



## A legalidade das operações de 'targeted killings' à luz do Direito Internacional

### The legality of targeted 'targeted killings' operations under International Law

*Leonardo Neves de Albuquerque<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Os ataques de 2001 ao World Trade Center, nos Estados Unidos, foram o estopim da adoção de uma política antiterrorista incisiva, não apenas no país norte-americano, mas em todo o mundo. Os governos promulgaram instrumentos legislativos conferindo maiores poderes ao Executivo e reduzindo a responsabilidade pelas consequências de seus atos. O uso da força como agente preventivo, no âmbito das políticas de antiterrorismo, deve-se ao fato de estas medidas, até atualmente, serem realizadas sem o devido crivo judicial e público. Desde a morte de Osama Bin Laden, sob a gerência de Barack Obama, até a execução de Qasem Soleimani, por ordem de Donald Trump, os 'targeted killings' se provaram uma arma eficaz contra os inimigos de Estado. O que fez deles uma pauta recente, contudo, foram os recentes desenvolvimentos tecnológicos de drones de combate, que permitem uma execução quase infalível de ataques remotos. Dessa forma, o presente artigo se propõe a responder às seguintes perguntas: as operações de 'targeted killings' podem ser legais à luz do Direito Internacional? Se sim, sob qual regime jurídico isso seria possível? Para respondê-la o trabalho definirá, primeiramente, os termos principais, procedendo ao estudo dos regimes legais aplicáveis a estas operações, como a lei do uso da força (*jus ad bellum*), o Direito Humanitário Internacional (DHI) e, por fim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Após, fará uma análise das disparidades entre tais regimes a fim de demonstrar que o modelo ideal é o de DIDH. Finalmente, o artigo concluirá pela legalidade dos 'targeted killings', desde que seguidos os critérios adicionais formulados para aferir a legitimidade das operações na ótica do DIDH.

**PALAVRAS-CHAVE:** 'Targeted killings'; Regime Jurídico; Direitos Humanos; Legalidade.

**ABSTRACT:** The September 11 attacks at the World Trade Center, in the United States, lead to the adoption of a staunch anti-terror policy not only there but also throughout the world. Governments passed normative instruments granting greater powers to the Executive branch and reducing liability for the consequences of State actions. The use of force as a preemptive agent, in the realm of anti-terror policies, stems from the fact that these measures, until recently, were carried out in the absence of judicial and public scrutiny. Since the death of Osama Bin Laden under the Obama administration and the execution of Qasem Soleimani by order of Donald Trump, targeted killings operations have proven to be an efficient weapon against the enemies of the State. What has made them pertinent nowadays, however, were the recent technological developments of combat drones which allow for an

<sup>1</sup> Bacharel em direito pela Faculdade Cesusc/Santa Catarina. Autor publicado pelas editoras Schoba, Novo Século e Lumen Juris. Atuante na área do Direito Público e Administrativo.



execution of near-infallible remote strikes. With that in mind, this paper intends to answer the following questions: can targeted killings' operations be legal under International Law? If so, under what legal framework? To answer them, the paper will define, as a starting point, the terminology, moving on to the study of the applicable legal regimes, such as the use of force (*jus ad bellum*), International Humanitarian Law (IHL), and finally International Human Rights Law (IHRL). Then, it will analyze the disparities between the aforementioned regimes to demonstrate why IHRL is the best-suited legal framework. Finally, the paper will ascertain the legality of 'targeted killings' operations, as long as they follow the additional criteria which would confer them legitimacy under IHRL.

**KEY WORDS:** Targeted killings; Legal framework (Legal System??); Human Rights; Legality.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Os termos-chave e a definição prática do termo 'targeted killings' – 3. Os regimes jurídicos aplicáveis – 4. O regime ideal do direito internacional dos direitos humanos – 5. Os critérios para a legalidade das operações de 'targeted killings' – 6. Conclusão – Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A temática acerca das operações de 'targeted killings' se tornou objeto de extensa discussão no campo do Direito Internacional. De acordo com Kellman (2017), embora tais operações fossem raramente conduzidas no passado, os desenvolvimentos tecnológicos recentes relativos aos drones armados as tornaram eventos frequentes. Inclusive, como poderá ser visto adiante, diversos países adotam operações de 'targeted killings' de forma recorrente nas suas políticas domésticas de antiterrorismo.

Não obstante o posicionamento ferrenho destes Estados alegando a evidente legitimidade das operações de 'targeted killings', segundo Kretzmer (2005), as operações também acabaram se tornando uma forma de "execuções extrajudiciais" (também chamadas de "assassinatos extrajudiciais"). Isso porque as mortes decorrentes deste tipo de operação ocorrem fora do escopo de uma jurisdição e ordenamento jurídico específicos. Os assassinatos acontecem em grande parte no território de países que servem como palco para conflitos armados, e por esse motivo não se submetem à lei dos executores. De forma a tornar o assunto ainda mais complexo, as operações de 'targeted killings' pouco se sujeitam à supervisão governamental, fazendo dos resultados – seja o objetivo da missão ou eventuais danos colaterais – dados efetivamente indisponíveis para fins de fiscalização.



Frente à falta de meios de escrutínio sobre essas operações, de cunho militar, os Estados que as praticam não têm intenção de cessá-las. De fato, levando em conta a progressão tecnológica da capacidade militar não só dos Estados, mas também de grupos paramilitares e terroristas, é improvável que um país decida abdicar dessas inovações bélicas e sujeitar-se à superioridade de armas dos outros. Trata-se, para a maior parte dos países adeptos às operações de ‘targeted killings’, de uma tática garantidora do poder soberano do Estado, e de autodefesa.

O presente artigo começará determinando a definição dos termos-chave indispensáveis para o estudo adequado das operações de ‘targeted killings’, analisando, de pronto, a controvérsia que cerca o termo “‘targeted killings’” em si. A adequação desta terminologia é objeto de extenso debate e, hodiernamente, trabalha-se apenas com uma definição prática.

O artigo procederá à análise dos três regimes jurídicos aplicáveis às operações de ‘targeted killings’: o Direito Internacional Humanitário (DIH), o direito ao uso da força (*jus ad bellum*) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Ato contínuo, o trabalho esclarecerá as disparidades entre estes regimes, a fim de identificar qual deles se aplica de forma ideal à temática das operações de ‘targeted killings’. Apesar de todos os três oferecerem regras pertinentes, apenas um deles pode ser adotado – de modo a garantir a justiça e salvaguardar a dignidade da pessoa humana mesmo em situações de violência.

Por fim, o artigo concluirá pela adoção do regime mais adequado, analisando, também, os critérios dele decorrentes para que as operações de ‘targeted killings’ sejam legais à luz do Direito Internacional.

## **2 OS TERMOS-CHAVE E A DEFINIÇÃO PRÁTICA DO TERMO ‘TARGETED KILLINGS’**

De pronto, cumpre garantir que todos os termos utilizados no presente artigo tenham seus significados devidamente delimitados. Embora exista debate acerca da acepção do termo “‘targeted killings’”, bem como sobre qual regime legal melhor se aplica às operações, nada impede que esses regimes sejam precisamente definidos.

De acordo com Ramsden (2013), o Direito Internacional Humanitário diz respeito às leis que regem o conflito armado, codificadas, em grande parte, nas quatro convenções de Genebra, de 1949. O DIH encontra guarida no Comitê



Internacional da Cruz Vermelha (CICV), seu antigo guardião, que participou da formulação das convenções supracitadas. Para o CICV, o DIH busca “proteger pessoas que não fazem parte, ou deixaram de fazer parte, de hostilidades, os doentes e os feridos, prisioneiros e civis, e definir os direitos e obrigações das partes de um conflito na prática de hostilidades.” (ALEXANDER, 2015). Esse regime é conhecido também pelo termo em latim *jus in bello* (que não deve ser confundido com o sistema definido no próximo parágrafo).

Já o direito ao uso da força, com o homônimo *jus ad bellum*, trata das hipóteses em que esse direito pode ser invocado e exercido, a exemplo das previsões da Carta das Nações Unidas.<sup>2</sup> O regime prevê as regras que justificam a transição entre um momento de paz e tempos de conflito armado (STAHN, 2007), ou seja, o que caracteriza ou não uma “guerra normativamente aceitável”. Já que a guerra se tornou fundamentalmente ilegal desde a adoção do Pacto de Kellogg-Briand (1928), era necessário criar regras capazes de permiti-la em situações excepcionais. Em breve definição, o *jus ad bellum* “proíbe o uso da força” (MOUSSA, 2008), com poucas exceções.

Em terceiro lugar, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, segundo Crawford (2014), regula o modelo de *law enforcement*, conferindo aos indivíduos garantias fundamentais, como “o direito à vida e a um julgamento justo” (CRAWFORD, 2014). Para a autora, toda atividade de *law enforcement* deve ser realizada em respeito ao **DIDH**, de modo a garantir que a privação da vida (ou seja, a morte de um ou mais indivíduos) seja concomitantemente proporcional e necessária. São esses os elementos basilares do DIDH, que serão melhor explorados em tópico específico.

Por fim, não obstante a clara aceção dos regimes supracitados, o termo “targeted killings” não conta com uma definição clara e incontroversa. Alston (2010), o Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, sugeriu uma definição prática. Para ele, uma operação de ‘targeted killings’ é um uso intencional, premeditado e deliberado da força letal por parte de Estados ou de seus agentes agindo sob a égide da lei, ou por parte de um grupo armado organizado em um conflito armado, contra um indivíduo específico

<sup>2</sup> Por exemplo, o artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas prevê o dever dos Estados membros da ONU de abster-se da ameaça ou do uso da força contra qualquer outro Estado.



que não está sob custódia física do perpetrante. (ALSTON, 2010, página 3).

Essa mesma perspectiva foi adotada pelo Council of Europe (2015, p. 9), reconhecendo que a definição abarca “todos os elementos-chave” da temática. Alston (2010) adiciona que alguns Estados ainda realizaram operações de ‘targeted killings’, de forma implícita ou explícita, sem limitar essas operações ao seu próprio território. Ou seja, essa definição prática enquadra diversos atos cometidos por diferentes Estados na extensão territorial de outros países, fora da circunscrição do seu próprio domínio soberano.

Apesar da aparente adequação da definição prática, ainda resta controvérsia acerca de qual regime jurídico rege as operações de ‘targeted killings’: ou o uso de força letal surge de um conflito armado em andamento entre um Estado beligerante e um ator estatal (ou não estatal) adversário, regulado então pelo DIH e pelo *jus ad bellum*, ou nasce da aplicação dos princípios de *law enforcement*, requisitando a regência do DIDH (Crawford, 2014). Essa dúvida será explorada a seguir, através do estudo da adequação de cada um desses modelos às operações de ‘targeted killings’.

### 3 OS REGIMES JURÍDICOS APLICÁVEIS

Adentrando o campo dos regimes jurídicos aplicáveis às operações de ‘targeted killings’, passa-se a explorá-los individualmente. De modo a delimitar a natureza do conflito entre o Estado e o grupo terrorista inimigo, é essencial identificar qual desses regimes presta-se de forma mais adequada a reger tais operações militares.

Um dos modelos apoiados pela maior parte dos Estados que praticam ‘targeted killings’ é justamente o direito ao uso da força, o *jus ad bellum*. Segundo Crawford (2014), poucas são as exceções previstas para a proibição do uso da força constante na Carta das Nações Unidas. Os Estados podem desafiar essa norma proibitória se, *inter alia*, forem autorizados por uma resolução do Conselho de Segurança da ONU, ou através da invocação do seu direito inerente de autodefesa. A primeira exceção oferece uma solução problemática ao tema dos ‘targeted killings’, já que a mera autorização legítima do uso da força pelo Conselho de



Segurança não é suficiente para justificar esse uso – muito menos para justificar operações de 'targeted killings' (Kellman, 2017).<sup>3</sup>

O direito de autodefesa, no entanto, é comumente utilizado como base para justificar essas operações entre os Estados que as praticam. De acordo com Gross (2006), recorrer à regra do direito de autodefesa é atraente aos Estados pois a eles são conferidas liberdades menos restritas e menor responsabilidade. Isso porque o direito de autodefesa não requer que os inimigos sejam pegos em flagrantes atos de agressão ou que apresentem uma ameaça palpável e concreta antes de poderem ser legitimamente atacados. Essa regra também permite que os Estados adotem operações preventivas de 'targeted killings' para implementar meios de dissuasão efetivos (Gross, 2006), mesmo que esses meios sejam violentos e coercitivos. A ameaça apresentada por grupos terroristas faz da autodefesa uma justificativa moral fácil para ataques preventivos, mesmo quando não estiver caracterizada a necessidade (o anseio popular se sobrepõe à estrita observância legal).

Nada obstante a preferência dos Estados por esse regime jurídico, existe controvérsia acerca do direito de autodefesa<sup>4</sup> em dois aspectos: (a) o que constitui um ataque armado suficientemente expressivo para dar origem ao direito de autodefesa, e (b) se esse direito pode ser imposto a agentes não estatais (Crawford, 2014).

No que tange à intensidade necessária do ataque, Crawford (2014), ao analisar o posicionamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ) através da sua jurisprudência,<sup>5</sup> indica que apenas as formas mais graves de ataque seriam

---

<sup>3</sup> Ademais, de acordo com Herranz (2010), à luz dos postulados da legitimidade do poder propostos por Beetham, a simples conformidade com as leis (ou legalidade), por si só, não é suficiente para demonstrar a legitimidade de uma fonte de autoridade. Ou seja, embora a autorização do uso da força por parte do Conselho de Segurança esteja prevista na Carta da ONU, a mera conformidade normativa não é prova da legitimidade do comando legal.

<sup>4</sup> O direito de autodefesa está previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas: Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

<sup>5</sup> Referente a dois casos: *Oil Platforms Case*, entre Irã e Estados Unidos, e *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, entre Nicarágua e Estados Unidos.



suficientes para cumprir o requisito. A CIJ também firmou uma ressalva importante, concluindo que “um acúmulo de eventos de pequena intensidade” não se equipara ao ataque armado capaz de originar o direito de autodefesa (Crawford, 2014). Ainda de acordo com a autora, quanto à possibilidade de esse direito ser imposto a agentes não estatais (seja grupos armados terroristas ou paramilitares), e não apenas a outros Estados soberanos, a CIJ entendeu que a atribuição estatal é necessária, a despeito de uma opinião explicitamente contrária do juiz Kooijmans<sup>6</sup> e de outras resoluções do Conselho de Segurança da ONU.<sup>7</sup>

Ademais, de acordo com Ramsden (2013), justificativas baseadas em *jus ad bellum* não se sobrepõem à ilicitude de atos cometidos em direta e flagrante violação do DIH. Contudo, a própria CIJ, ao proferir o parecer consultivo acerca da ameaça ou uso de armas nucleares, em 1996, reconheceu que os institutos do Direito Internacional não davam uma resposta clara sobre a possibilidade de Estados ameaçarem ou usarem armas nucleares em circunstâncias extremas de autodefesa, quando a sobrevivência do Estado estaria em risco. Ou seja, a Corte não soube dizer se as regras do uso da força, em circunstâncias excepcionais, se sobrepõem às regras do DIH. Segundo Moussa (2008), este entendimento “infelizmente abre espaço para a possibilidade de *jus ad bellum* se sobrepôr a *jus in bello* em certas circunstâncias.”

A despeito a dissidência entre os membros da CIJ, Kellman (2017) argumenta que a justificativa do direito de autodefesa cai por terra quando confrontada com opções factíveis de prender os alvos do ataque. Quando existem alternativas capazes de dispensar o uso da força (sobretudo a força letal), não é possível justificar atos violentos com base no direito de autodefesa. Esse posicionamento corrobora a ideia de Guiora (2012) de que o direito de autodefesa é usado como um “mantra” para justificar todos os atos cometidos sem estrita observância dos requisitos legais. Frente à miríade de problemas cercando a aplicação do regime de *jus ad bellum* às operações de ‘targeted killings’, este sistema jurídico mostra-se inapto a reger tal prática.

<sup>6</sup> O juiz Kooijmans, ao proferir sua opinião no caso *Armed Activities on the Territory of the Congo*, entre Congo e Uganda, fundamenta sua crítica na inexistência da necessidade de atribuição estatal no próprio artigo 51 da Carta da ONU. Ele argumenta que seria injusto não garantir ao Estado atacado o direito de autodefesa simplesmente por não ter sido um Estado que o atacou.

<sup>7</sup> O Conselho de Segurança da ONU (por meio das resoluções 1368 e 1373, ambas de 2001), entendeu da mesma forma que Kooijmans, defendendo o direito de autodefesa no caso de qualquer ato de terrorismo internacional, independente de atribuição estatal.



Alternativamente, os Estados adeptos à prática de ‘targeted killings’ apresentam justificativas baseadas no regime de Direito Internacional Humanitário. Um dos países que mais defendem a aplicabilidade do DIH aos ‘targeted killings’ são os Estados Unidos. Segundo Ramsden (2013), isso se deve ao fato de que este regime confere maiores poderes aos Estados para matar indivíduos através de tais operações, bem como prevê imunidade para os agentes estatais que participam delas. Ademais, o uso de força letal não precisa ser “uma medida de último caso” (RAMSDEN, 2013) contra combatentes, desde que os requisitos desta *lex specialis*<sup>8</sup> sejam cumpridos.

De fato, apesar da intenção subjacente de evitar a responsabilização, o Council of Europe (2015) reconheceu que as atividades militares dos Estados em oposição a grupos como Al-Qaeda constituem “guerra e não atividade de polícia.” Tal entendimento aponta o regime de DIH como o modelo apropriado para lidar com as operações de ‘targeted killings’ no contexto de conflitos armados.

Contudo, surgem complicações com esse modelo quando Estados buscam direcionar as operações militares contra aqueles que não estão claramente abarcados pelo conceito de combatentes.<sup>9</sup> Para fazê-lo, o DIH permite que sejam alvos os não-combatentes desde que eles participem das hostilidades, e apenas durante a constância dos atos hostis. Mas Crawford (2014) explica que o termo “participação direta em hostilidades” (PDH) não conta com uma definição exata, posição corroborada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Henckaerts; Doswald-Beck, 2005). Essa incerteza semântica motivou o CICV a produzir um guia interpretativo, a fim de examinar a questão do que constitui a participação direta em hostilidades. O guia, entretanto, foi recebido com cautela pela comunidade internacional, e seus dispositivos foram vistos apenas como o posicionamento do CICV – o que não reflete costume internacional (Boothby, 2010, apud Crawford, 2014).

Além do debate acerca da PDH, o maior problema relativo à aplicação do DIH às operações de ‘targeted killings’ – que deve ser estudado com grande atenção

---

<sup>8</sup> O autor argumenta que, durante situações de conflito armado, o DIH é *lex specialis*, e por esse motivo, em tais circunstâncias, se sobrepõe às regras dos demais regimes. O conceito de *lex specialis* indica que as leis que tratam especificamente de um tema terão prevalência em relação àquelas que contiverem apenas disposições genéricas. Traduz-se no princípio da especialidade no ordenamento jurídico brasileiro, que se presta à solução de antinomias jurídicas.

<sup>9</sup> Conceito este presente no artigo 4(a) da terceira Convenção de Genebra.





– é a expansão do conceito de conflito armado não internacional (CANI). O CANI ocorre, comumente, quando grupos armados lutam entre si ou contra Estados, e são tipicamente limitados ao território de um Estado (Radin, 2013). Segundo Ramsden (2013), submeter as operações de 'targeted killings' à ótica do CANI é "um encaixe melhor", já que essa hipótese engloba conflitos entre agentes estatais e não estatais (como o conflito entre os EUA e Al-Qaeda). Em contrapartida, embora o enquadramento em CANI seja aparentemente adequado, o Council of Europe (2015) recomendou aos Estados que evitem expandir a noção de CANI, e que respeitem os critérios estabelecidos do "grau requisitado de organização dos grupos não estatais e certo grau de intensidade e localização da violência" (COUNCIL OF EUROPE, 2015).

Essa cautela referente à expansão do conceito de CANI, segundo Ramsden (2013), se deve ao fato de que esse conceito é incontrovertidamente aplicável em zonas de combate, onde conflitos armados estão de fato acontecendo. No entanto, o conceito de CANI é "incapaz de oferecer uma base legal" (RAMSDEN, 2013) para as operações de 'targeted killings' que ocorrem fora de zonas de conflito, onde a PDH é dificilmente uma realidade. Como conclusão, levando em conta as insuperáveis dificuldades ligadas à aplicação do regime de DIH aos 'targeted killings', Kretzmer (2005, p. 200) argumenta que "o modelo de conflito armado não internacional não se sustenta".

Dessa forma, frente à inadequação tanto do regime de *jus ad bellum* quanto do Direito Internacional Humanitário, resta apenas um sistema jurídico capaz de oferecer normas de regência às operações de 'targeted killings'. Esse regime será explorado a fundo no próximo tópico.

#### **4 O REGIME IDEAL DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Um terceiro regime foi sugerido para regular as operações de 'targeted killings': o Direito Internacional dos Direitos Humanos. O sistema do DIDH é fortemente evitado pelos Estados que praticam 'targeted killings', atual e especificamente conduzidos através de ataques de drones, já que os requerimentos legais sólidos desse sistema embaraçam e obstaculizam a realização das operações.

Esse desdém se deve ao fato de que os 'targeted killings' ocorrem, majoritariamente, como dito anteriormente, no território de Estados nos quais



conflitos armados estão em andamento. E, por esse motivo, os Estados beligerantes ignoram a necessidade de observar as exigências do DIDH quando as operações de 'targeted killings' ocorrem fora de seus territórios (como quando os EUA conduzem tais operações no território dos países do Oriente Médio). Contudo, de acordo com Ramsden (2013), a despeito das alegações dos Estados beligerantes defendendo a não-aplicabilidade do DIDH às operações de 'targeted killings' realizadas fora da sua circunscrição territorial, a obrigação de respeitar direitos humanos extraterritorialmente "pode ser colhida do direito internacional consuetudinário" (RAMSDEN, 2013).

Kretzmer (2005, p. 185) concorda com essa visão, argumentando que algumas normas constantes de tratados de direitos humanos se tornaram "normas peremptórias de direito internacional consuetudinário" (normas *jus cogens*), entendendo também que

o dever de um Estado de respeitar o direito à vida (em oposição ao seu dever de garantir esse direito) segue seus agentes, independentemente de onde operarem. Qualquer outra abordagem implicaria que na ausência de um conflito armado (ao qual o DIH se aplicaria) de acordo com o direito internacional, um Estado pode matar legitimamente pessoas no território de outro Estado. (KRETZMER, 2005, p. 185).

Naturalmente, aceitar tamanho desprezo para com a vida humana por conta da dissidência sobre qual regime jurídico melhor regula operações de 'targeted killings' é simplesmente inaceitável. Crawford (2014, p. 268) sugere que, onde um Estado tem o poder de afetar um direito, tem também o dever de respeitá-lo, ou seja, "se um Estado tem o poder de tirar a vida (através da utilização de força no estrangeiro), ele carrega a obrigação de não tirá-la arbitrariamente." De acordo com a autora, essa lógica é compatível com o espírito do DIDH de aplicação universal.

Superada, portanto, a assertiva de que o DIDH não se aplica extraterritorialmente, passa-se a explorar o regime em si. Correlaciona-se o DIDH com o modelo de *law enforcement*, pois ambos prezam pela manutenção da ordem e pela garantia de liberdades e direitos fundamentais àqueles sujeitos às suas regras. O regime de DIDH parece adequado para regular as operações de 'targeted killings' pois, em tempos de paz, quando inexistente o fator excepcional intrínseco ao conflito armado, "o Estado está limitado às medidas tradicionais de *law enforcement*, e deve garantir aos suspeitos um julgamento justo antes de examinar a responsabilidade criminal." (RAMSDEN, 2013). Sendo assim, a não ser que um país esteja



declaradamente em guerra, não se admite a aplicação de um regime que não o de DIDH, de modo a resguardar os direitos inerentes aos suspeitos – e aos alvos das operações de 'targeted killings', muitas vezes executados sem que seja observado qualquer protocolo prévio.

Destarte, a aplicação do regime de DIDH às operações de 'targeted killings' impõe o cumprimento de dois elementos por ele prescritos: (a) a proporcionalidade e (b) a necessidade.

O elemento da proporcionalidade corresponde ao objetivo específico da operação de targeted killing. Ou seja, para Ramsden (2013), é necessário que exista um nexos de causalidade entre a atuação do Estado beligerante e o impedimento de uma ameaça à vida. Através desse prisma, uma operação de targeted killing realizada contra um indivíduo suspeito de atividades terroristas pode ser considerada proporcional se a operação contribuiu com o objetivo de proteger e resguardar o direito à vida. Depreende-se, portanto, que, à luz do DIDH, o ato de matar deve ser um meio, não um fim (ao contrário do regime de DIH, que admite o assassinato de combatentes inimigos sob a justificativa de ganho militar), objetivando sobretudo prezar pela vida.

Para que esse nexos de causalidade seja estabelecido, Ramsden (2013, p. 26) argumenta que devem ser realizadas avaliações de risco individualizadas para cada suspeito, já que "é claramente necessário que o Estado estabeleça a ligação causal entre o alvo e a ameaça potencialmente representada." Caso o nexos causal não seja aferido, presume-se que a operação foi realizada sem estudo e escrutínio suficientes para estabelecer se, de fato, a privação da vida de um indivíduo é proporcional ao objetivo de impedir uma ameaça a esse mesmo direito de terceiros. Não sendo possível dizer se a operação contribuiu com o objetivo de proteger a vida, não há como considerar o ataque proporcional.

Ademais, intimamente conectada ao elemento da proporcionalidade está a questão do dano colateral. O dano colateral corresponde à perda de vida incidental, daqueles que não eram o alvo principal da missão. Para Ramsden (2013), existe um choque entre a visão estrita (aventada pelas Nações Unidas) e a visão ampla (apoiada pela Corte Europeia de Direitos Humanos). A primeira defende que a morte de qualquer pessoa além do alvo da operação configura um ato arbitrário do Estado executor, culminando na violação do DIDH e na responsabilização tanto do Estado quanto dos seus agentes. Já a segunda, ampliando a tolerância, admite o dano



colateral apenas quando o Estado planejou e executou a operação de modo a minimizar o risco à perda incidental de vida, tomando todas as precauções cabíveis para tanto. Tendo em vista que a lógica do regime do DIDH baseia-se na implementação de medidas preventivas e garantidoras, restringindo a atuação do Estado e condicionando-a a um grau de certeza relativo à sua conduta, a segunda visão parece mais adequada. Isso porque, caso as autoridades competentes cumpram todos os critérios estabelecidos em lei (incluindo a minimização do dano colateral), é possível dizer que a operação é proporcional, garantindo também ao Estado a possibilidade de proteger a ordem, à luz do sistema de *law enforcement*.

Igualmente importante, o elemento da necessidade também deve ser configurado. Para entender este elemento, é necessário dividi-lo em duas questões: (i) a existência de meios alternativos e não letais de conter a ameaça à vida; e (ii) se essa ameaça é iminente.

Para Kretzmer (2005, p. 179), à luz do regime de DIDH, o uso da força jamais será considerado necessário “a não ser que esteja claro que não havia possibilidade factível de proteger a potencial vítima através da detenção do suspeito.” Ou seja, o DIDH exige que todos os meios alternativos de impedir a ameaça à vida sejam exauridos antes que a força letal seja implementada. Nesta senda, Ramsden (2013) explica que o uso de força letal deve ser usado como último recurso, apenas quando estes meios alternativos não se fazem presentes. Para o autor, esse requisito impele os Estados a buscar meios alternativos de neutralizar o alvo, minimizando o número de mortes decorrentes das operações. De fato, condicionar o uso derradeiro de força letal à exaustão de meios não letais parece prevenir que o Estado opte por matar os suspeitos sem antes explorar as possibilidades à sua disposição – especialmente aquelas que não levariam à morte do suspeito.

Contudo, a disponibilidade desses meios alternativos, na maior parte das vezes, não depende apenas do Estado executor. Isso porque a maioria das atividades terroristas ocorrem no território de outros países. Nesse caso, o Estado que conduz a operação militar não tem poder de polícia sobre os suspeitos (ou seja, não pode prendê-los, já que não tem o poder de jurisdição sobre o território soberano do outro Estado). O cenário, portanto, diz respeito ao grau de controle que o Estado executor exerce sobre o alvo do ataque: quanto maior o controle exercido, maior é a possibilidade de o Estado dispor de meios alternativos e não letais para fazer cessar



a ameaça à vida. Ou seja, o elemento da necessidade varia conforme o grau de controle exercido pelo Estado sobre o suspeito, podendo ser flexibilizado caso esse controle seja baixo e disso decorra a falta de meios alternativos (RAMSDEN, 2013).

Mas também é possível que o Estado executor colabore com o Estado onde os suspeitos estão localizados. Dessa forma, o condutor da potencial operação de targeted killing poderia fornecer sua inteligência ao outro país, que exerceria, por sua vez, o poder de polícia no lugar do primeiro, efetivando meios alternativos de captura. Existe, contudo, a possibilidade levantada por Kretzmer (2005, p. 179) com a seguinte pergunta: “mas e se este Estado não estiver disposto a prender o terrorista suspeito ou for incapaz de fazê-lo?” Ramsden (2013, p. 27) classifica esses Estados como “portos seguros” para o terrorismo, atribuindo-lhes “fraca capacidade governamental”, ou o a simples relutância em se envolver com a questão. Perlman (2011, p. 73) elenca Iêmen e Paquistão como exemplos desses Estados, argumentando que lhes faltam “os meios, e em alguns casos a vontade, de localizar e prender os indivíduos que foram marcados para a morte.” De qualquer forma, nestas circunstâncias é necessário flexibilizar os requisitos de *law enforcement*, de modo a contemplar a impossibilidade de efetivar meios alternativos e não letais capazes de cessar a atividade suspeita (RAMSDEN, 2013).

Conclui-se, portanto, que o elemento da necessidade guarda dependência vital com o grau de controle exercido pelo Estado executor sobre o suspeito, bem como com a capacidade deste Estado (seja com ou sem colaboração) de implementar meios alternativos (i.e., a prisão). No caso do controle ser baixo e de inexistirem alternativas, é possível dizer que o ataque é necessário – mas é difícil dizer o mesmo em circunstâncias diferentes, quando um desses pontos não for configurado.

Além dos meios alternativos e não letais, o elemento da necessidade considera também o grau de iminência de a ameaça à vida se concretizar. Questiona-se, portanto, “quão iminente deve ser a ameaça de violência para que a privação da vida seja considerada ‘não arbitrária’” (CRAWFORD, 2014). Segundo Ramsden (2013), iminência significa a ameaça ser tangível e palpável, existente de forma concreta e observável, no processo de ser consumada. Numa visão estrita, seria virtualmente impossível uma operação ser legal, já que a iminência exigiria um cenário tão concreto que impedi-lo seria praticamente impossível. Para o autor, esse critério protege contra o abuso dos Estados que preferem utilizar-se da força letal para neutralizar uma ameaça sem antes ponderar acerca da chance dessa ameaça



realmente se concretizar. É seguro dizer que o grau de iminência da ameaça é um fator significativo para a aferição da legalidade de uma operação de 'targeted killing', mas esse fator deve ser analisado sob a ótica das peculiaridades do terrorismo.

Para Ramsden (2013, p. 28), embora a visão estrita seja pertinente para outras modalidades de operações voltadas ao impedimento de uma ameaça à vida,

a ameaça ímpar representada pelos portos seguros terroristas no estrangeiro, que pode apresentar apenas uma limitada janela de oportunidade para dismantelar o planejamento em curso de conhecidos líderes terroristas que pretendem lançar um ataque em um momento indefinido, pode justificar um afastamento desse padrão estrito. (RAMSDEN, 2013, p. 28).

Seguro dizer, portanto, que tanto o critério dos meios alternativos quanto o da iminência, embora de extrema relevância às operações de 'targeted killings', devem ser analisados à luz das peculiaridades das operações de terrorismo, cujos mandantes são os principais alvos dessas operações. Por conta das dificuldades impostas aos Estados por estas ameaças terroristas, situadas em território alheio e de solução limitada, permite-se uma flexibilização dos parâmetros do DIDH para que os Estados possam garantir o direito e dever de proteger a si e ao seu povo. O que não quer dizer que esses critérios devam ser ignorados. Muito pelo contrário – sua análise deve ser ainda mais minuciosa, a fim de não permitir que as exceções se tornem a regra.

Adiante, para que o sistema de DIDH funcione corretamente como padrão de regência para as operações de 'targeted killings', é importante garantir que demais critérios sejam seguidos, com o objetivo de assegurar a eficácia dos elementos supracitados (proporcionalidade, necessidade, meios alternativos e iminência) no campo prático.

## **5 OS CRITÉRIOS PARA A LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES DE 'TARGETED KILLINGS'**

Muito embora o regime de DIDH tenha se provado ideal para tratar do assunto das operações de 'targeted killings', os elementos desse regime necessitam de critérios adicionais para funcionar.



Kellman (2017) idealizou três critérios que têm a função de efetivar, no campo da prática estatal, os comandos normativos do regime de DIDH: (a) a seleção judicializada; (b) o dever de detenção; e (c) a responsabilização das autoridades.

O primeiro critério diz respeito à necessidade de submeter a lista de pessoas selecionadas como alvo das operações de ‘targeted killings’ a um corpo judicial especializado. Isso se deve ao fato de o governo (do Estado beligerante) dispor de um mecanismo sólido, independente e virtualmente infalível de execuções extrajudiciais, o que põe em xeque a legalidade das operações à luz do Direito Internacional. Nesse sentido, argumentou Kellman (2017, p. 38) que

em suma, muitos ‘targeted killings’ se baseiam em informações de seleção de pessoas de qualidade duvidosa, avaliada por oficiais que são minimamente responsáveis dentre todas as partes do governo, e são realizados por tecnologia que representa quase nenhum risco de falha ou dano ao agressores. (KELLMAN, 2017, p. 38).

Claramente, a quantidade de informações não confiáveis que compõem os relatórios de inteligência (de origem incerta), aliada à falta de responsabilização dos agentes estatais e à precisão e segurança da tecnologia utilizada para realizar os ataques, criam um processo arbitrário de execução, desde o tempo em que o alvo é selecionado até o momento da sua morte. Admitir que tal processo perdure seria corroborar com um sistema de assassinato que funciona de forma alheia aos comandos do DIDH.

Frente à larga margem de atuação do Estado, que muitas vezes leva a erro, é mister que o processo de seleção envolva também um tribunal *ad hoc* capaz de conferir o grau de concretude e certeza necessários à escolha do alvo. Para Kellman (2017), embora seja inviável envolver o Judiciário comum, por conta do grau de sigilo e confidencialidade das informações submetidas à revisão, uma opção adequada seria a utilização de Tribunais FISA.<sup>10</sup> Dessa forma, o governo (através do Poder Executivo) seria obrigado a “cumprir altos padrões de base probatória para suas ações e contribuir significativamente com a minimização do erro operacional que pode de outra forma ocorrer.” (KELLMAN, 2017).

<sup>10</sup> Tribunais FISA foram instituídos pelo Congresso dos EUA em 1978, e servem para revisar pedidos do governo norte-americano para implementar medidas de vigilância eletrônica e outras formas de atos de investigação relacionados à inteligência.



A adoção de um sistema imparcial, preocupado com a aferição da certeza da criminalidade do alvo, e não meramente com o seu status, faria do ato de seleção de alvos um processo que observa os preceitos do DIDH – prezando pela certeza e pela minimização do erro.

O segundo critério, que guarda íntima relação com o fator dos meios alternativos (pertinente ao elemento da necessidade), é o dever de detenção. Esse dever prevê que os alvos da operação de 'targeted killings' devem ser detidos ou presos, e somente quando essas opções não forem possíveis um ataque letal seria justificável. Kellman (2017) ilustra esse ponto através do exemplo dos EUA, que conduziram em torno de 800 operações de 'targeted killings'<sup>11</sup>, sendo que, em nenhuma delas, o país apresentou o motivo pelo qual a detenção ou prisão dos alvos era infactível. A falta de critérios objetivos para a aferição da impossibilidade de detenção contribui com o cenário de incerteza (KELLMAN, 2017).

Como visto anteriormente, é possível que o Estado executor trabalhe junto do Estado onde o alvo se encontra para capturá-lo. Mas essa cooperação pode ser infrutífera, bem como o Estado executor pode considerar prejudicial compartilhar informações sensíveis com o outro Estado, minando a capacidade cooperativa dos países. Nesse caso, Kellman (2017) acredita que a intervenção judicial *ad hoc* proposta no primeiro critério oferece um modelo adequado para aferir se os meios de cooperação entre Estados foram exauridos, e se essa cooperação se mostra interessante levando em conta a segurança nacional e a confidencialidade das informações a serem compartilhadas. De fato, envolver um tribunal especializado em todas as etapas do processo de execução – e não apenas durante a fase de seleção – garante que o processo seja mais eficiente e que seus resultados estejam alinhados com o interesse nacional e com o Direito Internacional.

O dever de detenção encontra ainda mais força no avanço tecnológico dos drones, que são comumente utilizados para realizar operações dessa natureza, já que conferem maior precisão e segurança aos perpetradores. Para Kellman (2017, p. 54), “os avanços substanciais na tecnologia dos drones” levam a crer que alternativas não letais (e meramente incapacitantes) possam ser criadas e aplicadas nas operações, prezando pela detenção e incapacitação do alvo em detrimento da sua execução sumária. Embora simplesmente matar os suspeitos seja o caminho de menor

<sup>11</sup> Se consideradas as operações realizadas no Paquistão, Somália e Iêmen.





resistência, tal solução deve ser, como dito anteriormente, uma ação finalística, admissível apenas quando outra conduta for inequivocamente infrutífera.

Por fim, o terceiro critério prega a responsabilização das autoridades responsáveis pelos 'targeted killings'. De acordo com Kellman (2017), a própria lógica dos 'targeted killings' – que servem para impedir que vidas inocentes sejam ceifadas por atos de terror – é incompatível com danos colaterais que se traduzam na morte de inocentes. Mesmo assim, nota o autor, entre 620 e 1316 civis foram mortos por operações de 'targeted killings' realizadas fora das zonas de combate, sendo que mais de 200 eram crianças. De forma a evitar esse resultado catastrófico, Ramsden (2013) argumenta que investigações devem ser conduzidas quando o uso da força por parte dos Estados resultar na morte de algum indivíduo. Isso porque essas investigações “garantem a responsabilização pelas mortes que ocorrem sob a supervisão desses Estados.” (RAMSDEN, 2013, p. 30). Como no critério da seleção judicializada, aqui também busca-se frear o poder unilateral do Executivo, submetendo suas decisões ao crivo do judiciário.

Mas os entraves da segurança nacional também permeiam o problema da responsabilização do Estado. Para isso, defende-se a utilização de tribunais específicos *post-hoc*, composto por um corpo julgador capaz de avaliar a legalidade e adequação da conduta estatal após a operação. Embora essa medida não interfira no poder decisório do Executivo de forma imediata – ao contrário da seleção judicializada, que revê os alvos escolhidos antes de o ataque ocorrer -, ela serve como uma garantia que o Estado e seus agentes serão punidos no caso de transgressões, minando o fator da impunidade.

A força motriz por trás desse critério é o direito à verdade. Kellman (2017) explica que esse direito está intimamente ligado ao direito à vida, em relação específica à responsabilidade dos Estados para com o direito à vida. Quando o uso da força por parte de um Estado causa morte, “o direito à verdade compele não apenas a clarificação de como o dano foi causado, mas também do contexto geral, as políticas e falhas institucionais e decisões que possibilitaram o dano.” (KELLMAN, 2017, p. 59). Ou seja, o Estado deve ser aberto e sincero quanto aos seus atos que afetem o direito à vida de alguém, e o direito à verdade motiva a entrega de documentos e informações aos tribunais *post-hoc*, que analisarão a legalidade do ato – mais especificamente a operação de targeted killing.



Kellman (2017) entende que, para funcionar, o processo de responsabilização do Estado deve ser feito de forma efetiva, transparente e independente. Para que seja efetiva, deve ser rápida, realizada de prontidão após o ataque, para afastar o esquecimento do tema ou a eliminação de provas. Para serem transparentes, toda informação relevante aos representantes das vítimas deve ser revelada. O escrutínio dessas informações, é claro, depende do equilíbrio entre o acesso público e a segurança nacional, matéria que a Corte deve revisar e adjudicar. Por fim, para que seja independente, deve a investigação ser conduzida por um órgão alheio à hierarquia de comando do Poder Executivo. As obrigações e competências devem recair sobre um colegiado que não esteja submetido ao controle Executivo, com o único propósito de revisar e garantir a responsabilização nos casos em que caiba.

Se tais assertivas forem implementadas e efetivadas, garantir-se-á que as operações de 'targeted killings' sejam não apenas legítimas, mas também legais.

## 6 CONCLUSÃO

Este artigo buscou determinar qual tipo de regime jurídico de Direito Internacional melhor se aplica à temática das operações de 'targeted killings', objetivando equilibrar os direitos e deveres dos Estados e as garantias fundamentais dos indivíduos envolvidos. Apesar da dissidência jurídica aqui presente, o regime do Direito Internacional dos Direitos Humanos, após análise, mostrou-se o sistema com maior aptidão para regular o tema. Dessa forma, as normas basilares do DIDH devem ser aplicadas às atividades de *law enforcement* dos Estados para garantir que sua atuação siga os preceitos legais que a tornam legítima.

Mesmo com a aparente adequação do DIDH, a aplicação deste regime depende de outros critérios que servem o propósito de garantir a sua eficácia no campo prático. Se seguidos e devidamente implementados, é certo que as operações de 'targeted killings' afastar-se-ão do conceito de execuções extrajudiciais e guardarão maior proximidade com a ideia de um meio legítimo de segurança nacional.

Afinal, é irreal defender o fim dos 'targeted killings', já que eles são um reflexo do dever de um Estado de defender a si mesmo e seu povo, e de combater qualquer ameaça à vida, especialmente o terrorismo – que se opõe diametralmente aos direitos humanos. Tudo que podemos fazer, como uma comunidade internacional



guiada pelos princípios da justiça e da lei, é garantir que essa atividade seja fortemente regulada e supervisionada, para que não se torne um ninho de abusos e injustiças.

É a conclusão deste trabalho, portanto, que as operações de 'targeted killings', apesar de inadequadamente realizadas em maioria, podem se tornar uma conduta estatal amplamente avalizada pelo Direito Internacional (caso sejam aplicados os critérios da seleção judicializada, do dever de detenção, e da responsabilização das autoridades, à luz do DIDH). Também podem vir a ser um meio eficaz para o combate ao terrorismo, provando-se cada vez mais potente graças ao avanço tecnológico que impulsiona a atividade. Para isso, o processo de realização dessas operações deve ser submetido a revisão independente em todas as etapas do processo (tanto antes de ser conduzido quanto posteriormente), bem como ser, na medida do possível, objeto de crivo público – tornando-se um processo verdadeiramente democrático.

## REFERÊNCIAS

KRETZMER, David. Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence? **The European Journal of International Law**, v. 16, n. 2, pp. 171-212, 2005. Disponível em: <http://www.ejil.org/article.php?article=292&issue=15>. Acesso em 09/12/2020.

CRAWFORD, Emily. Terrorism and Targeted Killings in International Law. **Sydney Law School Research Paper**, n. 14/68, 2014. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2474444](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2474444). Acesso em 10/12/2020.

RAMSDEN, Michael. Assessing U.S. Targeted Killings Under An International Human Rights Law Framework. **Groningen Journal of International Law**, v. 1, n. 1, pp. 19- 32, 2013. Disponível em: <https://ugp.rug.nl/GROJIL/article/view/31140>. Acesso em 10/12/2020.

KELLMAN, Barry. Targeted Killings – Never Not an Act of International Criminal Law Enforcement. **Boston College International and Comparative Law Review**, v. 40, n. 2, pp. 27-62, 2017. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol40/iss1/3>. Acesso em 10/12/2020.

GROSS, Michael L. Assassination and Targeted Killing: Law Enforcement, Execution or Self-Defence? **Journal of Applied Philosophy**, v. 23, n. 3, pp. 323-335, 2006. Disponível em: [www.jstor.org/stable/24355180](http://www.jstor.org/stable/24355180). Acesso em 13/12/2020.

GUIORA, Amos N. Targeted Killing: When Proportionality Gets All Out of Proportion. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 45, n. 1, pp.



235-257, 2012. Disponível em:  
<https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol45/iss1/21/>. Acesso em 10/12/2020.

HENCKAERTS, Jean Marie; DOSWALD-BECK, Louise. **Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules**. Nova York: Cambridge University Press, 2005. Disponível em:  
<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/publication/pcustom.htm>. Acesso em 12/12/2020.

ALSTON, Philip. **Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions – Study on Targeted Killings**. Assembleia Geral das Nações Unidas, documento n. A/HRC/14/24/Add.6. 28 de maio de 2010. Disponível em:  
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A38037358F1EF91B492577370006546B-Full\\_Report.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A38037358F1EF91B492577370006546B-Full_Report.pdf). Acesso em 12/12/2020.

DÍAZ TEJERA, Arcadio. **Drones and targeted killings: the need to uphold human rights and international law**. Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar. Documento n. 13731, 16 de março de 2015. Disponível em:  
<https://pace.coe.int/en/files/21580>. Acesso em 12/12/2020.

ALEXANDER, Amanda. A Short History of International Humanitarian Law. **The European Journal of International Law**, v. 26, n. 1, pp. 109–138, 2015. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/26/1/109/497489>. Acesso em 12/12/2020.

STAHN, Carsten. 'Jus ad bellum', 'jus in bello'. . . 'jus post bellum'? – Rethinking the Conception of the Law of Armed Force. **The European Journal of International Law**, v. 17, n. 5, pp. 921–943, 2006. Disponível em:  
<https://academic.oup.com/ejil/article/17/5/921/2756298>. Acesso em 12/12/2020.

MOUSSA, Jasmine. Can jus ad bellum override jus in bello? Reaffirming the separation of the two bodies of law. **International Review of the Red Cross**, v. 90, n. 872, pp. 963-990, 2008. Disponível em:  
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/R22753.pdf>. Acesso em 12/12/2020.

RADIN, Sasha. Global Armed Conflict? The Threshold of Extraterritorial Non-International Armed Conflicts. **International Law Studies**, v. 89, pp. 696- 743, 2013. Disponível em: <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol89/iss1/20/>. Acesso em 12/12/2020.

PERLMAN, Rebecca. Targeted Killings: Does Drone Warfare Violate International Law? **Journal of Public & International Affairs**, pp. 68-87, 2011. Disponível em:  
<https://www.rebeccalperلمان.com/research>. Acesso em 10/12/2020.

HERRANZ, Matilde Pérez. The Security Council and the Legitimacy of the Use of Force: Legal, Normative and Social Aspects. **Institut Català Internacional per la Pau**, Barcelona, 2010. Disponível em:  
<https://peacepalace.on.worldcat.org/search?databaseList=283&queryString=Matilde+P%C3%A9rez+Herranz#/oclc/842342601>. Acesso em: 10/12/2020.