



DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
ESPECIALIDADE EM ESTUDOS DE SEGURANÇA, DA PAZ E DA GUERRA
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

**EMPRESAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADAS: A
PRIVATIZAÇÃO DA (IN)SEGURANÇA NO SÉCULO XXI**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais

Autor: Tiago Alexandre Dias Lourenço

Orientador: Professor Doutor Mateus Kowalski

Número de candidato: 30006696

Outubro de 2025

Lisboa

(Página em branco)

DEDICATÓRIA

À perseverança, à coragem e à vontade de seguir em frente, mesmo quando é difícil.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho não teria sido possível sem o apoio, a motivação e a inspiração de várias pessoas, sem as quais seria certamente uma pessoa mais pobre em experiências e em conhecimento.

Em primeiro lugar, quero expressar a minha profunda gratidão ao corpo docente do departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, que me acompanhou ao longo de dois ciclos de estudos. A constante disponibilidade, a amizade e a confiança depositada nas minhas capacidades fizeram do estudo e da investigação científica uma das dimensões de que mais me orgulho na minha vida.

Em segundo lugar, agradeço aos colegas excecionais com quem tive o privilégio de partilhar esta jornada académica. Saberão, certamente, quem são, e espero que compreendam o valor e a memória que, para sempre, levarei comigo.

Deixo um agradecimento particularmente especial ao meu orientador, o Professor Doutor Mateus Kowalski, pelo acompanhamento atento e exigente, pelas orientações claras e pela disponibilidade demonstrada ao longo do desenvolvimento desta investigação.

Por fim, e mais importante, agradeço à minha família, onde incluo também os meus amigos mais próximos, que, nos momentos mais exigentes deste percurso, permaneceram ao meu lado, acreditando sempre em mim e nas minhas capacidades.

RESUMO

A segurança, o desenvolvimento e o bem-estar das populações são objetivos primordiais e permanentes dos Estados, indissociáveis de conceitos como soberania, independência e integridade territorial. A segunda metade do século XX assistiu, no entanto, ao surgimento de múltiplos desafios ao modelo vestefaliano de Estado moderno, revelando uma erosão gradual da concepção clássica de soberania. Neste contexto, as Empresas Militares e de Segurança Privadas (EMSP) emergem como elemento relevante dessa erosão, pela sua crescente utilização em conflitos armados e pelos desafios que colocam ao monopólio estadual do uso legítimo da força. À medida que a indústria se expandia, tornou-se mais evidente a complexidade jurídica da sua atuação, sobretudo em cenários de conflito armado, desafiando os pressupostos do Direito Internacional e, em particular, do Direito Internacional Humanitário. A indefinição jurídica do estatuto dos funcionários das EMSP, associada à diversidade dos contextos operacionais onde operam, levanta sérios dilemas jurídicos, em especial quanto à participação direta nas hostilidades e à responsabilização por eventuais violações das normas deste corpo jurídico. Face à ausência de consenso entre os Estados sobre a criação de instrumentos vinculativos para regular, monitorizar e responsabilizar estas empresas, destacam-se iniciativas como o Documento de Montreux e o Código de Conduta Internacional, que procuram dar nova leitura ao acerto normativo aplicável já existente e orientar as legislações nacionais. Num panorama securitário em acelerada mutação, marcado pelo regresso da conflitualidade, pelo enfraquecimento estadual e pela crescente aumento das necessidades de defesa, as Empresas Militares e de Segurança Privadas tornam-se atores cada vez mais relevantes. A sua dimensão operacional aproxima-as de verdadeiros exércitos privados transnacionais, com implicações estratégicas para o futuro da segurança internacional. Impõe-se, assim, repensar os enquadramentos jurídicos existentes e reconhecer, com pragmatismo, o papel funcional que estas empresas já assumem, e continuarão a assumir, na arquitetura da nova ordem mundial.

Palavras-chave: Empresas Militares e de Segurança Privadas; mercenários; Direito Internacional Humanitário; regulação

ABSTRACT

Security, development, and population well-being are primary and enduring objectives of States, inseparable from concepts such as sovereignty, independence, and territorial integrity. The second half of the twentieth century, however, witnessed the emergence of multiple challenges to the Westphalian model of the modern State, revealing a gradual erosion of the classical concept of sovereignty. In this context, Private Military and Security Companies (PMSC) have emerged as a significant element of this erosion, due to their growing use in armed conflicts and the challenges they pose to the State's monopoly on the legitimate use of force. As the industry expanded, the legal complexity of its activities became increasingly evident, particularly in conflict settings, challenging the assumptions of International Law and, more specifically, of International Humanitarian Law. The legal ambiguity surrounding the status of PMSC personnel, coupled with the diversity of operational contexts in which they operate, raises serious legal dilemmas, especially regarding direct participation in hostilities and accountability for potential violations of this body of law. In the absence of consensus among States on the creation of binding instruments to regulate, monitor, and hold these companies accountable, initiatives such as the Montreux Document and the International Code of Conduct stand out. These initiatives seek to provide a renewed interpretation of the existing normative framework and to guide national legislation. In a rapidly changing security landscape, marked by the return of conflict, the weakening of State authority, and the growing demands for defense, Private Military and Security Companies have become increasingly relevant actors. Their operational scope brings them closer to transnational private armies, with strategic implications for the future of international security. It is therefore imperative to rethink existing legal frameworks and to pragmatically acknowledge the functional role these companies already play, and will continue to play, in the architecture of the new world order.

Keywords: Private Military and Security Companies; mercenaries; International Humanitarian Law; regulation

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	11
I) Apresentação e delimitação do tema.....	11
II) Perguntas de partida/hipóteses	13
III) Objetivos de investigação	14
IV) Justificação.....	15
V) Estado de arte	16
VI) Metodologias, técnicas de investigação e quadro teórico	21
CAPÍTULO I – EMPRESAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADAS	24
1.1. Contextualização histórica	24
1.1.1. Reemergência de um fenómeno antigo	24
1.1.2. Afeganistão e Iraque: uma nova era para as EMSP	26
1.2. Caracterização atual das EMSP e da indústria.....	30
1.2.1. Caracterização	30
1.2.2. Serviços e atividades	33
1.2.3. Tendências recentes na utilização das EMSP: dados globais e regionais	36
1.2.4. Evolução do perfil dos serviços das EMSP e da indústria	42
1.3. Lógicas do outsourcing militar	47
CAPÍTULO II – INICIATIVAS PARA A REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA.....	50
2.1. O Documento de Montreux.....	50
2.2. O Código de Conduta Internacional.....	52
2.3. Projeto de Convenção das Nações Unidas	54
2.4. A complexidade particular do mar	56
CAPÍTULO III – Direito Internacional Humanitário	62
3.1. Definição e aplicação do DIH às EMSP	62
3.2. Mercenariato	66

3.3.	As noções de civil e combatente	69
3.4.	Princípio da distinção	72
3.5.	O conceito de participação direta nas hostilidades	76
CAPÍTULO IV – O HOJE E O AMANHÃ DAS EMSP, QUO VADIS?		82
4.1.	Mudanças geoestratégicas e os novos imperativos de defesa	82
4.1.1.	O novo contexto estratégico e as prioridades de defesa.....	82
4.1.2.	A crescente conflitualidade e instabilidade internacional	84
4.1.3.	O reforço orçamental dos Estados na defesa.....	87
4.1.4.	O papel funcional das EMSP na segurança e defesa dos Estados.....	89
4.1.5.	Complementaridade ou substituição? O dilema funcional das EMSP	90
4.1.6.	O papel das EMSP na arquitetura de segurança internacional	93
4.2.	Necessidade operacional e os limites do DIH: dilemas normativos persistentes	98
4.2.1.	A impunidade como subproduto da privatização da segurança	98
4.2.2.	O estatuto jurídico ambíguo dos funcionários das EMSP	100
4.2.3.	Dilemas jurídicos em cascata	103
4.2.4.	Conclusões e perspetivas futuras.....	104
CONCLUSÃO		107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		114
ANEXOS		122
Anexo i) Resumo de obrigações e boas práticas enunciadas no Documento de Montreux		123
Anexo ii) Diferentes modelos de EMSP		124
Anexo iii) Gastos militares em 2024		125
Anexo iv) Esquema de contratação para as Guerras do Afeganistão e do Iraque.....		126

ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E FIGURAS

Figura 1 Principais períodos em análise. Fonte: elaboração do autor	12
Figura 2 Tendência de utilização de contratados das EMSP nos conflitos do Iraque e do Afeganistão entre 2008 e 2011. Fonte: (Congressional Research Service, 2011).	27
Figura 3 Contratados das EMSP vs. Tropas regulares norte-americanas no Afeganistão, entre 2007 e 2011. Fonte: (Congressional Research Service, 2011).	27
Figura 4 Número de baixas entre militares dos EUA e contratados das EMSP, em milhares. Fonte: (Congressional Research Service, 2011).	28
Figura 5 As empresas signatárias do ICoC (a azul as sedes e a laranja os países onde estas operam) à data de 27 de Julho de 2025. Fonte: ICoCA.	33
Figura 6 Tipologia "Ponta da Lança". Fonte: (Singer, 2005, p. 93).	34
Figura 7 Grupo de militares privados da EMSP Blackwater no Iraque, 2009. Fonte: Direitos Flickr, obtida através de Warsaw Institute em https://warsawinstitute.org	35
Figura 8 Área de responsabilidade do USCENTCOM. Fonte: https://www.centcom.mil/AREA-OF-RESPONSIBILITY	37
Figura 9 População contratada pelo DoD para o USCENTCOM. Fonte: Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório de abril de 2025 (Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense, 2025).	39
Figura 10 Contratados por categoria de missão. Fonte: Elaboração do autor, com dados do relatório de abril de 2025 (Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense, 2025).	40
Figura 11 Art.º 47 do Protocolo I adicional às Convenções de Genebra de 1949. Fonte: (Ministério Público Portugal, 1977).	67
Figura 12 O que difere as EMSP (PMF para Singer, Private Military Firms). Fonte: (Singer, 2005, p. 47).	69
Figura 13 Número de conflitos, por tipo, entre 1946 e 2024. Fonte: Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório do PRIO (Siri, 2025, p. 9).	85
Figura 14 Eventos de violência política registados por região, desde 2019, por trimestre. Fonte: Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório do ACLED (Raleigh & Kishi, 2024).	86
Figura 15 Gastos militares mundiais em 2024, por região. Fonte: Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório do SIPRI (Xiao, et al., 2025).	88

Figura 16 Contratos celebrados pela NATO diretamente com privados no contexto da ISAF, em 2012, em milhões de dólares. Fonte: Elaboração do autor com dados da NATO International Board of Auditors (Cusumano & Bures, 2021, p. 173).....	97
Figura 17 Diferentes modelos de EMSP. Fonte: Documento oficial da UE (Council of The European Union - General Secretariat, 2023).	124
Figura 18 Esquema de contratação para as Guerras do Afeganistão e do Iraque em países da América Latina. Fonte: Elaboração do autor (Lourenço, 2023, p. 20).....	126
Tabela 1 Pessoal contratado pelo DoD para a área de responsabilidade do USCENTCOM. Fonte: elaboração do autor com dados do relatório de abril de 2025 (Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense, 2025).	38
Tabela 2 Seis maiores contratos do DOD durante o ano fiscal de 2022 (em mil milhões de dólares). Fonte: Tradução do autor através de dados do relatório do Congressional Research Service (Congressional Research Service, 2024).....	46
Tabela 3 Visão geral das linhas de subcontratação na doutrina da UE. Fonte: elaboração do autor com base no artigo de Bures e Cusumano (Bures & Cusumano, 2025, p. 472)	94
Tabela 4 Obrigações dos Estados e boas práticas presentes no Documento de Montreux. Traduzido diretamente de documento do DCAF Fonte: Tradução do autor (DCAF, 2024, p. 15).....	123
Tabela 5 Lista de países com maiores gastos na área militar em 2024 (primeiros 40 países), face ao ano homólogo e comparativamente ao período entre 2025 e 2024. Fonte: SIPRI (Xiao, et al., 2025).....	125

LISTA DE ABREVIATURAS

ACLED – Armed Conflict Location & Event Data Project

CICV – Comité Internacional da Cruz Vermelha

DCAF – Democratic Control of Armed and Security Forces (hoje, Geneva Centre for Security Sector Governance)

DI – Direito Internacional

DIH – Direito Internacional Humanitário

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DoD – Department of Defense (Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América)

EMSP – Empresas Militares e de Segurança Privadas

EUA – Estados Unidos da América

ICoC – International Code of Conduct

ICoCA – International Code of Conduct Association

NATO – North Atlantic Treaty Organization

ONU – Organização das Nações Unidas

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PRI – Peace Research Institute Oslo

RI – Relações Internacionais

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute

TPI – Tribunal Penal Internacional

UAL – Universidade Autónoma de Lisboa

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

I) Apresentação e delimitação do tema

O estudo e a investigação desenvolvida nesta dissertação de mestrado examina a temática das EMSP, com especial enfoque na problemática da privatização da (in)segurança no Século XXI e nos desafios jurídicos gerados no quadro do DIH. Perante um cenário securitário internacional absolutamente novo, que se desenvolve à medida que uma nova ordem mundial parece emergir, numa era de conflitualidade galopante e de tensões renovadas, o papel das EMSP e da indústria como um todo tende a expandir-se, originando desafios jurídicos completamente novos e cada vez mais complexos, particularmente no contexto dos conflitos armados. Poderão estes atores fazer parte da solução, num mundo onde a conflitualidade e as tensões se voltaram a instalar de forma incontestável nas RI, precipitando os Estados para a necessidade do reforço das suas capacidades militares e de defesa? Nesse contexto, poderão os militares privados ser uma alternativa viável às forças armadas convencionais, amenizando decisões políticas controversas e onerosas como a reintrodução do serviço militar obrigatório? E nessa possibilidade, tão real e pragmática quanto ela parece ser, que mecanismos legais efetivos permitirão controlar e responsabilizar esta indústria, estas empresas e os Estados que as contratam?

O DIH é o ramo do DI que regula a condução das hostilidades no contexto de conflitos armados, procurando limitar os seus efeitos e proteger aqueles que são inocentes e que, não participando diretamente nas hostilidades, muitas vezes terminam por ser os mais afetados. Aplicando-se exclusivamente a situações de conflito armado, o DIH visa, acima de tudo, salvaguardar a dignidade humana mesmo nos cenários mais extremos de violência. Paralelamente, a emergência e consolidação da indústria militar e de segurança privada inaugura um novo paradigma, sobretudo pelo facto de estas empresas atuarem em domínios tradicionalmente reconhecidos como sendo da competência exclusiva dos Estados – retomando a conceção clássica de Max Weber, acerca do monopólio legítimo da violência. Estas entidades, orientadas primordialmente para a obtenção de lucro, distanciam-se de motivações político-partidárias, nacionalistas ou patrióticas, o que levanta sérias questões quanto à legitimidade, responsabilidade e controlo efetivo da sua atuação. Tal realidade conduz, de forma inevitável, a um atrito entre as lógicas de mercado características dos sistemas capitalistas e liberais contemporâneos e os princípios estruturantes do DI, em particular do DIH, sempre que a

atuação destes agentes ocorre no contexto de conflitos armados. Este paradigma tem motivado uma intensa reflexão académica, materializada numa crescente proliferação de estudos que procuram compreender a complexidade e a abrangência dos dilemas jurídicos que marcam o surgimento e a consolidação desta nova realidade internacional.

Neste contexto, reconhecendo a complexidade inerente à temática que constitui o objeto da nossa investigação, torna-se fundamental proceder a uma rigorosa delimitação, quer em termos temporais, quer espaciais, por forma a definir com clareza e precisão o âmbito da análise proposta.

Sob o ponto de vista temporal, a investigação incidirá em três períodos principais:

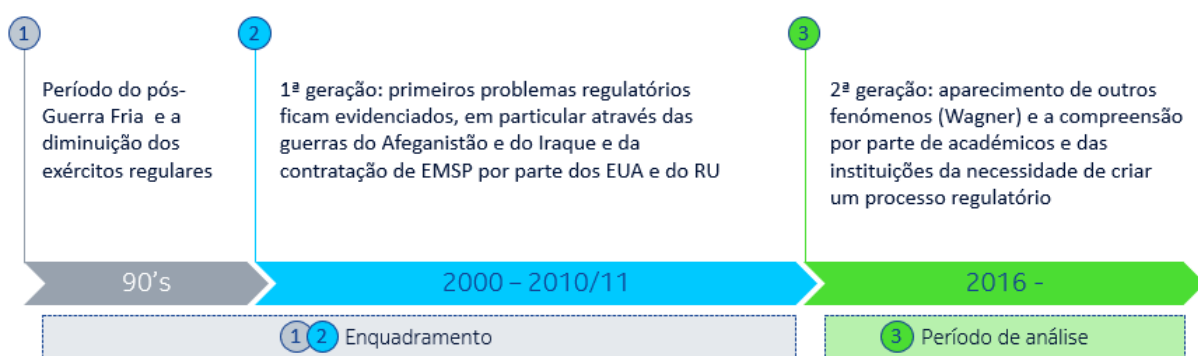


Figura 1 Principais períodos em análise. **Fonte:** elaboração do autor

- 1) **A década de 1990:** período historicamente relevante, marcado pelo fim da Guerra Fria e pela dissolução da União Soviética, acontecimentos decisivos que contribuíram para a reemergência das EMSP.
- 2) **A primeira década do século XXI:** período caracterizado pelo aparecimento da primeira geração de EMSP, no qual se tornaram visíveis os primeiros desafios regulatórios, particularmente evidenciados pela utilização massiva destas empresas durante as guerras do Afeganistão e do Iraque.
- 3) **Período posterior a 2016:** marcado pelo surgimento da segunda geração de EMSP e pelo reconhecimento generalizado das lacunas regulatórias associadas, que passaram a ser objeto de análise e atenção aprofundada por parte da comunidade académica e de outros atores internacionais relevantes.

Os dois períodos iniciais servirão, essencialmente, para estabelecer o enquadramento histórico e contextual, necessário à compreensão da evolução do fenómeno das EMSP. Já o período posterior a 2016, constituirá, o foco principal da análise desenvolvida nesta investigação, com especial atenção aos desafios jurídicos decorrentes da regulação destas empresas e dos serviços por elas prestados, no contexto de conflitos armados, procurando compreender de que forma o DIH regula, ou tenta regular, a atuação destes atores.

Relativamente à delimitação espacial, serão analisados com especial acuidade os casos concretos da utilização das EMSP nos conflitos armados do Afeganistão e do Iraque. Estes dois cenários bélicos representam momentos marcantes e paradigmáticos na afirmação destas empresas como atores no domínio militar, desencadeando consequências significativas tanto para as próprias EMSP como para os Estados que as decidem contratar.

II) Perguntas de partida/hipóteses

O desenvolvimento da presente investigação assenta no reconhecimento que produzir uma dissertação de mestrado é um exercício académico eminentemente desafiante, e que deve procurar responder a perguntas que façam da pesquisa científica um processo sempre inacabado. Neste contexto, a formulação clara e rigorosa de uma pergunta de partida, assim como a definição subsequente das hipóteses de investigação, constitui uma etapa essencial. Permite, pois, estabelecer com precisão as linhas orientadoras do estudo, enquadrando o trabalho académico e evitando desvios relativamente ao objeto central da investigação.

Nesse sentido, a nossa pergunta de partida pode ser formulada da seguinte maneira: À luz dos desafios do século XXI, exacerbados pelo aparecimento de novos atores e nova conflitualidade, será o Direito Internacional Humanitário suficientemente capaz de regular de forma efetiva a atividade das Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSP)?

Apesar da centralidade da pergunta de partida neste estudo, dela decorrem inevitavelmente outras questões secundárias, indispensáveis para complementar e aprofundar a investigação. São elas tanto mais relevantes quanto é intenção desta investigação analisar a problemática no contexto de conflitos armados e através da perspetiva do DIH:

- Em contexto de conflitos armados, como se articula a atividade das EMSP com o DIH? Quais os limites práticos dessa articulação?

- Na ausência de um regime jurídico vinculativo, que instrumentos existem que ajudam a regular a atividade das EMSP? São suficientes?
- Tendo em conta o papel funcional consolidado das EMSP, que caminhos poderão ser tomados para reforçar a sua integração regulada na arquitetura de segurança internacional?

III) Objetivos de investigação

A definição rigorosa dos objetivos da investigação permite estabelecer com precisão a metodologia a ser seguida, determinando, entre outros aspetos, os métodos de recolha e de tratamento da informação, a abordagem científica mais adequada, os instrumentos a utilizar e a forma como será elaborada a análise crítica e extraídas as conclusões pertinentes. O objetivo geral pretende fornecer uma visão abrangente e integradora sobre o tema em estudo, enquanto os objetivos específicos permitem precisar com clareza os passos necessários à concretização desse objetivo global.

Deste modo, o objetivo geral da presente dissertação consiste em analisar o regime jurídico internacional aplicável às EMSP e aos serviços por elas prestados, em particular no contexto dos conflitos armados e à luz do DIH. Será avaliada a sua validade e eficácia perante os novos desafios colocados pelo contexto do século XXI e, para concretizar este objetivo geral, definem-se os seguintes objetivos específicos:

- i. Identificar, de forma sistemática e rigorosa, os diferentes tipos de serviços prestados pelas EMSP, tanto no domínio da segurança privada como no domínio militar, com especial atenção à sua relevância no contexto dos conflitos armados.
- ii. Avaliar e distinguir quais os serviços que configuram, de forma direta, uma participação nas hostilidades, bem como aqueles que, embora aparentemente secundários, podem evoluir ou degenerar em atos de participação direta nas hostilidades, à luz do quadro normativo do DIH.
- iii. Classificar e categorizar os serviços prestados pelas EMSP em função do seu grau de proximidade material e funcional com as hostilidades, tendo como referência os critérios estabelecidos pelo DIH.

- iv. Identificar e analisar criticamente os principais instrumentos jurídicos internacionais aplicáveis às EMSP, incluindo os mecanismos interpretativos existentes, e avaliar em que medida o DIH é ou se mantém eficaz.
- v. Examinar as implicações jurídicas e operacionais decorrentes de lacunas regulatórias existentes no plano internacional, no que se refere à contratação e utilização das EMSP em contextos de conflito armado.
- vi. Avaliar de forma crítica o papel atual e potencial das EMSP na configuração da nova (des)ordem mundial, refletindo sobre as consequências práticas e jurídicas da sua atuação num sistema internacional cada vez mais assimétrico e fragmentado.

IV) Justificação

A escolha da temática das EMSP como objetivo central desta dissertação de mestrado pode justificar-se em função de quadro grandes razões fundamentais. Em primeiro lugar, trata-se da continuação natural dos trabalhos académicos realizados durante a licenciatura em RI, concluída na UAL em julho de 2023. Desde o primeiro contacto com esta temática, ocorrido no âmbito da unidade curricular de Defesa e Segurança Internacional, tornou-se evidente a proximidade conceptual entre a indústria militar e de segurança privada e outros modelos empresariais multinacionais, ainda que operando num domínio particularmente sensível, associado à segurança, à defesa e à soberania dos Estados. Este paralelismo suscitou o interesse científico em aprofundar o tema, procurando estabelecer comparações com outras indústrias, caracterizadas pela atuação de agentes privados e empresas multinacionais.

Em segundo lugar, este tema permite analisar a questão das EMSP a partir de uma perspetiva jurídica, mais especificamente através do Direito Internacional Público, e mais especificamente do DIH. Esta área constitui um interesse académico e pessoal significativo, tendo suscitado especial entusiasmo ao longo da licenciatura e do mestrado em RI.

Em terceiro lugar, destaca-se o contacto direto com académicos reconhecidos, que estão ativamente envolvidos no estudo e no processo de regulação internacional das EMSP. Neste âmbito, merece destaque particular a orientação do Professor Doutor Mateus Kowalski, atual Diretor de Serviços do Direito Internacional do Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, que participa ativamente, enquanto representante da República Portuguesa, nos trabalhos relativos ao Documento de Montreux.

Este documento constitui um importante instrumento internacional, estabelecendo princípios e boas práticas aplicáveis à utilização e monitorização das EMSP. Complementarmente, beneficia-se da proximidade de uma rede académica especializada, com experiência comprovada no estudo deste tema, nomeadamente. i) a Professora Doutora Sónia Sénica, investigadora reconhecida pela análise aprofundada da utilização das EMSP por parte da Federação Russa, que, ao longo do percurso académico na licenciatura e no mestrado em RI na UAL, se disponibilizou para prestar o apoio necessário ao desenvolvimento da presente investigação; a Professora Doutora Jovana Ranito, que tem desenvolvido uma intensa atividade académica neste domínio, tendo recentemente recebido mandato da ONU para integrar o Grupo de Trabalho sobre a utilização de mercenários, e com quem tivemos oportunidade de conversar e trocar pontos de vista.

Finalmente, pretende-se contribuir para o aprofundamento e consolidação do conhecimento científico acerca das EMSP, especialmente num momento histórico marcado por um cenário securitário internacional profundamente renovado, no qual se assiste à emergência de uma nova ordem mundial. Neste contexto, o papel das EMSP e da indústria militar e da segurança privada poderá expandir-se de forma significativa, podendo continuar a gerar desafios jurídicos inteiramente novos, cada vez mais complexos e exigentes do ponto de vista normativo.

V) Estado de arte

Falar das EMSP remete-nos, invariavelmente, para o conceito de mercenário, ainda que o mercenariato e a atividade das EMSP não sejam sinónimo. Se é verdade que a participação de mercenários nos campos de batalha e tão antiga como a própria guerra (Singer, 2008, p. 19), motivados primariamente por considerações meramente materiais, o seu afastamento da esfera da violência acabou por acontecer por ocasião da emergência da ordem vestefaliana, onde os Estados passaram a reclamar para si, em exclusivo, a organização da violência (McFate, 2019, p. 15).

No edifício desta ordem centrada no Estado nasce a conhecida formulação de Max Weber, que diz o *Estado* é a comunidade humana que reclama para si (de forma bem sucedida) o monopólio da violência – ou na conceção original, *força física* – num determinado território (Weber, 1946, p. 1). Se por um lado o afastamento do privado da esfera da violência e da guerra

foi acontecendo gradualmente, acompanhado do aparecimento e do fortalecimento do Estado moderno, confirmado pelo postulado por Weber, a reaproximação volta a acontecer, ainda que também de forma gradual, durante o século XX (Lourenço, 2023, pp. 5-6).

O momento em que a emergência se torna mais proeminente, durante a década de 1990, está intimamente ligado ao fim da Guerra Fria e à dissolução da União Soviética. Este período foi perspectivado por alguns autores como o "fim da história" – uma teoria atualmente amplamente considerada exagerada e utópica (McFate, 2019, p. 17) –, e caracterizou-se por uma perda de relevância do domínio bélico. A dimensão das forças armadas estaduais foi reconsiderada, resultando na libertação de grandes quantidades de equipamento militar e na disponibilidade de militares altamente treinados no mercado (Lourenço, 2023, p. 6). Contudo, em sentido oposto, verificou-se uma crescente relutância por parte dos Estados em intervir militarmente em determinados conflitos e regiões do globo, o que levou a uma procura cada vez maior de alternativas privadas para lidar com desafios que exigiam soluções militares, mas cujas implicações políticas e económicas eram onerosas. Esta dinâmica gerou um fenómeno simultâneo de redução, por um lado, das capacidades militares estaduais e, por outro, de crescimento do setor privado da segurança e defesa (*ibid.*, p. 7).

O virar do milénio representou, contudo, o momento mais significativo para o crescimento, consolidação e até legitimação da indústria militar e de segurança privada. Os EUA e o Reino Unido recorreram de forma extensiva aos serviços das EMSP nas guerras do Afeganistão e do Iraque, no contexto da denominada "guerra ao terror" (McFate, 2019, p. 18). Em ambos os conflitos, as EMSP assumiram um papel central, desempenhando diversas funções essenciais nos domínios militar e de segurança, tendo-se estabelecido, especialmente no caso do Iraque, como elementos-chave para o esforço de guerra (Singer, 2004, p. 525). Contudo, a participação destes atores nestes teatros de operações esteve, frequentemente, associada a uma série de abusos e violações das leis da guerra e dos Direitos Humanos (*ibid.*, p. 538), o que alertou a comunidade internacional para a necessidade de reconhecer e enquadrar juridicamente estes atores não estaduais no DI.

O primeiro passo para compreender as EMSP consiste em caracterizá-las no âmbito da sua atividade comercial, analisando os serviços que prestam em articulação com as funções tradicionalmente atribuídas, de forma exclusiva, aos Estados, sempre sob a mediação do DI. A necessidade de alcançar uma formulação e uma caracterização coerente destes atores, particularmente devido à natureza controversa dos serviços que potencialmente podem desempenhar, remete-nos para as convenções internacionais atualmente em vigor. Contudo,

rapidamente se constata que nenhuma dessas convenções permite, até ao momento, esclarecer de forma direta e inequívoca o estatuto jurídico destas empresas e dos seus funcionários, especialmente no contexto de conflito armado.

A criação de instrumentos como o Documento de Montreux, em 2008, e o ICoC, em 2010, resultou da crescente preocupação da comunidade internacional relativamente a estas empresas e à indústria a que pertencem. Os riscos jurídicos, especialmente evidenciados durante as guerras no Médio Oriente conduzidas pelos EUA e os seus aliados, levaram a um debate académico sobre a possibilidade de estas empresas operarem num vazio legal. Nesse sentido, foram desencadeados esforços concretos para se alcançar uma definição das EMSP que fosse amplamente aceite (DCAF, 2011, pp. 6-7).

Os serviços que estas empresas se propõem a prestar podem variar desde atividades triviais de segurança, como a proteção de instalações civis, centros comerciais ou salas de espetáculos, até ao potencial envolvimento direto em conflitos armados, o que torna a sua caracterização clara e inequívoca uma tarefa particularmente complexa (Moesgaard, 2013, p. 6). Adicionalmente, uma mesma empresa pode, ao abrigo de um contrato, prestar um serviço de natureza militar e, simultaneamente, ao abrigo de outro contrato, desempenhar uma função meramente securitária, evidenciando a forte dependência desta indústria do Direito Contratual (Francioni, 2008, p. 961). Assim, reconhecer que diferentes tipos de EMSP podem oferecer uma diversidade de serviços, com distintas finalidades, revela-se essencial para identificar as diversas questões normativas que emergem no domínio do DIH.

Peter W. Singer é autor de diversas obras dedicadas à temática das EMSP, e recorre a uma analogia militar que se revela útil para organizar, de forma lógica e em categorias funcionais, as atividades desempenhadas por estas empresas: a tipologia da "*Ponta da Lança*" (Singer, 2005, pp. 91-94). Esta classificação permite distinguir as atividades das EMSP com base na sua proximidade ao teatro tático e operacional em contexto de conflito armado. Assim, quanto maior for a proximidade física dos militares privados à linha da frente das hostilidades – e, conseqüentemente, quanto maior for a sua exposição à possibilidade de participação direta nestas –, ou quanto maior for a influência que podem exercer no ambiente operacional, tático e estratégico, mesmo que fisicamente distantes do campo de batalha, mais se situam na Ponta da Lança de Singer. Em contrapartida, todos os serviços que possuem uma natureza eminentemente defensiva ou que possam ser classificados como meros serviços de apoio militar, como a logística, a limpeza ou fornecimento de alimentação, encontram-se posicionados mais afastados da Ponta da Lança (*ibid.*).

A emergência de uma vasta literatura sobre as EMSP, impulsionada sobretudo pelas obras de Peter W. Singer, aliada à crescente preocupação internacional relativamente ao papel destes atores, conduziu ao surgimento de iniciativas internacionais destinadas a estabelecer um quadro regulatório aplicável às suas atividades. Para além dos instrumentos jurídicos mencionados supra – o Documento de Montreux e o ICoC –, a própria ONU, através do Conselho de Direitos Humanos, criaram um grupo de trabalho (Grupo de Trabalho da ONU sobre o uso de mercenários) com o objetivo de consultar Estados, Organizações Não Governamentais e empresas do setor, no sentido de formular recomendações que possibilitem uma regulação eficaz das EMSP (DCAF, 2011, pp. 6-7). Se as duas primeiras iniciativas, ambas promovidas pelo governo suíço, consistem em instrumentos normativos desprovidos de força jurídica vinculativa – limitando-se a estabelecer recomendações e boas práticas –, o seu propósito é distinto: o Documento de Montreux visa orientar os Estados na criação de legislação doméstica eficaz (White, 2011, p. 134), enquanto o ICoC se destina diretamente às próprias empresas, delineando boas práticas e princípios conformes ao DIH e ao DIDH (DCAF, 2011, p. 8). Por outro lado, o Grupo de Trabalho da ONU sobre o uso de mercenários tem vindo a trabalhar na elaboração do Projeto de Convenção da ONU (*UN Draft Convention*), um instrumento que, ao contrário dos anteriores, se pretende juridicamente vinculativo (*ibid.*, p. 7).

Os serviços prestados pelas EMSP em contexto de conflito armado tornam essencial a análise da legislação relevante, nomeadamente do DIH, frequentemente designado como a "lei da guerra", e dos DIDH. O DIH é um dos ramos mais antigos do DI e caracteriza-se pelo seu pragmatismo, sobretudo tendo em conta que o fenómeno da guerra, presente em todas as épocas da história da humanidade, embora trágico e devastador, não pode ser inteiramente eliminado ou evitado.

Assim, o DIH estabelece as regras aplicáveis durante os conflitos armados (na dimensão, portanto, *jus in bello*), independentemente de se tratarem de conflitos armados internacionais ou não internacionais, prosseguindo um duplo objetivo: (i) limitar os métodos e os meios de guerra utilizados pelos combatentes e (ii) proteger os direitos dos não combatentes, incluindo civis e militares fora de combate (Deyra, 2001, p. 14).

O crescimento da indústria militar e de segurança privada e a contratação exponencial das EMSP colocam em causa a conceção weberiana do Estado. No entanto, a incapacidade de classificar os seus funcionários, nomeadamente aqueles que podem, potencialmente, participar nas hostilidades, de forma clara e inequívoca, gera um problema igualmente significativo para

um dos princípios fundamentais do DIH: o princípio de que os civis não são participantes ativos nos conflitos armados e de que os mercenários não são combatentes legítimos.

Alcançar uma regulação minimamente eficaz das EMSP implica, assim, a análise da legislação relevante do DIH, nomeadamente as Convenções de Genebra e os seus Protocolos Adicionais (CICV, 1949), procurando, num primeiro momento, distinguir a definição de mercenário ali consagrada dos serviços atualmente prestados pelos funcionários das EMSP (Singer, 2005, p. 45). Torna-se igualmente essencial considerar alguns dos princípios fundamentais do DIH, designadamente: (i) o princípio da distinção, (ii) a definição de civis e combatentes e (iii) a noção de participação direta nas hostilidades. O princípio da distinção – consagrado no Artigo 48.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra (Ministério Público Portugal, 1977) – é crucial para a diferenciação entre civis e combatentes, bem como entre objetos civis e objetivos militares legítimos em contexto de conflito armado. Na impossibilidade de se atribuir uma classificação clara e inequívoca aos funcionários das EMSP, seja enquanto civis ou enquanto combatentes, estarão estes abrangidos pela proteção geral prevista no Artigo 50.º do mesmo Protocolo (*ibid.*)? E no caso de participarem diretamente nas hostilidades? Responder a estas questões requer uma análise detalhada da definição de civil e de combatente no quadro das Convenções de Genebra, dissecando as características de cada um e estabelecendo a sua relação com os profissionais das EMSP.

Adicionalmente, importa explorar a noção de participação direta nas hostilidades, dado que esta se aplica exclusivamente a conflitos armados internacionais e não internacionais, afastando-se de outros contextos como distúrbios internos, manifestações ou situações de violência isoladas e esporádicas, que não atingem a gravidade de um conflito armado (Melzer, 2009, p. 45). Esta distinção revela-se particularmente relevante, considerando que as EMSP também podem atuar nestes cenários, especialmente na prestação de serviços de caráter ofensivo.

A partir desta perspetiva, e potencialmente vinculados ao DIH, ainda que de forma limitada e, em especial, enquanto participantes diretos nas hostilidades, os funcionários das EMSP continuam a operar sob um manto de indefinição jurídica, sobretudo devido à grande diversidade de funções que podem desempenhar em contexto de conflitos armados, recordando, assim, a analogia da "Ponta da Lança" de Singer.

Face à evidente relutância política dos Estados em aceitar uma convenção internacional juridicamente vinculativa – especialmente aqueles que recorrem frequentemente a estas

empresas e aos seus serviços –, que estabeleça um quadro regulatório mais eficaz e abrangente para as EMSP, os seus funcionários e a indústria como um todo, são iniciativas internacionais como o Documento de Montreux e o ICoC que se revelam instrumentos essenciais. Estes servem como elementos orientadores, permitindo que os Estados desenvolvam mecanismos internos para regular, monitorizar e responsabilizar estas empresas.

Num cenário securitário internacional em constante transformação, que se desenvolve paralelamente à emergência de uma Nova Ordem Mundial, o papel das EMSP e da indústria militar e de segurança privada poderá expandir-se, continuando a suscitar desafios jurídicos inéditos e cada vez mais complexos. É neste contexto que se insere a presente dissertação, que visa aprofundar a investigação e contribuir para o conhecimento sobre esta temática.

VI) Metodologias, técnicas de investigação e quadro teórico

A metodologia constitui-se enquanto instrumento essencial para o nosso estudo, na medida em que possibilita desenvolver, compreender e avaliar os diversos métodos disponíveis para a realização de uma investigação científica rigorosa. Trata-se da aplicação criteriosa de procedimentos e técnicas, visando a construção sólida do conhecimento e a validação científica do objeto de estudo, permitindo, simultaneamente, acumular conhecimento sobre a temática em análise.

Dado que o tema objeto desta dissertação compreende aspetos diversos e multidimensionais – desde o enquadramento jurídico às questões relacionadas com os estudos de segurança e a análise político-militar da utilização das EMSP –, não constitui propósito deste trabalho de investigação proceder à análise exaustiva de todos eles. Assim, opta-se por seleccionar e aplicar técnicas metodológicas específicas e adequadas, privilegiando diferentes abordagens e meios de pesquisa.

Atendendo à natureza complexa do objeto de estudo, serão adotadas as seguintes metodologias de pesquisa:

- i. **Pesquisa qualitativa explicativa:** será realizada através da análise detalhada de estudos de caso específicos relativos à utilização das EMSP nos conflitos do Afeganistão e do Iraque, com o intuito de compreender os desafios práticos e jurídicos suscitados pela atuação destas empresas em teatros de operações militares internacionais.

- ii. **Pesquisa quantitativa exploratória:** consistirá numa análise aprofundada de fontes jurídicas internacionais, nomeadamente tratados, documentos normativos internacionais pertinentes, relatórios oficiais e jurisprudência relevante, sempre que aplicável.

No que diz respeito aos métodos, optamos por organizá-los em duas categorias principais:

- i. **Método jurídico normativo-estruturante:** através da utilização deste método, procederemos à análise interpretação crítica das fontes normativas do DIH aplicáveis às EMSP, procurando identificar as lacunas e desafios regulatórios que delas resultam.
- ii. **Método indutivo de estudo de caso:** este método será utilizado para examinar as situações específicas da utilização das EMSP no contexto das guerras do Afeganistão e do Iraque, identificando os desafios concretos, tanto legais como operacionais, decorrentes da sua utilização. Este método permitir-nos-á analisar a paisagem securitária internacional atual e traçar linhas prospetivas sobre as EMSP e a indústria como um todo.

No quadro teórico, entendemos que o estudo das RI confronta-se, desde há muito, com o desafio permanente de estabelecer uma ponte robusta entre a teoria e a prática. Este desafio é evidente nos grandes debates paradigmáticos que marcaram a evolução da disciplina e tem vindo a intensificar-se com a proliferação recente de novas abordagens teóricas.

Com efeito, a evolução contemporânea do sistema internacional – acentuadamente marcada por fenómenos disruptivos como o fim da Guerra Fria, os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e a emergência crescente de atores não-estaduais – veio expor os limites epistemológicos das teorias tradicionais das RI, maioritariamente ancoradas em premissas e perspetivas políticas ocidentais.

Estas plataformas de análise, enraizadas em pressupostos lineares denexo de causalidade e no comportamento racional dos Estados, ator central da análise, são parcas em capturar a complexidade e a imprevisibilidade de um mundo habitado por uma multiplicidade de atores não-estaduais, das empresas multinacionais às organizações terroristas, que desempenham, hoje, um papel determinante no sistema internacional. É, por isso, cada vez mais difícil explicar e descrever fenómenos da política internacional e das RI, especialmente porque

os componentes sistêmicos (ou agentes, como os Estados, as instituições internacionais ou as empresas multinacionais) que constituem o sistema internacional são muito variados, e cujas interações se desenvolvem incrementalmente de formas não-lineares.

Defendemos pois a pertinência da teoria da complexidade e de uma abordagem eclética ou pragmática como base teórica através da qual iremos desenvolver a nossa investigação, perspectiva que entendemos capaz de romper com os limites impostos por visões mais tradicionais e orientadas proeminentemente para a mera resolução imediata dos problemas. O cenário de segurança internacional deixou de ser moldado em exclusivo pelos Estados e pelas estruturas militares formais que lhe estão tipicamente associadas: as EMSP são atores não-estaduais que operam hoje além-fronteiras, imiscuindo-se em atividades que eram anteriormente da competência exclusiva dos Estados. Isto representa uma mudança paradigmática que requer uma abordagem de largo espectro, capaz de abarcar a intrincada rede de interdependências, incertezas e interações não-lineares entre estes atores que operam no sistema internacional. Ao contrário das teorias tradicionais, que tendem a ser estatocêntricas, a teoria da complexidade reconhece que o sistema internacional é composto por numerosas unidades interligadas e cujas interações produzem resultados que não podem ser totalmente compreendidos examinando apenas elementos individuais. Oferece uma lente valiosa através da qual se pode analisar a natureza multifacetada das RI modernas, particularmente em relação a questões de segurança, que no caso das EMSP, significa reconhecer a forma como estes atores não-estaduais interagem com governos nacionais, organizações internacionais e outros atores não-estaduais, sejam ONG ou até redes terroristas ou criminosas, criando um ambiente de (in)segurança completamente novo e mais complexo.

Assumir uma abordagem eclética e pragmática permitir-nos-á, no nosso entender, romper com essa perspectiva limitada, que entendemos estar dirigida à mera resolução de problemas, muito característica das teorias tradicionais e do pensamento tradicionalista. Diametralmente oposta, uma abordagem eclética e pragmática nasce a montante, orientada aos problemas e às suas origens, cuja investigação científica se mantém fundamentalmente sensível à complexidade da temática, e onde a utilização de várias teorias – de forma cumulativa, adaptativa e flexível – é essencial para perceber a não-linearidade e descontinuidade da complexidade do mundo em que vivemos.

CAPÍTULO I – EMPRESAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADAS

1.1. Contextualização histórica

1.1.1. Reemergência de um fenómeno antigo

A invasão da Ucrânia pela Federação Russa, em fevereiro de 2022, e o papel determinante que o Grupo Wagner viria a desempenhar no teatro de operações deste conflito armado trouxeram a palavra "mercenário" para o centro do debate, fosse em serviços noticiosos, artigos de opinião ou trabalhos académicos.

No entanto, há muito que o termo "mercenário" faz parte do vocabulário comum, sendo frequentemente utilizado não apenas em conversas informais e banais, de forma coloquial, mas também nos meios de comunicação social, na literatura e no cinema. É muitas vezes empregue com uma conotação pejorativa, descrevendo indivíduos movidos exclusivamente pela obtenção de lucro ou vantagens materiais. A sua definição nos dicionários¹ reflete precisamente essa perceção: "(...) *Que age ou trabalha apenas por interesse financeiro, por dinheiro ou por algo que representa vantagens materiais; interesseiro, venal. (...)*". A realidade, porém, é que a atividade de mercenariato, entendida como a participação de indivíduos em hostilidades armadas a troco de compensação financeira, é tão antiga quanto a própria guerra, sendo, aliás, considerada por muitos como a segunda profissão mais antiga do mundo (Blanco, 2014).

A história militar está repleta de referências ao uso de mercenários, desde os relatos bíblicos, onde o Antigo Testamento menciona repetidamente os guerreiros contratados. Mas os exemplos, desde a antiguidade, multiplicam-se: o discípulo de Sócrates, o militar, historiador e filósofo ateniense Xenofonte, comandou um exército composto por um grande número de mercenários gregos entre 401 e 399 a.C.; Durante as Guerras Púnicas, Cartago recorreu amplamente a mercenários para enfrentar Roma entre 264 e 146 a.C.; Alexandre, o Grande, na sua campanha pela Ásia, liderou um exército que incluía 5.000 mercenários; O Império Persa incorporava mais de 10.000 mercenários gregos nas suas forças militares; Roma, ao longo de mais de um milénio, utilizou mercenários para proteger e expandir o seu império. Curiosamente, até o humanista e autor de Utopia, Sir Thomas More, defendia o recurso a mercenários para garantir a defesa do seu projeto de República da Ilha da Utopia (McFate, 2019, p. 11).

¹ Definição no dicionário Priberam. Acedido a 16 de Março de 2024. Em: <https://dicionario.priberam.org>.

No entanto, a condução da guerra viria a sofrer uma transformação significativa no século XVII, alterando, simultaneamente, a natureza e a atividade dos próprios mercenários. Os exércitos tornaram-se mais numerosos e as armas mais letais do que nunca, tornando as batalhas cada vez mais violentas e sangrentas. A Guerra dos Trinta Anos, que devastou a Europa entre 1618 e 1648, representou a máxima expressão dessa transformação: os combates brutais, que podiam envolver até 50.000 homens, eram travados, em grande parte, por mercenários, num contexto onde a noção de patriotismo não era uma condição *sine qua non* para o serviço militar. Estes fatores, criaram um terreno fértil para o florescimento da prática do mercenariato (McFate, 2019, p. 12). Por outro lado, as elites europeias abastadas viam nestes serviços um instrumento útil para perpetuar as suas rivalidades históricas, convertendo a Europa medieval numa vasta zona de guerra permanente.

Em 1648, chegava ao fim uma das guerras mais destrutivas da história da Europa, marcada pela assinatura da Paz de Vestefália. Grande parte da violência e da devastação perpetradas ao longo do conflito foi atribuída aos mercenários, tornando este um marco crucial na progressiva exclusão de atores privados da esfera da violência e da guerra.

Deste modo, a ordem vestefaliana, que colocou o Estado no centro do sistema internacional, evoluiu para um modelo de organização da violência sob uma perspectiva weberiana, segundo a qual o Estado se assume como a "(...) *única fonte do direito à violência que (...) reclama para si (...) o monopólio da violência legítima (...)*" (Correia, 2005).

Se, por um lado, a exclusão dos atores privados da esfera da violência e da guerra ocorreu de forma progressiva com o surgimento e fortalecimento do Estado moderno, como anteriormente analisado, por outro, a sua reemergência também se processou de maneira gradual, essencialmente em dois momentos distintos. O primeiro regista-se na década de 1950, com o aparecimento de empresas privadas que prestavam serviços a entidades não-estaduais no plano interno. O segundo ocorre cerca de vinte anos depois, quando esses serviços começam a abranger áreas que, até então, eram da exclusiva responsabilidade das forças armadas, particularmente em domínios secundários e de natureza relativamente trivial. Para alguns autores, este processo está intrinsecamente ligado a um esvaziamento do papel do Estado em setores tradicionalmente sob a sua alçada, sendo interpretado como um fenómeno de erosão do próprio Estado moderno e da sua soberania, pilares do sistema vestefaliano (Correia, 2005, p. 2).

A queda do Muro de Berlim, em 1989, e o consequente declínio da União Soviética, ditando o fim da Guerra Fria, levaram alguns autores a proclamar o “fim da história”, antevendo uma era de paz perpétua. Contudo, essa teoria é hoje amplamente considerada exagerada e utópica (McFate, 2019, p. 17). Na realidade, o fim da Guerra Fria criou um contexto em que os efetivos militares dos Estados começaram a ser percebidos como menos necessários, pelo menos na dimensão que até então se considerava imprescindível. Isso resultou em grandes reduções dos contingentes militares e em reestruturações significativas das forças armadas, o que, por sua vez, deixou disponíveis quantidades substanciais de equipamento bélico e militares altamente treinados.

Paradoxalmente, os Estados passaram a demonstrar uma maior relutância em se envolverem diretamente em conflitos em regiões instáveis, impulsionando a procura por alternativas privadas para responder a desafios que exigiam soluções militares. Este fenómeno criou uma dinâmica de duas dimensões que se autorreforçaram: por um lado, uma força *pull*, traduzida na redução das forças militares estaduais, e, por outro, uma força *push*, refletida no aumento da procura por serviços privados de segurança e defesa (Kowalski, 2009, p. 261).

Os anos 90 do século XX foram apenas o prelúdio daquilo que estava por vir no que concerne às EMSP e à privatização da violência. Seria uma superpotência, preparada para enfrentar e combater o terrorismo global, que viria a reanimar e impulsionar esta indústria.

1.1.2. Afeganistão e Iraque: uma nova era para as EMSP

No virar do milénio, e no contexto da "guerra ao terror", iniciada pela administração Bush após os ataques terroristas em solo norte-americano a 11 de setembro de 2001, os EUA recorreram extensivamente à subcontratação de operações militares no Iraque e no Afeganistão (ver *Figuras 2 e 3*), onde o rácio entre militares das forças armadas norte-americanas e combatentes de EMSP era de, pelo menos, um para um – correspondendo a 50% da força militar destacada no Iraque e 70% no caso do Afeganistão (McFate, 2019, p. 18).

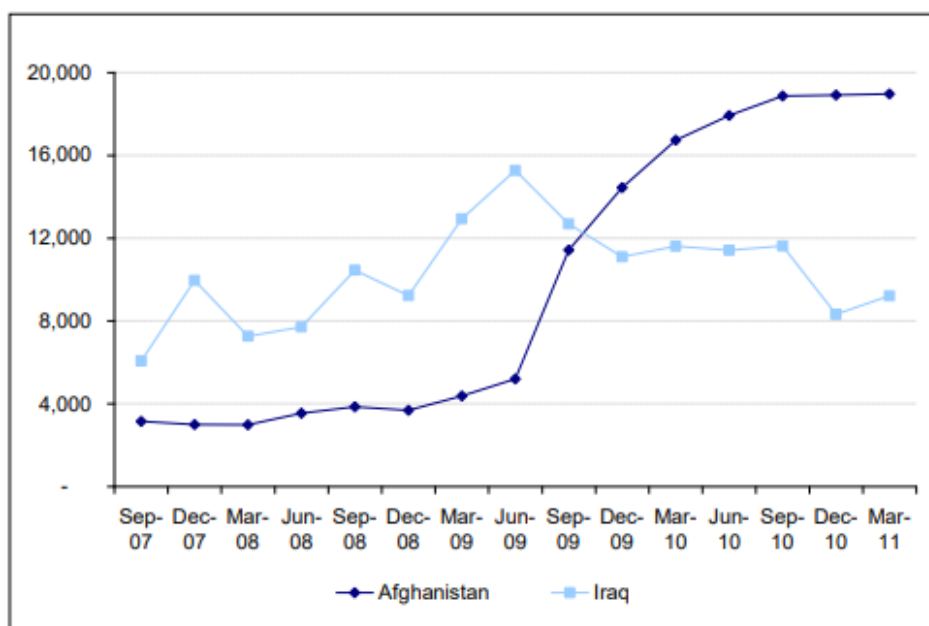


Figura 2 Tendência de utilização de contratados das EMSP nos conflitos do Iraque e do Afeganistão entre 2008 e 2011. **Fonte:** (Congressional Research Service, 2011).

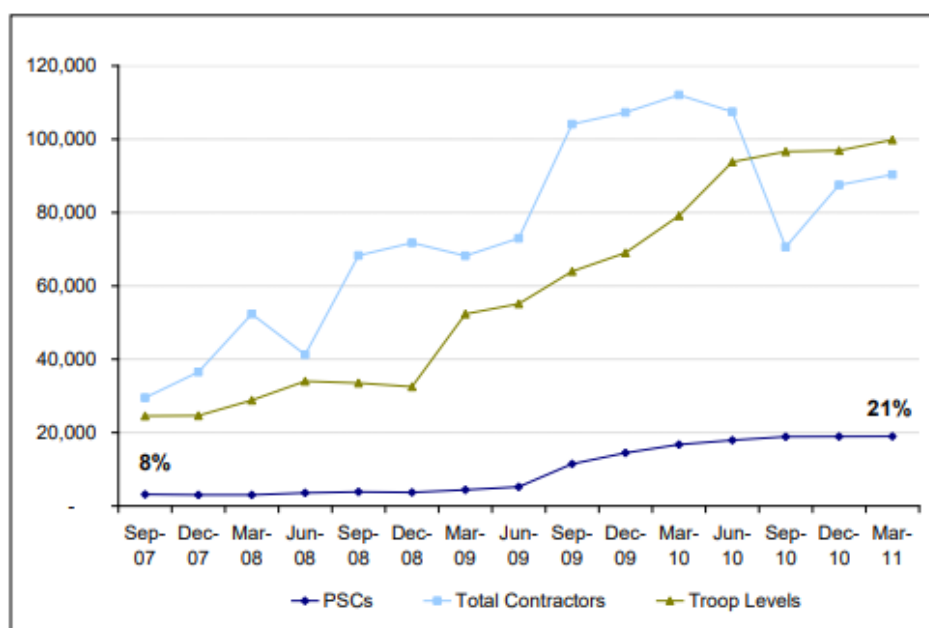


Figura 3 Contratados das EMSP vs. Tropas regulares norte-americanas no Afeganistão, entre 2007 e 2011. **Fonte:** (Congressional Research Service, 2011).

Estes dados tornam-se particularmente relevantes quando analisamos as baixas registadas ao longo de ambos os conflitos, pois, no cômputo geral das duas guerras, morreram mais contratados do que militares norte-americanos (ver *Figura 4*). Este facto representou um

marco histórico, uma vez que foi a primeira vez na história dos conflitos armados dos EUA em que as baixas "corporativas" superaram as baixas militares. Em última análise, estes funcionários das EMSP revelam-se tão descartáveis como os mercenários o eram no passado.

À medida que os conflitos no Iraque e no Afeganistão se transformaram em guerras prolongadas, a capacidade de recrutamento das forças armadas dos EUA diminuiu acentuadamente, tornando insustentável a sua manutenção apenas através de voluntários. Este cenário deixou o poder político perante três opções: (i) retirar e admitir a derrota; (ii) reinstaurar o serviço militar obrigatório, tal como ocorreu durante a Guerra do Vietname, o que representaria um verdadeiro suicídio político; ou (iii) recorrer à contratação de serviços privados para colmatar as lacunas, solução que, além de mais económica, implicava menores riscos políticos (McFate, 2019, p. 19). Sem surpresa, os decisores políticos optaram pelo recurso às EMSP.

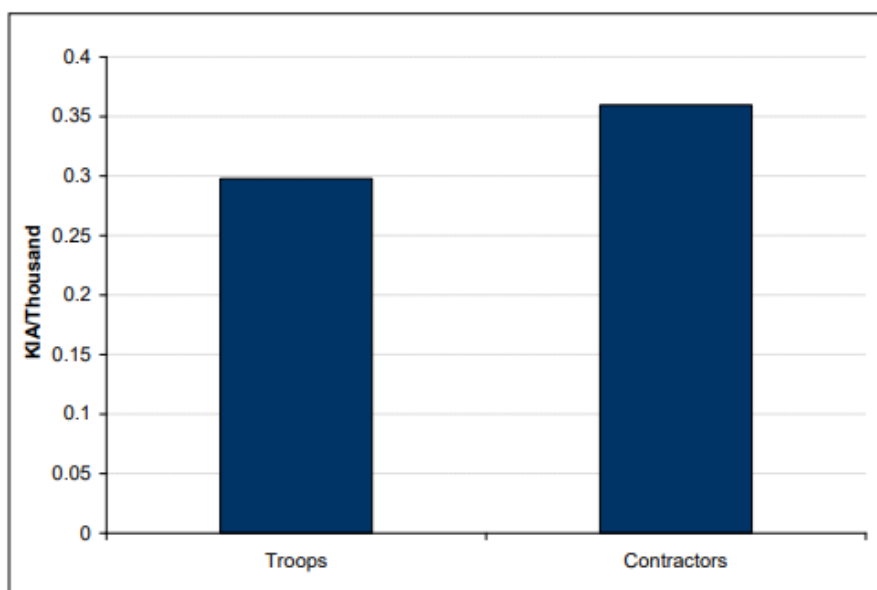


Figura 4 Número de baixas entre militares dos EUA e contratados das EMSP, em milhares. **Fonte:** (Congressional Research Service, 2011).

Inevitavelmente, estas guerras e as opções políticas adotadas contribuíram, por um lado, para a consolidação das EMSP e da própria indústria e, por outro, para a legitimação do uso destes serviços, sobretudo atendendo à sua dimensão simbólica: foram os EUA, a superpotência que se apresenta como porta-estandarte dos valores da ordem liberal internacional, que

recorreram extensivamente a estas empresas. Sem surpresas e num quadro de economia de mercado, o aumento da procura teve como consequência natural o reforço das EMSP e o florescimento da indústria do lado da oferta (Lourenço, 2023, p. 7).

As empresas do setor privado contratadas para ambos os conflitos acabaram por desempenhar tarefas cruciais nos domínios militar e de segurança, algo particularmente evidente no caso do Iraque, onde a condução da guerra esteve fortemente dependente da atuação destes agentes privados. Entre as atividades mais relevantes destacam-se o trabalho de construção e manutenção de infraestruturas, a recolha de informação, o apoio logístico e o treino militar do exército e da polícia iraquiana, serviços de grande importância para o esforço de guerra de uma forma geral (Singer, 2004, p. 525).

A atuação das EMSP em ambos os conflitos não esteve, no entanto, isenta de controvérsias e polémicas, tendo sido documentada uma série de abusos e violações do DIH e do DIDH, perpetrados por militares privados em ambos os palcos bélicos. Enquanto alguns destes atos foram praticados intencionalmente, outros resultaram de erros operacionais, gerando, em ambos os casos, choque e perplexidade na opinião pública (*ibid.*, p. 538). Entre os casos mais mediáticos destaca-se o escândalo das violações sistemáticas do DIH e do DIDH na prisão de Abu Ghraib, no Iraque, contra prisioneiros de guerra sob guarda dos EUA, durante a fase inicial do conflito (Volle, 2024). Neste contexto, as empresas CACI International e Titan Corp (atualmente L-3) desempenharam um papel de especial relevância (Business & Human Rights Resource Center, 2004).

Outro evento que recebeu ampla cobertura mediática foi o incidente na Praça Nisour, no Iraque, a 16 de setembro de 2007, quando funcionários da EMSP Blackwater se envolveram num tiroteio que resultou na morte de 17 civis e deixou outros 20 feridos (Singer, 2007). Em resposta ao escândalo, os responsáveis da empresa alegaram que o incidente foi desencadeado pela alegada aproximação de um homem armado a um veículo que transportava ativos altamente valiosos, sob a responsabilidade da Blackwater. Sete anos depois, os militares privados que dispararam indiscriminadamente contra a população civil naquela praça foram julgados e condenados por homicídio voluntário. No entanto, em 2020, receberam um perdão presidencial de Donald Trump (Wamsley, 2020), reforçando, segundo alguns académicos, a ideia de que estas empresas poderão estar a operar num potencial vazio legal (Sossai, 2017).

Estas guerras, bem como a estratégia adotada pelos EUA, contribuíram, por um lado, para o amadurecimento e a evolução das EMSP e da indústria que as sustenta e, por outro, para

a legitimação do seu uso através de um recurso intensivo aos seus serviços. Uma vez mais, no contexto de uma lógica de mercado, o aumento expressivo da procura por estas empresas fortaleceu as EMSP e impulsionou o crescimento da indústria do lado da oferta. Mais do que tudo, a evolução e consolidação das EMSP, bem como os moldes em que estas passaram a operar, vieram levantar, de forma crescente, um conjunto alargado de questões relativas aos limites entre o público e o privado, mas também, e de forma particularmente sensível, sobre a ténue linha que separa civis de combatentes nesse contexto, sendo esta última uma distinção absolutamente central no quadro normativo do DIH (*ibid.*).

1.2. Caracterização atual das EMSP e da indústria

1.2.1. Caracterização

A carga pejorativa associada à palavra “*mercenário*” levou, de forma quase inevitável, aqueles envolvidos na indústria a procurar distanciar-se desse rótulo, promovendo o uso de novas designações que suavizassem ou redefiniram a natureza da sua atividade. Assim, proliferaram diversos termos e classificações destinadas a nomear os indivíduos que operam no sector privado da guerra e da segurança, sendo comum encontrarem-se referências a Empresas Militares Privadas, Empresas de Segurança, Empresas Militares Independentes, Forças *ad-hoc*, ou Empresas Militares e de Segurança Privadas, entre outras múltiplas variações. Dada a ausência de consenso terminológico, optamos, para efeitos da presente investigação, pela designação Empresas Militares e de Segurança Privadas (EMSP), por nos parecer mais abrangente e tecnicamente adequada (Loureço, 2023, p. 5).

As EMSP podem ser, genericamente, definidas como pessoas coletivas de natureza lucrativa, que operam segundo os princípios típicos do mercado, oferecendo um conjunto de serviços que, em muitos casos, se inscrevem historicamente na esfera das competências exclusivas das forças armadas estaduais. Esses serviços envolvem, de forma direta ou indireta, o potencial recurso à força, exercido de modo sistemático e com recurso a meios militares ou, em alternativa, à disponibilização e transferência desse mesmo potencial operacional para os seus clientes (Kowalski, 2009, p. 262). A estrutura organizacional destas empresas tende a ser estável e bem definida, com uma lógica de funcionamento que em nada difere de qualquer outro modelo empresarial do setor privado: uma hierarquia interna bem estabelecida, uma oferta padronizada de serviços e uma orientação estratégica fortemente centrada na obtenção do lucro.

A natureza e extensão dos serviços que oferecem é ampla, variando desde o apoio logístico e a manutenção de infraestruturas e equipamento diverso, até à participação direta em operações militares no terreno, incluindo, por vezes, o envolvimento em zonas de combate ativo (*ibid.*).

Outro aspeto particularmente relevante reside na possibilidade de os Estados reduzirem significativamente a necessidade de recrutar efetivos para as suas forças armadas, optando, em alternativa, pela contratação de agentes privados. Esta estratégia permite não só aliviar o esforço logístico e financeiro associado ao recrutamento e formação de tropas, como também contribui para um distanciamento da opinião pública em relação a operações militares em curso, frequentemente de forma intencional. Ao recorrerem a EMSP, os Estados conseguem manter parte das suas intervenções armadas fora do escrutínio mediático e político tradicional, preservando uma margem de manobra mais ampla para atuarem em cenários sensíveis ou controversos. Para além disso, a utilização destes agentes privados possibilitam a omissão ou camuflagem da contabilização de baixas nos relatórios oficiais, uma vez que os funcionários das EMSP não integram, formalmente, as fileiras das forças armadas nacionais. Esta situação confere aos Estados a capacidade de intervir militarmente, de forma direta, em contextos geopoliticamente delicados ou geograficamente distantes, sem os custos políticos, sociais e símbolos que uma mobilização militar convencional poderia implicar (Singer, 2005, p. 76).

Ainda que se reconheça, de forma evidente, a necessidade de alcançar uma definição e uma caracterização coerente das EMSP, sobretudo devido à natureza ambígua e frequentemente controversa dos serviços que prestam – atividades essas que, em teoria, se inserem no domínio de competências tradicionalmente reservadas aos Estados –, a verdade é que nenhuma convenção internacional no âmbito do DI oferece, até ao momento, uma clarificação direta, inequívoca e amplamente aceite quanto ao estatuto jurídico destas empresas e dos seus funcionários, quer em contexto de conflito armado, quer em tempo de paz².

A criação de instrumentos jurídicos, como o Documento de Montreux em 2008 e o ICoC em 2010, constitui um exemplo claro dos esforços desenvolvidos pela comunidade internacional no sentido de estabelecer uma definição das EMSP que seja amplamente consensual e juridicamente possível de operacionalizar (DCAF, 2011, pp. 6-7). O ICoC, tal com o Documento de Montreux, resulta de uma iniciativa do governo suíço e foi elaborado com base num processo multinível, envolvendo a consulta de um vasto leque de partes interessadas

² O único instrumento universal juridicamente vinculativo, a Convenção Internacional contra o recrutamento, uso, financiamento e treino de mercenários das Nações Unidas não é aplicável de forma direta e inequívoca às EMSP (United Nations, 2001).

– desde as empresas privadas e governos, passando por organizações de Direitos Humanos, representantes da academia e clientes destes empresas. Este código define as EMSP como “prestadores de serviços de segurança privada”³ e, na secção B dedicada às definições, refere expressamente que se trata de “(...) qualquer empresa cujas atividades comerciais incluam a prestação de serviços de segurança, seja em nome próprio ou em nome de terceiros, independentemente da forma como a empresa se defina (...)”⁴. Esta formulação admite, desde logo, que as EMSP oferecem um espectro alargado de serviços e que a sua classificação, seja no domínio militar ou securitário, não pode ser feita de forma voluntarista ou arbitrária. Esta mesma lógica encontra-se igualmente consagrada no ponto 9, alínea a), do prefácio⁵ do Documento de Montreux, o qual adverte para os riscos de qualquer tentativa de diferenciar estas empresas com base unicamente no envolvimento em operações ofensivas ou defensivas, uma vez que tal distinção seria contraproducente para qualquer análise à luz do DIH (Doswald-Beck, 2007, p. 115). Este aspeto revela-se especialmente pertinente se atentarmos ao facto de todas as 170 empresas, atualmente subscritoras do ICoC, se autodefinirem como Empresas de Segurança Privadas (ver *Figura 5*)⁶.

³ Código de Conduta Internacional para os Prestadores de Serviços de Segurança Privada, Preâmbulo, primeiro parágrafo (Confédération Suisse, 2021, p. 3).

⁴ Ver secção B do Código de Conduta Internacional para os Prestadores de Serviços de Segurança Privada (Confédération Suisse, 2021, p. 4).

⁵ Documento de Montreux, ponto 9 alínea a) do prefácio, ““PMSCs” are private business entities that provide military and/or security services, irrespective of how they describe themselves. Military and security services include, in particular, armed guarding and protection of persons and objects, such as convoys, buildings and other places; maintenance and operation of weapons systems; prisoner detention; and advice to or training of local forces and security personnel.” (Confédération Suisse, 2008, p. 9).

⁶ Informação disponível no sítio da ICoCA – The responsible Security Association. Acedido a 27 de Julho, 2025. Em <https://icoca.ch/membership/>.

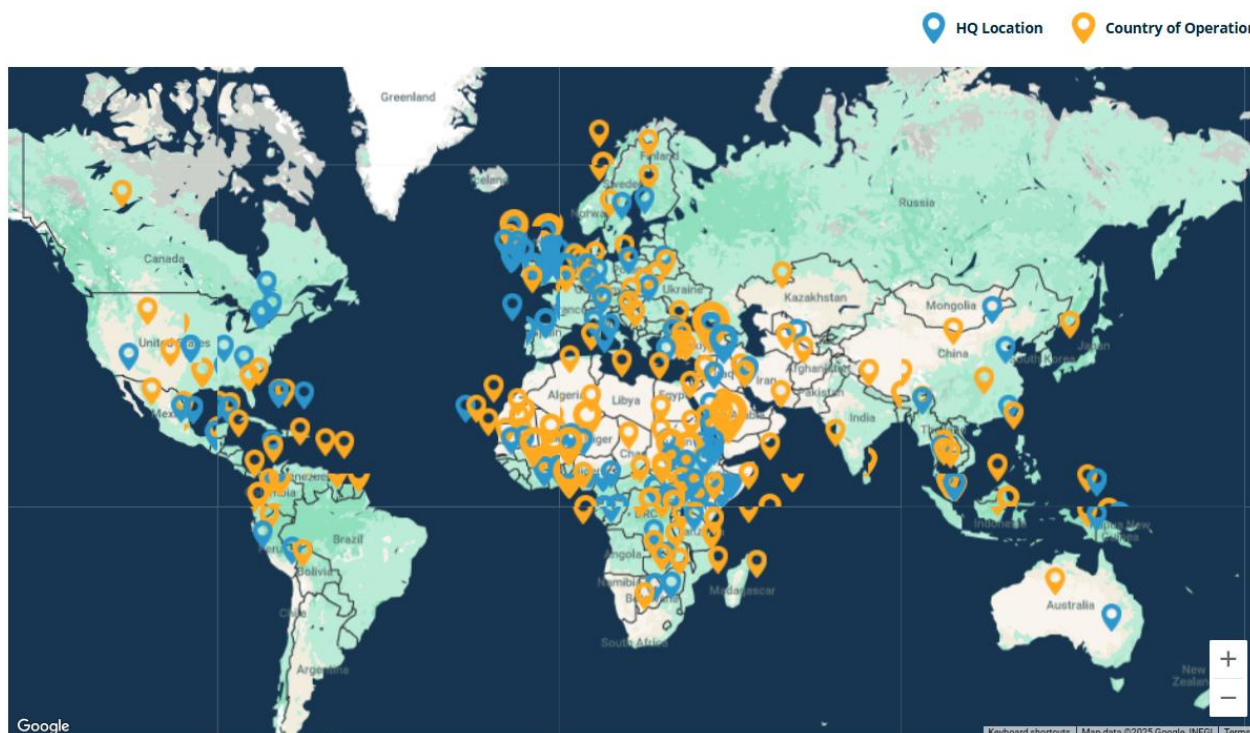


Figura 5 As empresas signatárias do ICoC (a azul as sedes e a laranja os países onde estas operam) à data de 27 de Julho de 2025. **Fonte:** ICoCA.

1.2.2. Serviços e atividades

Como foi anteriormente analisado, o facto de as empresas que integram esta indústria oferecerem uma vasta gama de serviços – que podem ir desde atividades triviais, como a vigilância de instalações civis, tais como centros comerciais ou salas de espetáculos, até ao potencial envolvimento direto em operações de combate em contexto de conflito armado –, torna particularmente difícil a sua caracterização de forma clara, precisa e juridicamente inequívoca (Moesgaard, 2013, p. 6). Acresce ainda que a mesma empresa pode, ao abrigo de um determinado contrato, prestar um serviço de natureza eminentemente militar e, em simultâneo, ao abrigo de outro contrato distinto, desempenhar funções que podem ser consideradas meramente secundárias no contexto militar. Esta flexibilidade contratual sublinha a elevada dependência do setor em relação ao Direito Contratual, elemento estrutural para a sua atuação (Francioni, 2008, p. 961). Neste sentido, reconhecer que diferentes tipos de EMSP podem prestar serviços de natureza distinta, em função do contrato celebrado e das necessidades específicas do cliente, é essencial para compreender a complexidade das múltiplas questões normativas que emergem, também, no âmbito do DIH e que se colocam à regulação desta realidade.

Peter W. Singer, acadêmico de referência na análise da indústria e da atuação das EMSP, recorre a uma analogia tradicional de natureza militar, que se revela particularmente útil para organizar, em categorias funcionais, as diversas atividades desempenhadas por estas empresas: a tipologia da “Ponta da Lança” (ver *Figura 6*) (Singer, 2005, pp. 91-94).

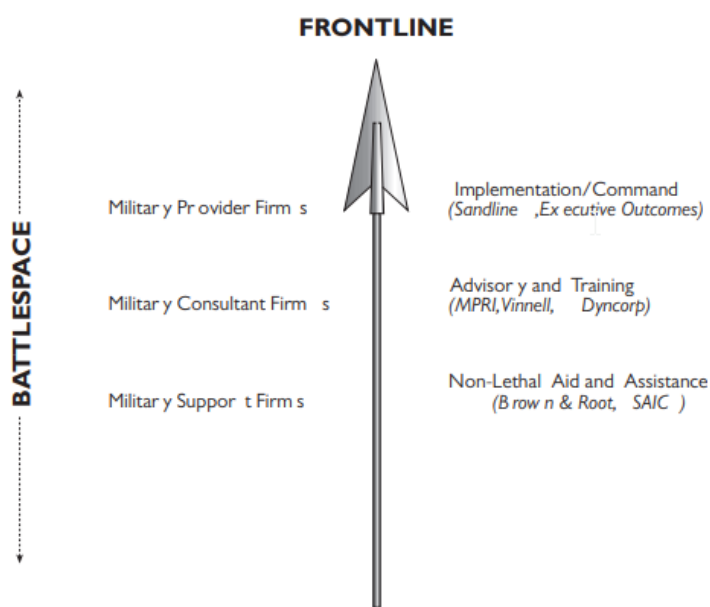


Figura 6 Tipologia "Ponta da Lança". **Fonte:** (Singer, 2005, p. 93).

Esta classificação visual permite distinguir as funções das EMSP com base na sua maior ou menor proximidade ao teatro tático e operacional. O conceito estrutura-se em torno de dois aspetos fundamentais: por um lado, a proximidade física dos militares privados à linha da frente do conflito, o que os torna mais suscetíveis de participarem diretamente nas hostilidades. Por outro, a influência que estes profissionais, ainda que operando à distância, podem exercer sobre o ambiente operacional, tático ou estratégico do conflito. Em função disso, certos serviços podem posicionar-se mais perto da “Ponta da Lança”, não por exigirem a presença física dos seus funcionários no terreno, mas pelo impacto direto que têm na condução do conflito – como sucede, por exemplo, com operadores de *drones* ou de sistemas de armas controlados remotamente. Inversamente, existem serviços que se posicionam mais afastados da “Ponta da Lança” em termos de influência estratégica, como as atividades de apoio logístico, mas que exigem a presença física dos funcionários das EMSP em zonas de conflitualidade ativa. Apesar de não envolverem, à partida, participação direta das hostilidades, estas funções decorrem em

contextos de elevada instabilidade e risco, expondo os seus executantes a ameaças reais à sua segurança e à sua integridade física (Tonkin, 2012, pp. 39-40).



Figura 7 Grupo de militares privados da EMSP Blackwater no Iraque, 2009. **Fonte:** Direitos Flickr, obtida através de Warsaw Institute em <https://warsawinstitute.org>.

Na mesma linha interpretativa da analogia proposta por Singer, alguns autores procuram desenvolver classificações mais sistematizadas e academicamente precisas das atividades desempenhadas pelas EMSP, agrupando os seus serviços em categorias distintas que permitem uma análise mais clara do seu enquadramento funcional e jurídico. Entre essas categorias, destacam-se: i) os serviços ofensivos em combate, que implicam a participação direta nas hostilidades, ii) experiência e conhecimento especializado militar e de segurança; iii) segurança armada e, iv) suporte militar (*ibid*, pp. 40-52).

A primeira área, relativa aos serviços ofensivos em combate, corresponde ao conjunto de atividades que se posicionam de forma mais avançada na analogia da “Ponta da Lança” de Singer, aproximando os funcionários das EMSP do estatuto funcional dos combatentes armados convencionais. Neste domínio, os contratados são formalmente autorizados, por via contratual, a utilizar armas com o propósito de lançar ataques ofensivos em proximidade com a linha da frente das hostilidades, bem como a executar operações ofensivas a partir de locais remotos, recorrendo a sistemas de armamento tecnologicamente sofisticados (*ibid.*, p. 40). Esta categoria

representa, de forma incontornável, o núcleo mais controverso da atuação das EMSP, estando na origem de boa parte do debate internacional acerca da legitimidade destas empresas e da indústria que representam. A segunda área diz respeito ao conhecimento técnico e à experiência especializada em matéria militar e de segurança fornecida aos clientes, geralmente sob a forma de consultoria, muitas vezes ao mais alto nível da cadeia de decisão estratégica. Os profissionais envolvidos influenciam diretamente o planeamento e a execução de operações, podendo, dessa forma, posicionar-se, ainda que de forma indireta, junto à “Ponta da Lança” de Singer, pela relevância do seu contributo para o equilíbrio estratégico de um conflito (*ibid.*, pp. 45-49). A terceira área, referente à segurança armada, compreende um conjunto variado de funções associadas à proteção física de pessoas, infraestruturas ou bens em cenários de hostilidade ativa. Ao contrário da primeira, esta categoria tem uma natureza essencialmente defensiva: embora envolva o uso de armamento, esse uso encontra-se juridicamente limitado, quer quanto ao tipo de armas autorizadas, quer quanto às circunstâncias específicas em que o seu emprego é permitido (Tonkin, 2012, pp. 49-51). Por fim, a quarta área, corresponde ao suporte militar, centrando-se na prestação de serviços logísticos em zonas de conflito (ou em outras situações operacionais), sendo a categoria que se posiciona mais distante da “Ponta da Lança” de Singer. Apesar disso, não deve ser subestimada: todo o funcionamento eficaz de um teatro de guerra depende de uma retaguarda logística altamente coordenada. Ao confiar estas funções às EMSP, os Estados podem libertar as suas forças armadas regulares para se concentrarem na frente de combate, o que transforma estas empresas em atores estratégicos de apoio imprescindível durante conflitos armados (*ibid.*, p. 51).

1.2.3. Tendências recentes na utilização das EMSP: dados globais e regionais

A compreensão das tendências recentes na utilização das EMSP remete, inevitavelmente, para a análise de relatórios do Congresso e do DoD, uma vez que é a partir da perspetiva desta superpotência que se centra o presente estudo e se exemplifica como a sua prática contratual destes serviços contribuiu para a expansão da indústria. Paralelamente, as próprias EMSP têm vindo a evoluir e a adaptar-se às novas necessidades da guerra, em que a emergência de diferentes realidades operacionais e de necessidades específicas impulsiona a oferta de serviços inovadores e progressivamente mais especializados. Embora a recolha e sistematização de dados fidedignos seja um desafio, seja pela ausência de dados centralizados e unificados, seja pelo acesso a esses mesmos dados, muitas vezes confidenciais, existem fontes

oficiais que permitem observar tendências importantes sobre as EMSP. Entre estas destacam-se os relatórios do USCENTCOM e os estudos do Congresso norte-americano, que documentam, de forma consistente, o número de contratados por função e por respectivo teatro de operação.

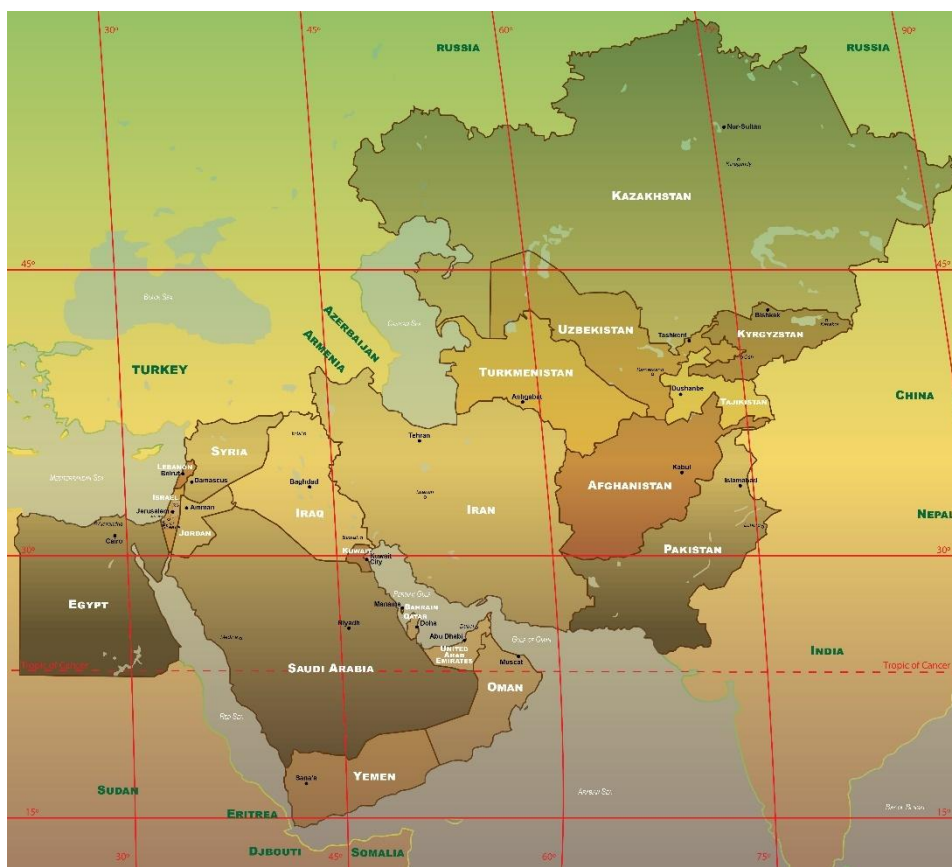


Figura 8 Área de responsabilidade do USCENTCOM. Fonte: <https://www.centcom.mil/AREA-OF-RESPONSIBILITY>

O *United States Central Command* (USCENTCOM⁷) é um comando de combate unificado, criado em 1983, que reporta diretamente ao DoD. Tal como o próprio nome indica, a sua área de responsabilidade⁸ corresponde à zona central do globo, situada entre os comandos da Europa, de África e do Indo-Pacífico (ver *Figura 8*). Esta área abrange mais de 10,36 milhões de km² e é habitada por mais de 560 milhões de pessoas, pertencentes a 25 grupos étnicos

⁷ Informação sobre o USCENTCOM, disponível no sítio oficial do governo dos EUA. Acedido a 10 de Agosto, 2025. Em <https://www.centcom.mil/ABOUT-US/>.

⁸ Na convenção original, em inglês, AOR – *Area of Responsibility*, mais informação disponível no sítio oficial do governo dos EUA. Acedido a 10 de Agosto, 2025. Em <https://www.centcom.mil/AREA-OF-RESPONSIBILITY/>.

distintos, que falam 20 línguas e centenas de dialetos, professando diversas religiões que ultrapassam fronteiras nacionais. Geograficamente localizada na confluência de três continentes, a região integra rotas marítimas comerciais vitais para a economia global, corredores aéreos estratégicos, oleodutos e importantes vias terrestres. Considerada uma das áreas mais instáveis do mundo, caracteriza-se por rivalidades persistentes entre Estados vizinhos, conflitos étnicos e sectários, ameaças cibernéticas e pelo crescimento de arsenais crescentes de armas convencionais sofisticadas, fatores que colocam em risco interesses vitais dos EUA e dos seus aliados.

De acordo com dados do relatório do DoD (Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense, 2025), no segundo trimestre fiscal de 2025 o USCENTCOM contabilizava aproximadamente 20 356 contratados ao serviço do DoD na sua área de responsabilidade, representando um aumento de 685 efetivos face ao trimestre anterior.

	Total de contratados	Nacionais norte-americanos	Nacionais de países terceiros	Nacionais locais
Iraque e Síria	6301	2173	2485	1643
Outras localidades do USCENTCOM	14055	7813	6159	83
Área de responsabilidade do USCENTCOM	20356	9986	8644	1726

Tabela 1 Pessoal contratado pelo DoD para a área de responsabilidade do USCENTCOM. **Fonte:** elaboração do autor com dados do relatório de abril de 2025 (*Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense, 2025*).

Entre os serviços contratados, o relatório destaca, de forma particular, uma missão desenvolvida na Síria, na qual foram mobilizadas capacidades comerciais de segurança – empresas privadas de segurança, portanto – para garantir que uma autoestrada se mantivesse permanentemente desobstruída e segura. Esta medida permitiu reforçar de forma substancial as capacidades logísticas dos centros operacionais militares instalados no terreno, assegurando

uma maior fluidez e eficiência na movimentação de pessoal e de material entre três bases norte-americanas distintas. A utilização de contratados neste tipo de tarefas, que combinam segurança física com apoio direto à operacionalidade militar, ilustra a crescente interdependência entre as forças armadas regulares e o setor privado no teatro de operações.

A magnitude destes números e operações assume especial relevância se tivermos em conta que, segundo dados recentes, e perante o agravamento das tensões na região entre Israel e o Irão, os EUA indicavam manter cerca de 40 000 tropas na área de responsabilidade do USCENTCOM⁹. Todavia, não foi especificado se tal número dizia respeito exclusivamente a forças regulares norte-americanas ou se incluía igualmente contratados nas mais diversas funções de apoio e segurança, o que, a confirmar-se, reforçaria ainda mais a perceção da importância estratégica destas empresas no contexto securitário atual.

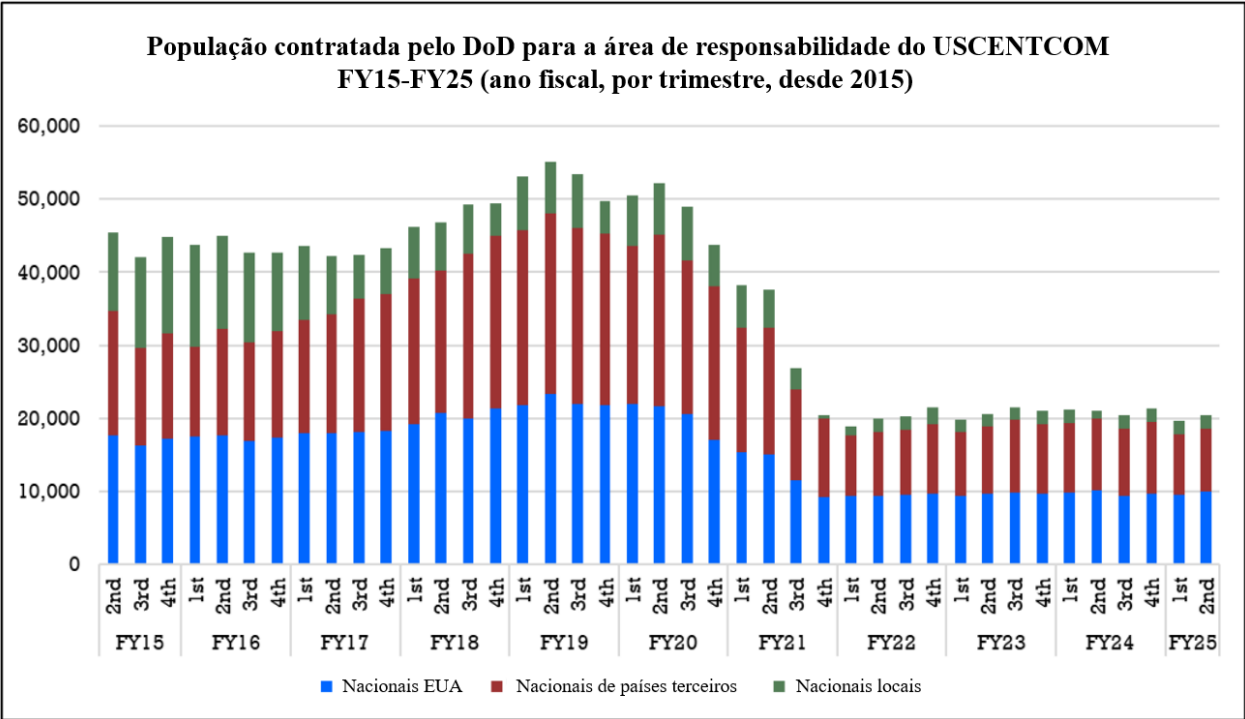


Figura 9 População contratada pelo DoD para o USCENTCOM. **Fonte:** Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório de abril de 2025 (*Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense, 2025*).

⁹ Informação disponível em artigo do CFR, *Council on Foreign Relations*, citando uma notícia da The Associated Press. Acedido a 10 de Agosto, 2025. Em <https://www.cfr.org/article/us-forces-middle-east-mapping-military-presence>.

Observando a tendência da última década (ver *Figura 9*), constata-se que, apesar da diminuição acentuada registrada entre 2020 e 2021 – período que coincide com a retirada oficial das forças norte-americanas do Afeganistão –, a utilização de contratados pelo DoD nesta região mantém-se em valores estáveis ao longo dos diversos trimestres subsequentes. Tal estabilidade indica a permanência de necessidades operacionais que continuam a justificar a presença de pessoal contratado, mesmo após o fim formal de operações militares de grande escala. O mesmo relatório detalha, no que respeita aos cenários do Iraque e da Síria, a distribuição destes contratados por diferentes categorias de missão e atividades, revelando a diversidade de funções desempenhadas e permitindo uma análise mais detalhada da composição e do papel destes contratados no apoio às operações militares (ver *Figura 10*).

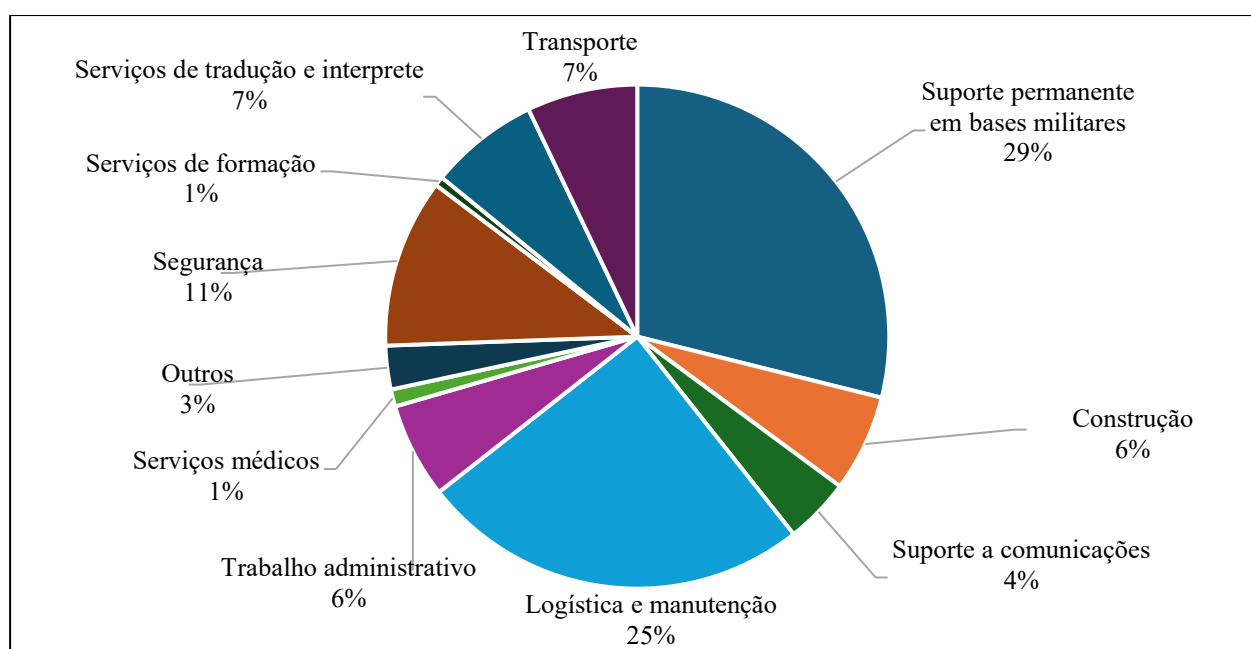


Figura 10 Contratados por categoria de missão. **Fonte:** Elaboração do autor, com dados do relatório de abril de 2025 (*Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense, 2025*).

Relembrando a metáfora da “Ponta da Lança” utilizada por Singer, torna-se evidente a miríade de serviços que são prestados por estes contratados, na sua esmagadora maioria funcionários de EMSP que atuam nas mais diversas áreas de apoio às operações militares. Embora muitos destes serviços tenham, à partida, uma natureza considerada secundária no enquadramento militar – como logística, manutenção, apoio técnico, funções administrativas ou até serviços de tradução e de intérprete –, a sua execução implica, não raras vezes, a presença física em cenários de elevada perigosidade. Nestes contextos, o risco para a integridade física

dos contratados é quase sempre real, aproximando-se, em muitos casos, do nível de exposição enfrentado por elementos das forças armadas regulares.

Retirando o foco da região sob responsabilidade do USCENTCOM e observando o panorama global do DoD, importa recorrer aos relatórios do Congresso norte-americano, regularmente publicados pelo *Congressional Research Service*, para compreender a dimensão dos gastos do DoD em contratos de defesa celebrados com entidades privadas. De acordo com um relatório publicado em 2024, no ano fiscal de 2022 o DoD despendeu aproximadamente 415 mil milhões de dólares em contratos federais, montante que corresponde a cerca de 50% de todo o seu orçamento discricionário (Congressional Research Service, 2024). Mais uma vez, o detalhe da distribuição destes gastos por setor não é disponibilizado, o que impede uma avaliação precisa da dimensão efetiva que as EMSP assumem neste contexto orçamental.

Mais recentemente, já em 2025, a administração Trump emitiu a Ordem Executiva n.º 14170 (Executive Office of the President, 2025), com o objetivo de implementar um conjunto de estratégias destinadas a reduzir o número de civis empregados pelo DoD e, por essa via, diminuir os custos do departamento e aumentar a sua eficiência operacional¹⁰. Num conjunto de três documentos datados de 28 de março, 1 de abril e 7 de abril de 2025 (Department of Defense - United States of America, 2025), são detalhadas as medidas a adotar, especificando-se, por exemplo, que todas as funções civis devem contribuir diretamente para a letalidade, a prontidão ou a dissuasão estratégica; caso contrário, deverão ser requalificadas ou reenquadradas através de subcontratação¹¹. Esta orientação constitui, previsivelmente, uma notícia favorável para as EMSP, ao abrir-lhes novas oportunidades de negócio e expandir o leque de serviços que poderão prestar ao DoD.

¹⁰ Um breve resumo da Ordem Executiva e das suas consequências podem ser encontrado no sítio da Covington & Burling LLP. Acedido a 10 de Agosto, 2025. Em <https://www.insidegovernmentcontracts.com/2025/04/dod-is-shrinking-its-civilian-workforce-what-contractors-should-know-now/>.

¹¹ “ (...) *Mission-First Alignment: Every civilian role should directly enable lethality, readiness, or strategic deterrence. If not, it should be reclassified, outsourced, or removed.* (...)”, (Department of Defense - United States of America, 2025, p. 1).

1.2.4. Evolução do perfil dos serviços das EMSP e da indústria

A reemergência das EMSP e a consolidação da indústria no início do novo milénio ocorreram, como já anteriormente analisado, num contexto marcado por um conjunto de fatores circunstanciais bem definidos, que permitiram, de forma consistente, que este setor florescesse e se afirmasse como um elemento estrutural na configuração contemporânea das forças armadas e na condução dos conflitos armados em diversas partes do mundo. Ainda durante a Guerra Fria, e com particular intensidade após a queda do Muro de Berlim, a existência de bolsas de vácuo de segurança em várias partes do globo, aliado à redução dos efetivos militares permanentes de muitos Estados, criou um terreno fértil para o crescimento da indústria privada da segurança e da guerra. Este movimento intensificou-se de forma exponencial com o lançamento da chamada “Guerra ao Terror”, promovida pela administração norte-americana na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001. Nesse contexto, as EMSP não apenas multiplicaram a sua presença em teatros operacionais, como também diversificaram significativamente a natureza dos serviços prestados, deixando de se limitar à segurança física para abranger funções altamente especializadas, como serviços de negociação, consultoria estratégica, treino militar, logística avançada, inteligência e contrainteligência (Baum & McGahan, 2009, pp. 18-32).

Num documento publicado pelo *Geneva Centre for Security Sector Governance* (DCAF) em 2015, por ocasião do quinto aniversário do Documento de Montreux – com o propósito de servir de base analítica à conferência Montreux+5 e de orientar os Estados patrocinadores do instrumento –, é apresentada uma retrospectiva crítica do percurso até então percorrido, acompanhada de um conjunto de orientações e recomendações no âmbito da regulação destas empresas. Neste trabalho do DCAF, são também identificadas, de forma expressa e em diversas passagens, funções desempenhadas por EMSP que extravasam claramente a esfera da segurança física convencional. Entre os exemplos mencionados encontram-se a gestão de cadeias prisionais, a manutenção e operação de sistemas de armamento e a recolha de inteligência (Buckland & Anna, 2015, p. 6). É ainda salientado que muitas destas empresas são frequentemente contratadas para garantir a segurança armada de instalações da indústria extrativa, em circunstâncias quase sempre muito complexas, onde a sua presença pode implicar, mesmo em períodos de paz, impactos negativos sobre os direitos das populações locais e potenciais violações de Direitos Humanos (*ibid.*, p. 15).

Outra tendência análoga, em constante evolução, tem sido a transformação tecnológica sem precedentes verificada nas últimas duas décadas, a qual tem vindo a alterar profundamente a forma de condicionar, coagir e, em última instância, de prosseguir a política por outros meios no contexto do século XXI. Desde o desenvolvimento de armamento altamente sofisticado, cuja precisão e destruição não encontram paralelo na história, até à proliferação de armamento de fabrico simplificado e manuseamento acessível, mas ainda assim com capacidade para produzir efeitos desproporcionais no âmbito de um conflito armado¹², o avanço tecnológico tem multiplicado as modalidades possíveis de atuação em cenário bélico. A esta realidade junta-se a crescente relevância da dimensão cibernética, onde operações de baixíssimo custo podem traduzir-se em impactos económicos e sociais de larga escala, por vezes equiparáveis aos efeitos de uma guerra convencional. Neste novo quadro, o mundo torna-se, de forma clara, mais instável e potencialmente mais perigoso.

Percecionando esta nova realidade operacional e estratégica, marcada pela crescente sofisticação e persistência das ameaças no domínio digital, assistiu-se, na última década e meia, à criação de novos comandos militares dedicados, em exclusivo, à esfera cibernética e à prevenção e resposta a ameaças nesse espaço operacional. Em diversos Estados, em particular nas grandes potências militares, as forças armadas passaram a integrar estruturas especificamente orientadas para a defesa cibernética, assumindo o ciberespaço como um domínio autónomo de combate, a par dos domínios terrestre, aéreo e marítimo. Por exemplo, já em 2009, o DoD estabeleceu o *United States Cyber Command* (USCYBERCOM), um comando unificado de combate incumbido de proteger o país contra ataques cibernéticos e de garantir a superioridade dos ativos digitais estratégicos da defesa norte-americana. A criação do USCYBERCOM correspondeu a uma viragem conceptual no pensamento estratégico do DoD, ao reconhecer formalmente o ciberespaço como domínio operativo e integrar essa dimensão na doutrina de segurança nacional dos EUA¹³. Mais recentemente, em 2022, também Portugal aprovou a sua Estratégia Nacional de Ciberdefesa (Diário da República (1.ª série), 2022), resultado de quase uma década de trabalho conjunto entre o Ministério da Defesa Nacional, as

¹² O conflito na Ucrânia tem sido frequentemente citado como exemplo paradigmático da transformação na condução dos conflitos armados, nomeadamente devido à utilização generalizada de veículos aéreos não tripulados (*drones*), muitos dos quais de fabrico artesanal e com características rudimentares, mas cuja eficácia tem sido significativa. Um exemplo ilustrativo é a chamada “Operação Teia de Aranha”, levada a cabo pelas forças ucranianas em 1 de Julho de 2025, durante a qual foram destruídos cerca de 40 bombardeiros russos através do lançamento coordenado de mais de 100 *drones*.

¹³ Tal como descrito no sítio oficial do USCYBERCOM, “(...) *The Joint Chiefs of Staff in their 2004 National Military Strategy declared cyberspace a “domain” of conflict alongside the air, land, sea, and space domains, and noted DoD must maintain its ability to defend against and to engage enemy actors in this new domain (...)*”. Acedido a 16 de Agosto, 2025. Em <https://www.cybercom.mil/About/History/>.

Forças Armadas Portuguesas e entidades civis especializadas, num esforço de concertação que procurou integrar competências, recursos e conhecimento técnico. Tal como já havia sido reconhecido pelo DoD, o ciberespaço é assumido, também neste contexto, como uma dimensão incontornável da defesa e da segurança nacionais¹⁴.

Os avanços tecnológicos e a crescente preponderância do ciberespaço representam, assim, uma nova área de crescimento e expansão para as EMSP e para a indústria da segurança privada no seu conjunto. Estas empresas incorporam, de forma progressiva, tecnologias e ferramentas avançadas, como sensores de alta precisão, sistemas de reconhecimento facial, dados biométricos e plataformas sofisticadas de recolha e processamento de informação. Estas tecnologias passaram a ser integradas nas operações de múltiplas formas, incluindo a combinação de sistemas de vigilância com algoritmos de inteligência artificial para análises preditivas de comportamento, bem como o recurso cada vez mais frequente a veículos aéreos não tripulados (*drones*) para a realização de missões de natureza variada, desde a observação e mapeamento de terreno até à vigilância persistente e à recolha de dados em tempo real (Bernard, 2025).

A integração destas tecnologias no setor da segurança privada, bem como a colaboração entre EMSP, empresas tecnológicas e os próprios Estados, suscitam desde logo sérios riscos no plano dos Direitos Humanos, com especial incidência sobre o direito à privacidade. A recolha e o tratamento de dados biométricos no âmbito de operações de segurança transfronteiriça, por exemplo, podem configurar graves violações dos direitos fundamentais, nomeadamente no caso de requerentes de asilo ou migrantes em situação vulnerável. Contudo, é no contexto da aplicação destas ferramentas em cenários de conflito armado que os riscos para o DIH e para o DIDH se tornam mais significativos: a utilização de sistemas de apoio à decisão baseados em inteligência artificial, por exemplo, pode introduzir enviesamentos estruturais e resultar em decisões inadequadas ou desproporcionadas, com impacto direto sobre a vida e a integridade física de civis e combatentes, influenciando de forma crítica a tomada de decisões operacionais em ambiente hostil.

¹⁴ Tal como descrito no sítio oficial da Defesa Nacional da República Portuguesa, “(...) A grande maioria das disputas de poder, de crises e conflitos, ocorre agora no ciberespaço, levando as Forças Armadas a expandir o seu campo de atuação e a romper com o paradigma e a visão tradicional que tínhamos delas até há pouco tempo. O ciberespaço passou a assumir uma posição central no contexto das operações militares, onde a par da terra, do mar, do ar e o do espaço, se passaram também a avaliar tempos de paz e de guerra. (...)”. Acedido a 16 de Agosto, 2025. Em <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ciberdefesa>.

A disponibilização de novos serviços, tecnologicamente mais avançados e operacionalmente mais eficazes, tem vindo igualmente a abrir caminho à contratação de EMSP em cenários de natureza interna, particularmente em contextos nos quais certos Estados procuram combater grupos armados não-estaduais que comprometem a segurança pública e a estabilidade nacional. Um exemplo paradigmático ocorreu em 2025 no Haiti, com a contratação da empresa norte-americana Vectus Global por parte do governo haitiano. Esta empresa, fundada por Erik Prince – figura amplamente conhecida por ter fundado a Blackwater, empresa que desempenhou um papel determinante nas guerras do Afeganistão e do Iraque na primeira década dos anos 2000 –, foi incumbida de combater grupos armados associados a gangues que, há anos, mantêm o país num clima de violência e insegurança generalizada. Entre março e julho de 2025, a Vectus Global recorreu de forma intensiva ao uso de *drones*, tendo causado a morte de, alegadamente, cerca de 300 indivíduos (Bernard, 2025). Tal atuação foi possível graças a uma tecnologia que permite realizar operações de assassinato seletivo em larga escala com elevado grau de precisão. Não se verificando a possibilidade de esta operação ser escrutinada à luz do DIH, caso se entenda que a situação de violência interna no Haiti não reúne os critérios jurídicos para ser qualificada como conflito armado internacional, resta a hipótese de estarmos perante execuções extrajudiciais, em clara violação dos princípios fundamentais consagrados no DIDH (Robles, 2025).

Os EUA surgem, de forma praticamente incontornável, como um dos principais líderes mundiais no que respeita à contratação de EMSP que operam nos novos domínios da segurança e da defesa na era tecnológica. Esta liderança manifesta-se não apenas em termos quantitativos, mas também na sofisticação e diversidade das competências contratadas, particularmente no campo da cibersegurança, da guerra da informação e da defesa de infraestruturas críticas digitais. A título ilustrativo, entre as empresas que lideram o setor das soluções de cibersegurança figuram gigantes como a Airbus, a BAE Systems, a Booz Allen Hamilton, a General Dynamics, a Lockheed Martin, a Northrop Grumman, a Thales e a Leidos (Army Technology, s.d.), todas incluídas no grupo das 20 entidades que mais contratos celebraram com o DoD. Segundo um relatório do *Congressional Research Service* (Congressional Research Service, 2024), referente ao exercício fiscal de 2022, três destas empresas figuravam entre os seis primeiros lugares do ranking de contratadas pelo DoD, totalizando, em conjunto, contratos no valor aproximado de 81,6 mil milhões de dólares. Este volume de contratação revela não só a importância atribuída ao setor privado na execução de missões de segurança

nacional, mas também a confiança estratégica depositada em empresas com competências técnicas altamente especializadas.

Empresa	Valor dos contratos
Lockheed Martin Corporation	\$46,2
Raytheon Technologies Corporation	\$26,1
General Dynamics Corporation	\$21,6
Pfizer Inc.	\$16,7
The Boeing Company	\$14,8
Northrop Grumman Corporation	\$13,8

Tabela 2 Seis maiores contratos do DOD durante o ano fiscal de 2022 (em mil milhões de dólares). **Fonte:** Tradução do autor através de dados do relatório do *Congressional Research Service (Congressional Research Service, 2024)*.

Muito recentemente, em outubro de 2024¹⁵, o DoD simplificou significativamente o processo de cumprimento dos requisitos de cibersegurança que tornam as empresas elegíveis para se candidatarem à celebração de contratos com esta entidade federal. Esta medida, inserida num esforço mais amplo de adaptação às exigências do domínio cibernético, reflete a intenção estratégica de alargar a base contratual do DoD a um leque mais vasto de entidades privadas com competências relevantes na área digital. O recurso a novas tecnologias e a consolidação deste novo paradigma operativo representam, por sua vez, uma oportunidade clara para a evolução da indústria da segurança privada, com destaque para a reorientação de algumas EMSP para o domínio exclusivamente cibernético. Paralelamente, este contexto tem favorecido o surgimento de empresas tecnológicas especializadas, dotadas de conhecimento avançado e capacidade técnica, que se afirmam como atores centrais no ecossistema de segurança digital e de soluções tecnologicamente avançadas¹⁶. Este cenário híbrido, que cruza o setor da defesa tradicional com o setor tecnológico privado, torna a problemática da regulação ainda mais

¹⁵ Informação disponível no sítio oficial do DoD, “(...) *The rule includes changes which make it simpler for private sector companies to comply with the cybersecurity requirements which must be in place before they can bid on defense contracts. (...)*”. Acedido a 16 de Agosto, 2025. Em <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3938314/dod-simplifies-process-for-defense-contractors-to-comply-with-cybersecurity-rul/>.

¹⁶ Um exemplo ilustrativo desta tendência é o caso da Nokia, empresa finlandesa do setor das telecomunicações e das tecnologias de informação, que criou um departamento inteiramente novo – designado Nokia Federal Solutions – especificamente dedicado ao fornecimento de equipamentos e serviços ao governo dos EUA. Mais informação no sítio oficial. Acedido a 16 de Agosto, 2025. Em <https://www.nokia.com/federal-solutions>.

complexa, exigindo abordagens normativas inovadoras e uma redefinição dos limites entre o público e o privado no exercício da segurança nacional¹⁷.

1.3. Lógicas do outsourcing militar

Cientes de que, por um lado, as EMSP se têm modernizado e adaptado às novas tendências emergentes e, por outro, assistimos à consolidação de um novo cenário internacional, marcado por uma conflitualidade renovada e por uma crescente complexidade geopolítica, torna-se evidente que o setor encontra novos incentivos para continuar a sua expansão. Neste contexto, é fundamental compreender quais são as principais lógicas – funcionais, ideacionais e organizacionais – que levam os Estados a recorrer à subcontratação de funções que, por natureza, lhes caberiam no exercício da sua soberania. Sendo este um tema amplamente explorado na literatura especializada e recorrentemente sistematizado nas obras e artigos que o abordam, não pretendemos, nesta secção, apresentar uma análise exaustiva de cada uma dessas motivações, mas antes introduzi-las de forma sintética, com o objetivo de enquadrar conceptualmente o nosso estudo.

Já em 2005, Pedro Pezarat Correia identificava quatro vetores centrais para compreender a ascensão da indústria de segurança privada e a crescente privatização da violência (Correia, 2005, p. 3). O primeiro dizia respeito a causas de natureza moral ou anímica, relacionadas com a erosão do sentimento de pertença nacional e com o progressivo enfraquecimento do vínculo identitário entre os cidadãos e as forças armadas, agora percebidas menos como expressão coletiva da nação e mais como instituições distantes. Esta rutura teria contribuído para a perda do espírito de solidariedade, cedendo espaço ao individualismo e à rejeição do sacrifício em nome do bem comum, uma leitura particularmente compreensível quando proveniente de um autor com formação e percurso militar. Em segundo lugar, o autor destaca a debilidade crescente de vários Estados no sistema internacional contemporâneo – Estados que, por fatores internos ou externos, se tornaram incapazes de garantir a sua própria segurança e a dos seus cidadãos. Um terceiro fator encontra-se na difusão do paradigma neoliberal, tanto no plano político como económico, promovido e acelerado pela globalização. Esta lógica introduziu uma preferência sistemática pela eficiência do setor privado,

¹⁷ O relatório da ICoCA, que apresenta a estratégia da organização para o período de 2024 a 2030, já introduz um conjunto de medidas orientadas para a certificação de EMSP no contexto das novas tecnologias. (International Code of Conduct Association, 2024, p. 17).

frequentemente considerado mais rápido, disciplinado e competente. Este argumento, amplamente recorrente na literatura, foi reforçado pela exigência dos Estados em manter elevados níveis de prontidão operacional (Garcia, 2013, p. 4), e pela adoção do princípio da especialização funcional, segundo o qual as organizações devem concentrar-se nas suas competências nucleares (*core*), subcontratando todas as restantes atividades (Erbel, 2017, p. 4). A própria UE, em documentos oficiais, reconhece que a subcontratação de determinados serviços de segurança pode representar uma alternativa financeiramente mais sustentável no médio e longo prazo. Esta perspetiva assenta, em grande medida, na comparação entre os custos associados à manutenção de forças armadas permanentes, cujos encargos com formação contínua, salários, benefícios sociais e equipamento militar são substancialmente elevados, e os custos operacionais mais flexíveis das EMSP, frequentemente contratadas de forma temporária e com regimes logísticos mais enxutos (Council of The European Union - General Secretariat, 2023, p. 4). Por fim, Pezarat Correia apontava razões institucionais, relacionadas com a profissionalização das forças armadas, que levaram a uma redução significativa dos efetivos e da capacidade logística interna. Esta transformação originou um excedente de quadros técnicos e de equipamentos militares, lançando-os no mercado global, ao mesmo tempo que as próprias forças armadas, privadas de autonomia operacional plena, passaram a depender cada vez mais de serviços e apoios externos.

A par dos fatores já identificados por Pezarat Correia, outras razões têm sido frequentemente apontadas na literatura especializada. Entre elas, destaca-se a possibilidade de os governos reduzirem significativamente a necessidade de recrutar efetivos militares ou de recorrer diretamente às forças na reserva o que, por si só, diminui o impacto social e político das operações militares. Acresce, como anteriormente referido, que as baixas entre contratados civis não são, em regra, contabilizadas nos relatórios militares oficiais, permitindo aos decisores políticos atenuar a perceção pública do custo humano dos conflitos e, simultaneamente, poupar a vida dos seus próprios cidadãos. Ambas as situações concorrem para a diminuição do escrutínio público, protegendo, assim, o capital político dos decisores junto dos seus eleitorados, bem como para uma menor vigilância por parte da comunidade internacional, nomeadamente no contexto de conflitos de natureza interna. (Kowalski, 2009, p. 262).

Entre os fatores frequentemente apontados para justificar o recurso estadual às EMSP, encontra-se aquilo a que Singer designa por “negação plausível” (Singer, 2008, p. 209). Esta prática consiste em permitir aos decisores políticos a possibilidade de intervir em determinados contextos geográficos ou estratégicos sem recorrer diretamente às forças armadas nacionais,

contornando, assim, os constrangimentos legais, políticos e reputacionais inerentes a uma ação militar convencional. Esta lógica, já anteriormente referida, visa também a mitigação do escrutínio público interno e das repercussões junto da comunidade internacional.

O exemplo mais paradigmático desta dinâmica terá sido a atuação do extinto Grupo Wagner, particularmente durante a incursão russa na Crimeia, em 2014. Nessa ocasião, operacionais desta EMSP foram mobilizados sem qualquer insígnia ou identificação oficial, ficando popularmente conhecidos como os “homenzinhos verdes” (Lourenço, 2023, p. 11). A partir de 2017, o mesmo grupo passou a servir os interesses estratégicos do Kremlin em diversos territórios africanos e do Médio Oriente, consolidando a sua presença através de operações de influência e apoio a regimes locais. Esta trajetória culminaria com o seu envolvimento direto na invasão de larga escala do território da Ucrânia em 2022: durante todo este período, a Federação Russa negou oficialmente qualquer ligação formal ao grupo, uma postura que se manteve mesmo após a morte do seu líder, Yevgeny Prigozhin. Subsequentemente, muitas das operações anteriormente atribuídas ao Grupo Wagner, nomeadamente na República Centro-Africana e no Mali, foram transferidas para uma nova entidade privada, o Africa Corps, cuja relação com o Estado russo permanece, igualmente, envolta em ambiguidade e sem reconhecimento formal (Serwat & Birru, 2024).

CAPÍTULO II – INICIATIVAS PARA A REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA

2.1. O Documento de Montreux

O crescimento e consolidação das EMSP, bem como da indústria militar e de segurança privada em geral, especialmente daquela que opera em cenários de conflito armado, tem vindo a gerar uma consciência crescente, tanto no meio académico como entre os decisores políticos, da necessidade premente de se avançar com a regulação da sua atividade (Ranito, 2019, pp. 23-27). A problemática que orienta esta investigação levanta um conjunto vasto e complexo de desafios, que atravessam múltiplas áreas do saber e da ação política e jurídica. Contudo, não caberá a este estudo abordar exaustivamente todas essas dimensões. Reforça-se, por isso, e uma vez mais, a ideia de centrar a análise na questão da regulação da indústria das EMSP a partir da perspectiva do DIH, prestando, por isso, especial enfoque nos contextos de conflito armado.

Ao longo da última década e meia, têm-se multiplicado os esforços internacionais orientados para a criação de um enquadramento normativo que permita disciplinar juridicamente o setor, recorrendo, para tal, tanto a instrumentos jurídicos vinculativos como não vinculativos, com o objetivo de estabelecer regras e princípios orientadores da atuação destas empresas. Entre os principais marcos deste processo regulatório destacam-se o Documento de Montreux, o ICoC e o Projeto de Convenção da ONU (*UN Draft Convention*, na versão original em inglês), este último desenvolvido sob a coordenação do Grupo de Trabalho da ONU sobre o uso de mercenários sob a tutela do Conselho de Direitos Humanos (DCAF, 2011, pp. 6-7).

Antes de avançarmos para a análise detalhada de cada um destes instrumentos, importa, num primeiro momento, identificar os principais atores que poderão estar envolvidos nas diferentes dimensões da atuação das EMSP: i) os Estados contratantes, ou seja, aqueles que contratam diretamente os serviços das EMSP; ii) os Estados territoriais, cujo território serve de base ou palco operacional para a atuação destas empresas; iii) os Estados de origem (*home states*), ou seja, os países onde as EMSP se encontram legalmente registadas e onde exercem a sua atividade empresarial; e, por fim, iv) os Estados terceiros, isto é, os Estados da nacionalidade dos funcionários contratados pelas EMSP (*ibid.*, p. 28).

O Documento de Montreux representa o primeiro instrumento internacional a orientar, de forma sistemática, a forma como o DIH se aplica à atividade das EMSP quando estas operam em contexto de conflito armado. Resulta de uma iniciativa conjunta do governo suíço e do

CICV, refletindo um esforço multinacional para enquadrar juridicamente este fenómeno (*ibid.*). Criado em 2008, com o patrocínio inicial de 17 Estados, o documento reafirma as obrigações jurídicas dos principais atores envolvidos, nomeadamente os Estados contratantes e os Estados de origem, à luz do DIH e do DIDH, estendendo também essa responsabilidade aos próprios prestadores de serviços. Para além de reiterar as normas jurídicas internacionais e consuetudinárias que vinculam os referidos atores, o Documento de Montreux apresenta um conjunto de 73 boas práticas, que visam lançar as bases para uma regulação mais pragmática e eficaz da atividade das EMSP. Esta abordagem passa pela utilização e articulação entre contratos detalhados, códigos de conduta, legislação nacional, bem como outros instrumentos e padrões estabelecidos ao nível regional e internacional (White, 2011, p. 134).

Compreende-se, assim, que o Documento de Montreux constitui um instrumento híbrido, combinando elementos de jurídicos vinculativos, na medida em que reafirma normas jurídicas já existentes, com aspetos orientadores, uma vez que não cria direito novo, limitando-se a evocar e sistematizar obrigações previamente consagradas. Importa sublinhar que o documento não possui natureza convencional, ou seja, não se trata de um tratado internacional, facto expressamente mencionado logo no seu prefácio (Confédération Suisse, 2008, p. 9). Apesar de este formato *ad-hoc* poder ser entendido como uma abordagem construtiva, sobretudo tendo em conta o envolvimento do CICV no seu desenvolvimento – o que, aliás, contribui para conferir legitimidade e peso jurídico e político ao documento –, a verdade é que desde a sua publicação o mesmo não ficou isento de críticas. Uma das primeiras objeções formuladas prende-se precisamente com o seu carácter restrito: ao resultar da iniciativa de apenas 17 Estados, alguns autores questionam a sua representatividade enquanto expressão da vontade da comunidade internacional no seu conjunto (White, 2011, p. 134). Para além disso, foi também apontado que a natureza não vinculativa do documento, combinada com a sua redação prudente, poderia, eventualmente, conferir uma aparência de legitimidade à atuação das EMSP sem, contudo, impor obrigações jurídicas concretas, receio esse que foi desde logo identificado por diversos especialistas ainda em 2009 (Cockayne, 2009, p. 427).

No que respeita à definição das EMSP propriamente dita, esta encontra-se estabelecida no ponto 9, alínea a), ainda no prefácio¹⁸ do Documento de Montreux, onde se rejeita, conforme já anteriormente referido, a possibilidade de as próprias empresas se auto classificarem como

¹⁸ “That this document is not a legally binding instrument and does not affect existing obligations of States under customary international law or under international agreements to which they are parties, in particular their obligations under the Charter of the United Nations (especially its articles 2(4) and 51)” (Confédération Suisse, 2008, p. 9).

tal com base em critérios voluntaristas ou subjetivos (Confédération Suisse, 2008, p. 9). Esta recusa em aceitar uma definição autoatribuída reforça a necessidade de critérios objetivos para enquadrar juridicamente estas empresas e as suas atividades.

Se, por um lado, é verdade que a natureza não vinculativa do Documento de Montreux pode suscitar dúvidas quanto à sua aplicabilidade prática e à eficácia real das suas disposições, por outro, é igualmente inegável que o documento representa uma ferramenta de referência essencial. Assume-se, neste contexto, como uma bússola normativa e política que orienta os Estados, os decisores públicos e todos os intervenientes na indústria militar e de segurança privada, contribuindo para um quadro mais claro e coerente no que respeita à atuação destas empresas no plano internacional. Um resumo sobre as obrigações dos Estados e as boas práticas descritas no Documento de Montreux pode ser consultado nos anexos (ver *Tabela 4*).

2.2. O Código de Conduta Internacional

O Código de Conduta Internacional para os Prestadores de Serviços de Segurança Privada (geralmente designado apenas como Código de Conduta, ou ICoC na versão original em inglês) constitui, à semelhança do Documento de Montreux, uma iniciativa promovida pelo governo suíço, tendo sido formalmente estabelecido em 2010. Trata-se de um documento desenvolvido através de um processo multinível e participativo, que envolveu a consulta e colaboração de diversas partes interessadas, incluindo empresas do setor, clientes, organizações de Direitos Humanos, académicos e outros atores relevantes. O Código estabelece um conjunto de princípios e padrões de conduta a ser seguido pela indústria, ancorados nos fundamentos essenciais do DIH e do DIDH. A sua principal função é a de servir como mecanismo de legitimação para as EMSP signatárias, funcionando como um sinal de compromisso com o respeito pelas normas internacionais aplicáveis. Assim, os Estados contratantes, bem como outros potenciais clientes, podem exigir que os serviços sejam prestados em conformidade com os padrões estipulados no ICoC. O documento fornece ainda orientações concretas para os processos de recrutamento e seleção de pessoal, assim como princípios operacionais a serem observados durante a execução dos serviços de natureza militar e de segurança privada, procurando operar num nível preventivo e que evite violações ou abusos legais (DCAF, 2011, p. 8).

Sendo um instrumento jurídico de natureza não vinculativa, o ICoC baseia-se na formulação de recomendações e boas práticas destinadas a orientar o comportamento dos seus signatários, não possuindo, por isso, força jurídica vinculativa que permita, por si só, regular de forma coerciva a atuação das EMSP ou assegurar a sua responsabilização em caso de infrações. A eficácia e efetividade do ICoC depende, em larga medida, da existência de mecanismos complementares de verificação e controlo, nomeadamente instrumentos independentes de certificação das empresas, auditorias externas, sistemas de acompanhamento no terreno, bem como procedimentos robustos de recolha de provas e responsabilização em caso de violações do código ou do DI aplicável. Enquanto o Documento de Montreux se dirige prioritariamente aos Estados, servindo como um referencial para aqueles que pretendam contratar serviços de EMSP, assim como uma base orientadora para a elaboração de legislação nacional, o ICoC encontra-se especialmente orientado para os atores privados. Nesse sentido, procura contribuir para a construção de um quadro regulatório a partir de uma perspetiva distinta: a do próprio setor empresarial, o lado das empresas (*ibid.*).

Três anos após a criação do ICoC, em 2013, foi criada a ICoCA, entidade responsável por assegurar o processo de certificação das EMSP signatárias do ICoC, em conformidade com os princípios e padrões definidos no documento. A criação desta associação veio aportar maior credibilidade e solidez ao processo, não só pelo reforço dos mecanismos de verificação, mas também pelo facto de obrigar as empresas signatárias a aderirem simultaneamente ao Documento de Montreux, conforme estabelecido no ponto 3 do seu preâmbulo (Confédération Suisse, 2021, p. 3). À semelhança do Documento de Montreux, o ICoC não se apresenta como um instrumento jurídico de natureza vinculativa, distanciando-se explicitamente da lógica de criação de obrigações legais novas. De acordo com o ponto 14¹⁹ das disposições gerais, o Código não substitui nem prejudica a aplicação dos instrumentos de DI já existentes, mantendo-se complementar às normas vinculativas do DIH e dos DIDH (Confédération Suisse, 2021, p. 7).

Um aspeto particularmente relevante, que contribui para a legitimação e credibilização do ICoC, é o facto de as EMSP contratadas pela ONU estarem obrigadas a ser signatárias do referido código. Esta exigência encontra-se expressamente prevista na secção F, ponto 25,

¹⁹ “*This Code complements and does not replace the control exercised by Competent Authorities, and does not limit or alter applicable international law or relevant national law. The Code itself creates no legal obligations and no legal liabilities on the Member and Affiliate Companies, beyond those which already exist under national or international law. Nothing in this Code shall be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law.*” (Confédération Suisse, 2021, p. 9).

alínea a)²⁰, do Manual de Gestão Operacional de Segurança da ONU, que estabelece as diretrizes para o recurso a empresas de segurança armadas por parte do sistema da ONU (United Nations, 2012, p. 6). Ao condicionar a contratação destas empresas ao cumprimento prévio dos princípios consagrados no ICoC, a ONU reforça não apenas o valor do código como também o papel que este pode desempenhar na promoção de práticas alinhadas com o DIH e o DIDH no setor da segurança privada.

2.3. Projeto de Convenção das Nações Unidas

A tentativa formal, à escala internacional, de avançar com um processo estruturado de regulação das EMSP materializou-se no Projeto de Convenção da ONU (*UN Draft of International Convention on the Regulation, Oversight, and Monitoring of Private Security Companies*). Esta iniciativa teve origem no Conselho de Direitos Humanos da ONU (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2009), que atribuiu um mandato específico ao Grupo de Trabalho da ONU sobre o uso de mercenários, incumbindo-o de conduzir um processo consultivo alargado. Esse processo incluiu a auscultação da comunidade académica, de organizações não-governamentais e de outras partes interessadas, com o objetivo de preparar uma proposta de convenção internacional capaz de estabelecer um quadro normativo robusto para regular empresas privadas que oferecem, no mercado internacional, serviços de assistência militar, consultoria estratégica e outras atividades conexas nos domínios militar e da segurança (United Nations General Assembly, 2009, p. 38).

Embora tenha sido concebido em articulação estreita e em simultâneo com o Documento de Montreux, o documento do Projeto de Convenção da ONU demorou mais tempo a ser desenvolvido e a reunir o consenso necessário à sua aprovação (DCAF, 2011, p. 7). A sua principal finalidade reside na tentativa de colmatar as lacunas regulatórias que persistem no âmbito do DIH no que se refere à atuação das EMSP, como foi reconhecido pelo próprio Grupo de Trabalho sobre o uso de mercenários no início dos seus trabalhos preparatórios (United Nations General Assembly, 2010, p. 21). Tendo em conta que as atividades destas empresas se desenrolam frequentemente em contextos de elevada complexidade e diversidade – como conflitos armados, crises humanitárias, prisões, protestos sociais ou ainda em zonas de

²⁰ “The APSC (Armed Private Security Companies) must be a member company to the International Code of Conduct for Private Security Service Providers³ (the “Code”)” (United Nations, 2012, p. 6).

exploração de recursos naturais –, torna-se evidente a necessidade de um quadro jurídico aplicável que seja clara e inequivocamente definido. Um tratado internacional, com força jurídica vinculativa, poderia desempenhar um papel fundamental nesse sentido, contribuindo para complementar e reforçar o atual regime legal e preenchendo os vazios que o DI vigente, por si só, não parece conseguir solucionar de forma satisfatória.

Desde o início do processo de elaboração do Projeto de Convenção da ONU, uma das questões mais debatidas foi a necessidade, ou não, de criar um novo corpo legislativo internacional, em vez de simplesmente aplicar o enquadramento jurídico já existente. A verdade é que, o crescimento exponencial da indústria das EMSP, tanto em profundidade (verticalmente, com o alargamento das suas competências operacionais) como em extensão (horizontalmente, com a sua disseminação geográfica e diversificação de serviços), sublinha a complexidade do fenómeno e a urgência de o tratar como um verdadeiro problema internacional. Em particular, tornaram-se evidentes os riscos reais de violação de Direitos Humanos decorrentes da própria natureza destas atividades e da fragilidade dos mecanismos de responsabilização atualmente disponíveis (DCAF, 2011, p. 7). Ao longo dos anos seguintes, os progressos efetivos mantiveram-se limitados, não tendo sido criados mecanismos de monitorização funcional das EMSP, nem estruturas permanentes no seio da ONU especificamente dedicadas à gestão e supervisão deste setor. Foram anos em que a proposta de convenção não avançou de forma substancial, tendo-se revelado, em certos momentos, mais uma fonte de tensões políticas do que uma via eficaz para alcançar soluções. Tal resistência ficou particularmente evidenciada na tentativa de proibir a delegação de funções consideradas inerentes à soberania estadual, uma abordagem que suscitou forte oposição por parte de vários Estados, colocando em causa a própria viabilidade da ratificação da convenção e, por consequência, a sua utilidade prática (Ranito, 2019, p. 38).

Perante o bloqueio evidente, em 2017, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, através da Resolução 36/11 de 28 de setembro, decidiu estabelecer um novo grupo de trabalho intergovernamental de composição aberta, com um mandato inicial de três anos, destinado a elaborar o conteúdo para um quadro regulatório internacional aplicável às atividades das EMSP. Desta vez, esta iniciativa não pretendia, *ab initio*, definir a natureza jurídica do instrumento final, mas, reconhecendo a complexidade técnica e jurídica do tema, o Conselho sublinhou a importância de guarnecer o grupo de trabalho do conhecimento e do aconselhamento especializado necessários ao cumprimento do mandato – convocando a participação ativa de governos, dos titulares de mandatos de procedimentos especiais relevantes do Conselho de

Direitos Humanos, dos órgãos de tratados da ONU, de grupos regionais, das organizações intergovernamentais, da sociedade civil, da indústria e de outras partes interessadas com experiência relevante, incluindo os copresidentes do Fórum do Documento de Montreux e da ICoCA –, para uma discussão em torno da criação de consensos sobre o tema. A primeira sessão do grupo teve lugar em maio de 2019, seguindo-se sessões anuais em 2021, 2022, 2023 e 2024, cada uma delas centrada na análise e revisão sucessiva de rascunhos preliminares de uma possível convenção internacional, tendo por base aquela que fora redigida em 2009. Em outubro de 2020, o mandato foi renovado por mais três anos pela Resolução 45/16 e, mais recentemente, em outubro de 2023, pela Resolução 54/11, mantendo-se o mesmo enquadramento. A sexta sessão decorreu entre 7 e 9 de abril de 2025, tendo por base de negociação a quarta versão revista do projeto de convenção²¹. Embora os trabalhos tenham vindo a evoluir de forma sistemática, o processo mantém-se em aberto, revelando tanto a complexidade política e jurídica da matéria, como a dificuldade em alcançar consensos quanto ao formato e alcance do instrumento a adotar. Ainda assim, é inegável que o prolongamento do mandato e a continuidade das negociações refletem um reconhecimento cada vez mais claro, por parte da comunidade internacional, da necessidade de avançar para um quadro normativo mais robusto e eficaz que permita regular, monitorizar e responsabilizar as EMSP no plano internacional.

2.4. A complexidade particular do mar

O fenómeno da privatização da segurança encontrou, no domínio marítimo, um dos seus mercados mais dinâmicos, lucrativos e estratégicos. Trata-se de um espaço com características operacionais e jurídicas profundamente distintas do teatro terrestre, exigindo uma leitura especializada da atuação das EMSP em mar aberto. Estas empresas têm assumido um papel crescente na proteção de operações comerciais que atravessam corredores marítimos essenciais ao comércio global, bem como em zonas costeiras afetadas por instabilidade política, pirataria persistente ou ausência de um controlo estadual eficaz. Nestes contextos, a sua atuação levanta sérias interrogações quanto ao enquadramento jurídico aplicável, à responsabilização dos agentes envolvidos e à própria extensão da aplicabilidade do DIH. De facto, é precisamente na complexidade estrutural do ambiente marítimo – onde coexistem múltiplas jurisdições

²¹ Todos os detalhes – incluindo a linha do tempo, o resumo dos procedimentos, as sessões e *links* para as resoluções adotadas – aparecem resumidos no *website* do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Acedido a 27 de Julho, 2025. Em <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/pms-cs/igwg-index1>.

sobrepostas, bandeiras de conveniência, e uma relativa ausência de fronteiras físicas claramente delimitadas – que encontramos os principais obstáculos à aplicação direta dos normativos construídos primordialmente para regular situações de conflito armado terrestre.

A crescente proliferação de EMSP no domínio marítimo tornou-se particularmente visível a partir da década de 2000, à medida que se agravavam os riscos em zonas críticas como o Golfo de Áden, o Estreito de Malaca, o Golfo da Guiné e as águas ao largo do Corno de África. A situação atingiu um ponto de viragem em 2008, quando a pirataria ao largo da costa somali adquiriu proporções epidémicas, com destaque para a captura de dois navios, um de bandeira ucraniana e outro saudita, este último transportando mais de dois milhões de barris de petróleo bruto. Estes incidentes alarmaram profundamente a indústria internacional do transporte marítimo e galvanizaram a atenção dos decisores políticos a nível global. Nesse mesmo ano, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 1816, autorizando explicitamente o recurso a medidas militares para conter a ameaça representada pelos piratas somalis. Esta resolução permitiu que navios de guerra patrulhassem o Golfo de Áden e assegurassem um corredor de navegação protegido para embarcações civis. No entanto, uma consequência não antecipada desta medida foi a dispersão da atividade pirata para uma área significativamente mais vasta do Oceano Índico, estimada em cerca de 6.5 milhões de quilómetros quadrados, o que rapidamente tornou logística e operacionalmente insustentável qualquer esforço estadual isolado de controlo e patrulhamento regular. Face a este novo cenário, caracterizado pela assimetria operacional e pela escassez de meios, tanto Estados como empresas privadas de transporte marítimo recorreram crescentemente à contratação de EMSP como solução pragmática para garantir a segurança de tripulações, cargas e rotas comerciais (Zhao, 2024, pp. 78-79).

Estas empresas mantêm-se, em muitos casos, estrategicamente posicionadas nas próprias regiões de maior risco, operando a partir de embarcações designadas como “navios arsenal”, onde permanecem em prontidão permanente. Estas embarcações funcionam como bases flutuantes que armazenam o equipamento, o pessoal e o armamento necessário para a execução das missões de escolta e proteção. Quando contactadas por um navio comercial prestes a atravessar uma zona classificada como de alto risco, as EMSP iniciam o serviço subindo a bordo da embarcação civil, procedendo à instalação de medidas de segurança física – nomeadamente a colocação de arame farpado, barreiras de proteção em torno de pontos sensíveis e, em alguns casos, dispositivos de dissuasão eletrónica. De seguida, acompanham a travessia munidos de armamento de alto calibre, com o objetivo de dissuadir ou, em último

caso, repelir qualquer tentativa de abordagem hostil. Uma vez concluída a travessia com sucesso, e alcançada uma zona considerada segura, o pessoal das EMSP desembarca e regressa ao ponto de origem, onde aguarda pelo próximo cliente e pela próxima missão (Mcfate, 2019, p. 109).

Neste contexto, um dos desafios centrais prende-se com a identificação clara e inequívoca do Estado responsável pela supervisão e responsabilização da atuação das EMSP no domínio marítimo. Ao contrário do teatro terrestre, onde é geralmente possível delimitar com precisão o território sob jurisdição de atuação, o meio marítimo implica, por definição, uma sobreposição de regimes jurídicos distintos, muitas vezes concorrentes entre si. A responsabilidade estadual pode recair, em simultâneo, sobre o Estado de bandeira do navio onde opera a EMSP, o Estado costeiro cujas águas são atravessadas, o Estado do porto de origem ou de destino, o Estado da nacionalidade dos funcionários da EMSP, bem como o Estado onde a empresa está legalmente registada. Esta multiplicidade de vínculos jurídicos gera, não raras vezes, incerteza quanto a qual destes Estados detém as obrigações primárias de controlo, regulação e responsabilização em caso de incidentes armados – sobretudo quando estes ocorrem em zonas económicas exclusivas, em alto-mar, ou em águas territoriais de países com governação limitada ou considerada falhada.

A complexidade aumenta quando se considera que cerca de 70 por cento da frota global de navios mercantes está registada em Estados diferentes daqueles da nacionalidade dos seus proprietários, no que é vulgarmente designado por regime de “bandeira de conveniência”. Estes Estados, que muitas vezes não possuem sequer uma marinha operacional relevante, fornecem registos navais muito provavelmente em troca benefícios comerciais e diplomáticos, mas não têm, na prática, capacidade militar ou institucional para supervisionar adequadamente a conduta das embarcações e, muito menos, das EMSP que nelas operam. De facto, apenas três países – Panamá, Libéria e Ilhas Marshall – representam, juntos, cerca de 40 por cento da frota global de bandeiras comerciais (Zhao, 2024, p. 100), o que evidencia a magnitude do desafio de imputação de responsabilidade no domínio da segurança marítima privatizada.

Outro elemento particularmente relevante prende-se com a natureza do uso da força em contexto marítimo, uma vez que, ao contrário do que sucede em operações em terra – onde a atuação de uma EMSP pode inserir-se num quadro de conflito armado inequivocamente reconhecido, ativando de imediato a aplicação das disposições do DIH –, no domínio marítimo muitas das intervenções ocorrem em contextos que não atingem esse limiar jurídico. Casos como a pirataria, o roubo armado contra navios, atos de sabotagem ou outras formas de

violência marítima não se enquadram, na maioria das situações, como conflitos armados nos termos do DIH, o que impede a aplicação automática deste corpo normativo. Nessas circunstâncias, a análise jurídica transfere-se para outros regimes legais, nomeadamente para o DIDH e para o Direito do Mar, nomeadamente para as normas previstas na Convenção da ONU sobre o Direito do Mar (CNUDM), que define obrigações dos Estados em matéria de repressão de crimes no mar, jurisdição e liberdade de navegação (Montreux Document Forum, 2021, p. 10).

Ainda assim, importa sublinhar que, mesmo fora do quadro formal de um conflito armado, os princípios fundacionais do DIH – nomeadamente o princípio da proporcionalidade, o princípio da distinção e o princípio da necessidade – mantêm relevância enquanto orientações normativas. A sua aplicação direta ou complementar justifica-se sempre que a atuação das EMSP envolva o uso de força potencialmente letal, particularmente em situações de defesa contra abordagens hostis ou tentativas de sequestro, sendo essencial garantir que qualquer resposta armada seja proporcional, dirigida exclusivamente contra a ameaça e pautada por critérios de estrita necessidade operacional, salvaguardando o respeito pelos direitos fundamentais protegidos pelo DIDH (*ibid.*, p. 24).

A questão da legalidade do armamento a bordo de navios civis e a autoridade para o seu uso constituem outro dos aspetos controversos no domínio das operações de segurança marítima privada. Embora um número significativo de Estados imponha requisitos formais às EMSP marítimas – exigindo o seu registo oficial, a obtenção de autorizações específicas e o cumprimento de regras claras quanto às circunstâncias em que o uso de força armada é admissível –, subsiste uma lacuna preocupante de harmonização normativa a nível internacional. A inexistência de um enquadramento jurídico global uniforme permite a proliferação de práticas divergentes, algumas das quais colocam em risco não apenas os Direitos Humanos dos indivíduos envolvidos, mas também a previsibilidade e a confiança no regime jurídico aplicável. A ausência de *standards* internacionalmente aceites permite que diferentes regimes nacionais apliquem critérios desiguais relativamente ao uso da força, incluindo quanto ao tipo de armas autorizadas e às respetivas regras de uso da força (Montreux Document Forum, 2021, p. 24).

Este cenário é, ainda, agravado por dois fatores críticos: em primeiro lugar, a prática crescente da subcontratação em cadeia, em que as responsabilidades contratuais são fragmentadas por múltiplos intermediários, dificultando a identificação de responsabilidades diretas em caso de incidentes (Lourenço, 2023, pp. 10-12); e, em segundo lugar, o uso

generalizado de bandeiras de conveniência – como vimos anteriormente, o registo de navios civis sob jurisdições de Estados com escassa capacidade de regulação ou fiscalização naval – que enfraquece ainda mais a capacidade de supervisão efetiva sobre as EMSP que operam a bordo. A conjugação destes elementos cria zonas de opacidade legal, nas quais as obrigações jurídicas se diluem e os mecanismos de responsabilização tendem a falhar, expondo tanto os tripulantes civis como os próprios operadores de segurança privada a riscos jurídicos e operacionais consideráveis.

Perante as especificidades do domínio marítimo e os riscos acrescidos que a atuação das EMSP neste contexto representa, o Fórum do Documento de Montreux reconheceu a necessidade de interpretar, de forma adaptada, os princípios consagrados no documento original. Como resposta, foi elaborado, em 2021, o documento intitulado *Elements for a Maritime Interpretation of the Montreux Document*, que se propõe a clarificar e expandir a aplicação dos deveres dos Estados contratantes, de origem e territoriais quando envolvidos na contratação ou regulação de EMSP em ambiente marítimo (Montreux Document Forum, 2021, pp. 6-7). O documento parte da constatação de que, embora as intervenções das EMSP no mar possam ocorrer fora do quadro de um conflito armado formal, o que impossibilita, em muitos casos, a aplicação direta do DIH, os riscos jurídicos, operacionais e humanos que advêm da sua atuação exigem uma resposta articulada da comunidade internacional.

A proposta deste documento é, por conseguinte, a de considerar os princípios orientadores do Documento de Montreux como padrões mínimos de referência também para as operações marítimas, independentemente da qualificação jurídica do contexto. Esta abordagem visa preencher o vazio normativo que frequentemente caracteriza a atuação das EMSP no mar, reforçando a importância da responsabilização e do controlo efetivo das suas atividades. Ao insistir numa leitura sistemática e abrangente das obrigações dos Estados – particularmente no que se refere à supervisão, à legislação nacional aplicável e à exigência de formação e conduta compatíveis com os Direitos Humanos e o DI – o documento de suporte procura mitigar os riscos associados à proliferação destas empresas em espaços marítimos mal regulados. Neste sentido, a boa governação dos mares, a segurança da navegação internacional e o respeito pelos compromissos internacionais em matéria de Direitos Humanos são apontados como imperativos que não podem ser dissociados da atuação privada no domínio da segurança marítima (*ibid.*).

O mar, pela sua natureza aberta, fragmentada e transfronteiriça, torna-se um espaço particularmente propício à emergência de zonas cinzentas legais e à diluição das

responsabilidades jurídicas, expondo de forma acentuada os riscos que o próprio DIH e, por extensão, os princípios do Documento de Montreux, procura mitigar. A proposta de uma interpretação marítima do Documento de Montreux surge, assim, como um esforço relevante e necessário para atualizar e reforçar a aplicabilidade dos seus princípios orientadores face aos desafios emergentes do setor da segurança privada em alto mar. Ao reafirmar a centralidade dos princípios da legalidade, da responsabilidade e da proteção da dignidade humana, mesmo em contextos abaixo do limiar de conflito armado, esta leitura alargada procura evitar que a fragmentação normativa do espaço oceânico se traduza num vazio de responsabilidade. Trata-se, pois, de garantir que os valores essenciais do DI não se percam nas fronteiras difusas do oceano global, assegurando que, independentemente do cenário operacional, a atuação das EMSP continue sujeita a um escrutínio ético e jurídico.

CAPÍTULO III – Direito Internacional Humanitário

3.1. Definição e aplicação do DIH às EMSP

O fenómeno da guerra, transversal a todas as épocas da história da humanidade, moldou de forma profunda a perceção coletiva sobre o uso da força e o recurso a ela. Ao longo dos séculos, tornou-se evidente, por mais dolorosa que essa constatação possa ser, que a guerra não pode ser completamente erradicada da experiência humana. Foi precisamente a partir desse reconhecimento que surgiram, ainda na Antiguidade, as primeiras tentativas de regular a condução da violência armada, numa lógica de contenção dos seus efeitos mais brutais. Essas tentativas primitivas representam, na sua essência, o embrião daquilo que hoje conhecemos como DI, tendo sido partilhadas, em maior ou menor grau, por diferentes civilizações e sociedades ao longo do tempo (Deyra, 2001, p. 12). O DIH, tal como o concebemos na atualidade, é um dos ramos mais antigos do Direito Internacional Público e expressa, de forma normativa, um sentimento de humanidade que ultrapassa fronteiras culturais, políticas ou religiosas. Trata-se, nas palavras de Deyra, da “(...) expressão jurídica do sentimento de humanidade que corresponde à benevolência e à compaixão por aqueles que reconhecemos como fazendo parte da humanidade (...)” (*ibid.*, p. 14). O DIH marca, assim, uma rutura com visões mais exclusivistas e identitárias, ultrapassando a limitação do “*semelhante*” do círculo limitado de pessoas que partilhavam um sistema, para a “*humanidade*” enquanto elemento universal, passando todos os seres humanos a serem reconhecidos como próximos.

Mas o carácter eminentemente humanitário do DIH não o isentou de críticas desde a sua edificação. A criação de um corpo jurídico dedicado a regular a conduta beligerante das partes em conflito armado, sem se debruçar sobre a justificação do recurso à força – cuja utilização é, salvo as exceções definidas, proibida nas RI – parece, para alguns, atenuar os imperativos morais e políticos que deveriam estar empenhados em manter e fortalecer a paz internacional. A crítica dirigida a Henry Dunant, fundador do CICV, aquando da atribuição do Prémio Nobel da Paz, ilustrava precisamente esse ponto: acusava o seu trabalho de tornar a guerra mais fácil, em vez de procurar erradicá-la. Contudo, Dunant e o seu Comité nunca vislumbraram contradição entre o apoio à paz e o esforço de humanizar os efeitos da guerra, partindo de uma visão profundamente pragmática: a de que, ainda que a guerra seja indesejável, dificilmente poderá ser totalmente evitada (Droege, 2024, pp. 990-991).

Segundo Sassòli, o DIH estrutura-se em torno de quatro características fundamentais. A primeira prende-se com o facto de o DIH se aplicar exclusivamente em situações de conflito armado, ou seja, em contextos de violência resultante da falência do próprio direito, que põem em causa a segurança e a sobrevivência de indivíduos, comunidades ou mesmo de Estados. A segunda decorre da ideia de que o DIH protege, primariamente, a vida e a dignidade de pessoas que são, ou podem ser, perseguidas como inimigas por uma das partes em conflito. A terceira sublinha que os conflitos armados internacionais não existiriam hoje se os Estados respeitassem o princípio da proibição do uso da força nas RI – uma norma central do DI e pilar essencial da coexistência pacífica entre os povos. Por fim, a quarta característica reconhece que o DIH integra o corpo normativo do Direito Internacional Público, um sistema jurídico predominantemente horizontal, de aplicação descentralizada, carente, na sua maioria, de mecanismos eficazes de fiscalização e execução²². O DIH estabelece, assim, o conjunto de regras que se aplicam durante os conflitos armados, sejam eles conflitos armados internacionais ou não internacionais, com um duplo objetivo: por um lado, limitar os métodos e os meios de guerra utilizados pelos combatentes; por outro, assegurar a proteção dos direitos dos não-combatentes, incluindo civis e militares fora de combate (Deyra, 2001, p. 14). Conhecido de forma mais acessível e coloquial como “a lei da guerra”, o DIH integra-se na dimensão *jus in bello* do DI, regulando a forma como a guerra é conduzida, independentemente da legitimidade do recurso inicial à força (Sassòli, 2019, p. 1)

Apesar da sua longa tradição e do seu valor normativo amplamente reconhecido, o DIH tem sido reiteradamente colocado à prova, sendo alvo de frequentes controvérsias e denúncias relacionadas com a violação das suas normas em múltiplos cenários bélicos contemporâneos. Exemplo disso são os conflitos armados em curso na Ucrânia e na Faixa de Gaza, onde a utilização desproporcionada da força, os ataques a infraestruturas civis e a ausência de distinção entre alvos militares e civis têm gerado graves preocupações quanto ao respeito pelas obrigações previstas neste ramo do DI. Para esta realidade contribui, de forma significativa, a quarta característica identificada por Sassòli e anteriormente referida, nomeadamente o facto de o DIH assentar numa estrutura jurídica horizontal e num modelo de aplicação descentralizada, o que favorece a inexistência de mecanismos adjudicatórios²³ verdadeiramente

²² Sistema jurídico horizontal na medida em que os sujeitos do direito (neste caso, os Estados) estão formalmente no mesmo plano, ou seja, não existe uma autoridade superior com poder coercivo (princípio da igualdade soberana dos Estados); e de aplicação descentralizada uma vez que o cumprimento das normas depende essencialmente da vontade dos próprios Estados e do facto de estarem, ou não, vinculados a determinados tratados específicos.

²³ Por mecanismos adjudicatórios entenda-se estruturas de decisão ou resolução de litígios – como tribunais, comissões ou outras entidades competentes para aplicar o direito, julgar condutas e, idealmente, impor

robustos (*ibid.*, pp. 1-2). Esta debilidade institucional enfraquece a força vinculativa das normas e ajuda a explicar por que razão os conflitos armados continuam a ser palco recorrente de violações graves ao DIH, muitas das quais permanecem impunes ou envoltas em intensa controvérsia.

Paralelamente, o crescimento da indústria militar e de segurança privada, aliado à contratação exponencial de EMSP em cenários de conflito armado, desafia diretamente a conceção clássica do Estado proposta por Max Weber, segundo a qual o monopólio legítimo da violência organizada constitui uma responsabilidade exclusiva e inalienável dos Estados. A transferência, ainda que parcial, dessa função para atores privados levanta não apenas questões quanto à erosão da soberania estadual, mas compromete também dois princípios substantivos centrais do DIH, no que respeita à limitação do uso da força em contextos de conflito armado. O primeiro diz respeito à proibição de recorrer à violência contra pessoas que não participem, ou que tenham deixado de participar, nas hostilidades. O segundo refere-se à exigência de que a violência empregue se mantenha estritamente limitada ao nível necessário para alcançar os objetivos militares legítimos do conflito, nomeadamente o enfraquecimento ou a neutralização do potencial bélico do inimigo (Sassòli, 2019, p. 2).

O primeiro elemento identificado diz respeito a um dos princípios estruturantes do DIH: a distinção clara entre civis e combatentes. De acordo com o DIH, os civis não devem participar ativamente nas hostilidades e, quando o fazem, perdem temporariamente a proteção jurídica de que beneficiam. Já os mercenários, tradicionalmente excluídos do estatuto de combatente legítimo, ocupam uma zona jurídica ambígua. A atuação das EMSP, com o seu vasto e diversificado leque de funções – muitas vezes situado entre a segurança passiva e o envolvimento direto em operações militares –, compromete esta lógica binária, tornando progressivamente mais difícil a classificação jurídica dos seus funcionários e, por conseguinte, a aplicação inequívoca das normas protetoras previstas no DIH.

O segundo elemento relaciona-se diretamente com a potencial incapacidade de regular, monitorizar e responsabilizar as EMSP e os seus agentes pelas ações que levam a cabo, especialmente num contexto de conflitualidade difusa e de avanços tecnológicos proeminentes,

consequências jurídicas. Este facto constitui, aliás, uma crítica recorrente à eficácia do DI no contexto de um sistema internacional intrinsecamente anárquico, onde a possibilidade de responsabilizar efetivamente os Estados por violações normativas colide com a desejada primazia atribuída à soberania estadual.

que tornam os cenários operacionais altamente voláteis e assimétricos, dificultando a delimitação clara entre o legal e o ilegal, o legítimo e o abusivo.

“Certas pessoas não podem ser implicadas nas hostilidades, da mesma forma aliás que também não podem nelas participar. As limitações *rationae personae* explicam-se pelo facto de serem os Estados que fazem a guerra em função das suas necessidades político-estratégicas e não as pessoas, geralmente vítimas dos seus efeitos. Desta forma, só os combatentes têm direito de atacar o inimigo ou de lhe resistir; enquanto atacantes estão submetidos a proibições e enquanto vítimas de um ataque têm certas obrigações.”
(Deyra, 2001, p. 53)

3.2. Mercenariato

Considerando que a indústria militar e de segurança privada contemporânea tem raízes profundamente ligadas ao fenómeno tradicional do mercenariato, torna-se indispensável proceder a uma análise rigorosa do DIH, no sentido de compreender de que forma este enquadra e regula essa atividade específica. Só a partir dessa compreensão será possível estabelecer uma comparação fundamentada com a realidade atual das EMSP, avaliando até que ponto estas empresas e os seus funcionários reproduzem, prolongam ou se afastam das características jurídicas do mercenário clássico. Paralelamente, é essencial determinar se os profissionais ao serviço das EMSP devem ser considerados combatentes ou civis no quadro normativo do DIH, pois é essa qualificação jurídica que irá definir, em última instância, o seu estatuto legal, os direitos que lhes assistem e as responsabilidades a que estão sujeitos em contexto de conflito armado.

Como tivemos oportunidade de referir, ainda que de forma sumária, a figura do mercenário encontra-se amplamente disseminada ao longo da história militar, com referências que remontam a textos fundacionais da cultura ocidental, como é o caso da Bíblia, onde a presença de guerreiros contratados é recorrente no Antigo Testamento (Lourenço, 2023, p. 4). Durante séculos, estes atores foram, em diversos contextos, considerados participantes relativamente legítimos na condução da guerra, exercendo funções de combatentes em troca de compensações financeiras. No entanto, esse reconhecimento informal sofreu uma inflexão significativa com a consagração expressa da figura do mercenário no artigo 47.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra, aprovado em 1977, onde se estipula de forma clara o seu estatuto jurídico, excluindo-os do direito ao estatuto de combatente legítimo ou de prisioneiro de guerra (Ministério Público Portugal, 1977, p. 31).

A definição de mercenário consagrada no artigo 47.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra (ver *Figura 11*) é, amplamente reconhecida²⁴, como sendo excessivamente restritiva, uma vez que exige o cumprimento cumulativo de seis condições

²⁴ “(...) greatest problems in combating mercenary activities is the absence of a clear, unambiguous and comprehensive legal definition of a mercenary. (...) Article 47 (...) provides what is to be understood by mercenary for this purpose, stipulating a set of elements that must be present, cumulatively, to determine who is and who is not a mercenary. The loopholes and shortcomings in the international legislation are compounded by the fact that the domestic legislation of most States does not criminalize mercenary activity. A mercenary may become a social outcast, but the law can take no action against him (...)” (United Nations Economic and Social Council, 2003, p. 12).

específicas para que um indivíduo possa ser juridicamente classificado como tal (United Nations Economic and Social Council, 2003, p. 12).

Artigo 47.º

Mercenários

1 - Um mercenário não tem direito ao estatuto de combatente ou de prisioneiro de guerra.

2 - O termo «mercenário» designa todo aquele que:

- a) Seja especialmente recrutado no país ou no estrangeiro para combater num conflito armado;
- b) De facto participe directamente nas hostilidades;
- c) Tome parte nas hostilidades essencialmente com o objectivo de obter uma vantagem pessoal e a quem foi efectivamente prometido, por uma Parte no conflito ou em seu nome, uma remuneração material claramente superior à que foi prometida ou paga aos combatentes com um posto e função análogos nas forças armadas dessa Parte;
- d) Não é nacional de uma Parte no conflito, nem residente do território controlado por uma Parte no conflito;
- e) Não é membro das forças armadas de uma Parte no conflito; e
- f) Não foi enviado por um Estado que não é Parte no conflito, em missão oficial, na qualidade de membro das forças armadas desse Estado.

Figura 11 Art.º 47 do Protocolo I adicional às Convenções de Genebra de 1949. **Fonte:** (*Ministério Público Portugal, 1977*).

Esta exigência torna a aplicação prática da norma particularmente limitada, deixando de fora muitos casos que, do ponto de vista funcional, poderiam ser entendidos como mercenariato. O mesmo artigo estabelece ainda que, no caso de captura em contexto de conflito armado, os indivíduos que preencham essa definição não poderão invocar nem o estatuto de nacional neutro, nem o estatuto de prisioneiro de guerra, ficando, por conseguinte, desprotegidos das garantias conferidas a combatentes legítimos (Sassòli, 2019, pp. 256-257). Portanto, isto significa que apenas os indivíduos reconhecidos como combatentes legítimos ao abrigo do DIH têm autorização legal para recorrer à força armada em contexto de guerra e, qualquer outro uso da violência, por parte de quem não detenha esse estatuto, é considerado ilegítimo (Deyra, 2001, p. 58).

O facto de a definição jurídica de mercenário, prevista no artigo 47.º, exigir o preenchimento cumulativo de seis requisitos extremamente específicos, torna altamente improvável que os funcionários das EMSP possam, em qualquer circunstância, ser juridicamente qualificados como tal. Esta exigência de precisão absoluta, embora juridicamente

rigorosa, acaba por limitar severamente a aplicabilidade prática da norma às dinâmicas mais complexas e diversificadas do setor contemporâneo da segurança privada. Um dos elementos particularmente relevantes dessa definição encontra-se na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, que estipula que o mercenário deve ser “(...) *especialmente recrutado (...) para combater num conflito armado; (...)*” (Ministério Público Portugal, 1977). Esta formulação exclui, à partida, uma vasta gama de serviços atualmente prestados pelas EMSP, que não envolvem, necessariamente, o combate direto. Tal exclusão ganha especial relevo quando recordamos a analogia da “Ponta da Lança” proposta por Singer, uma vez que muitas destas empresas operam precisamente em zonas mais afastadas da frente de combate, executando funções logísticas, de consultoria ou de proteção, sem enquadramento formal de participação direta nas hostilidades.

Entre as contribuições académicas mais relevantes no esforço de distinguir a figura do mercenário tradicional da dos profissionais ao serviço das EMSP, destaca-se a análise de Peter W. Singer na sua obra *Corporate Warriors*. Partindo da premissa fundamental de que as EMSP (designadas por Singer como *Private Military Firms, PMF*) devem ser entendidas enquanto atores corporativos – isto é, empresas comerciais inseridas no mercado global – o autor propõe um conjunto de seis características essenciais que, segundo a sua leitura, conferem a estas entidades um grau de legitimidade que as distancia da lógica clássica do mercenariato (Singer, 2005, p. 45). Em primeiro lugar, as EMSP são negócios altamente organizados, com estruturas empresariais bem definidas. Em segundo lugar, são orientadas pelo lucro coletivo da empresa, e não pela motivação individual dos seus funcionários. Terceiro, geralmente, operam de forma legal no mercado aberto internacional, enquanto entidades formalmente registadas. Em quarto lugar, disponibilizam um conjunto diversificado de serviços, que pode abranger diferentes áreas de atuação e responder a vários clientes em simultâneo. Quinto, estão frequentemente integradas em redes empresariais mais amplas, com ligações a outras indústrias, como *holdings* ou mercados financeiros. Finalmente, Singer sublinha que os funcionários destas empresas, mesmo os que possam vir a envolver-se diretamente nas hostilidades, não são contratados diretamente pelos Estados, mas sim através da mediação contratual da empresa, que funciona como entidade intermediária (*ibid.*, pp. 40-48). Esta estrutura organizacional e contratual reforça a sua distinção funcional face ao mercenário clássico, tal como definido pelo DIH.

How Are PMFs Different?

<i>Organization:</i>	Prior Corporate Structure
<i>Motives:</i>	Business Profit-Driven, Rather than Individual Profit-Driven
<i>Open Market:</i>	Legal, Public Entities
<i>Services:</i>	Wider Range, Varied Clientele
<i>Recruitment:</i>	Public, Specialized
<i>Linkages:</i>	Ties to Corporate Holdings and Financial Markets

Figura 12 O que difere as EMSP (PMF para Singer, *Private Military Firms*). **Fonte:** (Singer, 2005, p. 47).

Todos estes elementos permitem concluir que as EMSP – especialmente atentando ao modelo de empresa militar privada do tipo *Blackwater* (ver *Figura 17* nos anexos) –, bem como o vasto leque de serviços que prestam no contexto contemporâneo, dificilmente podem ser enquadradas, de forma direta e automática, no conceito jurídico de mercenariato. Ainda que, em determinados casos, algumas das suas atividades possam remeter para cenários que evocam a figura do mercenário tradicional, sobretudo quando envolvem o uso da força em contextos de conflito armado e são motivadas por interesses comerciais, a verdade é que, numa análise mais rigorosa e atualizada, essas semelhanças não são suficientes para as classificar como tal. A natureza empresarial, a formalização contratual, a diversidade de serviços e a mediação institucional das EMSP afastam-nas, estruturalmente, da lógica clássica do mercenário enquanto indivíduo isolado, movido exclusivamente por ganho pessoal e atuando à margem de qualquer enquadramento jurídico ou organizacional.

3.3. As noções de civil e combatente

A distinção entre civis e combatentes constitui um dos pilares essenciais do DIH, sendo determinante para que se possa aplicar corretamente o princípio da distinção e, com isso, assegurar a proteção de pessoas que não participam diretamente nas hostilidades. A definição de combatente surge, numa fase inicial, nos artigos 13.º da Convenção de Genebra I, 13.º da Convenção II e 4.º, alínea a), da Convenção III (Ministério Público Portugal, 1949), onde são elencadas seis categorias de indivíduos que pertencem formalmente a forças armadas e que, por esse motivo, têm legitimidade para participar diretamente nos combates (Deyra, 2001, pp. 53-

54). Esta definição abrange essencialmente membros das forças armadas regulares, milícias e voluntários organizados que satisfaçam determinados requisitos formais, como o uso de um sinal distintivo, a submissão a uma cadeia de comando e o respeito pelas leis e costumes da guerra. No entanto, o Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra, adotado em 1977, introduziu uma formulação mais ampla e menos rígida ao definir, no seu artigo 43.º, que os combatentes são todos os membros das forças armadas de uma parte em conflito, sem distinção entre forças regulares e irregulares. Com isso, deixou de ser necessário o enquadramento estrito em categorias formais de forças armadas para que o estatuto de combatente seja reconhecido, alargando o alcance da proteção jurídica aos novos contextos da guerra contemporânea. Embora este estatuto esteja codificado formalmente no DIH e tenha aplicação direta aos Conflitos Armados Internacionais, a doutrina tem vindo a reconhecer, com cada vez maior consenso, que a sua lógica subjacente e os seus princípios fundamentais são igualmente aplicáveis aos Conflitos Armados Não Internacionais²⁵, na qualidade de normas de DI consuetudinário (Doswald-Beck & Henckaerts, 2009, p. 11). Esta leitura reforça a importância de um enquadramento normativo uniforme que permita salvaguardar, com clareza, os direitos e deveres dos diferentes intervenientes num conflito armado, independentemente da sua natureza jurídica.

Já no que concerne à definição de civis, esta é estabelecida pelo DIH de forma negativa, ou seja, por exclusão. O artigo 50.º, n.º 1, do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra define como civil qualquer pessoa que não pertença a uma das categorias enumeradas no artigo 4.º A da Terceira Convenção de Genebra ou no artigo 43.º do próprio Protocolo I, onde se descrevem os membros das forças armadas regulares de uma parte em conflito (Ministério Público Portugal, 1977). Esta abordagem negativa revela, por si só, uma preocupação fundamental com a salvaguarda da população civil, uma vez que estabelece um enquadramento jurídico amplo, no qual a proteção é atribuída sempre que não haja um vínculo formal à atividade de combatente. Adicionalmente, o segundo parágrafo do mesmo artigo consagra um princípio essencial: em caso de dúvida quanto ao estatuto de uma pessoa, esta deve ser presumida como civil, o que traduz uma salvaguarda adicional em contextos onde a identificação de combatentes pode ser ambígua ou operada sob condições de incerteza.

²⁵ “*State practice establishes this rule as a norm of customary international law in international armed conflicts. For purposes of the principle of distinction (see Rule 1), members of State armed forces may be considered combatants in both international and non-international armed conflicts. Combatant status, on the other hand, exists only in international armed conflicts (see introductory note to Chapter 33).*” (Doswald-Beck & Henckaerts, 2009, p. 11).

Esta presunção de proteção é extensível a categorias específicas, como os jornalistas em missão perigosa, que, embora presentes em teatros de conflito, são considerados civis e beneficiam da mesma proteção jurídica, salvo prova de que participam diretamente nas hostilidades (Deyra, 2001, p. 119). A lógica que preside a esta presunção insere-se num princípio maior do DIH: o princípio da distinção, que exige uma separação clara entre combatentes e civis, sendo esta distinção indispensável para garantir que as hostilidades sejam dirigidas apenas contra alvos legítimos. Nesse sentido, a definição de civil está intimamente ligada à não participação direta nas hostilidades, sendo esse o critério determinante para a manutenção (ou suspensão) da proteção jurídica que lhe é conferida (*ibid.*, p. 59).

Essa abordagem é reforçada pelo DIH consuetudinário, perfeitamente sumariada pela Regra 5 do estudo do CICV, que define civis como “*todas as pessoas que não são membros das forças armadas*” (Doswald-Beck & Henckaerts, 2009, pp. 17-19) e acrescenta, em seguimento, que “*a presença e as atividades dos civis entre os combatentes não retiram aos civis a sua proteção contra ataques, a menos que e durante o tempo em que participem diretamente nas hostilidades*”²⁶ (Doswald-Beck & Henckaerts, 2009, p. 19). Estas regras, consideradas reflexo do costume internacional, são complementada por outras disposições igualmente relevantes, como o artigo 51.º, n.º 3, do Protocolo I e o artigo 13.º, n.º 3, do Protocolo II, que reiteram a mesma ideia: a proteção jurídica do civil é suspensa apenas e durante o período em que a pessoa esteja efetivamente envolvida em ações hostis.

Esta suspensão de proteção, contudo, não equivale à aquisição do estatuto de combatente: a doutrina do CICV é clara ao afirmar que civis que participam diretamente nas hostilidades perdem temporariamente a proteção contra ataques, mas não se convertem, por essa razão, em combatentes legítimos. Esta distinção é particularmente relevante no contexto das EMSP onde a linha entre funções combatentes e não combatentes é muitas vezes ténue e de difícil delimitação jurídica. De acordo com o *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities* (Melzer, 2009), ações como o fornecimento de informações militares específicas, o transporte de munições para zonas de combate ou o envolvimento na direção de operações armadas podem vir a ser qualificadas como participação nas hostilidades, observando o princípio do nexo de causalidade direto. Nestes casos, mesmo que os funcionários

²⁶ Ver também a Regra 6 enumerada no estudo de Jean-Marie Henckaerts e Louise Doswald-Beck para o CICV sobre o DIH costumeiro, “*Civilians are protected against attack unless and for such time as they take a direct part in hostilities*” (Doswald-Beck & Henckaerts, 2009, p. 3). A participação direta nas hostilidades não pode ser confundida com a utilização de civis como escudos humanos durante um conflito armado, ato que é proibido. Ver Regra 97 do mesmo estudo (*ibid.*, pp. 337-340).

das EMSP não estejam integrados formalmente nas forças armadas de uma parte em conflito, a sua conduta concreta pode implicar a perda da proteção enquanto civis, durante o tempo em que dure essa participação (*ibid.*, pp. 51-58).

Não obstante, o artigo 50.º do Protocolo I e o próprio CICV reiteram que, por defeito, os funcionários das EMSP devem ser considerados civis, exceto se estiverem integrados diretamente nas forças armadas de um Estado ou de uma parte beligerante. Esta presunção de civilidade é crucial, especialmente tendo em conta a diversidade das funções exercidas por estas empresas – que vão desde a vigilância de instalações à proteção de comboios logísticos ou à formação de forças armadas estaduais – e que nem sempre implicam envolvimento direto em hostilidades. É, portanto, a análise caso a caso, com base na natureza concreta da atividade exercida, que permitirá determinar se houve ou não participação direta nas hostilidades e, consequentemente, se a proteção jurídica como civil deve ou não ser temporariamente suspensa.

3.4. Princípio da distinção

Como já anteriormente abordado, o DIH parte de uma constatação pragmática sobre a realidade dos conflitos armados: ainda que a guerra possa ser considerada, sempre, desnecessária e supérflua à luz de uma lógica ética e racional, a sua completa erradicação permanece, infelizmente, uma utopia. Neste quadro realista, o DIH assume-se como um instrumento normativo essencial, cujo objetivo não é proibir a guerra em si, mas sim estabelecer limites à sua condução, procurando, por um lado, restringir os métodos e os meios utilizados durante as hostilidades e, por outro, garantir proteção àqueles que não tomam parte ativa nas hostilidades. Esta lógica de contenção é aquilo que confere ao DIH o seu carácter profundamente humanitário, assentando na ideia de que, mesmo num contexto de violência institucionalizada, devem prevalecer normas mínimas de respeito pela dignidade humana.

Foi precisamente esse entendimento que o Tribunal Internacional de Justiça veio reafirmar no seu parecer consultivo de 1996, relativo à licitude da ameaça ou do uso de armas nucleares. Nesse parecer, o Tribunal reiterou o carácter consuetudinário não apenas das Convenções de Genebra, mas também das Convenções de Haia e do respetivo Regulamento de 1907 sobre as leis e os costumes da guerra. Mais do que um reconhecimento formal da vigência destes instrumentos, o parecer enumerou expressamente um conjunto de princípios fundamentais, os chamados “princípios cardinais”, que sustentam toda a arquitetura normativa

do DIH²⁷: o princípio da proporcionalidade, a proibição do uso de venenos, o princípio da distinção entre combatentes e não combatentes, a proibição de armas com efeitos indiscriminados ou suscetíveis de causar danos desnecessários, e a cláusula de Martens, que salvaguarda os direitos e garantias dos indivíduos, mesmo em casos não expressamente previstos pela legislação internacional vigente (Deyra, 2001, p. 23).

Para os efeitos do presente estudo, o princípio da distinção assume um papel particularmente relevante, não apenas pela sua centralidade no edifício normativo do DIH, mas sobretudo pela dificuldade concreta em aplicar este princípio à realidade contemporânea das EMSP e dos seus funcionários. Este princípio está consagrado de forma explícita no artigo 48.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra, que estabelece a obrigação das partes em conflito de distinguirem, em todas as circunstâncias, a população civil dos combatentes, bem como entre bens de carácter civil e objetivos militares legítimos. Trata-se, portanto, de uma regra essencial para assegurar que as hostilidades se dirigem unicamente contra aqueles que têm, de facto, legitimidade para nelas participar, protegendo-se assim os que não tomam parte ativa no conflito.

No entanto, quando se procura aplicar este princípio à atuação das EMSP, a sua eficácia é desafiada por um cenário de ambiguidade estrutural. A dificuldade em definir, de forma clara e juridicamente sólida, o estatuto dos contratados destas empresas – se civis, combatentes ou uma categoria híbrida – torna mais complexa a implementação prática da distinção no teatro de operações. Esta incerteza, por si só, compromete um dos pilares centrais da proteção humanitária: a previsibilidade da norma e a clareza quanto às obrigações e salvaguardas.

É neste contexto que o artigo 51.º, n.º 2 do mesmo Protocolo ganha especial relevância. Ali se afirma, de forma inequívoca, a proibição de dirigir ataques contra civis e a interdição de atos ou ameaças de violência cuja finalidade principal seja espalhar o terror entre a população²⁸. Trata-se de uma norma que, em si mesma, reforça o carácter humanitário do DIH ao colocar limites claros à conduta bélica. No entanto, o n.º 3 do mesmo artigo introduz uma ressalva importante, ao estabelecer que os civis deixam de beneficiar da proteção contra os efeitos das hostilidades sempre que, e enquanto, participarem diretamente nelas. Esta formulação, “se e

²⁷ Vide n.º 4 do Artigo Comum 62.º/63.º/142.º e 158.º (Ministério Público Portugal, 1949) e Artigo 3.º, 2º parágrafo da alínea b) do Protocolo I (Ministério Público Portugal, 1977).

²⁸ Vide Artigo 51.º, ponto 2 do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra, “*Nem a população civil enquanto tal nem as pessoas civis devem ser objecto de ataques. São proibidos os actos ou ameaças de violência cujo objectivo principal seja espalhar o terror entre a população civil.*” (Ministério Público Portugal, 1977).

enquanto”, é cuidadosamente construída para garantir que a proteção não seja arbitrariamente retirada, mas apenas suspensa durante o tempo em que decorre a participação direta nas hostilidades²⁹.

No caso dos funcionários das EMSP, esta suspensão temporária da proteção é particularmente sensível. A multiplicidade de funções que estas empresas desempenham, muitas vezes fora da linha da frente mas com impacto direto na condução operacional do conflito, torna difícil determinar quando ocorre, de facto, uma participação direta e qual a sua duração. Esta ambiguidade evidencia a necessidade de uma análise caso a caso, feita à luz dos princípios do DIH, mas também das circunstâncias específicas de cada operação contratual em que estas empresas se envolvem.

Chegados a este ponto, e reiterando a dificuldade recorrente em encontrar uma definição clara e inequívoca para as EMSP e, em particular, para o estatuto jurídico dos seus funcionários, torna-se inevitável refletir sobre as implicações dessa indefinição no quadro do DIH. A dúvida essencial reside em saber se estes indivíduos devem ser considerados civis – e, como tal, gozar da proteção conferida por essa condição – ou se, em virtude das funções que desempenham, se aproximam da figura do combatente, mesmo sem nela se integrarem formalmente.

Caso sejam juridicamente qualificados como civis, os contratados das EMSP estariam, à partida, abrangidos pela proteção geral prevista no artigo 51.º do Protocolo I, o qual garante a imunidade da população civil face aos efeitos das operações militares. Essa proteção implica que não podem ser alvo de ataques diretos, nem ser expostos aos perigos resultantes das hostilidades. No entanto, essa salvaguarda não é absoluta. Conforme já mencionado, o n.º 3 do mesmo artigo estabelece que a proteção conferida aos civis deixa de vigorar sempre que estes participem diretamente nas hostilidades, e apenas durante o tempo em que tal participação ocorra.

É precisamente nesse hiato que reside uma das maiores fragilidades jurídicas associadas à atuação das EMSP: quando os seus contratados tomam parte direta nas hostilidades – seja através do uso de armamento, da recolha de informação militar de valor tático, ou de qualquer outra ação suscetível de influenciar o desenrolar do conflito – perdem, potencialmente e temporariamente, o estatuto protetivo dos civis. Contudo, e na ausência de uma integração

²⁹ Vide Artigo 51.º, ponto 3 (*ibid*).

formal nas forças armadas de uma parte em conflito, também não adquirem o estatuto jurídico de combatente regular.

Nestes casos, são considerados combatentes ilegítimos. Tal qualificação acarreta consequências jurídicas relevantes: além de não poderem invocar o estatuto de prisioneiro de guerra em caso de captura, estes indivíduos estão sujeitos a julgamento por tribunais nacionais ou internacionais pelos atos praticados durante a sua participação direta nas hostilidades, mesmo que esses atos, se praticados por combatentes legítimos, não configurassem crimes. Como sublinha Deyra, essa posição ambígua, entre civil e combatente, fragiliza consideravelmente a proteção jurídica dos funcionários das EMSP e levanta sérias questões em matéria de responsabilidade penal, legitimidade operacional e respeito pelos princípios do DIH (Deyra, 2001, p. 58).

A participação direta nas hostilidades, quando exercida no âmbito de um enquadramento legalmente reconhecido, pressupõe a observância do estatuto de combatente legítimo, conforme estabelecido no artigo 43.º, n.º 2 do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra. Nos termos deste artigo, os combatentes legítimos são aqueles que integram as forças armadas regulares de uma parte em conflito, estando formalmente subordinados a uma cadeia de comando e sujeitos à disciplina militar interna. Esta integração formal confere-lhes um conjunto de direitos específicos no âmbito do DIH, desde logo o direito de participar diretamente nas hostilidades sem, por esse simples facto, incorrerem em responsabilidade penal individual.

Com efeito, os atos de guerra praticados por combatentes legítimos, desde que conformes com as regras do DIH, não são criminalmente puníveis, ainda que resultem em morte, ferimentos ou destruição material (Melzer, 2009, p. 83). A exceção a esta imunidade funcional verifica-se apenas no caso da prática de crimes internacionais graves, os chamados crimes internacionais *core*, sendo eles o crime de genocídio, os crimes contra a Humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão, tipificados no Estatuto de Roma do TPI (*ibid.*, 84-85). Nestes casos, a responsabilidade penal é individual e direta, independentemente do estatuto formal do agente.

Além da imunidade relativamente a atos lícitos de guerra, os combatentes legítimos beneficiam também do direito a serem tratados como prisioneiros de guerra caso sejam capturados pelo inimigo. Este estatuto garante um conjunto de proteções específicas consagradas na Terceira Convenção de Genebra, incluindo tratamento digno, salvaguarda da

integridade física e moral, e proibição de julgamentos punitivos por simples participação no conflito armado.

Contudo, este estatuto jurídico privilegiado implica também um conjunto de deveres estritos. Entre os mais fundamentais está a proibição de atacar pessoas que não participam nas hostilidades, como civis, ou que, tendo participado, já se encontrem *hors de combat*, ou seja, fora de combate devido a ferimentos, rendição ou qualquer outra forma de incapacidade³⁰. A observância rigorosa destas obrigações é indispensável para assegurar a legitimidade das ações bélicas dos combatentes e, simultaneamente, para preservar a eficácia do sistema protetivo instituído pelo DIH (Deyra, 2001, pp. 53-61).

3.5. O conceito de participação direta nas hostilidades

Se o princípio da distinção, enquanto pilar essencial do DIH, nos fornece a estrutura normativa necessária para distinguir os combatentes e civis e, com isso, identificar os titulares das diferentes formas de proteção em contexto de conflito armado, então a noção de participação direta nas hostilidades constitui, por sua vez, um conceito de natureza charneira. É precisamente esta noção que determina a circunstância em que um civil, mesmo que temporariamente, pode perder as proteções jurídicas que lhe são conferidas enquanto tal, nos termos do artigo 51.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra.

A relevância deste conceito torna-se ainda mais evidente quando aplicamos esta matriz jurídica à análise das EMSP e dos seus funcionários. A dificuldade em estabelecer com rigor se estes agentes são civis ou combatentes legítimos, especialmente considerando a multiplicidade de funções que desempenham, obriga a um olhar atento sobre a sua conduta concreta em cenários de conflito armado. Com efeito, é a natureza das ações levadas a cabo que poderá determinar, caso a caso, se ocorre participação direta nas hostilidades, e em que termos isso afeta o seu estatuto jurídico.

Se existe um consenso à volta da ideia que, embora o DIH permita, em determinadas circunstâncias, a delegação de funções específicas do Estado a atores privados, como serviços logísticos, de vigilância ou de aconselhamento, existe um argumento forte no sentido de que a

³⁰ Estas disposições podem ser encontradas no artigo 12.º da Convenção I (Ministério Público Portugal, 1949), 12.º da Convenção II (Ministério Público Portugal, 1949) e 13.º da Convenção III (Ministério Público Portugal, 1949).

participação direta nas hostilidades não pode ser delegada legitimamente a pessoas que não integram formalmente as forças armadas de uma parte em conflito. Esta interpretação decorre de uma leitura sistemática do DIH e do entendimento de que tal delegação comprometeria o princípio da distinção e a lógica de proteção sobre a qual assenta todo o regime humanitário do DIH (Melzer, 2009, p. 38).

A expressão "participação direta nas hostilidades" surge mencionada em dois momentos fundamentais do Protocolo I. Em primeiro lugar, no artigo 43.º, n.º 2, onde se consagra que os membros das forças armadas de uma parte em conflito, ou seja, os combatentes legítimos, têm o direito de participar diretamente nas hostilidades. Em segundo lugar, no artigo 51.º, n.º 3, onde se estabelece que os civis perdem a proteção contra ataques "se e enquanto" participarem diretamente nas hostilidades. Estes dois dispositivos jurídicos formam, em conjunto, a moldura legal que delimita o direito de participar na guerra e os limites da proteção que o DIH concede à população civil (Ministério Público Portugal, 1977).

Os funcionários das EMSP, enquanto civis à luz do DIH, não estão autorizados a participar diretamente nas hostilidades. No entanto, como tivemos oportunidade de explorar nos capítulos anteriores, a natureza ambígua de alguns serviços prestados por estas entidades pode, em determinadas circunstâncias, aproximar-se perigosamente daquilo que o DIH reconhece como participação direta nas hostilidades. Seja pela prestação de apoio operacional em contexto de combate, pela recolha ativa de informação de valor tático ou mesmo pelo uso de armamento com impacto direto no teatro das operações, as atividades de certos contratados privados desafiam as fronteiras jurídicas estabelecidas entre funções civis e militares.

Este desafio é particularmente sensível porque, ao contrário de outros conceitos estruturantes do DIH, a noção de "participação direta nas hostilidades" não se encontra claramente definida nas Convenções de Genebra nem nos seus Protocolos Adicionais. A sua menção, embora central, é apenas enunciada de forma funcional, designadamente nos artigos 43.º, n.º 2, e 51.º, n.º 3, do Protocolo I, sem que seja acompanhada de critérios normativos que permitam delimitar com segurança o seu alcance prático.

Face a esta lacuna normativa, é à doutrina e à jurisprudência internacional que devemos recorrer para procurar conceptualizar, de forma mais clara, o conteúdo e os limites da participação direta nas hostilidades. O próprio CICV, através de estudos especializados e orientações interpretativas, tem procurado colmatar esta indefinição, propondo critérios que nos ajudem a identificar com maior precisão os comportamentos que colocam os civis fora do

regime protetivo, temporariamente. Esta necessidade de interpretação é ainda mais premente no caso das EMSP, cuja atuação híbrida desafia os quadros clássicos do DIH, obrigando à leitura rigorosa de cada caso concreto à luz da função exercida, do grau de causalidade para com o dano infligido e da duração da atividade em questão.

Em primeiro lugar, importa delimitar o próprio enquadramento da expressão "hostilidades" no contexto do DIH. Quando o DIH se refere a este conceito, fá-lo de forma inequívoca no quadro dos conflitos armados internacionais e conflitos armados não internacionais, tal como consagrados nas Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais. Isto significa que a noção de participação direta nas hostilidades não se aplica fora desse enquadramento jurídico, excluindo, por conseguinte, situações como distúrbios internos, manifestações civis, atos de violência esporádica ou tensões sociais graves que, embora possam revestir-se de alguma intensidade, não atingem o limiar jurídico necessário para serem qualificados como conflitos armados (Melzer, 2009, p. 41).

Acresce que nem todas as condutas praticadas durante um conflito armado se integram automaticamente naquilo que o DIH entende como hostilidades. Esta distinção é de particular importância quando analisamos o comportamento de civis, como os funcionários das EMSP, cuja participação pode, em determinadas situações, aproximar-se do esforço militar sem, contudo, constituir uma verdadeira ação de combate. A natureza fluida e multifacetada dos conflitos contemporâneos, frequentemente marcados pela sobreposição de funções civis e militares, bem como pela diversidade geográfica, política e cultural dos teatros de operação, torna ainda mais difícil identificar, com clareza, quando é que uma conduta se transforma em participação direta nas hostilidades.

Por essa razão, e tal como apontado por Melzer, torna-se essencial estabelecer um conjunto mínimo de critérios jurídicos que permitam avaliar cada caso concreto, à luz da sua relevância operacional, do impacto direto nas capacidades militares de uma parte em conflito e da duração ou repetição da conduta. Só assim se pode garantir uma aplicação coerente do princípio da distinção e preservar a integridade do regime protetivo do DIH (*ibid.*, pp. 41-50).

A noção de participação direta nas hostilidades assenta na articulação de dois elementos conceptualmente distintos, mas interdependentes: por um lado, a ideia de "hostilidades" e, por outro, a de "participação direta". O primeiro termo, "hostilidades", refere-se, no quadro do DIH, ao uso coordenado e organizado de meios e métodos de combate por parte das forças envolvidas num conflito armado, com o objetivo explícito de causar prejuízo à parte adversária. Estas ações

inserem-se, portanto, numa lógica de confronto militar e de enfraquecimento estratégico do inimigo. Já a “participação” diz respeito à intervenção individual nas referidas atividades hostis. Essa participação pode assumir diferentes formas e intensidades e, conforme a sua natureza e os seus efeitos concretos, poderá ser qualificada como “direta” ou “indireta”. A distinção entre estas duas categorias é juridicamente relevante, pois apenas a participação direta tem como consequência a suspensão temporária da proteção conferida pelo DIH aos civis (*ibid.*).

O conceito de “participação direta nas hostilidades” desenvolveu-se a partir da expressão “*as pessoas que não participem diretamente no conflito*”, presente no artigo 3.º comum às quatro Convenções de Genebra. Esta formulação foi posteriormente reiterada nos Protocolos Adicionais I e II, sendo interpretada de forma coerente tanto para os conflitos armados internacionais como para os conflitos armados não internacionais (Melzer, 2009, p. 41). Esta uniformização interpretativa é fundamental para garantir a aplicação consistente do princípio da distinção, independentemente da tipologia do conflito em causa.

No contexto do DIH, qualquer ação individual que contribua de forma concreta para o esforço de guerra de uma das partes em conflito pode ser considerada participação direta nas hostilidades, independentemente de quem a execute, seja um civil ou um membro das forças armadas. O foco do DIH está, assim, na conduta em si e não na identidade formal ou institucional do agente. Esta distinção é essencial, sobretudo quando analisamos a atuação de indivíduos que, embora não integrando formalmente forças armadas, exercem funções com impacto operacional direto nas hostilidades, como pode ser o caso de determinados funcionários das EMSP.

O caráter esporádico, espontâneo ou estruturado da conduta – ou seja, se a participação resulta de um ato isolado, de uma iniciativa ocasional ou de uma função contínua desempenhada no seio de um grupo armado organizado – pode ser um elemento a considerar na qualificação geral do estatuto do indivíduo (civil ou combatente). No entanto, não altera o juízo específico sobre a natureza da conduta enquanto ato de participação direta. Em outras palavras, é a ação concreta que determina a existência de participação direta nas hostilidades, e não a função, a filiação institucional ou a recorrência do comportamento. Deste modo, a noção de participação direta nas hostilidades deve ser entendida de forma objetiva, como a efetiva implicação de um indivíduo em atos hostis específicos, e não como um atributo inerente à sua função contratual ou ao seu vínculo efetivo com qualquer parte em conflito (*ibid.*, p. 44).

De forma essencial, o conceito de hostilidades no âmbito DIH abrange todas as ações ofensivas levadas a cabo por indivíduos que nelas participam de forma direta, causando, ou tendo a intenção clara de causar, prejuízo concreto à parte adversária. Quando civis se envolvem em tais ações, de forma sistemática e continuada, é possível não só considerar cada um desses atos como momentos individualizados de participação direta nas hostilidades, como também identificar, com base na sua conduta e padrão de comportamento, uma intenção sustentada de continuar a participar futuramente em atos hostis, mesmo que estes ainda não estejam definidos com precisão.

Contudo, esta abordagem suscita um problema jurídico relevante. Estender o conceito de participação direta para além de atos específicos observáveis, com base apenas em presunções de intenção ou em padrões de comportamento genérico, coloca em risco a distinção cuidadosamente estabelecida no DIH entre participação esporádica e função contínua de combate. Essa diluição conceptual poderia abrir margem para interpretações abusivas ou para o uso arbitrário da força, legitimando ataques contra civis com base em avaliações subjetivas ou imprecisas quanto ao seu alegado envolvimento nas hostilidades. Por esta razão, e em consonância com o objeto e a finalidade protetora do DIH, a noção de participação direta nas hostilidades deve ser interpretada de forma restritiva, confinando-se exclusivamente a atos hostis específicos, concretos e observáveis que tenham um nexo direto com o esforço militar de uma parte no conflito (*ibid.*, p. 45). Só assim se salvaguarda o princípio da distinção e se evita o enfraquecimento do regime protetivo conferido aos civis.

Dito isto, a doutrina especializada, nomeadamente o estudo interpretativo conduzido por Melzer para o CICV, estabelece três critérios cumulativos que devem estar presentes para que uma conduta particular possa ser juridicamente qualificada como participação direta nas hostilidades: i) o limiar do dano, ii) a causalidade direta, e iii) o nexo de beligerância³¹.

O primeiro critério, o limiar do dano, exige que o ato em causa seja, por si só, capaz de afetar significativamente e negativamente as operações militares ou as capacidades militares de uma das partes em conflito armado. Essa afetação pode assumir diferentes formas: desde o impacto direto sobre a eficácia operacional do adversário até à produção de consequências físicas tangíveis, como a morte ou ferimentos de pessoas, ou ainda a destruição de bens materiais protegidos. Trata-se, assim, de um dano que não pode ser meramente hipotético ou simbólico, devendo possuir um grau de gravidade mínimo e objetivamente identificável.

³¹ Do original em inglês, i) *Threshold of harm*; ii) *Direct Causation*; iii) *Belligerent nexus* (Melzer, 2009, p. 46).

O segundo critério, o da causalidade direta, refere-se à existência de um nexo causal imediato entre o ato praticado e o dano provocado. Esse nexo pode verificar-se de forma direta – quando o dano é causado imediatamente pelo ato, ou de forma integrada – quando o ato faz parte de uma operação militar coordenada, cuja execução depende da contribuição concreta daquele comportamento. O essencial é que o ato constitua um elemento funcional do esforço bélico, sem o qual o dano não teria ocorrido ou não teria tido a mesma magnitude.

Por fim, o terceiro critério, o nexo de beligerância, exige que o ato hostil seja claramente orientado para beneficiar uma das partes em conflito em detrimento da outra. Isto significa que a conduta deve ser executada com intenção beligerante, ou seja, no contexto de uma confrontação armada entre duas ou mais partes, e com o propósito deliberado de causar danos à parte adversária. Este critério distingue a participação direta de outras formas de violência que, embora possam ocorrer em cenários de conflito armado, não têm conexão material com o esforço militar de uma parte beligerante (*ibid.*, 47.64).

O preenchimento cumulativo destes três critérios permite, assim, delimitar com maior precisão o que constitui, e o que não constitui, participação direta nas hostilidades, assegurando que a aplicação do DIH se mantenha fiel à sua lógica protetiva e à coerência normativa que sustenta os seus princípios fundamentais.

CAPÍTULO IV – O HOJE E O AMANHÃ DAS EMSP, QUO VADIS?

4.1. Mudanças geoestratégicas e os novos imperativos de defesa

4.1.1. O novo contexto estratégico e as prioridades de defesa

A literatura dedicada às EMSP e à indústria militar e de segurança privada em geral, é vasta, tendo ganho tração definitiva com as primeiras publicações de Peter Singer (Singer, 2004), há mais de duas décadas, que deram visibilidade às implicações desta indústria, especialmente nos contextos das intervenções norte-americanas no Afeganistão e no Iraque previamente analisadas. As obras subsequentes de Singer contribuíram, de forma crescente, para compreender estas empresas e o modo como se inserem num paradigma profundamente distinto e disruptivo face à conceção clássica do mercenariato e daqueles que, historicamente, ofereciam os seus serviços no campo de batalha em troca de compensações monetárias ou de outras vantagens materiais.

À medida que a indústria se expandia, tanto no plano horizontal como no vertical, e que múltiplas implicações jurídicas se tornavam evidentes, a investigação sobre a sua regulação adquiriu crescente relevância, permitindo ser dividida em duas fases distintas. A primeira, situada sensivelmente entre 2000 e 2011, corresponde ao período em que os problemas regulatórios iniciais se tornaram evidentes, particularmente no contexto das guerras do Afeganistão e do Iraque, onde as EMSP foram amplamente contratadas por Estados como os EUA e o Reino Unido. Esta fase inaugural centrou-se, sobretudo, na definição e consolidação de *standards* profissionais internacionais que pudessem uniformizar práticas e servir de referência para a atuação destas entidades. A segunda fase estende-se até 2016, momento em que se consolidou, no seio da academia, a perceção de que seria necessário reformular a abordagem ao processo regulatório da indústria, incorporando atores não-estaduais, como as próprias empresas, enquanto participantes ativos na sua conceção, de modo a alcançar mecanismos mais eficientes e adaptados às especificidades deste setor (Ranito, 2019, pp. 3-4).

Desde então, ao longo da última década, tem-se verificado uma multiplicidade de transformações no cenário internacional: desde o aparecimento de diferentes modelos de EMSP (ver *Figura 17* nos anexos), concebidos para finalidades diversas, até à reemergência de conflitos armados de alta intensidade – marcada, em particular, pelo regresso da guerra ao continente europeu, com a invasão da Ucrânia pela Federação Russa –, e ao que poderá

configurar o advento de uma nova ordem internacional. Perante este enquadramento e após termos caracterizado as EMSP, os serviços que prestam e os desafios jurídicos que colocam, bem como os instrumentos de DI potencialmente aptos a mitigar tais desafios, torna-se imprescindível situar e contextualizar o papel e a posição que estas empresas ocupam na atualidade. Só assim será possível compreender, de forma plena e fundamentada, a realidade presente e projetar com maior rigor as perspectivas futuras da indústria.

O século XXI tem sido marcado por turbulências intensas, tempestades políticas e geoestratégicas que agitam, com cada vez maior frequência, a paisagem da Ordem Mundial tal como se consolidou após o fim da Guerra Fria. A última década e meia, em particular, tem sido palco de fenómenos profundamente disruptivos, que desafiam as estruturas de poder tradicionais e inauguram uma nova era de incerteza. A ascensão de Xi Jinping ao poder na China, traduziu-se numa viragem significativa da política externa chinesa, caracterizada por uma postura mais assertiva e confrontacional, conhecida por diplomacia do lobo guerreiro, na qual a ambição de posicionar a nação como superpotência global desafiou diretamente a hegemonia dos EUA, consolidando uma nova realidade multipolar. Simultaneamente, a Federação Russa, liderada por um presidente que nunca escondeu o seu pesar pela dissolução da antiga União Soviética, fez regressar a guerra ao continente europeu, através de projetos expansionistas anacrónicos e imperialistas. A tudo isto somam-se tensões de natureza religiosa e sectária, como a rivalidade histórica entre muçulmanos sunitas e xiitas, cujas contendas contribuem a miude para a desestabilização de vastas regiões do Médio Oriente, com destaque para o papel do Irão, que, enquanto potência regional em afirmação, prossegue o seu controverso programa nuclear e mantém uma postura beligerante para com o seu eterno adversário, o Estado de Israel.

É precisamente este novo quadro global que Sean McFate, já em 2019, designava como uma *desordem duradoura* (Mcfate, 2019, p. 17). Segundo o autor, esta nova configuração internacional representaria o colapso da ordem baseada em regras, construída sob os alicerces do pós-Segunda Guerra Mundial, e a sua substituição por uma realidade mais fluida, dinâmica e, simultaneamente, mais feroz, na qual o uso encoberto da força, as zonas cinzentas e a negação plausível assumem primazia sobre o poder de fogo clássico, sobretudo numa era profundamente marcada pela manipulação da informação. McFate antecipava que os conflitos do futuro não teriam um início ou um fim definidos, mas prolongar-se-iam indefinidamente em situações híbridas de hostilidade, esbatendo por completo a fronteira entre a “guerra” e a “paz”, conceitos que, nesse novo paradigma, perderiam o seu valor operacional. Advertia ainda para o regresso

dos mercenários, já não como simples soldados de fortuna munidos de AK-47, mas como agentes tecnologicamente sofisticados, operadores de *drones* de combate ou membros de equipas de forças especiais, leiloadas ao melhor comprador – fossem Estados, conglomerados económicos ou indivíduos detentores de vastos recursos financeiros – adquirindo, assim, uma capacidade de influência comparável à de verdadeiras superpotências. Cinco anos depois destas reflexões, a leitura das palavras de McFate adquire uma inquietante ressonância profética, dando conta da radical transformação do paradigma securitário global que moldará, inevitavelmente, as dinâmicas internacionais nas décadas vindouras.

4.1.2. A crescente conflitualidade e instabilidade internacional

A conflitualidade e a instabilidade internacional inscrevem-se, hoje, como elementos estruturantes das nossas sociedades, impactando de forma profunda a perceção coletiva de segurança e moldando um futuro global marcado pela incerteza. Do aprofundamento de guerras comerciais e económicas ao ressurgimento do confronto armado em múltiplas geografias, o mundo contemporâneo encontra-se mergulhado numa nova era de insegurança. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, um dos conflitos mais devastadores da história da humanidade, que não se registava um número tão elevado de guerras ativas à escala global. Segundo o relatório publicado em 2025 pelo PRIO (Siri, 2025), um instituto independente dedicada ao estudo das dinâmicas da paz e da conflitualidade entre Estados, grupos e indivíduos, os últimos quatro anos constituíram o período mais violento desde o final da Guerra Fria. Entre 2021 e 2024, estimam-se mais de 700 mil mortes diretamente relacionadas com contextos de conflito armado. Este número é, em grande parte, explicado pelo violento embate entre o governo etíope e a Frente Popular de Libertação do Tigré, responsável por quase 300 mil vítimas apenas entre 2021 e 2022; pela guerra na Ucrânia, que terá provocado cerca de 250 mil mortos entre 2022 e 2024; e pelo conflito na Faixa de Gaza, onde se estima a morte de mais de 50 mil pessoas entre 2023 e 2024 (ver *Figura 13*). Tanto a guerra na Ucrânia como o conflito em Gaza permanecem ativos, indiciando que os níveis de violência se manterão elevados em 2025, com previsões sombrias no que toca à estabilidade internacional no curto prazo.

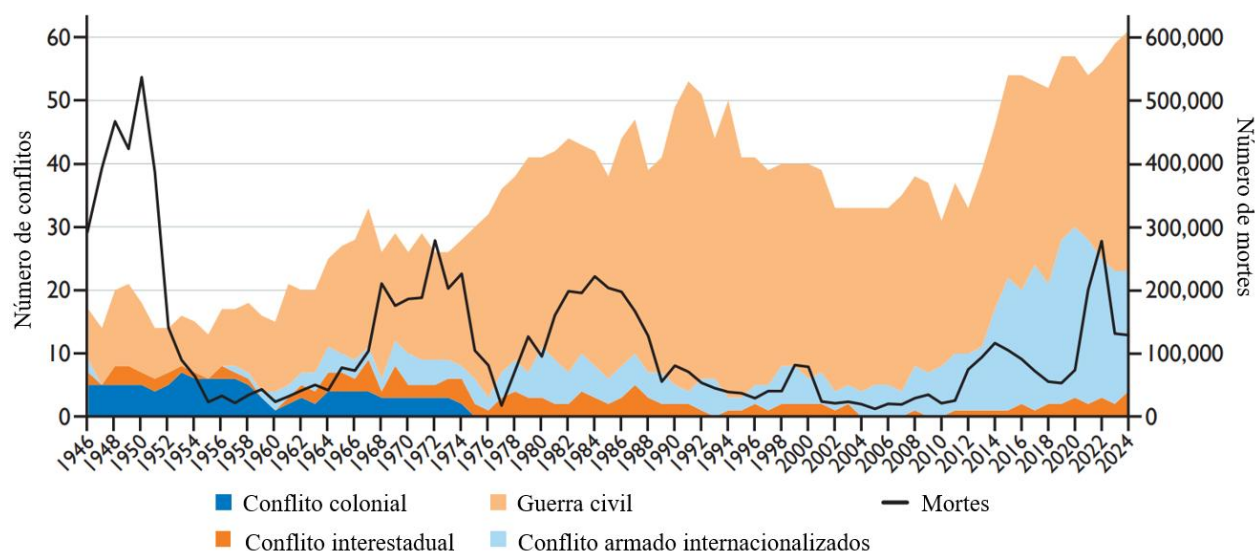


Figura 13 Número de conflitos, por tipo, entre 1946 e 2024. **Fonte:** Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório do PRIO (Siri, 2025, p. 9).

Dados de outro instituto independente, o projeto ACLED, corroboram de forma inequívoca a tendência de agravamento da conflitualidade global. De acordo com os números mais recentes, o número total de conflitos duplicou nos últimos cinco anos: de 104.317 eventos registados em 2020, passou-se para um universo próximo dos 200 mil eventos de violência política até novembro de 2024 (Raleigh & Kishi, 2024). Uma vez mais, os conflitos armados na Ucrânia e em Gaza constituem os principais focos de violência, a par da guerra civil em Myanmar. A estes somam-se múltiplas situações de instabilidade generalizada e de violência crónica em diversas regiões do globo, incluindo o Sudão, o México, o Iémen e em vários países da região do Sahel. Este cenário tem vindo a potenciar uma perigosa proliferação da exposição de civis à violência armada, ao mesmo tempo que grupos armados não-estaduais permanecem diretamente envolvidos nas hostilidades. Importa destacar ainda que, só em 2024, se registou um aumento de 25% da violência política em comparação com o ano anterior, um valor que se enquadra numa tendência de crescimento anual constante desde 2020 (ver *Figura 14*).

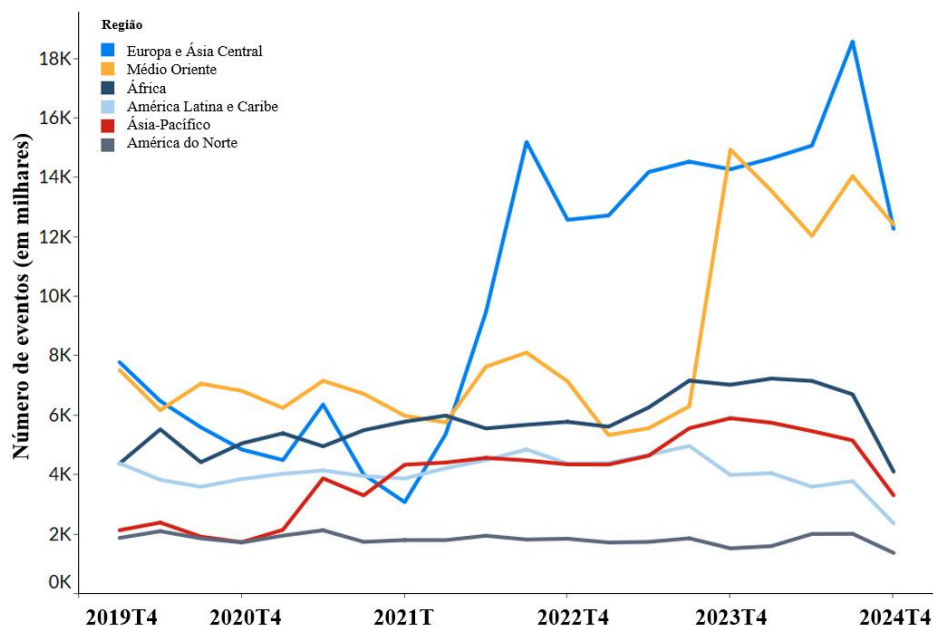


Figura 14 Eventos de violência política registados por região, desde 2019, por trimestre. **Fonte:** Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório do ACLED (*Raleigh & Kishi, 2024*).

Os dados analisados demonstram, de forma consistente, que os níveis de violência têm vindo a aumentar paulatinamente, enquanto os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos parecem revelar uma eficácia cada vez mais limitada. O recurso à arquitetura Onusiana e a outras organizações internacionais, às negociações diplomáticas de alto nível, à intervenção das superpotências ou até à diplomacia de segunda via, por exemplo, já não se afigura suficiente para conter ou mitigar a nova vaga de instabilidade global. Neste quadro, a desordem duradoura de McFate deixou de ser apenas uma visão distópica do futuro e afirma-se, de forma pragmática, como a nova realidade internacional com que Estados, organizações e cidadãos terão de aprender a conviver. Cresce, por isso, entre as populações e os decisores políticos, a percepção de que esta nova configuração do sistema internacional exige a criação de novos mecanismos que garantam níveis mínimos de segurança e estabilidade, ao mesmo tempo que se torna imperioso repensar, ou reconstruir, uma arquitetura de convivência mundial que esteja à altura da complexidade dos desafios contemporâneos³².

³² Veja-se, a título ilustrativo, os resultados do Eurobarómetro do Inverno de 2025, que revelam uma clara preferência dos cidadãos europeus por uma maior centralidade das políticas de defesa e segurança na agenda da UE, a par de outras áreas estratégicas como a competitividade, a economia e o desenvolvimento industrial. Acedido a 17 de Agosto, 2025. Em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20250317IPR27385/eurobarometro-2025-europeus-querem-que-a-ue-os-proteja-e-atue-de-forma-unida>.

4.1.3. O reforço orçamental dos Estados na defesa

O novo cenário internacional, caracterizado por uma instabilidade crescente e pelo agravamento das tensões em múltiplas regiões do globo, traduziu-se, inevitavelmente, num reforço dos orçamentos nacionais destinados à defesa. Esta tendência torna-se particularmente evidente à luz dos dados disponibilizados pelo SIPRI, um dos institutos independentes de maior prestígio internacional no domínio da análise de políticas de segurança e de despesa militar, reconhecida pela sua produção sistemática de dados fiáveis e atualizados sobre os investimentos estaduais neste setor.

Segundo o relatório publicado em abril de 2025 pelo SIPRI (Xiao, et al., 2025), relativo ao ano fiscal de 2024, a despesa militar mundial atingiu um valor sem precedentes, totalizando 2.718 mil milhões de dólares. Este montante representa um aumento de 9,4% em relação ao ano anterior, constituindo o maior crescimento anual registado desde o fim da Guerra Fria. Este acréscimo é impulsionado, em grande medida, pelo aumento expressivo dos gastos em regiões como a Europa e o Médio Oriente, refletindo a crescente militarização e o agravamento das tensões geopolíticas nestes espaços. Os dados podem ser consultados nos anexos, na *Tabela 4*.

No espaço europeu, onde se inclui a Federação Russa, registou-se o aumento mais expressivo da despesa militar global em 2024, com um crescimento de 17%, totalizando aproximadamente 693 mil milhões de dólares. A guerra na Ucrânia continua a ser o principal catalisador deste aumento, obrigando ambas as partes em conflito a reforçar significativamente os seus orçamentos de defesa. A Rússia viu os seus gastos militares crescerem 38% em relação a 2023, atingindo valores que duplicam os registados em 2015. Já a Ucrânia aumentou as suas despesas militares em quase 3%, alcançando cerca de 64,7 mil milhões de dólares – valor que representa 34% do seu Produto Interno Bruto (PIB), tornando-se assim o país com o maior rácio entre despesa militar e PIB em todo o mundo. Este dado sublinha a enorme assimetria entre as duas partes em confronto, sendo que os gastos militares da Ucrânia correspondem a apenas cerca de 43% dos da Rússia. Ainda no contexto europeu, destaca-se o reforço orçamental em países da Europa Central e Ocidental: a Alemanha, por exemplo, aumentou a sua despesa em defesa em 28% face ao ano anterior, o maior incremento da região e o quarto maior a nível global, sendo particularmente relevante por se tratar do primeiro aumento desta magnitude desde a reunificação do país. A Polónia, por sua vez, registou um aumento de cerca de 31%, reforçando o seu posicionamento estratégico no flanco oriental da NATO.

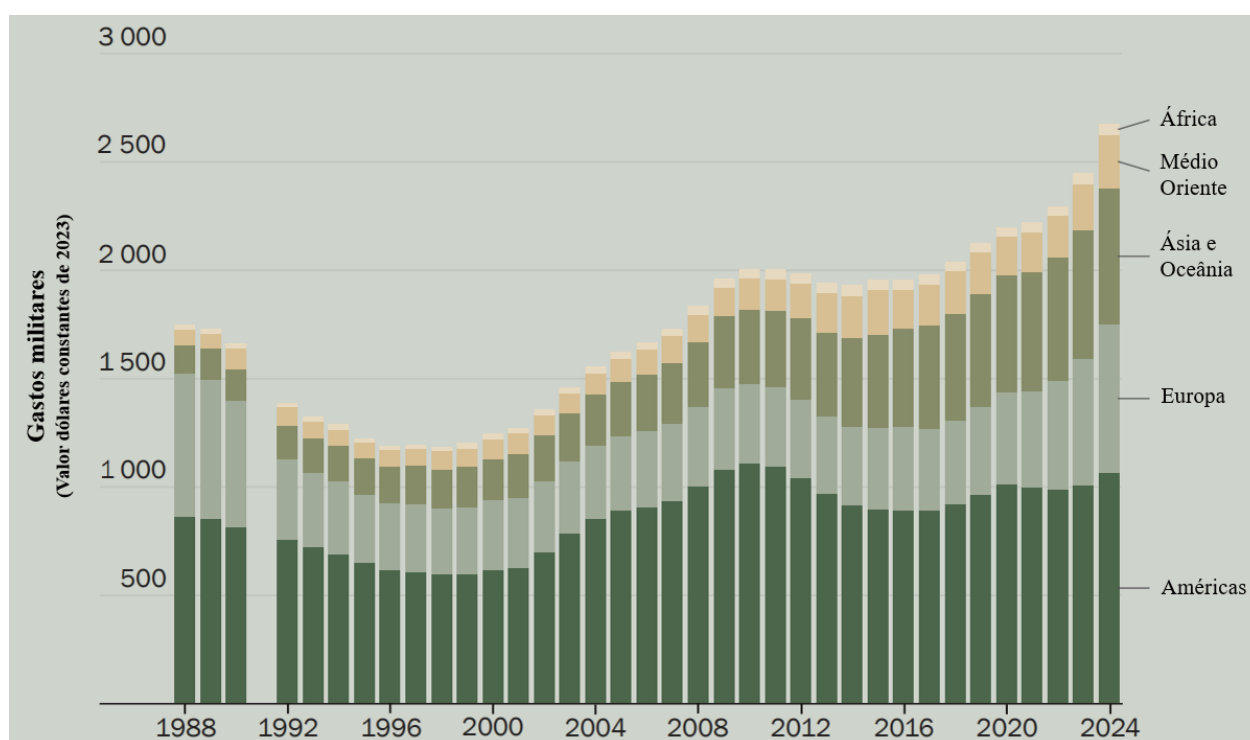


Figura 15 Gastos militares mundiais em 2024, por região. **Fonte:** Adaptação e tradução do autor, com dados do relatório do SIPRI (Xiao, et al., 2025).

No que respeita aos Estados-membros da Aliança Atlântica, todos os países que integram a NATO aumentaram, concomitantemente, os seus gastos com a defesa. Destaca-se o facto de 18 dos 32 membros terem finalmente atingido a meta dos 2% do PIB, há muito estabelecida como objetivo coletivo no seio da Aliança. Em termos agregados, os gastos dos países da NATO totalizaram cerca de 1.506 mil milhões de dólares, o que representa aproximadamente 55% de todo o investimento militar mundial em 2024. A tomada de posse de Donald Trump para o seu segundo mandato como Presidente dos EUA, a 20 de janeiro de 2025, trouxe consigo a concreta possibilidade de um progressivo distanciamento dos EUA relativamente à Aliança – ainda que, paradoxalmente, os próprios EUA tenham aumentado o seu orçamento de defesa em cerca de 5,7%, representando agora 66% de todo o esforço orçamental da NATO. Perante este cenário, os aliados europeus parecem ter compreendido que o reforço das suas próprias capacidades militares se tornou imperativo, não apenas face à

ameaça persistente da Federação Russa, mas também em função do novo enquadramento geopolítico e geoestratégico internacional³³.

Merece também destaque a região do Médio Oriente, onde países como Israel e o Líbano registaram aumentos significativos no orçamento militar, contribuindo para que o incremento agregado da região atingisse os 15% face a 2024. Já no continente asiático, observa-se igualmente uma dinâmica de reforço orçamental, com a China, a segunda maior potência militar do mundo, a registar um crescimento de 7%, e o Japão a apresentar um aumento expressivo de 21%. A análise cuidada e rigorosa destes dados permite compreender, com clareza, a transição estrutural em curso no panorama da segurança internacional. Tal como já antecipado por McFate, os conceitos de “paz” e “guerra” revelam-se hoje cada vez mais ambíguos, com fronteiras difusas entre períodos de estabilidade e de conflito, e com a coexistência de ameaças tradicionais e fenómenos disruptivos a moldar um novo amanhecer na arquitetura da Ordem Mundial.

4.1.4. O papel funcional das EMSP na segurança e defesa dos Estados

A privatização da violência encerra, em si mesma, uma lógica própria; uma racionalidade perversa, como descreve McFate, ao afirmar que se trata do encontro entre Clausewitz e Adam Smith, pai da economia (McFate, 2019, p. 36). O recurso a EMSP permite aos Estados conduzir guerras nas quais não pretendem envolver diretamente os seus cidadãos, nem arriscar o custo político de ver delas regressar, em caixões, aqueles que lhes conferiram legitimidade pelo voto. Ao mesmo tempo, os contratados destas empresas não atuam motivados por convicções ideológicas, lealdade nacional ou imperativos patrióticos. A sua conduta não é regida pelas leis da guerra, mas pelos contratos que firmam e, em última instância, pela lógica do lucro. Esta mercantilização da guerra, ao transformar o conflito num bem transacionável, acarreta inevitavelmente riscos para a segurança internacional: se a guerra passa a ser uma oportunidade de negócio, o incentivo à paz tende a desaparecer, alimentando dinâmicas de instabilidade que favorecem a perpetuação da conflitualidade³⁴.

³³ Na cimeira da NATO realizada em Haia, em junho de 2025, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da Aliança Atlântica acordaram um compromisso conjunto para reforçar o investimento em defesa até 2035, fixando como meta os 5% do PIB nacional, num sinal inequívoco da adaptação à nova conjuntura internacional de segurança. Acedido a 20 de Agosto, 2025. Em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm

³⁴ Neste contexto, surge a possibilidade do dilema de segurança, “*A security dilemma is a situation where the actions taken by a state to increase its own Security cause reactions from other states, which leads to a decrease*

Simultaneamente, o novo contexto internacional, marcado por instabilidade, imprevisibilidade e crescente conflitualidade, obriga os Estados a repensar, com urgência, as suas políticas de segurança e defesa. No entanto, esse exercício de reavaliação ocorre frequentemente sob forte pressão temporal e em contextos que exigem respostas rápidas, eficazes e tecnologicamente sofisticadas: a era atual exige capacidades que nem sempre podem ser desenvolvidas internamente com a celeridade necessária, sobretudo quando consideramos que a operação de novos sistemas de armamento ou de tecnologias emergentes pode requerer anos de treino altamente especializado. Acresce a isto uma transição demográfica significativa, visível sobretudo nos países ocidentais, cujo envelhecimento compromete a capacidade de recrutamento e de regeneração operacional das forças armadas³⁵. Neste quadro, as EMSP parecem surgir, de forma muito clara, como uma alternativa pragmática e funcional no curto e médio prazo – não necessariamente ideal, mas operacionalmente disponível.

É necessário, assim, analisar o papel funcional das EMSP a dois níveis distintos, mas interligados: por um lado a sua utilização como complemento (ou substituto) das forças armadas nacionais; por outro, a possibilidade da sua integração, formal ou informal, em estruturas multilaterais de segurança. Trata-se de compreender se estas entidades privadas podem, de forma eficaz e responsável, contribuir para o reforço das capacidades estaduais, ou se, pelo contrário, representam uma forma de externalização de deveres soberanos, com implicações potencialmente disruptivas para a arquitetura da segurança internacional.

4.1.5. Complementaridade ou substituição? O dilema funcional das EMSP

O percurso de consolidação das EMSP no domínio da segurança e da defesa internacional revela, com crescente clareza, a sua integração estrutural nas novas dinâmicas de gestão da conflitualidade. Como já demonstrado ao longo deste trabalho, estas empresas deixaram de ser meros agentes marginais para se afirmarem como peças operacionais relevantes em múltiplos contextos, do apoio logístico à intervenção armada. Esta evolução coloca, porém,

rather than an increase in the state's security. Some scholars of international relations find that the security dilemma is the most important source of conflict in international relations (...)" (Wivel, 2011)

³⁵ Este fenómeno é particularmente evidente e preocupante no seio da Aliança Atlântica, "(...) *As NATO navigates the complexities of a rapidly evolving security landscape, the implications of global aging will be a critical factor shaping the alliance's future strategies and posture. (...)*" (Palomaa, 2024)

uma questão funcional que não pode ser ignorada: constituem as EMSP um reforço complementar das forças armadas estaduais ou caminham, ainda que gradualmente, para a sua substituição em determinados contextos operacionais? Esta dicotomia entre complementaridade e substituição evidencia um fosso entre acadêmicos e na literatura especializada, espelhando não apenas diferentes perspectivas sobre o papel das EMSP, mas também concepções divergentes sobre a própria natureza da conflitualidade contemporânea e sobre o lugar reservado ao Estado na gestão do uso da força.

Para Mark Erbel (Erbel, 2017), a emergência das EMSP responde, acima de tudo, à necessidade de colmatar lacunas estruturais entre os objetivos estratégicos definidos pelos Estados e os meios efetivamente disponíveis para os concretizar, uma tensão que, segundo o autor, se manifesta já a partir da década de 1950, em plena Guerra Fria (*ibid.*, p. 2). Distanciando-se de leituras centradas apenas na postura estratégica em momentos específicos, Erbel propõe uma análise mais profunda, centrada na cultura estratégica dos Estados – isto é, na forma como concebem e preparam a condução da guerra –, o que, por sua vez, determina as capacidades humanas, tecnológicas e logísticas tidas como necessárias. Neste contexto, sublinha a natureza inevitavelmente limitada dos recursos disponíveis, face às ambições projetadas no plano da política externa e da defesa. Essa escassez obriga os decisores a procurar alternativas operacionais que garantam, de forma eficaz, o cumprimento dos objetivos estratégicos traçados, sendo o recurso ao setor privado uma resposta frequentemente adotada para atenuar os desequilíbrios entre compromissos políticos, exigências operacionais e capacidades efetivas – realidade particularmente visível entre os Estados ocidentais, com destaque para os EUA e o Reino Unido (*ibid.*, p. 7). A já referida noção de que os Estados devem concentrar-se nas suas competências nucleares (*core*), ganha ainda mais relevo quando observada à luz da abolição do serviço militar obrigatório e da transição para modelos assentes no voluntariado. Esta mudança, ao implicar uma redução natural dos efetivos disponíveis, torna mais desafiante a afetação de militares profissionais a tarefas que não sejam de combate ou de elevada importância estratégica, o que reforça, por sua vez, a lógica de complementaridade das EMSP no apoio às forças armadas regulares.

Deborah Avant (Avant, 2005) alinha-se com a perspectiva de que as EMSP surgem, frequentemente, como instrumentos de resposta a lacunas operacionais causadas por limitações de recursos públicos. Ainda que reconheça que esta via possa não ser a solução ideal quando comparada com reformas estruturais das instituições militares, a autora admite que poderá gerar vantagens funcionais a curto prazo, sobretudo em Estados considerados “fortes”, que dispõem

de mecanismos institucionais capazes de mitigar os riscos inerentes à própria privatização (*ibid.*, pp. 58-59). No entanto, Avant alerta para o facto de que, quanto maior for o grau de especialização técnica e operacional alcançado pela indústria privada, menor será, tendencialmente, a capacidade retida nas forças armadas regulares – sinalizando, assim, uma erosão progressiva da competência pública e, com ela, uma lógica de substituição gradual (*ibid.*, pp. 133-134). No caso dos EUA, em particular, a autora sustenta que a existência da opção privada acaba por desincentivar o investimento, ou a reestruturação interna, das forças armadas face a novos desafios, reforçando ainda que a utilização pontual de EMSP torna a sua reutilização futura mais provável (*ibid.*, p. 127).

Peter W. Singer (Singer, 2008) explora na sua obra de 2008, com particular acuidade, a crescente complexidade da conflitualidade contemporânea, marcada por níveis de intensidade cada vez mais elevados e por uma exigência tecnológica sem precedentes, que obriga os Estados a recorrer a competências especializadas nem sempre disponíveis internamente – sendo, por isso, frequentemente obtidas no setor privado (*ibid.*, p. 61). Para além das vantagens políticas já referidas ao longo deste trabalho, como a possibilidade de negação plausível e a fuga ao escrutínio público, Singer sublinha também que as EMSP surgem como uma alternativa funcional nos casos em que os executivos enfrentam restrições orçamentais ou limitações políticas (*ibid.*, p. 210). A análise do autor converge, assim, com a de Deborah Avant, ao apontar para os efeitos estruturais da privatização da segurança e da defesa, nomeadamente no que respeita à transferência de conhecimento, experiência e recursos humanos para o setor privado, um processo que, a médio e longo prazo, poderá enfraquecer a capacidade pública e reforçar a possibilidade real de uma substituição progressiva das forças armadas estatais (*ibid.*, pp. 213-215).

O dilema funcional das EMSP é, e continuará a ser, marcado uma ambiguidade e incerteza que resiste a uma resposta definitiva e a que este trabalho não procura responder. A privatização de serviços, em qualquer setor, implica, quase inevitavelmente, uma erosão do controlo sobre um dos ativos mais estratégicos, o conhecimento. No domínio da segurança e da defesa, esta realidade torna-se ainda mais sensível: é consensual entre académicos que estas empresas se tornaram peças estruturantes da arquitetura militar moderna, assumindo um papel determinante no preenchimento de lacunas operacionais que, em certos contextos, poderiam comprometer a segurança de uma nação. No entanto, a curto e médio prazo, a sua crescente especialização técnica e o conhecimento acumulado – o melhor ativo que podem deter, muitas vezes já superior ao detido por estruturas militares estaduais –, conferem-lhes um poder

informal significativo. Esse poder, ainda que não institucionalizado, reconfigura a própria lógica de controlo e de soberania sobre o uso da força, obrigando à constante reflexão sobre o equilíbrio entre necessidade funcional e privatização estratégica.

4.1.6. O papel das EMSP na arquitetura de segurança internacional

A investigação desenvolvida ao longo deste trabalho procurou evidenciar, de forma realista e fundamentada, que a integração das EMSP na arquitetura de segurança internacional é, cada vez mais, um dado adquirido. Seja pela crescente dependência dos Estados em contextos de crise e operações externas, seja pela transformação progressiva da própria indústria, assistimos à consolidação de um novo ator na (nova) paisagem global da segurança. O caráter transnacional destas empresas, alicerçado em lógicas de mercado, estruturas flexíveis e presença em múltiplos teatros de operação, torna-as atores globais com peso próprio, que se fortalecem organicamente à medida que mais funções lhes são delegadas³⁶. Um exemplo claro dessa integração é a contratação de EMSP por organizações internacionais como a UE e a NATO, que passaram a recorrer aos seus serviços em diversas missões, tanto civis como militares, no âmbito da gestão de crises e do apoio operacional no terreno.

No contexto da UE, a doutrina relativa à utilização de EMSP tem vindo a evoluir de forma significativa, sobretudo no que respeita ao domínio militar. Numa fase inicial, o recurso ao setor privado era circunscrito a funções de segurança não armada, excluindo explicitamente qualquer envolvimento militar direto (ver *Tabela 3*). Contudo, a partir de 2017, esta orientação foi progressivamente ajustada, passando a permitir, de forma controlada, a contratação de EMSP também em missões militares no quadro da PCSD da UE³⁷, ainda que com uma limitação clara quanto ao uso da força (Bures & Cusumano, 2025, p. 472). No que diz respeito aos critérios de elegibilidade, os documentos oficiais da UE impõem exigências rigorosas às empresas contratadas, nomeadamente a demonstração de experiência comprovada na prestação de serviços semelhantes nos cinco anos anteriores, a posse de licenças válidas para o exercício

³⁶ (...) *A loss of knowledge goes in pair with privatisation and outsourcing and the more complex the know-how involved the more irreversible the loss is likely to be (...) However, the reverse side of that saving is dependence on the private sector providing the knowledge that is consequently lacking (...).* (Leander, 2006, p. 99)

³⁷ Até à data, apenas dois documentos oficiais da UE abordam diretamente a política de subcontratação de EMSP: o *EU Concept for Logistic Support for EU-led Military Operations* – adotado em 2008 e posteriormente atualizado em 2011 e 2018 – e o *EU Concept for Contractor Logistic Support for EU-led Military Operations*, aprovado em 2014.

de atividades de segurança armada tanto no Estado de origem como Estado territorial, bem como o cumprimento integral dos requisitos técnicos e operacionais definidos no âmbito contratual. Exige-se ainda que as EMSP verifiquem o histórico dos seus funcionários, incluindo antecedentes criminais, como medida adicional de controle e mitigação de riscos.

Funções inerentemente governamentais que nunca podem ser subcontratadas
Participação direta em hostilidades.
Declaração de guerra e/ou operações de combate.
Captura de prisioneiros.
Elaboração de leis.
Espionagem, recolha de informações e transferência de conhecimento com os militares.
Aplicação de segurança e policiamento.
Utilização de, e outras atividades relacionadas com, armas de destruição maciça e poderes policiais, especialmente o poder de detenção ou prisão, incluindo a interrogação de detidos.
Situações operacionais típicas em que o apoio contratual (subcontratação) é geralmente considerado pela EU
A capacidade militar necessária não foi disponibilizada para uma operação.
A capacidade militar não está disponível em número suficiente para sustentar as operações.
A utilização de contratados locais apoia o Conceito de Cooperação Civil-Militar (CIMIC) e os Planos de Apoio CIMIC acordados.
A utilização de contratados para certas funções, e em determinados momentos, é mais económica.
As competências especializadas não estão disponíveis através de fontes militares; É necessário reduzir a pegada logística militar; Existe uma necessidade operacional de continuidade e experiência que não pode ser assegurada com recurso a pessoal militar em regime de rotatividade.
O uso de capacidade militar não é permitido ou está restringido por políticas do Estado anfitrião.

Tabela 3 Visão geral das linhas de subcontratação na doutrina da UE. **Fonte:** elaboração do autor com base no artigo de Bures e Cusumano (Bures & Cusumano, 2025, p. 472)

Um exemplo paradigmático da utilização sistemática de serviços privados de segurança por parte da UE é oferecido pelo SEAE, que recorre regularmente a EMSP para assegurar a proteção de embaixadas da UE, de representantes especiais e de equipas envolvidas em missões de observação eleitoral. O SEAE é, de facto, um dos principais clientes deste tipo de empresas à escala global, com contratos de elevado valor financeiro. Entre os casos mais relevantes encontra-se o contrato celebrado com a Page Protective Services no Afeganistão, em 2013, no montante de 55 milhões de euros, bem como dois contratos no valor total de 28 milhões de euros com a Argus Security Projects, relativos a operações de segurança no Iémen e na Arábia Saudita (*ibid.*, pp. 473-474). Com o objetivo de agilizar os procedimentos de contratação, o SEAE pré-selecionou um conjunto de empresas – entre as quais a própria Argus, a Page Group, a Geos, a GardaWorld e a G4S – que podem ser mobilizadas através de um processo simplificado, com uma duração estimada de apenas duas semanas, o que comprova a importância da subcontratação deste tipo de atividades.

As missões conduzidas no âmbito da PCSD constituem outro exemplo particularmente elucidativo do recurso recorrente às EMSP. A tipologia de serviços contratados varia consoante o contexto operacional e os objetivos específicos de cada missão, sendo que, no caso das operações militares, as EMSP são frequentemente incumbidas de tarefas como a gestão de infraestruturas, fornecimento de refeições (*catering*), limpeza, suporte informático e apoio médico. Já nas missões civis e, ainda que muitas vezes operando em paralelo com componentes militares, os serviços de segurança armada assumem uma preponderância acrescida. Entre as missões mais notórias que recorreram a este tipo de subcontratação contam-se cinco operações da PCSD: a EUPOL COPPS, nos Territórios Palestínianos; a EUPOL no Afeganistão; a EULEX no Kosovo; a EUMM na Geórgia; e, de forma particularmente controversa, a EUBAM Líbia. Esta última missão envolveu a participação das empresas GardaWorld e Argus, tendo sido marcada por incidentes graves, incluindo o desaparecimento de uma quantidade significativa de armamento. A gravidade da situação levou à abertura de uma investigação por parte do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), por alegada utilização indevida de fundos da UE. Tal ocorrência, contudo, não impediu a celebração de um novo contrato com a empresa GardaWorld em 2023 (*ibid.*, pp. 476-477).

Já no caso da NATO, enquanto aliança militar intergovernamental cujas capacidades operacionais assentam, primariamente, nos recursos providos pelos seus Estados-membros, a subcontratação de capacidades logísticas tem sido uma constante. Estima-se que, direta ou indiretamente, cerca de 90% da sua capacidade logística tenha sido subcontratada (Cusumano

& Bures, 2021, p. 159). Ainda que a organização mantenha uma posição relativamente neutra quanto à definição de políticas próprias em matéria de contratação de EMSP, delegando essa responsabilidade nos Estados-membros, tem demonstrado vontade crescente em assegurar que os processos de contratação decorrem de forma mais transparente, coordenada e eficaz. Um exemplo disso é a inclusão, no seu Manual de Logística publicado em 2012, de um capítulo inteiramente dedicado à gestão de contratados (Defence Policy and Planning Division, 2012). No Capítulo XV do referido documento, a NATO define os contratados (*contractors*) como elementos-chave do esforço logístico aliado³⁸, contemplando um leque alargado de funções que tipicamente se encontram associadas às EMSP, como a manutenção de equipamentos de comunicação e armamento, o transporte estratégico, o reabastecimento aéreo, os serviços de apoio médico e as funções de segurança. A própria organização tem vindo a estabelecer relações contratuais diretas com EMSP, através de entidades como o Comando Aliado das Operações (ACO) e da NATO Support and Procurement Agency (NSPA), que passaram a celebrar contratos específicos para serviços de segurança prestados por estas empresas.

Um exemplo particularmente ilustrativo da centralidade das EMSP no contexto da Aliança Atlântica foi a missão intitulada International Security Assistance Force (ISAF), no Afeganistão, que, ao longo de doze anos, exigiu o destacamento de cerca de 130.000 militares. A complexidade operacional da missão implicava um esforço coordenado por parte dos Estados-membros, obrigando ao emprego de recursos humanos e materiais significativos. Contudo, a relutância persistente de vários aliados em mobilizar efetivos para os teatros de operações mais perigosos levou, de forma quase inevitável, à ampla utilização de EMSP. Embora a maioria das contratações tenha ocorrido de forma descentralizada, diretamente pelos Estados-membros – com os EUA e o Reino Unido a desempenharem um papel de relevo, como detalhado anteriormente –, a própria NATO celebrou contratos com empresas privadas para assegurar funções operacionais críticas (ver *Figura 16*). Entre os serviços contratados destacam-se a construção e manutenção de infraestruturas, o transporte estratégico, as comunicações via satélite, a deteção e remoção de engenhos explosivos, o apoio às forças aliadas locais e a proteção de comboios logísticos que circulavam entre o Paquistão e a capital afegã, Cabul (Cusumano & Bures, 2021, pp. 172-173).

³⁸ “(...) *There were several nations who routinely developed a concept of support that was heavily based on contracted capabilities. Contracted support solutions for operations have now become routine within NATO (...)*”. (Defence Policy and Planning Division, 2012, p. 157)

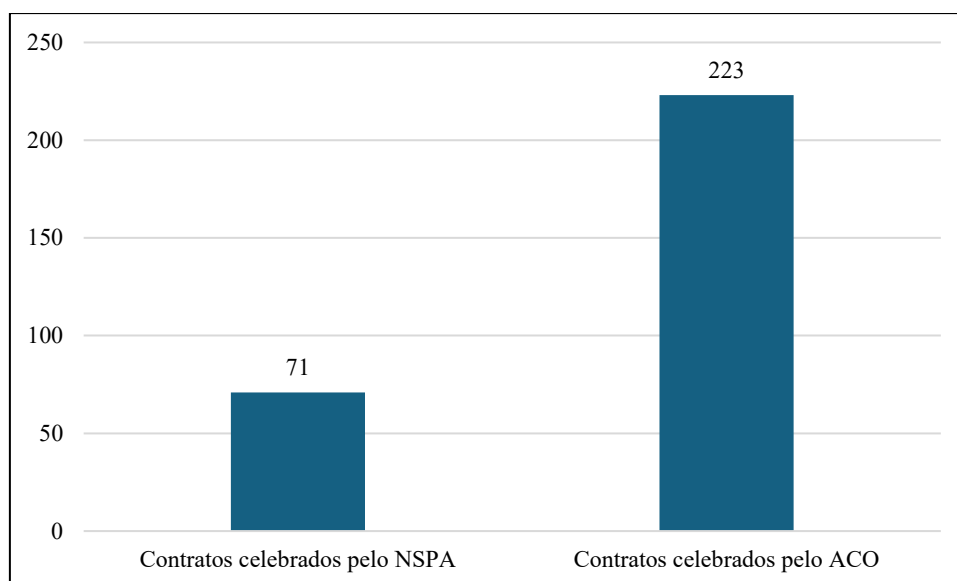


Figura 16 Contratos celebrados pela NATO diretamente com privados no contexto da ISAF, em 2012, em milhões de dólares. **Fonte:** Elaboração do autor com dados da NATO International Board of Auditors (Cusumano & Bures, 2021, p. 173)

Os exemplos da UE e da NATO demonstram, de forma inequívoca, como as EMSP passaram a integrar, de forma estrutural e permanente, a arquitetura de segurança internacional contemporânea – muitas vezes com recursos, alcance e capacidade operacional comparáveis aos de forças armadas convencionais³⁹. O seu papel tem vindo a consolidar-se progressivamente, tanto no apoio direto a operações militares como na prestação de serviços considerados essenciais em múltiplos contextos operacionais, tornando-os, na prática, agentes ativos nas estratégias de segurança dos Estados e das principais organizações multilaterais. Retomando a imagem da “Ponta da Lança”, usada por Singer, importa recordar que, ainda que muitas vezes sejam contratadas para colmatar lacunas de recursos ou para assumir funções secundárias, a concretização prática dos contratos – frequentemente realizada no terreno, em ambientes instáveis e junto de forças militares – coloca inevitavelmente estes agentes numa posição de proximidade e potencial envolvimento direto na conflitualidade em curso.

³⁹ Tome-se como exemplo a EMSP G4S (Group 4 Securicor), uma das maiores empresas de segurança privadas do mundo, com um efetivo superior a 800.000 funcionários, “(...) G4S, the largest private security company in terms of number of personnel, would have been NATO’s second largest army in terms of employees if it had been a NATO member country rather than a private company (...)”. (Yüksel, 2023, p. 8)

4.2. Necessidade operacional e os limites do DIH: dilemas normativos persistentes

4.2.1. A impunidade como subproduto da privatização da segurança

Chegados a este ponto da investigação, impõe-se um exercício de reflexão crítica sobre os riscos atuais e implicações futuras da utilização das EMSP, especialmente à luz das normas do DIH. A subcontratação de funções tradicionalmente associadas ao núcleo duro da soberania estadual não é isenta de consequências – antes pelo contrário, levanta dilemas profundos sobre questões como a responsabilidade, o controlo e a legitimidade. Em particular, torna-se urgente analisar de que forma estas práticas podem fragilizar o poder do Estado, comprometer o cumprimento do DI e gerar assimetrias graves em contextos já de si marcados pela instabilidade. Contudo, esta análise deve também reconhecer, com realismo e lucidez, que as EMSP fazem hoje parte integrante da arquitetura da segurança internacional. O seu papel dificilmente poderá ser revertido, razão pela qual a necessidade de regulação eficaz, coerente e exequível se assume como uma prioridade incontornável da agenda global.

As tensões jurídicas, as lacunas normativas e os desafios que a atividade das EMSP coloca ao DIH, já analisados em diferentes momentos desta investigação, revelam-se persistentes e complexos, projetando uma miríade de dilemas que permanecem por resolver. A diversidade de atores envolvidos – relembrando os conceitos de Estado contratante, Estado de origem, Estado territorial e, por vezes, até um Estado terceiro – acentua a dificuldade em atribuir responsabilidades claras, contribuindo para uma crescente fragmentação do quadro jurídico aplicável. Acresce a constante evolução destas empresas, quer em termos tecnológicos, quer na expansão dos serviços que disponibilizam, fatores que desafiam continuamente os instrumentos jurídicos existentes, desenhados para uma realidade securitária já ultrapassada.

Situações como as descritas ao longo desta investigação – em particular os incidentes ocorridos na prisão de Abu Ghraib, no Iraque – ilustram de forma evidente a dificuldade em responsabilizar juridicamente e criminalmente os funcionários das EMSP, mesmo perante condutas que configuram graves violações do DIH e do DIDH. No caso concreto, funcionários das empresas CACI International Inc. e Titan Corp. estiveram implicados em atos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes contra prisioneiros iraquianos (Soussi, 2024) sem que, até hoje, tenham sido plenamente responsabilizados. Enquanto os oficiais militares norte-americanos foram julgados por tribunais militares e condenados às respetivas penas de prisão, nenhum dos funcionários das duas EMSP implicadas foi devidamente responsabilizado, tendo

sido necessários mais de vinte anos e cerca de vinte tentativas de impugnação por parte da defesa da CACI até que alguma justiça começasse, finalmente, a ser feita⁴⁰.

Este foi um caso particularmente relevante, pois evidenciou que, embora o DIH e o Direito Penal Internacional prevejam a responsabilização individual por crimes graves internacionais – recordando, a este propósito, os quatro crimes internacionais *core* da competência do TPI: o crime de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e o crime de agressão, tipificados no Estatuto de Roma –, os mecanismos de aplicação, tanto a nível nacional como internacional, revelam-se, na prática, frágeis ou ineficazes quando aplicados a funcionários de EMSP. Tal ineficácia resulta, em grande medida, da conjugação de três fatores críticos: a escassa vontade política dos Estados, a dependência operacional face aos serviços prestados por estas empresas, e a ausência, ou insuficiência, de estruturas jurídicas apropriadas que assegurem uma responsabilização efetiva (Lehnardt, 2008, pp. 1016-1019).

É, em teoria, possível responsabilizar criminalmente as EMSP e os seus funcionários por crimes internacionais, desde que exista um fórum competente para apreciar e julgar os factos em causa. O TPI constitui-se como o fórum permanente previsto para julgar e responsabilizar individualmente autores de crimes internacionais *core*, no entanto, o seu funcionamento rege-se pelo princípio da complementaridade, o que significa que apenas intervém quando os tribunais nacionais não estão dispostos ou são incapazes de agir. Acresce que o TPI apenas admite casos que ultrapassem o limiar da “gravidade suficiente”, tal como previsto no artigo 17.º do Estatuto de Roma, o que torna a admissibilidade de processos contra funcionários de EMSP particularmente complexa. Na prática, a responsabilização criminal destes agentes tende, assim, a recair sobre os sistemas de justiça penal domésticos, cuja eficácia e imparcialidade podem variar consideravelmente⁴¹.

A verdade é que, se a aplicação efetiva do DI – e, de forma ainda mais evidente, do DIH – constitui, por si só, uma das fragilidades estruturais deste corpo normativo, em grande medida

⁴⁰ Apenas em 2024, um júri do Tribunal Federal do Estado da Virgínia dos EUA considerou os funcionários da CACI legalmente responsáveis pela participação em atos de tortura e tratamento desumano contra três cidadãos iraquianos detidos na prisão de Abu Ghraib, mais de duas décadas após os acontecimentos. Ainda assim, a defesa da CACI continua a recorrer da decisão, procurando reverter o desfecho do processo. *Vide* caso Al Shimari, et al. V. CACI. Mais detalhes no sítio oficial do Center for Constitutional Rights. Acedido a 12 de Outubro, 2025. Em <https://ccrjustice.org/AlShimari>.

⁴¹ Para além dos Estados frágeis, onde muitas vezes as EMSP desenvolvem as suas atividades, a sobreposição de sujeitos de direito internacional potencialmente envolvidos na contratação e utilização de EMSP – nomeadamente o Estado contratante, o Estado de origem, o Estado territorial e, em certos casos, até um Estado terceiro – torna a aplicação do princípio *aut dedere aut judicare* particularmente complexa e, por vezes, de difícil concretização (Lehnardt, 2008, p. 1031).

devido à já referida natureza jurídica horizontal e ao modelo de aplicação descentralizada que favorecem a ausência de mecanismos adjudicatórios eficazes, a dificuldade torna-se ainda mais acentuada quando se trata de aplicá-lo a atores não tradicionais, como as EMSP. Os instrumentos existentes não foram concebidos para lidar com estas entidades e os seus funcionários. Na prática, mesmo nos casos em que a aplicabilidade do DIH parece relativamente clara, os funcionários das EMSP revelam-se, com frequência, insuficientemente informados sobre o quadro normativo aplicável, atuando sob fraca supervisão. Quando ocorrem violações, a responsabilização individual é, por isso, sistematicamente dificultada, seja por entraves de natureza legal, seja, como já referido, pela persistente ausência de vontade política para enfrentar estas situações de forma efetiva (Sassòli, 2019, p. 552).

Como refere Sassòli, ainda que as EMSP não operem num completo vácuo jurídico, a verdade é que atuam num ambiente legal extremamente fragmentado, composto por um conjunto heterogêneo de normas dirigidas a múltiplos atores, que não foram originalmente concebidas para estas empresas, mas que, ainda assim, acabam por lhes ser normalmente aplicáveis. Deste modo, embora existam várias situações que justificam a aplicação do DIH às EMSP, essa aplicação deve ser analisada caso a caso, sendo, não raras vezes, envolta em controvérsias quanto à sua pertinência e adequação.(*ibid.*, 549).

4.2.2. O estatuto jurídico ambíguo dos funcionários das EMSP

O DIH, enquanto pilar normativo essencial do Direito Internacional Público e garante da ordem jurídica internacional em contexto de conflito armado, depara-se, desde logo, com uma dificuldade estrutural: a definição clara e inequívoca do estatuto jurídico dos funcionários das EMSP. Esta ambiguidade torna-se particularmente crítica quando se observa a proximidade operacional destes agentes às hostilidades e a fluidez com que, em determinados contextos, podem transitar entre o estatuto de civil e o de combatente. Esta oscilação, por vezes sistemática, coloca em causa a aplicabilidade das normas fundamentais do DIH, nomeadamente o princípio da distinção e as garantias associadas ao estatuto de “combatente legítimo” e ao uso legítimo da força.

Existem, pois, para efeitos da nossa análise, dois ângulos imediatamente evidentes nos quais se manifesta a incapacidade de definir de forma clara e inequívoca o estatuto jurídico dos funcionários das EMSP: por um lado, a perspectiva dos próprios funcionários enquanto seres

humanos, cujos direitos fundamentais devem permanecer, em todas as circunstâncias, plenamente salvaguardados; por outro, a necessidade de garantir mecanismos eficazes de monitorização, fiscalização e responsabilização da conduta por eles adotada no exercício das suas funções em contexto de conflito armado, de acordo com o DIH.

Do ponto de vista do recrutamento e da contratação de agentes privados, são frequentes – e devidamente documentadas, inclusive pelo Grupo de Trabalho da ONU sobre a utilização de mercenários – as situações em que essa contratação ocorre em países marcados por fragilidades socioeconómicas, onde a promessa de salários fáceis mas apelativos surge, muitas vezes, como a única alternativa disponível para os indivíduos recrutados. Esta é, de resto, uma realidade associada à prática da subcontratação em cascata – observada quando as EMSP operam através de subsidiárias estabelecidas em múltiplos países, sob diferentes regimes jurídicos – nomeadamente em Estados da América do Sul (ver *Figura 18* nos anexos onde se exemplifica o esquema de contratação levada a cabo para as guerras do Afeganistão e do Iraque) e noutras regiões em desenvolvimento. Durante as guerras do Afeganistão e do Iraque, EMSP contratadas pelo DoD recorreram a autênticas estruturas de tipo *matrioska* empresarial para recrutar agentes em países como as Honduras, o Equador, o Peru ou o Chile, muitas vezes sem que estes compreendessem, de forma clara, o contexto em que seriam colocados, por vezes diretamente na linha da frente dos combates (Lourenço, 2023, pp. 9-12). Para além da precariedade contratual e dos riscos a que são expostos, que colocam em causa a sua própria segurança e sobrevivência, frequentemente de forma involuntária, estes indivíduos ficam também desprotegidos dos direitos e garantias previstos no DIH, caso participem, se participarem ou enquanto participarem diretamente nas hostilidades.

Por outro lado, a ausência de uma definição clara e perene do estatuto jurídico das EMSP e dos seus funcionários reduz significativamente a possibilidade de estabelecer mecanismos eficazes de monitorização, fiscalização e responsabilização da conduta por eles adotada no exercício das suas funções em contexto de conflito armado. Singer já havia identificado esta lacuna em 2005, ao afirmar que, embora estas empresas e os seus funcionários fossem, já à data, partes integrantes de muitas operações militares, tendiam a camuflar-se nas fissuras do quadro jurídico existente, que tradicionalmente distingue, de forma rígida, os civis dos combatentes legítimos. (Singer, 2005, p. 126). Melzer, por exemplo, aborda o princípio da distinção no que respeita ao período temporal da potencial participação direta nas hostilidades destes agentes,

introduzindo o conceito de *revolving door*⁴², mas parece fazê-lo partindo do pressuposto de que o envolvimento nos combates ocorre de forma espontânea e desorganizada, o que, como se tem visto, está longe de corresponder à realidade da atuação contemporânea das EMSP (Melzer, 2009, pp. 70-71).

A questão do estatuto jurídico ambíguo dos funcionários das EMSP, amplamente desenvolvida ao longo desta investigação, evidencia, de forma particularmente clara, que o atual arcabouço normativo do DIH se revela “curto” para responder às exigências crescentes de um panorama securitário em profunda e constante transformação – marcado não apenas pela sofisticação tecnológica e operativa da indústria privada de segurança, mas também pela natureza híbrida, fluida e fragmentada dos conflitos armados contemporâneos.

De forma muito pragmática, e considerando que, na esmagadora maioria dos casos, estes agentes não são, nem *de jure* nem *de facto*, parte integrante das forças armadas regulares de uma das partes em conflito, a interpretação mais amplamente aceite é a de que os funcionários das EMSP devem ser considerados civis. Tal entendimento implica que, não sendo combatentes, não lhes assiste o direito de participar diretamente nas hostilidades e que, ao fazê-lo, perdem temporariamente as proteções conferidas aos civis pelo DIH. A controvérsia reside precisamente na dificuldade em definir, de forma clara e operacional, o que constitui efetivamente participação direta nas hostilidades – sobretudo quando se observa, como demonstrado ao longo deste estudo, que as atividades desempenhadas por estes agentes ocorrem, frequentemente, em cenários de elevada instabilidade e onde a linha entre o mero apoio logístico e envolvimento direto é extremamente ténue (Sassòli, 2019, pp. 550-551). Mesmo os instrumentos interpretativos destinados a clarificar e operacionalizar os princípios fundamentais do DIH revelam, não raras vezes, dificuldades em acompanhar o ritmo da evolução do contexto operacional e em oferecer respostas jurídicas suficientemente robustas e adaptadas às realidades do terreno⁴³.

⁴² O conceito de *revolving door* refere-se à dinâmica através da qual um civil perde, temporariamente, o seu estatuto e as respetivas proteções previstas pelo DIH, sempre que participa diretamente nas hostilidades, readquirindo-as assim que essa participação cessa. Esta lógica aplica-se, em particular, ao momento e à duração de um ataque direto, ocorrendo em paralelo com a atuação efetiva do indivíduo no seio do conflito.

⁴³ O estudo interpretativo do CICV enumera um grande número de atividades desenvolvidas muitas vezes pelas EMSP como não configurando Participação Direta nas Hostilidades, não respondendo, contudo, de forma clara à fluidez com que estes agentes podem, em determinados momentos, ver-se envolvidos nos combates. “(...) *Individuals who continuously accompany or support an organized armed group, but whose function does not involve direct participation in hostilities, are not members of that group within the meaning of IHL (...)*” (Melzer, 2009, p. 34)

4.2.3. Dilemas jurídicos em cascata

Aquilo que se foi tornando evidente ao longo desta investigação é que, à medida que se introduzem novos elementos na análise – sejam eles relativos à contratação, à utilização ou aos diversos contextos de atuação das EMSP –, abrem-se novos parêntesis jurídicos, que expõem zonas cinzentas e fragilidades estruturais do quadro normativo vigente. Se é certo que, com exceção de determinadas funções e atividades mais sensíveis, o DIH não proíbe, em momento algum, o recurso a EMSP por parte dos Estados em contextos de conflito armado – o verdadeiro desafio jurídico reside, do ponto de vista do DIH, na difícil delimitação entre o exercício da legítima defesa, própria ou de terceiros, e a definição juridicamente rigorosa do estatuto destes agentes e da sua eventual participação direta nas hostilidades (Sassòli, 2019, pp. 542-543). Como analisado, mesmo atividades que, à partida, configuram um mero apoio logístico ou operacional secundário podem, em cenários de conflito armado marcados pela imprevisibilidade e volatilidade, evoluir rapidamente para situações que alteram a leitura jurídica inicial. Trata-se, pois, de um campo em que os dilemas e desafios legais se desdobram de forma sequencial, em cascata, à medida que se vai cruzando a realidade operacional com os limites do normativo aplicável.

Exemplo disso mesmo e outro dilema jurídico evidente perante a presença de EMSP em cenários de conflito armado, no que ao princípio da distinção diz respeito, prende-se com a noção de “escudo humano” e com a correspondente proibição e criminalização da sua utilização. Mais do que um conceito jurídico estrito, trata-se de uma expressão política e militar, que designa a presença física de civis em torno ou no interior de objetivos militares, com o propósito principal de dissuadir o inimigo de realizar um ataque (Doswald-Beck & Henckaerts, 2009, pp. 339-340). O mesmo raciocínio aplica-se quando uma das partes decide posicionar os seus ativos militares na proximidade de populações civis, precisamente para induzir o adversário ao receio de violar os princípios da distinção e da precaução (*ibid.*, p. 70). Perante a dificuldade inerente em determinar se alguém atua como escudo humano de forma voluntária ou involuntária, o DIH estabelece, naturalmente, a proteção de todos os civis contra ataques, quando se encontram na linha da frente das hostilidades. Se partirmos da premissa já estabelecida pela nossa investigação, de que os contratados das EMSP são, por defeito, civis – ainda que desempenhem uma vasta gama de funções em zonas de combate, frequentemente em tarefas de retaguarda e afastadas da Ponta da Lança de Singer –, torna-se evidente o risco de diluição dos princípios fundamentais do DIH. Acresce a possibilidade de se recorrer a um uso

dual destes agentes: combatentes com participação direta nas hostilidades num determinado turno e, durante os períodos de descanso, civis protegidos pelas garantias inerentes a esse estatuto. Esta ambiguidade compromete, uma vez mais, a clareza normativa e fragiliza a arquitetura jurídica que sustenta a proteção de civis em contexto de conflito armado.

4.2.4. Conclusões e perspectivas futuras

A nossa investigação procurou evidenciar – ainda que de forma limitada e restrita à ótica do DIH e à presença de EMSP e dos seus funcionários em cenários de conflito armado – um conjunto de desafios jurídicos cuja complexidade e profundidade ilustram bem a dimensão do desafio que se nos apresenta. Simultaneamente, foi possível afastar quaisquer dúvidas quanto à continuidade destes atores no sistema internacional contemporâneo, bem como à importância crescente – e potencialmente necessária, no nosso entender – que assumem na arquitetura da nova ordem mundial e de um cenário securitário em plena reconfiguração.

O ambiente e o contexto que possibilitaram a reemergência das EMSP, tal como analisado ao longo desta investigação, especialmente no epílogo da Guerra Fria e impulsionado pelos acontecimentos que marcaram o virar do milénio e o início da Guerra ao Terror protagonizada pela administração Bush, não desapareceram; antes pelo contrário, foram intensificados. As primeiras décadas do século XXI trouxeram consigo a ascensão de Xi Jinping ao poder na República Popular da China, acompanhado de uma visão mais assertiva e determinada em reposicionar o país no centro da ordem mundial, findando de vez qualquer noção de unipolaridade no sistema internacional. Trouxeram também o ressurgimento de uma lógica imperialista por parte da Federação Russa, fazendo regressar a guerra ao continente europeu, adormecida há mais de sete décadas. O Médio Oriente, por seu turno, voltou a ser palco de instabilidade, marcado por uma nova reconfiguração geopolítica e pela intensificação da competição entre diversos atores regionais – reflexo de um sistema internacional em plena mutação.

Simultaneamente, muitos países ocidentais enfrentam hoje uma preocupante erosão da sua coesão social, alimentada por discursos extremistas que ameaçam desestabilizar a ordem interna de algumas das sociedades mais desenvolvidas do mundo, fragilizando os alicerces da democracia, dos ideais liberais e, em consequência, de uma ordem internacional baseada em regras. A par disso, assiste-se a uma crescente desconfiança em relação à classe política e às

instituições públicas, alimentando um sentimento generalizado de ceticismo quanto à capacidade efetiva dos Estados para assegurar os seus objetivos permanentes e fundamentais – a segurança, o desenvolvimento e o bem-estar das populações –, bem como quanto à preservação do sentido de civilidade e de responsabilidade partilhada sobre aquilo que é comum e que a todos diz respeito, especialmente no que à nossa segurança e defesa diz respeito. É neste contexto que importa reconhecer, com realismo, a relevância crescente das EMSP enquanto atores complementares – e, por vezes, substitutivos – na provisão de segurança e defesa. A sua natureza privada, orientada ao lucro e, por isso mesmo, muitas vezes associada a uma maior capacidade de resposta e eficiência operacional, torna-as, no nosso entender, uma alternativa funcional cada vez mais válida em cenários marcados por falências estaduais ou por limitações estruturais profundas.

Reconhecemos, no entanto, os desafios inerentes à indústria da violência privada e todos os riscos associados à subcontratação de atividades que, pela sua natureza, não podem – nem devem – configurar uma prática recorrente sem a devida definição de parâmetros mínimos, mas seguros, que assegurem que a atuação destas empresas decorre segundo níveis satisfatórios de regulação – através do controlo e da responsabilização, especialmente em contextos sensíveis como os conflitos armados. A abordagem mais comumente aceite na literatura – centrada na análise casuística à luz do DIH, nomeadamente sobre a determinação da participação direta nas hostilidades, partindo do pressuposto de que os funcionários das EMSP são civis – tende a dificultar a responsabilização efetiva de condutas que se desviam das normas do DIH. Simultaneamente, a natureza do DI enquanto sistema jurídico predominantemente horizontal, de aplicação descentralizada e sem mecanismos eficazes de fiscalização e execução, aliada à dispersão normativa aplicável às EMSP, não deve, nem pode, servir para desvalorizar o conteúdo jurídico das normas, nem comprometer a sua eficácia⁴⁴. Muito menos deve esvaziar a finalidade humanitária do DIH, que deve prevalecer, com força vinculativa, em todos os momentos.

Perante este dédalo jurídico, a adoção de uma convenção internacional de natureza vinculativa e com âmbito abrangente permanece, à luz do DI, como o instrumento mais robusto e eficaz para garantir a regulação, legitimação e responsabilização jurídica tanto das EMSP

⁴⁴ “(...) Uma norma jurídica não perde a sua natureza vinculativa, como fonte de direitos e deveres, em virtude da sua violação e/ou da insuficiência dos mecanismos institucionais de garantia de efetividade. (...) A reputação do Direito Internacional como direito imperfeito (*ius imperfectum*, por referência à distinção com fundamento do direito romano entre *leges perfectae* e *leges imperfectae* (...) reproduz uma espécie de “mito normativo” que nos separa da verdadeira natureza do Direito Internacional Público como espaço de juridicidade. (...)” (Duarte, 2020, p. 87)

como dos Estados que recorrem aos seus serviços. No entanto, a concretização de tal instrumento tem esbarrado, de forma reiterada, na ausência de consenso político entre os principais atores da comunidade internacional. Esta resistência prende-se, em larga medida, com a escassa vontade política de Estados com maior proximidade às EMSP, em reforçar os mecanismos de escrutínio e de transparência sobre práticas que, em diversos contextos, têm permitido aos seus decisores atuar à margem da opinião pública e das obrigações normativas, internas e internacionais, que de outro modo seriam vinculativas. Perante este bloqueio, subsistem instrumentos como o Documento de Montreux e o Código de Conduta Internacional, que representam esforços relevantes de regulação multinível e que colhem maior aceitação pelos mesmos Estados que não veem a criação de uma convenção internacional com bons olhos. Apesar de não vinculativos, estes instrumentos procuram trazer novas lentes na consulta dos princípios fundamentais do DIH e promover padrões mínimos de conduta num cenário em que a arquitetura normativa ainda não está preparada para enfrentar, plenamente, os desafios colocados por estes novos atores.

Aos fatores endógenos da própria indústria da violência privada – como a opacidade contratual, a diversidade de modelos operacionais ou a heterogeneidade normativa dos contextos em que atuam –, somam-se fatores exógenos, igualmente desestabilizadores. O DI, enquanto quadro normativo fundamental para a convivência pacífica entre Estados e para a proteção da dignidade humana, continua a ser reiteradamente desafiado e descredibilizado por certos Estados e líderes mundiais⁴⁵. A violação sistemática dos seus princípios, muitas vezes sem a correspondente responsabilização política, diplomática ou jurídica, fragiliza ainda mais a sua autoridade, mina a confiança nas instituições multilaterais e contribui para um ambiente permissivo, onde a externalização descontrolada da violência através de atores privados se torna não só possível, mas politicamente conveniente.

É neste cenário de fragmentação civilizacional que as EMSP continuam a encontrar espaço para se reinventar e consolidar, podendo, se houver vontade política para lhes garantir um enquadramento jurídico e institucional claro, afirmar-se como instrumentos relevantes para responder aos desafios desta nova era.

⁴⁵ Verificam-se inúmeros exemplos contemporâneos de violações reiteradas dos princípios fundamentais do DI, entre os quais se destacam as ações da República Popular da China no Mar do Sul da China, a invasão da Ucrânia pela Federação Russa, bem como a atuação do Estado de Israel no contexto do conflito na Faixa de Gaza.

CONCLUSÃO

O objetivo desta dissertação foi determinar, em primeiro lugar, a eficácia do DIH na regulação das EMSP e das suas atividades, sobretudo no contexto dos conflitos armados. Procurou-se igualmente compreender de que forma a atuação destas empresas se articula com esse corpo normativo, avaliando se este se revela suficiente e analisando alternativas suscetíveis de criar ou reforçar instrumentos de efetiva regulação, monitorização e responsabilização destes agentes e das atividades que desenvolvem. Pretendeu-se, ainda, compreender qual o papel funcional que as EMSP desempenham, e poderão continuar a desempenhar, na arquitetura de segurança internacional da nova ordem mundial. A análise realizada permite concluir, desde logo, que, embora existam múltiplas situações que justificam a aplicação do DIH às EMSP, essa aplicação deve ser apreciada caso a caso, atendendo, nomeadamente, à eventual participação direta nas hostilidades, a qual deve ser aferida à luz dos três critérios orientadores que a definem: o limiar do dano, a causalidade direta e o nexo de beligerância.

Para alcançar as conclusões apresentadas foi necessária uma investigação detalhada – tanto sob a perspetiva quantitativa como qualitativa, e igualmente na sua dimensão temporal – acerca do fenómeno da privatização da violência, do papel crescente que esta indústria assume no desenho da nova arquitetura de segurança internacional e dos desafios jurídicos que daí decorrem. Essa análise estruturou-se em quatro grandes áreas.

A primeira parte procurou contextualizar o universo das EMSP, oferecendo uma leitura histórica da reemergência do fenómeno e enquadrando-o no espaço e no tempo. Procedeu-se, de igual modo, à caracterização das EMSP e da própria indústria contemporânea, analisando-se os serviços e atividades que desempenham, as tendências globais mais recentes relativas à sua utilização e a evolução contínua que apresentam, especialmente à luz dos avanços tecnológicos. Estes elementos foram articulados com as lógicas que podem facilitar e incentivar o seu recurso por parte dos Estados.

As segunda e terceira partes debruçaram-se sobre as iniciativas internacionais de regulação da indústria e sobre a forma como as EMSP e os seus funcionários encontram, no DIH, elementos que regem a sua atividade e conduta. Por fim, a última parte destacou as transformações geoestratégicas e os novos imperativos de segurança internacional do século XXI, particularmente num contexto de instabilidade e de conflitualidade renovada, em que o reforço dos esforços de defesa por parte dos Estados coloca as EMSP como elementos

complementares desses esforços, salientando-se, todavia, os dilemas normativos que persistem e continuam por resolver.

O final do século XX e o início do século XXI constituíram o espaço temporal decisivo para a reemergência e consolidação da indústria da violência privada. O fim da Guerra Fria, a revolução nos assuntos militares e, mais tarde, os atentados terroristas de 11 de setembro em território norte-americano marcaram o início de uma nova era de ameaças transnacionais, na qual a conflitualidade se apresentou profundamente transformada: mais assimétrica, mais tecnológica e, simultaneamente, mais perigosa e difícil de circunscrever no tempo. Foi precisamente nesse contexto – como demonstrado na análise dos casos das guerras do Afeganistão e do Iraque – que a indústria militar e de segurança privada se tornou especialmente apelativa para os decisores políticos. Estes passaram a encarar as EMSP não apenas como alternativas viáveis, mas como soluções desejáveis, capazes de aumentar as capacidades operacionais imediatas, colmatar lacunas das forças armadas e, em muitos casos, evitar o regresso ao serviço militar obrigatório.

A evolução das EMSP e da própria indústria, marcada pela disponibilização gradual de maior potencial militar, pela diversificação de serviços e por uma crescente eficácia e prontidão operacional – alavancadas pela inovação tecnológica e pela aquisição de conhecimento cada vez mais especializado –, consolidou, de forma definitiva, a tendência de recurso a estas empresas. Como identificado ao longo desta investigação, com base em dados quantitativos credíveis, nomeadamente provenientes de relatórios oficiais DoD, tornou-se evidente a dependência estrutural dos EUA, país ao qual dedicámos especial atenção nesta análise, relativamente à subcontratação de entidades privadas para assegurar a operacionalidade e a eficiência do seu aparato militar.

Contudo, este novo paradigma esteve, desde cedo, associado a uma crescente preocupação com a subcontratação, tanto horizontal como vertical, de serviços e atividades tradicionalmente reconhecidos como da exclusiva responsabilidade dos Estados. Por um lado, a conduta destas empresas e dos seus funcionários nos primeiros grandes palcos bélicos em que participaram no século XXI – com destaque para os casos de abusos e violações do DIH e do DIDH na prisão de Abu Ghraib e no incidente da Praça Nisour, no Iraque – evidenciou os riscos de confiar a agentes privados a condução da violência em cenários internacionais. Por outro lado, consolidou-se a perceção de que esta subcontratação levantava sérias preocupações teleológicas e éticas, acompanhadas por um conjunto crescente de desafios jurídicos que se

foram adensando à medida que se expandia a consciência sobre a evolução e o papel desta indústria.

Foram precisamente essas preocupações que impulsionaram o surgimento de uma vasta literatura dedicada ao tema, particularmente centrada em compreender o fenómeno e em enquadrá-lo no quadro normativo existente, procurando simultaneamente perceber de que forma os serviços prestados e os funcionários das EMSP poderiam ser classificados em função da sua natureza e da proximidade ou influência direta no decurso das hostilidades. Neste contexto, conferimos especial relevo, ao longo da nossa investigação, aos escritos de Peter W. Singer. Politólogo norte-americano e académico de RI, Singer é, muito provavelmente, uma das referências mais relevantes no esforço documental inaugural sobre esta realidade. Sem adotar uma abordagem excessivamente jurídica, as suas obras apresentam o mérito de, recorrendo a analogias de inspiração militar tão acessíveis quanto eficazes, sistematizar funcionalmente os diversos serviços oferecidos por estas empresas através da tipologia da “Ponta da Lança”. Esta classificação – centrada na proximidade face à linha da frente e na contribuição estratégica para o equilíbrio de forças num dado conflito – revelou-se, apesar da sua imprecisão jurídica, particularmente útil para a presente investigação, ao abrir espaço para um conceito que se revelou central na nossa análise: a participação direta nas hostilidades.

A partir desse ponto, a análise detalhada do DIH passou a constituir uma dimensão estruturante da presente investigação:

O DIH, enquanto um dos ramos mais antigos do DI, procura humanizar um dos eventos mais dramáticos da experiência humana: a guerra. Assente numa visão simultaneamente humanista e pragmática, o DIH regula a conduta beligerante das partes em conflito armado, limitando os meios e os métodos utilizados na condução da violência – ainda que não se pronuncie sobre a justificação do recurso à força a montante. É parte integrante de um corpo normativo que não está isento de críticas, sobretudo por se tratar de um sistema jurídico horizontal, de aplicação descentralizada e desprovido de mecanismos robustos de fiscalização e coercibilidade – em claro contraste com os sistemas jurídicos doméstica. Ainda assim, o DIH constitui-se como o elemento normativo primordial quando se discute a presença e a participação das EMSP e dos seus funcionários em contextos de conflito armado.

É a partir da leitura dos elementos estruturantes do DIH que se torna evidente, desde logo, que o contexto em que as EMSP – e a própria indústria privada da violência –, operam escapa à classificação clássica de mercenário, não obstante certas semelhanças, nomeadamente

quanto às motivações predominantemente orientadas para a obtenção de lucro. É também por essa via que se compreende a dificuldade estrutural em aplicar uma definição juridicamente precisa e rigorosa a estes agentes, cuja não integração nas estruturas militares de qualquer das partes em conflito armado os coloca, por defeito, na categoria de civis.

Esta constatação reveste-se de particular importância, desde logo porque o carácter humanitário do DIH visa, em primeira linha, proteger aqueles que mais sofrem com os efeitos nefastos da guerra: os civis. Compreender, por conseguinte, a noção de civil e de combatentes, bem como o princípio da distinção, analisados de forma aprofundada ao longo desta investigação, permite estabelecer os parâmetros fundamentais a partir dos quais se determina quem é combatente legítimo e quem é civil. Estes últimos beneficiam de proteção contra ataques, salvo nos casos, e durante o período em que, participem diretamente nas hostilidades.

Este constitui, assim, o elemento charneira da nossa avaliação jurídica: partindo do princípio de que os funcionários das EMSP não se encontram formalmente integrados nas forças armadas de uma das partes de um conflito armado, devem ser, por defeito, considerados civis. Simultaneamente, ao analisarmos a natureza dos serviços e das atividades que desempenham, torna-se evidente que a participação direta nas hostilidades – seja em virtude da função para a qual foram contratados, seja em resultado da volatilidade do teatro operacional que os impele potencialmente a tal participação – não só é possível, como em muitos casos expectável. Essa participação, sempre que ocorra, deve ser analisada de forma estritamente restritiva e apenas relativamente a atos hostis concretos, específicos e observáveis, que mantenham um nexo direto com o esforço militar de uma das partes no conflito.

Reconhecendo que a análise do que constitui participação direta nas hostilidades, bem como a consideração de todos os elementos que permitam aferir, caso a caso, a eventual violação das disposições do DIH, se trata de um exercício reativo, moroso e profundamente desafiante, surgiram diversas iniciativas internacionais que procuraram dar resposta a essas dificuldades. O Documento de Montreux e o ICoC representam, nesse contexto, esforços relevantes para oferecer uma leitura renovada das disposições do DIH, ao mesmo tempo que visam promover maior congregação, transparência e responsabilização em torno de várias outras questões suscitadas pelas EMSP e a sua atividade. Estas iniciativas destacam-se, ainda, por envolverem um vasto leque de atores interessados, desde Estados à própria indústria, passando por organizações internacionais, entidades defensoras dos Direitos Humanos e a comunidade académica. Procuram igualmente recomendar e orientar os Estados e os decisores

políticos no sentido da criação de legislação e mecanismos de reconhecimento formal que, em última análise, permitam atuar preventivamente e mitigar os problemas a montante.

E é precisamente aí que reside o maior valor destas iniciativas, pois a contemporaneidade é marcada por transformações profundas, com o regresso da conflitualidade persistente – mais perigosa, mais assimétrica e cada vez mais difícil de resolver – para a qual os Estados continuam, em larga medida, pouco preparados.

Pretendemos, por isso, demonstrar que, seja pelas fragilidades crescentes das capacidades militares estaduais no domínio da segurança e da defesa, seja pela maior capacidade operacional e eficiência inerentes à indústria privada, as EMSP vieram para ficar e, por conseguinte, devem ser compreendidas como atores centrais na arquitetura securitária da nova ordem internacional. Tal constatação não significa, no entanto, que se deva abdicar da definição de limites claros quanto ao tipo de atividades que podem e devem ser subcontratadas – consideração que não constitui objeto direto da presente investigação – nem da procura ativa de mecanismos de regulação futura que clarifiquem, de forma mais precisa, o estatuto legal dos funcionários das EMSP. Impõe-se, nesse sentido, o desenvolvimento de instrumentos jurídicos que vinculem os Estados relativamente ao tipo de serviços que podem ser subcontratados, bem como a criação de sistemas eficazes de monitorização e de jurisdição, capazes de garantir, de forma satisfatória, a responsabilização destes agentes pelas condutas que adotem em contexto de conflito armado.

Conclui-se, assim, esta dissertação com quatro ideias fundamentais. A primeira diz respeito ao atual panorama securitário internacional e àquele que parece ser, com cada vez maior nitidez, o nascimento de uma nova ordem mundial. A intensificação da conflitualidade, tanto em termos concretos como ao nível das ameaças potenciais, sugere a necessidade, já reconhecida e aceite por várias democracias ocidentais, de investir de forma séria e estruturada nas respetivas capacidades de defesa. No entanto, essa necessidade colide com os tempos exigidos para recrutar, treinar e dotar, de forma eficaz, as forças armadas nacionais. Este dilema revela-se particularmente crítico no contexto da EU, onde a dependência estrutural face ao principal aliado transatlântico, os EUA, aliada à transição demográfica em curso e à urgência de reforçar capacidades perante ameaças imediatas no continente europeu, tornam evidentes os desajustamentos entre exigências estratégicas e capacidades reais.

Em segundo lugar, e em linha com a ideia anterior, importa sublinhar a constatação de que a indústria privada da violência reemergiu, se consolidou e assume hoje um papel

incontornável no quadro internacional. Dotadas, em muitos casos, de capacidades operacionais altamente eficazes, tecnologicamente avançadas e orientadas para a prontidão imediata, as EMSP representam, de forma pragmática, uma alternativa – talvez a única – capaz de contribuir para a construção de uma malha de segurança internacional apta a enfrentar os riscos e desafios modernos em matéria de segurança e defesa.

Em terceiro lugar, é fundamental reconhecer que este pragmatismo e esta constatação funcional não podem, em circunstância alguma, ser aceites num quadro de impunidade e obscuridade. O DI e, em particular o DIH, como aqui analisado, constituem um corpo normativo relativamente reduzido e, em certa medida, desatualizado face à complexidade dos dilemas jurídicos que envolvem a indústria e o recurso crescente às EMSP. Ainda assim, existem múltiplas situações que justificam a aplicação do DIH a estas empresas, embora tal aplicação deva ser sempre feita caso a caso. O carácter humanista que sustenta o DIH exige, em todos os momentos, uma leitura ampla dos seus dispositivos, rejeitando uma interpretação hermética e literalista, e promovendo, ao invés, a compreensão do sistema como um todo orientado para a proteção efetiva dos valores que o fundam. Importa, por isso, evitar qualquer tentativa de instrumentalização normativa que sirva para contornar responsabilidades ou restringir proteções essenciais. Paralelamente, reconhecendo a dificuldade política em gerar consenso em torno de um instrumento vinculativo de aplicação universal, reafirma-se a importância de continuar a aprofundar mecanismos auxiliares, como o Documento de Montreux e o ICoC, que mantêm o tema na agenda dos decisores mundiais e garantem que os desafios emergentes não sejam esquecidos. Estes instrumentos, ainda que imperfeitos, continuam a alimentar o diálogo e o consenso em torno da criação de mecanismos que legitimem, de forma transparente, ética e juridicamente responsável, o papel da indústria privada da violência.

Por fim, a realização de que a complexidade da temática e o desenvolvimento desta dissertação revelou-se diretamente proporcional à multiplicidade de situações e desafios suscitados pela atuação das EMSP – mesmo quando analisada apenas sob um dos possíveis ângulos, neste caso, o do DIH e o seu enquadramento nos contextos de conflito armado. Um trabalho descritivo, analítico e de natureza eminentemente contextual, como é o caso desta dissertação, ainda que não apresente propostas inovadoras ou soluções normativas definitivas, tem o mérito de oferecer uma perspetiva abrangente, quase panorâmica, que contribui para uma compreensão mais estruturada do fenómeno. Enquanto abordagem crítica e exploratória, este trabalho visa oferecer um contributo inicial para investigações futuras, refletindo a intenção do autor de aprofundar esta temática no quadro do terceiro ciclo de estudos universitários,

contribuindo igualmente para a consolidação do conhecimento científico disponível sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Army Technology. (s.d.). *Army Technology*. Obtido de Cyber Security Companies and Service Providers for the Defence Industry: <https://www.army-technology.com/buyers-guide/leading-military-cybersecurity-contractors/>
- Avant, D. (2005). *The Market for Force, The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge University Press.
- Baum, J., & McGahan, A. M. (5 de Outubro de 2009). *Outsourcing War: The Evolution of the Private Military Industry after the Cold War*. Toronto, Ontario, Canada: Rotman School of Management, University of Toronto.
- Bearpark, A., & Schulz, S. (2007). The future of the market. Em *From Mercenaries to Marked - The rise and regulation of private military companies* (pp. 239-250). Oxford University Press.
- Bernard, V. (16 de Julho de 2025). *Symposium on PMSCs: Revisiting the International Regulation of Private Military and Security Companies in the Digital Age*. Obtido de Opinio Juris: <https://opiniojuris.org/2025/07/16/symposium-on-pmscs-revisiting-the-international-regulation-of-private-military-and-security-companies-in-the-digital-age/>
- Blanco, R. (2014). As empresas militares privadas: uma breve introdução. *JANUS 2015: OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa*, 152-153.
- Buckland, B., & Anna, B. (2015). *Progress and Opportunities, Five Years On: Challenges and Recommendations for Montreux Document Endorsing States*. Genebra: DCAF - Center for security, development and the rule of law.
- Bures, O., & Cusumano, E. (2025). Bridging which gaps? The European Union's use of private military and security companies in common security and defence policy missions. *Defense & Security Analysis Vol.41, No.3*, 464-489.
- Business & Human Rights Resource Center. (9 de Junho de 2004). *Abu Ghraib lawsuits against CACI, Titan (now L-3)*. Obtido de Business & Human Rights Resource Center: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/abu-ghraib-lawsuits-against-caci-titan-now-l-3/>
- Chernoff, et al. (2020). Analytic eclecticism and International Relations: Promises and pitfalls. *International Journal* 75(3), 383-391.

CICV. (1949). Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949. Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Cockayne, J. (2009). Regulating Private Military and Security Companies: The Content, Negotiation, Weaknesses and Promise of the Montreux Document. *Journal of Conflict & Security Law* - Vol. 13 No. 3, pp. 401-428.

Confédération Suisse. (2008). The Montreux Document. *On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*. Federal Department of Foreign Affairs FDFA.

Confédération Suisse. (10 de Dezembro de 2021). International Code of Conduct for Private Security Service Providers. Confédération Suisse.

Congressional Research Service. (2011). *DOD's Use of PSCs in Afghanistan and Iraq*. Congressional Research Service.

Congressional Research Service. (2024). *Defense Primer: Department of Defense Contractors*. Congressional Research Service.

Cornut, J. (2015). Analytic Eclecticism in Practice: A Method. *International Studies Perspectives for Combining International Relations Theories*, 50-66.

Correia, P. P. (2005). A tendência para a privatização da violência. *JANUS 2005: OBSERVARE*. Universidade Autónoma de Lisboa.

Council of The European Union - General Secretariat. (2023). *The Business of War – Growing risks from Private Military Companies*. Council of The European Union.

Cusumano, E., & Bures, O. (2021). Varieties of organised hypocrisy: security privatisation in UN, EU, and NATO crisis management operations. *European Security*, 159-179.

DCAF. (2011). *The Montreux Document on Private Military and Security Companies - Proceedings of the Regional Workshop for* . Santiago: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

DCAF. (2024). *Addressing new challenges of private military and security companies to Security Sector Governance and Reform*. Geneva: DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance.

Defence Policy and Planning Division. (2012). *NATO Logistics Handbook*. Bruxelas: NATO.

Department of Defense - United States of America. (7 de abril de 2025). MEMORANDUM FOR SENIOR PENTAGON LEADERSHIP COMMANDERS OF THE COMBATANT COMMANDS DEFENSE AGENCY AND DOD FIELD ACTIVITY DIRECTORS. *SUBJECT: Workforce Acceleration & Recapitalization Initiative Organizational Review*. Washington, Washington D.C., Estados Unidos da America: Department of Defense.

Department of Defense - United States of America. (28 de Março de 2025). MEMORANDUM FOR SENIOR PENTAGON LEADERSHIP COMMANDERS OF THE COMBATANT COMMANDS DEFENSE AGENCY AND DOD FIELD ACTIVITY DIRECTORS. *SUBJECT: Initiating the Workforce Acceleration & Recapitalization Initiative* . Washington, Washington D.C., Estados Unidos da America: Department of Defense.

Department of Defense - United States of America. (1 de abril de 2025). MEMORANDUM FOR SENIOR PENTAGON LEADERSHIP COMMANDERS OF THE COMBATANT COMMANDS DEFENSE AGENCY AND DOD FIELD ACTIVITY DIRECTORS. *SUBJECT: Guidance on Department of Defense Deferred Resignation Program*. Washington, Washington D.C., Estados Unidos da America: Department of Defense.

Deyra, M. (2001). *Direito Internacional Humanitário*. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Procuradoria-Geral da República.

Diário da República (1.^a série). (2022). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 106/2022*. Presidência do Conselho de Ministros.

Doswald-Beck, L. (2007). Private military companies under international humanitarian law. Em S. Chesterman, & C. Lehnardt, *From Mercenaries to Marked - The rise and regulation of private military companies* (pp. 115-138). Oxford University Press.

Doswald-Beck, L., & Henckaerts, J.-M. (2009). *Customary International Humanitarian Law Volume I: Rules*. Cambridge University Press.

Droege, C. (2024). International humanitarian law and peace: A brief overview. *International Review of the Red Cross*, 989-1001.

Duarte, M. L. (2020). *Direito Internacional Público e ordem jurídica global do século XXI*. Lisboa: AAFDL Editora.

Erbel, M. (2017 de Fevereiro de 2017). The underlying causes of military outsourcing in the USA and UK: bridging the persistent gap between ends, ways and means since the beginning of the Cold War. *Defense Studies, Volume 17, 2017 - Issue 2*, pp. 135-155.

Executive Office of the President. (20 de Janeiro de 2025). Federal Register / Vol. 90, No. 19 / Thursday, January 30, 2025 / Presidential Documents. *Executive Order 14170 of January 20, 2025 - Reforming the Federal Hiring Process and Restoring Merit to Government Service*. Estados Unidos da America: Presidential Documents.

Francioni, F. (2008). Private Military Contractors and International Law: An Introduction . *The European Journal of International Law Vol. 19 no. 5*, pp. 961-964.

Garcia, F. (2013). As Empresas Militares Privadas .

International Code of Conduct Association. (2024). *ICoCA 2024-2030 Strategic Plan* . Genebra: ICoCA.

Kowalski, M. (2009). Novas Guerras, Novos Actores. As Empresas Militares Privadas. *IDN - Revista Nação e Defesa, 4ª Série, Nº 124* , pp. 259-277.

Leander, A. (2006). *Eroding State Authority? Private Military Companies and the Legitimate Use of Force*. Roma: Rubbettino Editore.

Lehnardt, C. (2008). Individual Liability of Private Military Personnel under International Criminal Law. *The European Journal of International Law Vol. 19 no. 5*, 1015-1034.

Lourenço, T. (2023). Grupo Wagner, O Exército Fantasma de Putin. *Trabalho no âmbito da unidade curricular de Eurásia, Licenciatura em Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa*.

Lourenço, T. (2023). Mercenários e a região da América Latina, Fonte e potencial de (in)Segurança. *Trabalho no âmbito da unidade curricular de Continente Americano, Licenciatura em Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa*.

Lourenço, T. (2023). Mercenários e a região do Médio Oriente e Magrebe - A privatização da (in)Segurança e os impactos geopolíticos para a região. *Trabalho no âmbito da unidade curricular de Médio Oriente e Magrebe, Licenciatura em Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa*.

Lourenço, T. (s.d.). Grupo Wagner, O Exército Fantasma de Putin. Trabalho no âmbito na unidade curricular.

McFate, S. (2019). *Mercenaries and War: Understanding Private Armies Today*. Washington, D.C.: National Defense University Press.

McFate, S. (2019). *The new rules of war: victory in the age of durable disorder*. Nova Iorque: William Morrow Paperbacks.

Melzer, N. (2009). *Interpretive guidance of the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*. Geneva: International Committee of the Red Cross.

Ministério Público Portugal. (1949). Convenção I, Convenção de Genebra para melhorar a situação dos feridos e doentes das forças armadas em campanha.

Ministério Público Portugal. (1949). Convenção II, Convenção de Genebra para melhorar a situação dos feridos, doentes e náufragos das forças armadas no mar, de 12 de Agosto de 1949.

Ministério Público Portugal. (1949). Convenção III, Convenção de Genebra relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra de 12 de Agosto de 1949.

Ministério Público Portugal. (1949). Convenção III, Convenção de Genebra relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra de 12 de Agosto de 1949.

Ministério Público Portugal. (1949). Convenção IV, Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 12 de Agosto de 1949.

Ministério Público Portugal. (1977). Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 Relativo à Proteção das Vítimas Dos Conflitos Armados Internacionais.

Ministério Público Portugal. (1977). Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 Relativo à Proteção das Vítimas Dos Conflitos Armados Não Internacionais (Protocolo II).

Moesgaard, C. (2013). Private military and security companies - From mercenaries to intelligence providers. *DIIS Working Paper 2013:09*. Copenhaga, Dinamarca: DIIS Working Paper.

Montreux Document Forum. (2021). Reference Document. *Elements for a Maritime Interpretation of the Montreux Document*.

Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense. (2025). *Contractor support of U.S. operations in the USCENTCOM Area of Responsibility*. U.S. Department of Defense.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (Julho de 2009). Draft International Convention on the Regulation, Oversight and Monitoring Of Private Military and Security Companies. United Nations Human Rights Council.

Palomaa, E. (12 de Julho de 2024). *Older and Wiser: Defining NATO's Strategy for Global Aging*. Obtido de CSIS - Center for Strategic & International Studies: <https://www.csis.org/analysis/older-and-wiser-defining-natos-strategy-global-aging>

Raleigh, C., & Kishi, K. (Dezembro de 2024). *Conflict Index*. Obtido de ACLED (Armed Conflict Location & Event Data): <https://acleddata.com/series/acled-conflict-index>

Ranito, J. (2019). *Regulating US Private Security Contractors*. Palgrave Macmillan.

Robles, F. (17 de Junho de 2025). *Haiti Is Using Drones to Fight Gangs. Here's Why That's Likely to Be Illegal*. Obtido de The New York Times: <https://www.nytimes.com/2025/06/17/us/haiti-drones-gangs.html>

Sassòli, M. (2019). *International Humanitarian Law. Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*. Edward Elgar Publishing Limited.

Serwat, L., & Birru, J. (21 de Agosto de 2024). *Q&A: The Wagner Group's new life after the death of Yevgeny Prigozhin*. Obtido de Armed Conflict Location & Event Data (ACLED): <https://acleddata.com/brief/qa-wagner-groups-new-life-after-death-yevgeny-prigozhin>

Sim, Y.-S. (s.d.). International Relations & Complexity Systems Theory. *College of Humanities and Social Sciences*, 1-12.

Singer, P. W. (2004). War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law. *Columbia Journal Of Transnational Law*, 522-550.

Singer, P. W. (março e abril de 2005). Outsourcing War. *Foreign Affairs*, pp. 119-132.

Singer, P. W. (2 de Outubro de 2007). *The Dark Truth about Blackwater*. Obtido de Brookings: <https://www.brookings.edu/articles/the-dark-truth-about-blackwater/>

Singer, P. W. (2008). *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell University Press.

Siri, R. (2025). *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2024*. Oslo: The Peace Research Institute Oslo (PRIO).

Sossai, M. (09 de Outubro de 2017). *Combatting the legal side effects of privatized war*. Obtido de Voelkerrechtsblog: <https://voelkerrechtsblog.org/de/combating-the-legal-side-effects-of-privatized-war/>

Soussi, A. (27 de abril de 2024). *The Abu Ghraib abuse scandal 20 years on: What redress for victims?* Obtido de Aljazeera: <https://www.aljazeera.com/news/2024/4/27/the-abu-ghraib-abuse-scandal-20-years-on-what-redress-for-victims>

Tomé, et al. (2016). Chapter 2: Complex Systems Theories and Eclectic Approach in Analysing and Theorising the Contemporary International Security Complex. Em *Handbook of Research on Chaos and Complexity Theory in the Social Sciences* (pp. 19-32). IGI Global Scientific Publishing.

Tomé, et al. (2019). Complexity Theory as a New Lens in IR: System and Change. Em *Chaos, Complexity and Leadership 2017. Explorations of Chaos and Complexity Theory* (pp. 1-15). Springer International Publishing.

Tonkin, H. (2012). *State Control over Private Military and Security Companies in Armed Conflict*. Cambridge University Press.

United Nations. (2001). International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries. *General Assembly resolution 44/34. Adopted 04 December 1989; Entry into force: 20 October 2001, in accordance with article 19.*

United Nations. (08 de Novembro de 2012). UNSMS Security Management Operations Manual. *Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies*. Nova Iorque, Estados Unidos da America: United Nations Department of Safety and Security.

United Nations Economic and Social Council. (24 de Dezembro de 2003). Economic and Social Council, Sixtieth session, item 5 of the provisional agenda (E/CN.4/20004/15). *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination; report submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur*. Nova Iorque, Estados Unidos da America: United Nations.

United Nations General Assembly. (12 de Maio de 2009). Human Rights Council, Tenth session, Agenda item 1 (A/HRC/10/L.11). *Draft report of the Human Rights Council on its tenth session*. Nova Iorque, Estados Unidos da America: United Nations.

United Nations General Assembly. (05 de Julho de 2010). Human Rights Council, Fifteenth session, Agenda item 3; Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination (A/HRC/15/25)*. Nova Iorque, Estados Unidos da America: United Nations.

Volle, A. (2024). *Abu Ghraib prison*. Obtido de Nritannica: <https://www.britannica.com/topic/Abu-Ghraib-prison>

Wamsley, L. (23 de Dezembro de 2020). *npr*. Obtido de Shock And Dismay After Trump Pardons Blackwater Guards Who Killed 14 Iraqi Civilians: <https://www.npr.org/2020/12/23/949679837/shock-and-dismay-after-trump-pardons-blackwater-guards-who-killed-14-iraqi-civil>

Weber, M. (1946). Politics as a Vocation. Em H. Gerth, & M. W. C., *From Max Weber: Essays in Sociology* (pp. 77-128). Oxford University Press.

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

Wivel, A. (2011). Security Dilemma. Em *Encyclopedia of Political Science*. Sage.

Xiao, et al. (2025). *Trends in World Military Expenditure, 2024*. Solna: SIPRI Stockholm International Peace Research Institute.

Yüksel, Ç. (Janeiro de 2023). Private Military Contractors in Conflict Zones. TRT World Research Centre.

Zhao, P. (2024). *Naval War College Review, Volume 77, Number 1, Winter 2024 (Article 7)*, pp. 77-113.

ANEXOS

Anexo i) Resumo de obrigações e boas práticas enunciadas no Documento de Montreux

Obrigações existentes	Boas práticas
Responsabilidades intransferíveis do Estado	
O facto de as EMSP serem empresas privadas não isenta os Estados costeiros e contratantes dos seus deveres ao abrigo do DI. Ao abrigo do DIH, certas funções governamentais não podem ser delegadas às EMSP, como a gestão de centros de detenção para civis e de campos de prisioneiros de guerra. Além disso, o Artigo Comum 1º das quatro Convenções de Genebra de 1949 apela aos Estados para que respeitem o DIH e, por conseguinte, garantam que as EMSP cumprem a lei, apesar de existirem como entidades distintas do Estado.	Os Estados devem especificar os serviços que podem ser prestados pelas EMSP e ponderar cuidadosamente se esse serviço implicaria que a EMSP participasse em hostilidades. Ver Boas Práticas (BP) 1, 24 e 53 (Parte Dois do Documento de Montreux (Confédération Suisse, 2008)).
Obrigações de proteger os Direitos Humanos	
Embora as EMSP e o seu pessoal não sejam diretamente obrigados a cumprir o DIDH (que é juridicamente vinculativo para os Estados), os Estados têm a obrigação de proteger as pessoas contra condutas das EMSP que possam violar Direitos Humanos. Por outras palavras, os Estados devem assegurar que os Direitos Humanos reconhecidos internacionalmente são protegidos, incluindo em relação às EMSP. Os Estados têm a obrigação de exercer a(s) devida(s) diligência(s), ou de fazer tudo o que for possível, para prevenir ou limitar danos causados pelas EMSP.	Para evitar violações de Direitos Humanos, os Estados devem adotar boas práticas que assegurem a conformidade com o DIH e o DIDH, como a seleção de empresas e indivíduos sem antecedentes criminais, a oferta de formação adequada e o estabelecimento de sistemas internos de investigação e disciplina. Ver BP 4, 6-12, 14, 16 e 19-23 (Confédération Suisse, 2008).
Obrigação de assegurar a responsabilização criminal	
Os Estados têm o dever de responsabilizar criminalmente o pessoal das EMSP por alegadas violações graves das Convenções de Genebra de 1949 e, para os Estados que o ratificaram, do Protocolo Adicional I. Qualquer pessoa que cometa um crime grave desta natureza deve ser julgada, seja no próprio país, por extradição para outro Estado, ou recorrendo a um tribunal internacional. As violações graves incluem o homicídio deliberado de civis ou tratamento cruel.	Para prevenir a impunidade das EMSP, os Estados devem redigir acordos sobre jurisdição de forma a que pelo menos um deles possa exercer jurisdição sobre as EMSP; as autoridades investigadoras dos Estados contratantes, de origem e costeiros devem colaborar. Os Estados de origem devem ter a capacidade de exercer jurisdição criminal sobre qualquer crime grave cometido por EMSP no estrangeiro (por exemplo, aplicando a extraterritorialidade). Além disso, os Estados devem criar responsabilidade penal corporativa para que as empresas possam ser diretamente responsabilizadas por abusos. Ver BP 19a, 19b, 22, 23, 51, 52, 71a, 71b e 73 (Confédération Suisse, 2008).

Tabela 4 Obrigações dos Estados e boas práticas presentes no Documento de Montreux. Traduzido diretamente de documento do DCAF **Fonte:** Tradução do autor (DCAF, 2024, p. 15).

Anexo ii) Diferentes modelos de EMSP

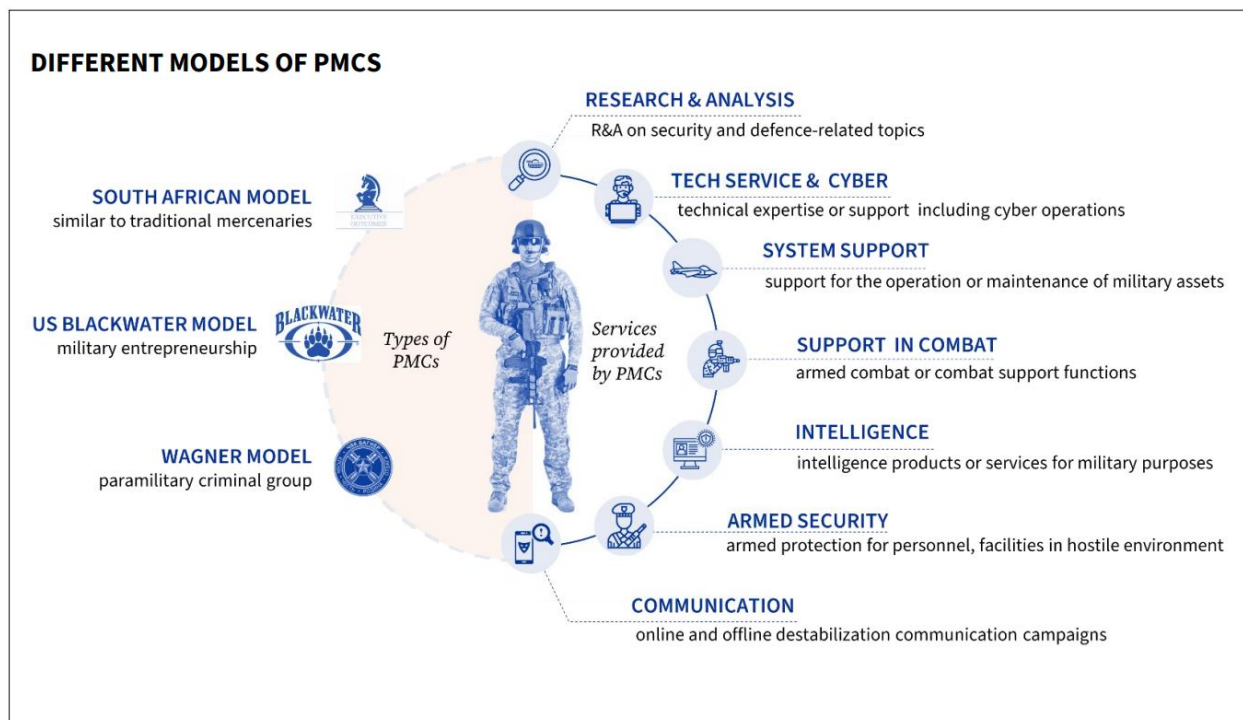


Figura 17 Diferentes modelos de EMSP. **Fonte:** Documento oficial da UE (*Council of The European Union - General Secretariat, 2023*).

Anexo iii) Gastos militares em 2024

Rank		Country	Spending (\$ b.), 2024	Change in spending (%)		Spending as a share of GDP (%) ^b		Share of world spending (%), 2024
2024	2023 ^a			2023–24	2015–24	2024	2015	
1	1	United States	997	5.7	19	3.4	3.5	37
2	2	China	[314]	7.0	59	[1.7]	[1.8]	[12]
3	3	Russia	[149]	38	100	[7.1]	[4.9]	[5.5]
4	7	Germany	88.5	28	89	1.9	1.1	3.3
5	4	India	86.1	1.6	42	2.3	2.5	3.2
Subtotal top 5			1 635	..	..	..	..	60
6	6	United Kingdom	81.8	2.8	23	2.3	2.0	3.0
7	5	Saudi Arabia	[80.3]	1.5	–20	[7.3]	[13]	[3.0]
8	8	Ukraine	64.7	2.9	1 251	34	3.8	2.4
9	9	France	64.7	6.1	21	2.1	1.9	2.4
10	10	Japan	55.3	21	49	1.4	0.9	2.0
Subtotal top 10			1 981	..	..	..	..	73
11	11	South Korea	47.6	1.4	30	2.6	2.4	1.8
12	14	Israel	46.5	65	135	8.8	5.4	1.7
13	16	Poland	38.0	31	159	4.2	2.1	1.4
14	12	Italy	38.0	1.4	45	1.6	1.2	1.4
15	13	Australia	33.8	1.9	25	1.9	2.0	1.2
Subtotal top 15			2 185	..	..	..	..	80
16	15	Canada	29.3	6.8	38	1.3	1.2	1.1
17	19	Türkiye	25.0	12	110	1.9	1.8	1.0
18	17	Spain	24.6	0.4	35	1.4	1.3	0.9
19	21	Netherlands	23.2	35	111	1.9	1.1	0.7
20	20	Algeria	21.8	12	69	8.0	5.6	0.7
21	18	Brazil	20.9	–0.4	–14	1.0	1.4	0.7
22	24	Mexico	16.7	39	129	0.9	0.5	0.6
23	22	Taiwan	16.5	1.8	48	2.1	1.9	0.5
24	26	Colombia	15.1	14	35	3.4	3.1	0.5
25	23	Singapore	15.1	3.0	32	2.8	3.0	0.4
26	28	Sweden	12.0	34	113	2.0	1.1	0.4
27	25	Indonesia	11.0	–0.4	31	0.8	0.9	0.4
28	27	Norway	10.4	17	79	2.1	1.5	0.4
29	29	Pakistan	10.2	–5.1	–0.7	2.7	3.2	0.4
30	30	Denmark	10.0	20	154	2.4	1.1	0.3
31	39	Romania	8.7	43	143	2.3	1.5	0.3
32	32	Belgium	8.6	7.4	58	1.3	0.9	0.3
33	34	Greece	8.0	11	45	3.1	2.5	0.3
34	33	Iran	7.9	–10	21	2.0	2.6	0.3
35	31	Kuwait	7.8	–2.6	10	4.8	5.0	0.3
36	36	Finland	7.0	16	73	2.3	1.5	0.3
37	35	Switzerland	6.7	3.1	26	0.7	0.7	0.2
38	44	Czechia	6.5	32	129	1.9	0.9	0.2
39	40	Iraq	6.2	4.4	–41	2.4	5.4	0.2
40	43	Philippines	6.1	19	67	1.3	1.1	0.2
Subtotal top 40			2 521	..	..	..	..	93
World			2 718	9.4	37	2.5	2.3	100

Tabela 5 Lista de países com maiores gastos na área militar em 2024 (primeiros 40 países), face ao ano homólogo e comparativamente ao período entre 2025 e 2024. **Fonte:** SIPRI (*Xiao, et al., 2025*).

Anexo iv) Esquema de contratação para as Guerras do Afeganistão e do Iraque

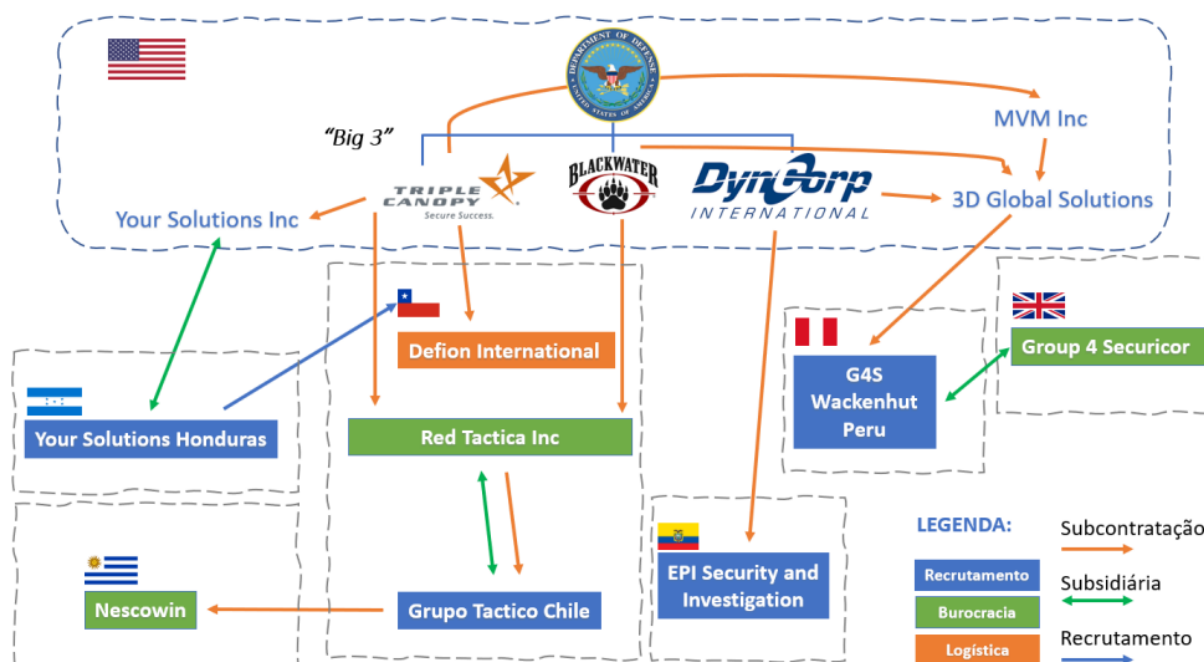


Figura 18 Esquema de contratação para as Guerras do Afeganistão e do Iraque em países da América Latina.

Fonte: Elaboração do autor (Lourenço, 2023, p. 20)