

PANORAMA EUA

VOL. 3, Nº 2, ABRIL DE 2013



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT
INEU
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES

PANORAMA EUA

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

VOL. 3, Nº 2, ABRIL DE 2013

CORPO EDITORIAL

EDITOR: Sebastião Velasco e Cruz

SUPERVISÃO: Solange Reis e Geraldo Zahran

A equipe do Observatório Político dos Estados Unidos também é composta por: Carolina Loução Preto, Tatiana Teixeira, Rafael Iwasaki de Araujo, Sophia Neizert Torres, Thiago Augusto Esteves Kunis e Vivian Landi Villares de Souza.

<http://www.opeu.org.br/>

SUMÁRIO

SEGURANÇA

AS CONSEQUÊNCIAS LEGAIS, MORAIS E ESTRATÉGICAS DO USO MILITAR
DE AVIÕES NÃO TRIPULADOS

4

AS CONSEQUÊNCIAS LEGAIS, MORAIS E ESTRATÉGICAS DO USO MILITAR DE AVIÕES NÃO TRIPULADOS

Por Solange Reis e Tatiana Teixeira

O uso de veículos aéreos não tripulados (UAVs, na sigla em inglês) pressagia uma das questões de segurança mais controversas no segundo mandato do presidente Barack Obama. A polêmica foi colocada no centro do debate político pelo longo discurso do senador republicano Rand Paul (R-KY), durante o processo de confirmação de John Brennan para a direção da CIA. Ex-conselheiro de contraterrorismo no primeiro mandato, Brennan é considerado o mentor do programa de UAVs na caça a terroristas no exterior. Com forte teor crítico à falta de transparência do governo nessas operações, a fala de Paul teve grande repercussão pública ao questionar sua legalidade.

Conhecidos como *drones*, por sua semelhança com um zangão, o equipamento existe nos Estados Unidos há décadas. Pilotados remotamente ou obedecendo a uma programação automática, UAVs desarmados já eram utilizados em operações militares de vigilância nos anos 60. Com o tempo, foram aproveitados para fins civis, servindo para inspecionar obras de infraestrutura, ajudar na produção agrícola, combater incêndios e prevenir desastres ambientais. Sua aplicação se estendeu ao Departamento de Segurança Interna, no controle migratório da fronteira mexicana, às forças policiais e a pesquisas espaciais da NASA.

A Administração Federal de Aviação autorizou o uso de *drones* no espaço aéreo nacional em 1990, embora os voos não sejam permitidos nas principais áreas urbanas e de maior densidade de aviões tripulados. A expectativa é que, ainda em 2013, sejam adotadas normas para voos nacionais de *drones*. De acordo com a agência, mais de 1.400 licenças para UAVs foram expedidas desde 2007. A maioria dos pedidos foi feita por unidades policiais, agências federais e universidades. A expectativa é que, em 20 anos, haja mais de 30 mil unidades sobrevoando o país.

Depois dos atentados de 11 de Setembro, o uso *drones* se acentuou nas missões de vigilância e reconhecimento em países onde atuam grupos terroristas. Posteriormente, as aeronaves foram equipadas com mísseis. Hoje, cerca de 30% dos aviões da Força Aérea dos Estados Unidos são pilotados remotamente.¹ De acordo com o Congressional Research Service, o número de aparelhos não tripulados para fins militares saltou de 167, em 2002, para quase 7.500, em 2010.² Os gastos do Departamento da Defesa com o sistema passaram de US\$ 284 milhões no orçamento do ano fiscal de 2000 para US\$ 3,3 bilhões, em 2010. A previsão para 2013 é de US\$ 2,6 bilhões, o que não inclui o provisionamento para atividades sigilosas.

Além da intensificação dos voos pelo Pentágono, a CIA vem operando as aeronaves com o mesmo objetivo. A primeira missão reconhecida pela agência de inteligência ocorreu em 3 de novembro de 2002, no Iêmen. O alvo foi Qaed Senyan al-Harithi, iemenita considerado responsável pelo atentado ao navio USS Cole dois anos antes na costa do país árabe. Desde então, *drones* armados foram cada vez mais frequentes em países como Iraque, Afeganistão, Paquistão e Somália, além do próprio Iêmen. Sua disseminação foi possível devido ao desenvolvimento de uma ampla rede de bases para *drones* em países no Oriente Médio, assim como na Ásia e na África.

Uma particularidade das ações são os assassinatos seletivos, em referência à escolha prévia do indivíduo a ser eliminado. Seu efeito colateral previsível é a morte de outras pessoas próximas ao alvo. A esse tipo de "casualidade", o governo dos Estados Unidos dá o nome de morte por associação. Acredita-se que cerca de 5.000 pessoas tenham morrido em decorrência dos ataques. Pelo menos 2.000 não teriam qualquer ligação com terrorismo, incluindo aproximadamente

¹ Spencer Ackerman and Noah Shachtman, "Almost 1 in 3 U.S. Warplanes Is a Robot," *Wired Danger Room*, January 9, 2012.

² GERTLER, J. 'U.S. Unmanned Aerial Systems'. CRS, January 3rd 2012. BONE, E., BOLKCOM, C. 'Unmanned Aerial Vehicles: Background and Issues for Congress'. CRS, April 25th 2003.

300 crianças.³

Dado o caráter sigiloso do programa, e de clandestinidade quando conduzido pela CIA, estatísticas sobre o número de missões e vítimas variam enormemente. É certo apenas que o uso se disseminou, sendo um marco transformador na estratégia militar dos Estados Unidos. Outra certeza é que os procedimentos são questionáveis do ponto de vista jurídico e humanitário, além de ser um fator gerador de instabilidade na política internacional.

Apesar disso, o programa encontra apoio em Washington. No discurso sobre a guerra no Afeganistão, em dezembro de 2001, o ex-presidente George W. Bush já citava os *drones* como uma tecnologia que vinha mudando o perfil do campo de batalha.⁴ Outros defensores, como o senador John McCain (R-AR), destacam a eficiência na coleta de material de inteligência, maior autonomia e alcance em ambientes de alto risco, preservação da vida dos operadores remotos, e precisão cirúrgica que reduz o número de vítimas e danos colaterais. Há alguns anos, o *Caucus* de Sistemas Não Tripulados, que é copresidido bipartidariamente pelos representantes Buck McKeon (R-CA) e Henry Cuellar (D-TX), educa membros do Congresso e da opinião pública sobre o valor estratégico, tático e científico dos equipamentos.

A defesa do sistema é compartilhada por muitos formuladores de política no atual governo, entre eles o próprio presidente. De acordo com o *The Bureau of Investigative Journalism*, somente no Paquistão foram perpetrados 366 ataques entre 2004 e 2013, sendo 314 na atual administração. Contrariando as promessas de campanha em 2007 - quando propôs restabelecer o exemplo para o mundo “*de que a lei não está sujeita aos caprichos de dirigentes teimosos e que a justiça não é arbitrária*” - Obama consolidou muitos fundamentos da política de contraterrorismo de seu antecessor.⁵

Embora o programa tenha crescido após

2009, foi somente em abril de 2012 que o governo se manifestou publicamente sobre o tema. Na ocasião, Brennan afirmou que os ataques respeitam legislações domésticas e internacionais.⁶ O atual diretor da CIA argumentou que a Constituição autoriza o presidente, na função de comandante-em-chefe, a proteger o país de ameaças iminentes. Os ataques com *drones* também estariam justificados pelo direito à autodefesa presente na Carta da ONU.

A explicação de Brennan foi motivada por questionamentos no país sobre as mortes de um clérigo da al-Qaeda na Península Arábica, Anwar al-Awlaki, e de seu filho Abdulrahman al-Awlaki, além de Samir Khan. Assassinados no Iêmen por mísseis disparados por UAVs, os três eram cidadãos dos Estados Unidos. Os episódios são vistos por ativistas de direitos civis e alguns juristas como uma sentença de morte sem julgamento contra cidadãos do país. Em outras palavras, um ato inconstitucional.

O governo alega que a prática está amparada na *Authorization for Use of Military Force Act* (AUMF), lei aprovada em setembro de 2001. De acordo com a seção 2 da AUMF, “*o presidente está autorizado a usar toda força apropriada e necessária contra aquelas nações, organizações, ou pessoas que ele determine ter planejado, autorizado, cometido, ou ajudado os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001*”.⁷ A discussão corrente é se, ao incluir todos os alvos dos *drones* nessa descrição, o governo não distorce e perpetua a legislação.

Segundo investigação de Jonathan Landy⁸, repórter que teve acesso a documentos confidenciais do governo, no mínimo 265 de 482 pessoas vitimadas pela CIA entre 2011 e 2012 não eram líderes da al-Qaeda, mas extremistas desconhecidos. De 95 ataques realizados no período, 43 atingiram membros de grupos terroristas que não tiveram qualquer participação no 11 de Setembro, como a rede Haqqani ou o Talibã.

³ The Bureau of Investigative Journalism.

⁴ ‘President Speaks on War Effort to Citadel Cadets’. *Remarks by the President*, December 2001.

⁵ ‘Obama’s Speech at Woodrow Wilson Center’. August 1, 2007.

⁶ Discurso The Efficacy and Ethics of U.S. Counterterrorism Strategy. Wilson Center, April 30, 2012.

⁷ Tradução livre.

⁸ LANDY, Jonathan S. Obama’s drone war kills ‘others,’ not just al Qaeda leaders. *McClatchy*, April 9, 2013.

Se, por um lado, os *drones* oferecem ganhos estratégicos imediatos, por outro, seu efeito ideativo pode ser negativo no longo prazo. As repercussões incluem o desgaste da imagem dos Estados Unidos na comunidade internacional; atritos diplomáticos com parceiros estratégicos e aliados *ad hoc*; proliferação, inclusive entre nações antagônicas; consolidação do conceito de guerra assimétrica; aumento do risco de ameaças domésticas e internacionais; reforço do antiamericanismo entre populações estrangeiras, que veem os ataques como desrespeito às suas soberanias.

Refletindo essas inquietações, a ONU abriu uma investigação este ano para averiguar execuções extrajudiciais, ou seja, fora da área geográfica de um combate oficial. A apuração compreende ataques em países como Paquistão, Iêmen, Afeganistão, Somália, além de territórios palestinos. As brechas legais são imensas pela falta de consenso sobre definições de assassinato seletivo, ameaça iminente, conflito doméstico e internacional, combatentes e não combatentes.

Outra dúvida é quanto à anuência dos governos estrangeiros. No Paquistão, por exemplo, os Estados Unidos atuam com frequência de forma unilateral, o que tem sido uma fonte de atrito com o governo em Islamabad. Um terceiro ponto diz respeito ao descumprimento do Artigo 36 do Protocolo Adicional de 1977 à Convenção de Genebra. Segundo a emenda, o desenvolvimento e o uso de novas armas devem estar em conformidade com as disposições desse regime internacional.

Uma pesquisa das ONGs *New America Foundation* e *Terror Free Tomorrow*, em julho de 2010, apontou que nove em cada dez moradores das Áreas Tribais Administradas Federalmente, região foco dos ataques no Paquistão, eram contra a campanha dos *drones*. A enquete do *Pew Research Center*, de junho de 2012, mostrou que apenas 17% dos paquistaneses apoiavam os ataques, mesmo quando conduzidos conjuntamente com o Paquistão.⁹

Para o relator especial da ONU sobre Proteção dos Direitos Humanos no Combate ao Terrorismo, Ben Emmerson, o uso cada vez maior desses aparelhos representa um enorme desafio para o direito internacional. Segundo Emmerson, os Estados Unidos violam a soberania paquistanesa e destroem estruturas tribais com os bombardeios. A ONU faz ainda outro alerta. Pelo menos 51 países já dominam essa tecnologia, o que aumenta a preocupação com a proliferação e reforça a urgência de se elaborar um marco legal claro.

Em relatório de 2011, o *Oxford Research Group* afirma que ataques com *drones* no Iêmen e em certas áreas do Paquistão estão sujeitos à aplicação de leis locais e ao Direito Humanitário Internacional.¹⁰ O texto ressalta que os Estados Unidos justificam as ações como parte da “Guerra ao Terror”, que não aparece em nenhuma definição de conflito armado convencional. Visando enquadrar a nomenclatura, esse seria um dos motivos para o governo recorrer cada vez mais a expressões como “guerra contra al-Qaeda, talibãs e grupos associados”, ou simplesmente “em guerra”.

Organizações de direitos civis nos Estados Unidos, como a *American Civil Liberties Union* (ACLU), também criticam os assassinatos sumários sem julgamento, e a violação do direito internacional e humanitário. Outra crítica é à falta de clareza nos padrões para identificar os suspeitos e ao desconhecimento dos operadores sobre a situação no destino dos UAVs. As organizações receiam que o uso de *drones* facilite o envolvimento de Washington em operações extraoficiais no exterior, sem prestação de contas à sociedade. Além disso, temem o aumento da invasão de privacidade no próprio país, com o monitoramento de pessoas e de instituições sem mandado judicial.

Alguns congressistas criticam o que consideram a violação da Quarta Emenda constitucional, alegando que os *drones* ferem o direito à privacidade. Nesse sentido, o senador

⁹ Pakistani Public Opinion Ever More Critical of U.S. *Pew Research Center*, June 27, 2012.

¹⁰ BREAU, S.; ARONSSON, M.; JOYCE, R. ‘Discussion Paper 2: Drone Attacks, International Law, and the Recording of Civilian Casualties of Armed Conflict’. *Oxford Research Group*, June 2011.

Rand Paul (R-KY) e o representante Austin Scott (R-GA) introduziram conjuntamente o *Preserving Freedom from Unwarranted Surveillance Act of 2012*, autorizando o uso para vigilância doméstica somente após a expedição de um mandado. Já o *Preserving American Privacy Act of 2012*, do representante Ted Poe (R-TX), acrescenta que a vigilância poderá acontecer apenas em casos de investigação criminal.

Republicanos e democratas, como os senadores Ron Wyden (D-OR) e Dianne Feinstein (D-CA) também exigem mais transparência do Executivo sobre as ações e os critérios adotados para a escolha dos alvos, em referência aos assassinatos seletivos supostamente ordenados pelo próprio Obama.¹¹ Demandam ainda a liberação de memorandos confidenciais e a criação de instrumentos de *accountability*. O objetivo é esclarecer os pontos cegos das repetidas evasivas do governo quando questionado sobre os pormenores do programa.

Mesmo com esses questionamentos, o Senado confirmou a indicação de Brennan no dia 6 de março. O atual diretor da CIA recebeu 64 votos a 34, sendo que 31 republicanos foram contra a confirmação. Os argumentos contrários giraram em torno da falta de transparência do programa e do receio de que o poder Executivo abuse de sua autoridade. De fato, o *filibuster* que impedia a votação só foi encerrado pelo senador Paul após o recebimento de uma carta do procurador-geral, Eric Holder. O documento garante que o presidente não possui autoridade para matar, por meio de ataque com *drones*, um cidadão não combatente em território nacional.

A pressão legislativa também fez com que a Casa Branca anunciasse a intenção de passar o comando pleno do programa de *drones* para o Pentágono, liberando a CIA das controversas operações. Embora nenhum cronograma tenha sido anunciado, a mudança deve acontecer até o fim do segundo mandato de Obama. De acordo com o próprio Brennan, a agência de inteligência deveria cuidar de espionagem e análise, e não mais

de atividades militares. A decisão vem sendo interpretada como uma forma de suavizar as críticas, já que as tarefas do Departamento de Defesa não possuem o caráter clandestino da CIA, ainda que possam ser ambigualmente enquadradas como “especiais”.

O debate parece não ter surtido grande efeito na população. Até hoje, houve pouca manifestação popular contra o uso letal de *drones*. Para muitos analistas, o fato de as missões acontecerem no exterior e normalmente contra estrangeiros explica a falta de mobilização. Os casos dos três cidadãos estadunidenses no Lêmen podem ser um divisor de águas, embora as estatísticas até o momento não indiquem oposição ao programa na sua totalidade.

De acordo com o Instituto Gallup, 65% da população apoia missões para eliminar terroristas estrangeiros em outros países.¹² Dos entrevistados, 41% defendem os ataques contra cidadãos dos Estados Unidos no exterior. Em contrapartida, 25% dão suporte a ações contra estrangeiros suspeitos de terrorismo em solo doméstico e apenas 13% se manifestam a favor de investidas contra cidadãos em solo nacional. Os eleitores republicanos se destacaram nos percentuais apurados.

Participando de um evento na *American Society of International Law*, no dia 4 de abril, Anne-Marie Slaughter, ex-diretora de planejamento político do Departamento de Estado entre 2009 e 2011, disse que o uso crescente de *drones*, sem amparo do direito internacional e sem supervisão doméstica, invalidará boa parte do legado positivo de Obama. Outros especialistas que atuaram no atual governo ou nas campanhas de Obama à presidência concordam com essa visão. Para Michael Boyle, a estratégia desencadeia uma corrida armamentista e torna mais violento o sistema internacional.

No relatório do National Intelligence Council, *Global Trends 2030*, a tecnologia de *drones* é apontada como uma tendência em conflitos intraestatais e internacionais, zonas de exclusão aéreas e fronteiras nacionais. O

¹¹ Secret 'Kill List' Proves a Test of Obama's Principles and Will. *The New York Times*, May 29, 2012.

¹² In U.S., 65% Support Drone Attacks on Terrorists Abroad. *Gallup*, March 25, 2013.

mesmo documento reconhece que os equipamentos não serão exclusivos de forças oficiais, devendo tornar-se acessível a grupos sociais em ambientes domésticos turbulentos.

Refletir e legislar sobre a moralidade e a legalidade dos aviões não tripulados deve contribuir para tornar sua aplicabilidade mais sujeita ao escrutínio da sociedade civil em âmbito doméstico e internacional. O aprofundamento das regulamentações é uma etapa necessária no processo irreversível e inevitável de automação de armas. Nesse sentido, o campo de batalha reflete os dilemas e as certezas de duas tendências tecnológicas presentes em outras áreas da atividade humana: a compressão do tempo e do espaço, e a despersonalização do indivíduo no comando de uma operação.

Intervenções rápidas, irrestritas espacialmente e econômicas – do ponto de vista financeiro e do número de combatentes em risco – serão mais palatáveis à percepção da opinião pública nos Estados Unidos. Vista por esse ângulo, a adoção incremental da tecnologia confirma sua irreversibilidade na política de defesa do país. Por outro lado, a natureza militar do conflito muda à medida que sua utilização abrange áreas urbanas e civis, trazendo à luz a urgência de se colocar em cheque sua desvirtude ética e legal.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES