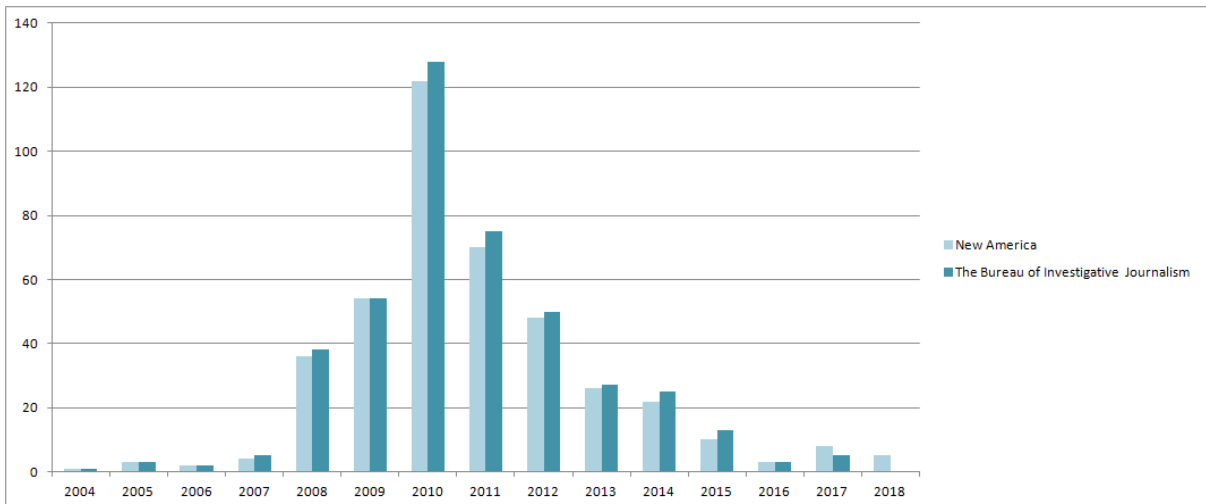


GRÁFICO 1 - Quantidade de operações de assassinatos seletivos por meio de Aeronaves Remotamente Pilotadas estadunidenses no Paquistão

Fonte: elaborado pelo autor⁷².

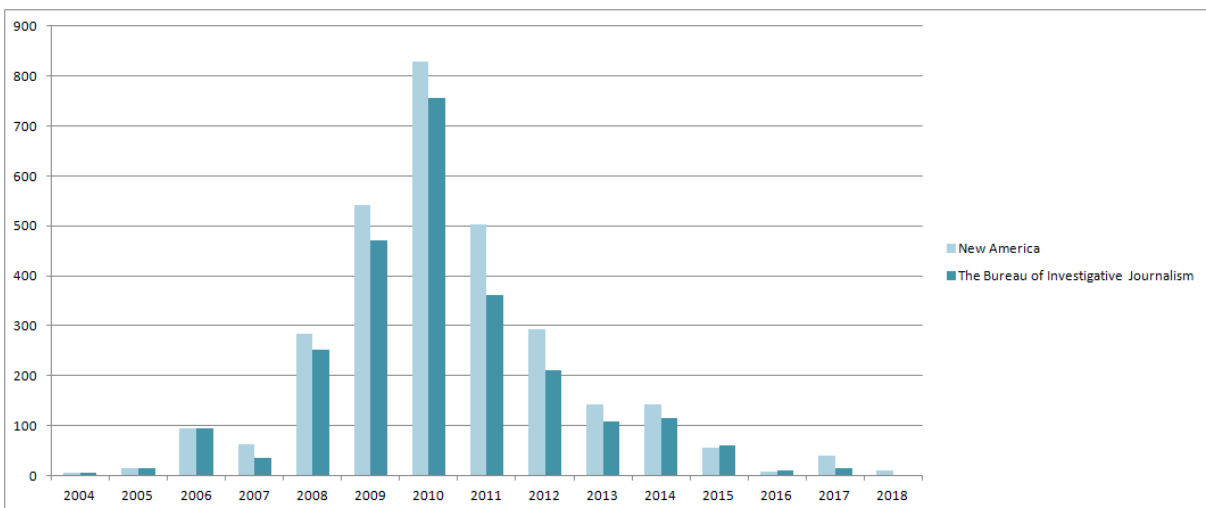
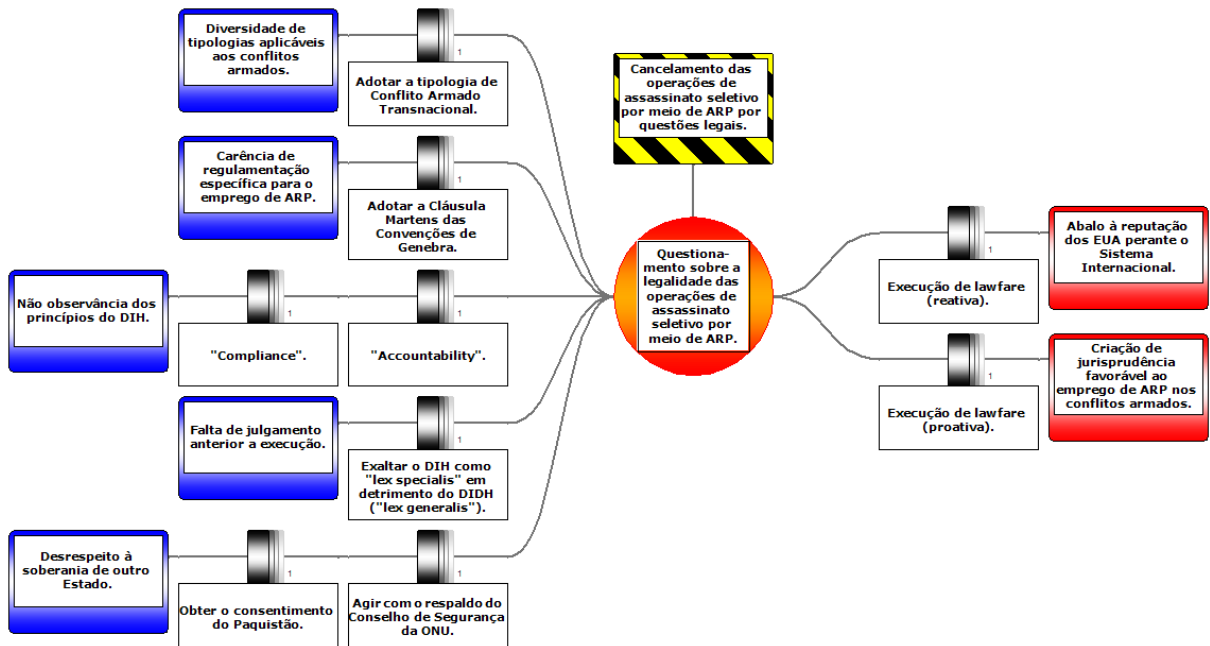


GRÁFICO 2 – Quantidade de vítimas de assassinatos seletivos por meio de Aeronaves Remotamente Pilotadas estadunidenses no Paquistão

Fonte: elaborado pelo autor.

⁷² Para a elaboração dos GRAF. 1 e 2 foram utilizados os dados disponíveis em: <<https://www.newamerica.org/in-depth/americas-counterterrorism-wars/pakistan/>>. Acesso em: 06 ago. 2019; e <<https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war/pakistan/>>. Acesso em: 06 ago. 2019. Os dados oficiais do governo dos EUA não estavam disponíveis.

APÊNDICE B – Análise *Bow Tie*



Fonte: elaborado pelo autor.

ANEXOS

ANEXO A – Processo de Gerenciamento de Riscos

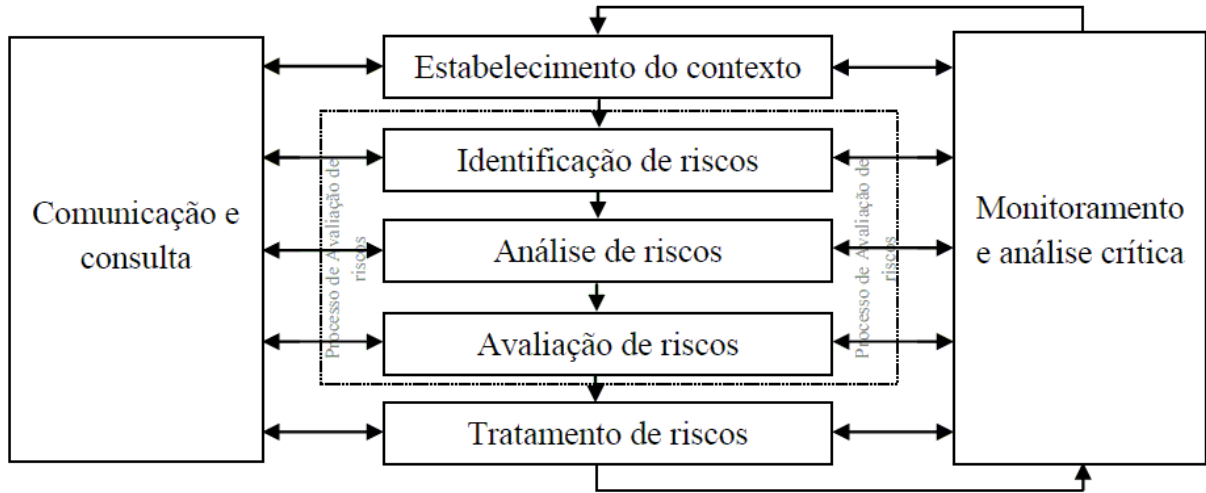


FIGURA 1 - Contribuição do processo de avaliação de riscos para o processo de gestão de riscos
Fonte: ABNT NBR ISO/IEC 31010 (ABNT, 2012, p. 7).

ANEXO B – Diagrama de *Bow Tie* para consequências indesejadas

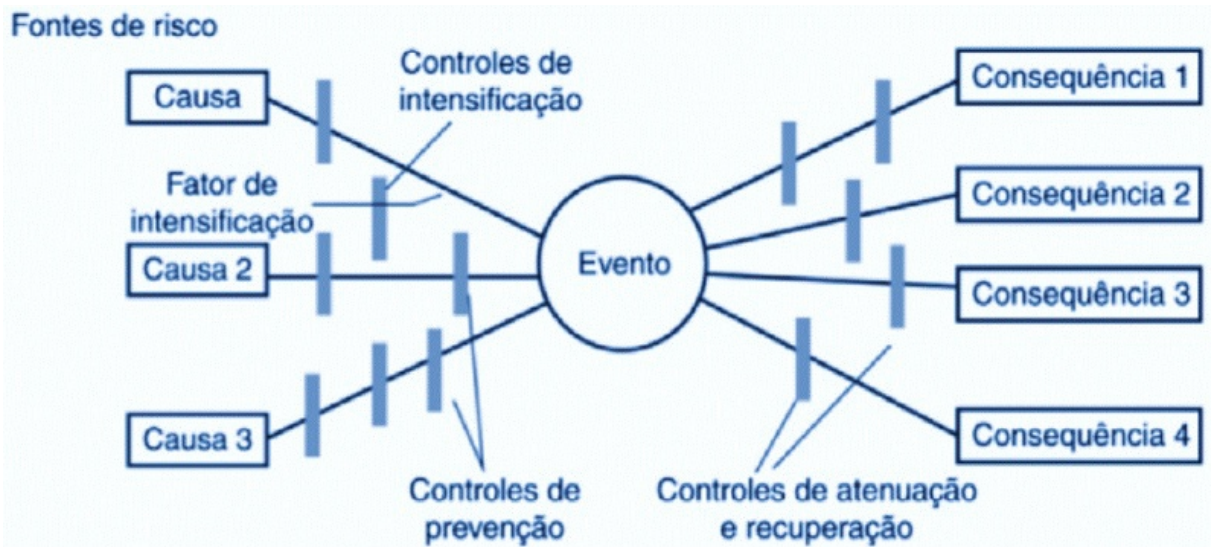


FIGURA 2 - Exemplo de diagrama de “bow tie” para consequências indesejadas
Fonte: ABNT NBR ISO/IEC 31010 (ABNT, 2012, p. 70).

ANEXO C – Danos colaterais resultantes dos assassinatos seletivos no Paquistão

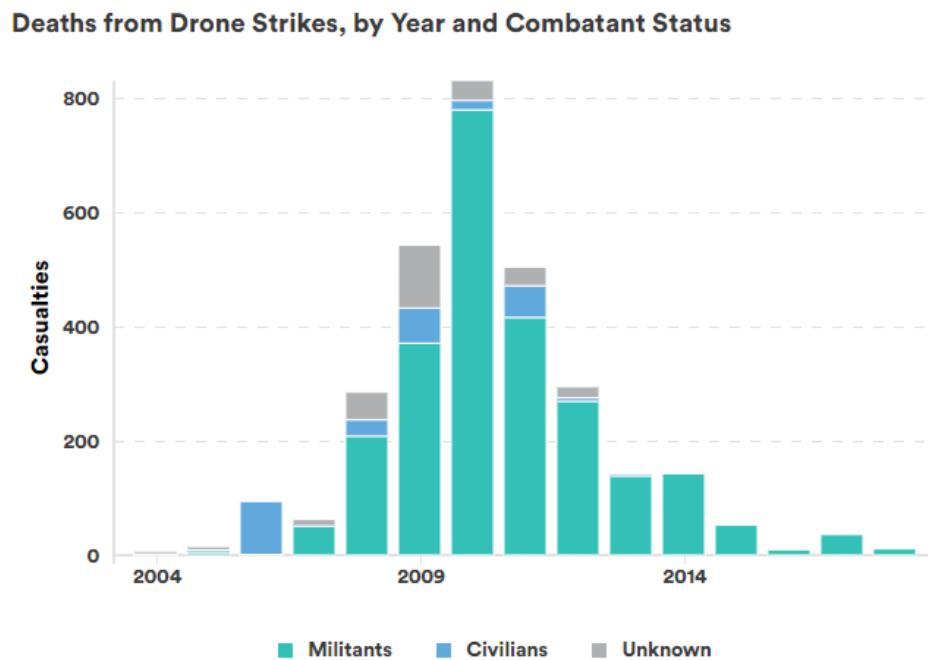


FIGURA 3 - Mortes por ataques com Aeronaves Remotamente Pilotadas, por ano e *status* das vítimas (tradução nossa)

Fonte: BERGEN, Peter *et al.*, 2019.