



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
MILITARY UNIVERSITY INSTITUTE

ISSN 2183-035



REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES

PORTUGUESE JOURNAL OF MILITARY SCIENCES

VOLUME IX - NÚMERO 1
Maio 2021

(Vol. IX, No 1, May 2021)

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR /
MILITARY UNIVERSITY INSTITUTE

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO /
IUM RESEARCH AND DEVELOPMENT CENTRE

Revista de Ciências Militares /
Portuguese Journal of Military Sciences



Autores / Authors

José David Angelino da Graça Talambas

João Paulo Silva Pereira

António Manuel Gonçalves Alexandre

Ana Maria Carvalho Ferreira da Silva Correia

Juan Manuel Ramos Santamaría

João Manuel Pinto Correia

Elsa de Brito Alves Pereira Evangelista

Cristina Paula de Almeida Fachada

Nuno Alexandre Cruz dos Santos

Copyright © IUM, 2021

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Publicação Semestral / *Biannual Publication*

ANO IX / *YEAR IX*

Vol. IX, N.º 1 – MAIO DE 2021 / *Vol. IX, No. 1 – MAY 2021*

Comandante / *Commander*

Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

Propriedade e Edição / *Copyright and Edition*

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 LISBOA

Telefone: (+351) 213 002 100 ; Fax: (+351) 213 002 162

Correio eletrónico: revistacienciasmilitares@ium.pt

Internet: www.ium.pt

Pré-impressão e Acabamento / *Prepress and Finishing*

Sumário Colorido

Rua de Palames, Edifício Caravelas, 1.º eq., 2970-703 Sesimbra

Telefone: (+351) 932 696 712

Correio eletrónico: sumariocolorido@gmail.com

DIREÇÃO EDITORIAL / *EDITORIAL DIRECTION*

Diretor / *Director*: Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

Editores / *Editors*:

Editor Chefe / *Editor-in-chief*:

Coordenador Editorial / *Editorial Coordinator*:

Capa - Composição gráfica / *Cover - Layout*:

Secretariado / *Secretariat*:

Tradução / *Translation*:

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros (Doutor)

Tenente-coronel Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora)

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Primeiro-marinheiro Rodolfo Miguel Hortência Pereira

Assistente técnica Gisela Cristina da Rocha Basílio

Mestre Ana Filipa Carvalho Araújo

CONSELHO EDITORIAL / *EDITORIAL BOARD*

Almirante António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro (Doutor), Estado-Maior-General das Forças Armadas Portuguesas

Almirante António Mendes Calado, Marinha Portuguesa

General José Nunes da Fonseca (Mestre), Exército Português

General Joaquim Manuel Nunes Borrego, Força Aérea Portuguesa

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa

Tenente-general Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa

Tenente-general Luís Francisco Botelho Miguel (Mestre), Guarda Nacional Republicana

Major-general José Manuel Freire Nogueira (Doutor), Exército Português

Major-general Carlos Manuel Martins Branco (Mestre), Exército Português

Major-general José António Coelho Rebelo, Instituto Universitário de Lisboa
 Brigadeiro-general Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Exército Português
 Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Centro de Estudos Internacionais, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
 Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional
 Professora Doutora Laura Ferreira Pereira, ISCSP – Universidade Técnica de Lisboa
 Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa; Instituto Nacional de Defesa
 Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
 Professora Doutora Maria Luísa Duarte, ICJP – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
 Professora Doutora Maria Manuela Sarmento Coelho, Academia Militar – IUM
 Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
 Professor Doutor Armando Manuel de Barros Serra Marques Guedes, Faculdade de Direito – UNL
 Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
 Professor Doutor Francisco José Costa Pereira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
 Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
 Professor Doutor James Sterling Corum, *Baltic Defense College*, Estónia
 Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, ISEG – Universidade Técnica de Lisboa
 Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, *Oxford University*
 Professor Doutor José Luís Rocha Pereira do Nascimento, ISCSP - Universidade de Lisboa
 Professor Seven Biscop, *European Political and Administrative Studies Department*, Bruxelas
 Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos (Doutor), Marinha Portuguesa
 Capitão-de-mar-e-guerra Fernando Irineu de Souza (Doutor), Escola de Guerra Naval, Brasil
 Captain John P. Cann (Doutor), *Institute for Defense Analyses in Alexandria*, USA
 Coronel Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Exército Português
 Coronel António Luís Beja Eugénio (Mestre), Força Aérea Portuguesa
 Coronel João Paulo Nunes Vicente (Doutor), Força Aérea Portuguesa
 Coronel Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Doutora), Força Aérea Portuguesa
 Coronel Luiz Carlos Fumiaki Miwa (Doutor), Universidade da Força Aérea, Brasil
 Coronel Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano (Mestre), Guarda Nacional Republicana
 Capitão-de-fragata Federico Aznar Fernández-Montesinos (Doutor), Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, Espanha
 Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva (Mestre), Marinha Portuguesa
 Capitão-de-fragata Francisco José Lavaredas Serrano (Mestre), Marinha Portuguesa
 Capitão-de-fragata José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra (Mestre), Marinha Portuguesa
 Tenente-coronel Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia (Doutor), Exército Português
 Tenente-coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira (Mestre), Exército Português
 Tenente-coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Madeira Monteiro (Mestre), Exército Português
 Tenente-coronel Luís Carlos Falcão Escorrega (Mestre), Exército Português
 Tenente-coronel Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso (Mestre), Exército Português
 Tenente-coronel Jaime Flammarion Santos Costa (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
 Tenente-coronel Carlos Miguel de Amorim Inácio (Mestre), Força Aérea Portuguesa

NOTA: Os artigos presentes na *Revista de Ciências Militares* são da responsabilidade exclusiva dos seus autores, não refletindo necessariamente os pontos de vista do Instituto Universitário Militar.

NOTE: The articles published in the *Portuguese Journal of Military Sciences* are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the official views of the Military University Institute

ÍNDICE / INDEX

Nota Editorial	7
Editor's Note	9
TGEN José Augusto de Barros Ferreira	
 Artigos Científicos / Scientific Articles	
1. Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas	13
<i>Proposal of a Force Generation Model for the Armed Forces</i>	39
COR TIR José David Angelino da Graça Talambas	
2. Presença Nacional no Golfo da Guiné: Integração dos Diferentes Instrumentos do Poder	65
<i>The National Presence in the Gulf of Guinea: Integrating Portugal's Instruments of Power</i>	93
CMG João Paulo Silva Pereira	
3. O Poder Militar no Mar no Combate à Pirataria Somali	121
<i>Seapower in the Fight Against Somali Piracy</i>	143
CMG António Manuel Gonçalves Alexandre	
4. O Direito Internacional Humanitário e as Armas de Destruição Massiva: O Caso da Síria	163
<i>International Humanitarian Law and Weapons of Mass Destruction: The Case of Syria</i>	187
TCOR Ana Maria Carvalho Ferreira da Silva Correia	
5. Propaganda do Terror: Ameaças para a Segurança da União Europeia	209
<i>Propaganda of Terror: Threats to Security and Safety in the European Union</i>	243
MAJ Juan Manuel Ramos Santamaría	
TCOR João Manuel Pinto Correia	
6. <i>Worldwide Warehouse Redistribution Service</i> e a Gestão de Stocks	275
Excedentários na Força Aérea	
<i>Worldwide Warehouse Redistribution Service and Excess Stock Management in the Portuguese Air Force</i>	303
CAP Elsa de Brito Alves Pereira Evangelista	
TCOR Cristina Paula de Almeida Fachada	
COR Nuno Alexandre Cruz dos Santos	

Normas para publicação na <i>Revista de Ciências Militares</i> (RCM)	329
<i>Publication Guidelines of the Portuguese Journal of Military Sciences</i>	331
Revisores Científicos a cujo parecer se recorreu no ano transato de 2020	333
<i>Scientific Reviewers who contributed their time and expertise in the last year of 2020</i>	

NOTA EDITORIAL

A edição do 17.º número da *Revista de Ciências Militares* (RCM), ecoa o propósito do Instituto Universitário Militar (IUM) em divulgar investigações sobre temas atuais e de vasto interesse académico, e constitui mais um produto que reflete a qualidade, rigor científico e análise crítica das investigações realizadas no IUM.

A RCM, e a sua equivalente em inglês, *Portuguese Journal of Military Sciences*, apresentam-se, cada vez mais, como uma referência entre a comunidade científica, de investigadores, estudantes e outras entidades, nacionais e internacionais, que procuram aprofundar conhecimentos nas Ciências Militares, da Segurança e Defesa, para além de um “saber” em sentido lato.

Neste âmbito, o presente volume da RCM congrega seis artigos, decorrentes de estudos científica e metodologicamente validados.

Um primeiro conjunto, relacionado com o estudo das Crises e dos Conflitos Armados, e onde se incluem os artigos:

- *Proposta de um modelo para a geração de forças nas Forças Armadas;*
- *Presença nacional no Golfo da Guiné: integração dos diferentes instrumentos do poder;*
- *O poder militar no mar no combate à pirataria Somali;*
- *O direito internacional e as armas de destruição massiva: o caso da Síria.*

Um artigo integrado no estudo das Operações Militares:

- *Propaganda do terror: ameaças para a segurança da União Europeia.*

Por último, um artigo enquadrado no estudo da Gestão de Recursos em Contexto Militar:

- *Worldwide Warehouse Redistribution Service e a gestão de stocks excedentários na Força Aérea.*

Congratulo os autores e endereço votos de uma profícua leitura à vasta audiência da nossa Revista.

Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

Comandante do IUM

EDITOR'S NOTE

This 17th issue of the *Revista de Ciências Militares* (RCM) embodies the purpose of the Portuguese Military University Institute (IUM) by providing studies on current topics of broad academic interest, in one more number that represents the scientific rigor and the quality of the critical analysis used in all the researches conducted at the IUM.

The RCM and its translation into English, the *Portuguese Journal of Military Sciences* (JMS), are increasingly recognised as an invaluable resource for researchers, students and other readers, both Portuguese and from other countries, who wish to increase their knowledge in the areas of Military Sciences, Security and Defence, and also to expand their knowledge in a broad sense.

This issue of the JMS contains six articles adapted from scientifically and methodologically validated studies.

The first group of articles addresses topics in the field of Crisis and Armed Conflict Studies:

- *Proposal of a force generation model for the Armed Forces;*
- *The national presence in the Gulf of Guinea: integrating Portugal's instruments of power;*
- *Seapower in the fight against Somali piracy;*
- *International humanitarian law and weapons of mass destruction: The case of Syria.*

Another article addresses a topic relevant to the field of Military Operations:

- *Propaganda of terror: Threats to security and safety in the European Union.*

Finally, one article explores a topic that falls under the scope of Military Resource Management:

- *Worldwide Warehouse Redistribution Service and excess stock management in the Portuguese Air Force.*

I offer my congratulations to the authors and wish a profitable reading to the vast audience of our Journal.

Lieutenant General José Augusto de Barros Ferreira

IUM Commander

ARTIGOS CIENTÍFICOS
SCIENTIFIC ARTICLES

PROPOSTA DE UM MODELO PARA A GERAÇÃO DE FORÇAS NAS FORÇAS ARMADAS¹

PROPOSAL OF A FORCE GENERATION MODEL FOR THE ARMED FORCES

José David Angelino da Graça Talambas

Coronel Tirocinado de Cavalaria do Exército Português
Mestre em Ciências Militares, Arma de Cavalaria, pela Academia Militar
2.º Comandante da Brigada Mecanizada
2250-350 Santa Margarida da Coutada
talambas.jdag@exercito.pt

Resumo

O objetivo da presente investigação é propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas Forças Armadas que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais, no exterior do território nacional. O estudo iniciou-se com a análise do modelo de planeamento e geração de forças nacionais destacadas, no sentido de detetar eventuais lacunas e disfunções, no respetivo ciclo anual, na perspetiva de obter contributos para a sua otimização. De seguida, compararam-se as características dos modelos das organizações internacionais, bem como de países aliados, que podem contribuir para otimizar para o modelo nacional. Com base nas lacunas e disfunções encontradas e na comparação dos modelos referenciados, foi possível selecionar contributos suscetíveis de serem adaptados ao modelo nacional. Na investigação utilizou-se um processo de raciocínio do tipo indutivo e uma estratégia qualitativa, adotando o estudo de casos múltiplos como desenho de pesquisa. Como principal resultado da investigação, apresentam-se contributos ao nível da finalidade, dos processos e dos recursos, numa proposta otimizada de modelo que sistematiza de forma rigorosa, o planeamento anual e geração de forças nacionais destacadas, conjugando as capacidades e maximizando os recursos disponíveis, de forma a contribuir decisivamente para a afirmação da política externa de Portugal.

Palavras-chave: Forças Armadas; Compromissos Internacionais; Planeamento; Forças Nacionais Destacadas; Geração de Forças; Modelo.

Abstract

This study proposes features to optimise the model used by the Portuguese Armed Forces to generate forces for international commitments outside national territory. First, the force

Como citar este artigo: Talambas, J. D. A. G. (2019). Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 13-38. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020, cuja defesa decorreu em julho de 2020, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto (RCAAP).

generation and planning process currently used to generate national deployable forces is analysed to detect potential gaps and shortcomings in the annual cycle, in order to improve the process. Next, the models used by international organizations and allied countries are compared to identify features that can be adapted to the national model. Based on the gaps and shortcomings identified in the first phase and on the comparison of the models, the features that best fit the national model were selected. The study used an inductive reasoning process, a qualitative research strategy and a multiple case study research design. This study's main contribution to knowledge is a proposal of an optimised model that can be used to organize the annual planning and generation of national deployable forces by combining capabilities and maximising available resources, which in turn will contribute to Portugal's external relations.

Keywords: Armed Forces; International Commitments; Planning; National Deployable Forces; Force Generation; Model.

1. Introdução

"The most important decisions involve what to include and what not to include. When a piece of Mozart's was criticized for having "too many notes" the composer replied that the piece did not have too many or too few notes but exactly the right number of notes. So too does a model that is "fit for use". The important thing to consider is whether or not the model serves its intended purpose."
(Albert & Hayes, 2006, p.18)

No século XXI, a defesa do território nacional é edificada muito para além das suas fronteiras físicas, na vizinhança próxima ou alargada, através da participação em exigentes operações militares que se desenrolam em áreas do globo tão díspares como, por exemplo, o Mali ou o Afeganistão, a República Centro-Africana (RCA) ou o Iraque (Despacho n.º 4101/2018, p.11678). Segundo Borges (2016, p.48), a crescente globalização das ameaças vem exigindo e continuará a exigir um esforço de maior concertação entre todos os atores do sistema político internacional.

Neste contexto, a participação das Forças Armadas (FFAA) em operações no exterior visa prosseguir o superior interesse constitucionalmente definido de satisfação dos compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e, quando aplicável, no quadro bi-multilateral, de acordo com o nível de ambição definido (Despacho n.º 8142/2019, p. 24).

Desde 1991 até final de 2020, as FFAA participaram com Forças Nacionais Destacadas (FND) em 289 operações de manutenção da paz, humanitárias, de gestão de crises ou segurança cooperativa, em 53 países diferentes (Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA], 2021), empenhando em 2020, um efetivo global de 1889 militares, em 18 operações (Direção-Geral de Política de Defesa Nacional [DGPDN], 2020, 2021).

Para concretizar esta participação, é imperativo efetuar todos os anos um planeamento

rigoroso para gerar forças nacionais, conjugando a disponibilidade das capacidades existentes, disponíveis e projetáveis nos três Ramos das FFAA e maximizando os recursos financeiros atribuídos (Despacho n.º 7861/2018, p. 22502).

Neste quadro, julga-se ser pertinente a ponderação de uma *Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas* portuguesas, que contribua para agilizar, através de procedimentos rigorosos, a geração de forças/capacidades para cumprimento dos compromissos no exterior do território nacional.

O objeto da investigação é o Modelo de Geração de Forças nas FFAA, no sentido de propor contributos para a sua otimização, e é delimitado em termos de conteúdo na área do Planeamento Estratégico Militar (PEM) e, dentro deste, da estratégia operacional, dado que se pretende gerar forças para operações num curto espaço de tempo, para cumprimento de compromissos no exterior do território nacional, no quadro das Organizações Internacionais (OI) de que Portugal faz parte, OTAN, UE e ONU e, quando aplicável, no quadro bi-multilateral. Tendo em conta que a geração de forças é um processo subjacente ao processo de planeamento do seu emprego, entende-se que o objeto de estudo não pode ser analisado isoladamente, mas sim de forma abrangente e integrada.

Já no que se refere à delimitação espacial, a investigação foi conduzida com recurso à análise da realidade nacional ao nível das FFAA, das OI acima referidas, de Espanha (ESP) e França (FRA), países aliados com quem Portugal tem atualmente compromissos de caráter bilateral e integram essas OI. Relativamente à questão temporal, tem-se em consideração o período resultante da Diretiva “Defesa 2020” (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 26/2013), com a publicação, em 2013 e 2014, dos vários documentos enquadrantes da Defesa Nacional e das FFAA.

Para a investigação definiu-se um objetivo geral (OG) e dois objetivos específicos (OE) (Quadro 1).

Quadro 1 – Objetivos Geral e Específicos

Objectivo Geral
Propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais no exterior nacional.
Objectivos Específicos
OE1: Analisar o modelo atual de geração de forças nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional.
OE2: Comparar as características dos modelos de geração de forças de OI (OTAN, UE e ONU) e alguns países aliados (Espanha e França), que possam contribuir para otimizar o processo de geração de forças nacional.

Um conjunto de objetivos operacionalizados na questão central de investigação “Que modelo de geração de forças deverá ser seguido nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional?”

2. Enquadramento teórico e concetual

A história mostra que todos os tipos de unidade política visam as mesmas aspirações fundamentais: 1 - Segurança e 2 - Prosperidade e Bem-Estar; sendo que a incapacidade

de realização destas finalidades tem estado na base da sua queda (Couto, 1988, p. 23). Para Ribeiro (2006), no passado, Portugal foi incapaz de fazer face a iniciativas militares contrárias, reagindo de forma improvisada e tardiamente, em virtude de não existir um planeamento estratégico bem elaborado e direcionado para os objetivos nacionais, o que originou enormes prejuízos ao longo dos anos. O atual ambiente estratégico, caracterizado segundo Yarger (2006, p. 18) pela “Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade”, coloca enormes desafios ao planeamento estratégico, de elevada dificuldade e importância para decisores políticos e chefes militares.

Nos dias de hoje, a defesa do território e dos cidadãos nacionais é realizada muito para além das nossas fronteiras, num quadro de alianças e participação em OI de segurança e defesa, num quadro de segurança cooperativa, com um forte compromisso de defesa mútua e promoção da paz e segurança internacional (Despacho n.º 7861/2018, p. 22501). Por outro lado, segundo Borges (2016, pp. 31-32), “fazer face a todas as ameaças é hoje uma impossibilidade real [...]. Esta impossibilidade pode, no entanto, ser atenuada por um planeamento estratégico rigoroso”. O objetivo do “estratega” não será necessariamente resolver ou eliminar todas as dificuldades, mas sim conhecer e compreendê-las para melhor as poder combater (Handel, 2001, p. 5).

A temática enquadra-se no contexto da estratégia militar definida por Cabral Couto (1988, p. 229) como “ciência e arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objetivos fixados pela Política” e ao nível das estratégias gerais, onde se define aquilo que se quer ou deve fazer com os recursos e condições existentes e relacionado com a geração e edificação de novos meios. Nesta perspetiva, compete à estratégia genética e estrutural cuidar dos aspetos relativos à geração e edificação de novos meios e à correspondente composição e organização, à estratégia operacional cuidar dos aspetos relacionados com a utilização dos meios, constituindo estas a essência do processo de planeamento militar. “A estratégia operacional reflecte-se em *planos de operações*, enquanto as estratégias genética e estrutural se reflectem em *planos e programas de forças* (incluindo sistemas de forças)” (Couto, 1988, p. 230).

Para Couto (1988, p. 231) e Ribeiro (1998, p. 79), uma pequena potência como Portugal tem de formular uma estratégia operacional em função dos meios e capacidades disponíveis, ou que é possível disponibilizar no curto prazo.

O presente artigo de investigação desenvolve-se, assim, no campo da estratégia, nomeadamente na área do PEM “[...] pelo qual se tomam, de forma coordenada, integrada e permanente, as decisões [...] que visam edificar, estruturar e empregar os meios militares do Estado [...] tendo em vista a materialização dos objetivos estratégicos de defesa militar” (Ribeiro, 2010, p. 152). Para esse efeito, “uma boa estratégia exige valores e interesses bem definidos, uma vontade sólida de os defender que permita a legitimação de objetivos claros e a sua eficaz prossecução” (RCM n.º 19/2013, p. 1982).

Como elemento fundamental do PEM, o Conceito Estratégico Militar (CEM), para além de estabelecer as orientações para constituição de um instrumento militar que responda às necessidades nacionais, define os objetivos estratégicos militares que materializam os compromissos assumidos, incorpora o conceito de ação militar, as orientações específicas e

respetivo nível de ambição (Conselho de Chefes de Estado-Maior [CCEM], 2014a).

Do conceito de ação militar decorrem as orientações para a geração de forças, de emprego modular e flexível, com capacidade para executar operações conjuntas, combinadas e expedicionárias (CCEM, 2014a, p. 40), designadamente: (i) “Forças Permanentes para a Defesa dos Espaços sob Soberania, Jurisdição ou Responsabilidade Nacional e Proteção dos Cidadãos”; e (ii) “Forças Atribuídas à Participação em Missões ou Operações no Exterior” (Despacho n.º 2536/2020, p. 39). Estas duas tipologias de forças decorrem da componente operacional do Sistema de Forças de 2014 (SF), único para situações de paz, exceção/crise ou guerra, materializando as capacidades militares necessárias ao cumprimento das suas missões (CCEM, 2014a, p. 38).

Inferre-se do SF e das Missões das Forças Armadas (MIFA) (CCEM, 2014b), que as FND são parte das Forças Atribuídas à Participação em Missões ou Operações no Exterior, definidas como:

Forças sob comando operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), projetadas no exterior do território e dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, para a execução de missões militares internacionais de natureza diversificada, no âmbito da política externa e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, tendo em vista contribuir para a defesa dos interesses nacionais e para a paz e a segurança internacionais.

O Planeamento das FND é integrado no PEM (Publicação do EMGFA/Planeamento [PEMGFA/PLA] 001, 2020, p. 1-1), em ciclos anuais, estando bem definidas na legislação nacional as competências para o seu emprego, nomeadamente:

- O Ministro da Defesa Nacional (MDN), responsável político “pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão [...] para garantir o cumprimento de compromissos militares resultantes de acordos internacionais, nomeadamente a participação [...] em operações militares no exterior do território nacional” (Lei Orgânica n.º 5/2014, p. 4551);
- O CEMGFA, responsável por “dirigir [...] a participação das Forças Armadas no plano externo, [...] e propor ao Ministro da Defesa Nacional o emprego [...] na satisfação de compromissos internacionais, designadamente as opções de resposta militar” (Lei Orgânica n.º 6/2014, p. 4606);
- Os Chefes dos Ramos, por “assegurar a geração, a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios do respetivo ramo [...] informando sobre a prontidão e o empenhamento de forças e meios da componente operacional do sistema de forças” (Lei Orgânica n.º 6/2014, p. 4608).

Compete, pois, aos Ramos providenciar ao CEMGFA as forças/capacidades necessárias para satisfazer os compromissos no âmbito das FND, com base no SF, através da geração de forças.

O atual Modelo de Geração de Forças está vertido no Manual para o PEM (PEMGFA/PLA 001, 2020). O Processo de Geração de Forças é contínuo e subjacente ao Processo de Planeamento de FND, prevendo uma avaliação permanente das necessidades de forças/capacidades da componente operacional do SF, decorrente de fatores como situações de crise, orientações políticas e Conferências de Geração de Forças (CGF) da OTAN e UE.

2.1. Geração de Forças

Uma das dificuldades iniciais da temática foi a inexistência de uma definição de

“Geração de Forças” (*Force Generation*). Assim, após consulta das definições em vigor nas OI, adotou-se a da OTAN - processo no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de uma determinada operação (OTAN, 2013, p. 3-72).

Entende-se que os modelos conceituais são representações da forma de pensar (conceber/conceptualizar) acerca de alguma coisa, geralmente de forma gráfica (e.g., organigramas), com conceitos expressos em caixas/blocos ou outras formas e a relação entre eles com linhas/setas (Albert & Hayes, 2006, p. 17). Para Leight (1983, pp. 50-51) Modelo “é um processo que providencia uma sistematização dos passos a seguir para a tomada de decisão”. Assim, entende-se por Modelo de Geração de Forças o processo sistematizado, no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de uma determinada operação.

Importa destacar que, quando se refere o Modelo de Geração de Forças, adota-se a abordagem abrangente da investigação, que inclui, necessariamente, o planeamento e a geração de FND. Conforme refere Leight (1983, pp.50-51), a vantagem na utilização de um modelo é não deixar nenhum passo importante esquecido, fomentando a confiança e uma adequada tomada de decisão.

2.2. Modelo de análise

O modelo de análise da investigação (Quadro 2) tem por base o conceito de formulação da estratégia desenvolvido por Lykke (1986, pp. 3-7) de *ends-ways-means*, o conceito de Hayes (1985), utilizado amplamente no âmbito da estratégia das organizações, e o conceito aplicado por Yarger (2006, p. 6) na estratégia militar: para se atingir uma determinada “Finalidade” (*ends*), são utilizados “Processos” (*ways*) que empregam os “Recursos” (*means*) necessários. Desta forma, a finalidade, os processos e os recursos são as três dimensões definidas no modelo do estudo.

Quadro 2 – Modelo de Análise

Conceito	Dimensões	Indicadores		Critérios de Decisão	
Modelo de Geração de Forças	ENDS Finalidade	Orientação Política		Adequabilidade Exequibilidade Aceitabilidade	
		Orientação Estratégica Militar			
	WAYS Processos	Planeamento	Decisão		Adequabilidade Exequibilidade Aceitabilidade
			Opções de Resposta Militar		
			Avaliação		
	MEANS Recursos	Geração de Forças "Force Generation"			
Financiamento das operações					

Os indicadores baseiam-se no conteúdo do Processo de Planeamento de FND para recolha de dados que permitam analisar e comparar as características dos modelos de geração de forças pesquisados. O modelo de análise é, assim, constituído por um conceito, três dimensões e oito indicadores, que são conceptualmente as suas componentes principais (Quivy, Marquet, & Campenhoudt, 2019, pp. 166-167).

No modelo são, ainda, incluídos três critérios de decisão, definidos por Yarger (2006, p. 70) e designados por Ribeiro (2009, p. 190) como “provas da estratégia”: (i) Adequabilidade, relativa à verificação se a finalidade é alcançada com as opções estratégicas definidas, “centrada na observância do princípio do objetivo, isto é, na seleção e fidelidade a objetivos cuja materialização favoreça mais o interesse nacional” como refere Ribeiro (2009, p. 192); (ii) Exequibilidade, relativa aos meios para alcançar essa finalidade, que “depende da disponibilidade de recursos para empreender e sustentar as ações que permitam alcançar ou preservar os objetivos” (Ribeiro, 2009, p. 193); (iii) Aceitabilidade, das opções, que é “estruturada sobre três requisitos fundamentais e igualmente relevantes: a consistência entre os objetivos fixados; a atratividade, em termos de benefícios [...]; o tipo e a importância dos riscos decorrentes da sua materialização avaliada pela análise do risco” segundo Ribeiro (2009, p. 194). Este modelo de análise é aplicado às duas QD.

3. Metodologia e método

3.1. Metodologia

A investigação seguiu o processo de raciocínio indutivo, partindo da observação de factos particulares, como os modelos de geração de forças existentes na OTAN, UE, ONU e em países aliados, como Espanha e França, cuja comparação permite inferir generalizações e selecionar as soluções mais vantajosas com aplicação na elaboração de um modelo para as FFAA.

A estratégia de investigação seguida foi qualitativa, em virtude da intenção de compreender o modelo de geração de forças a propor ser indissociável da subjetividade com que os atores/decisores se relacionam com o fenómeno, não sendo, por isso mesmo, possível de traduzir em análises numéricas. Conforme argumenta Vilelas (2009, p. 108), o “objetivo é alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas”.

O tipo de desenho de pesquisa é o estudo de casos múltiplos, nomeadamente dos modelos de geração de forças utilizados pelas OI e países aliados, num horizonte temporal transversal que pode enriquecer e dar mais valor à investigação sobre um dado fenómeno (Yin, 2015, p. 19). Este desenho é também designado comparativo ou multicaso (Santos & Lima, 2019, pp. 37-38). Conforme refere Bryman (2012, p.72) é possível compreender melhor os fenómenos sociais quando são comparados em relação a dois ou mais casos ou situações significativamente contrastantes.

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

3.2.1.1. Participantes

A população alvo da investigação foram oficiais das FFAA que desempenham cargos com responsabilidades no âmbito do planeamento de forças. Para a QD1, constituiu-se uma amostra não-probabilística intencional (Sarmiento, 2013, p. 76), com dez oficiais que exerciam funções no Ministério da Defesa Nacional, no EMGFA, nos Ramos, na Representação Militar na OTAN e UE (MILREP) e na Representação Militar Nacional (NMR) no *Supreme*

Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE), por serem os mais representativos da população (elevadas responsabilidades e participação ativa na implementação das diferentes fases do PEM, reconhecidos especialistas na matéria em apreço). Neste caso, sendo a população homogênea e as questões iguais para todos os participantes, considerou-se a dimensão da amostra adequada (Rego, Cunha & Meyer Jr., 2018, pp. 51-53).

3.2.1.2. Procedimento

Na realização das entrevistas a nível individual, garantiu-se a confidencialidade do entrevistado e das suas respostas, solicitando-se autorização para gravação da entrevista, de forma a permitir a sua passagem à forma escrita. Posteriormente submeteu-se à aprovação e validação por parte do entrevistado. Nos termos do n.º 4, do art.º 31.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 58/2019), o consentimento relativo ao tratamento dos dados obtidos na entrevista destina-se única e exclusivamente ao desenvolvimento da presente investigação.

3.2.2. Instrumento de recolha de dados

Os principais instrumentos de recolha de dados para a QD1 foram a análise documental do modelo nacional (PEMGFA/PLA 001, 2020) e entrevistas semiestruturadas (Santos & Lima, 2019, pp. 94-102).

A Entrevista em Guião foi constituída por perguntas abertas sobre os indicadores do modelo de análise, divididas em quatro grupos: três de acordo com as dimensões Finalidade, Processos e Recursos, e um transversal ao modelo. Após a validação com um especialista do IUM na área da metodologia científica, realizou-se um pré-teste com dois elementos, procedendo-se de seguida à sua análise e elaboração da entrevista definitiva (Sarmiento, 2013, pp. 30-46).

No que à QD2 diz respeito, o instrumento principal de recolha de dados utilizado foi a análise documental clássica relativa a processos e metodologias de planeamento estratégico e operacional de curto prazo e resposta a crises, particularmente os que se encontram em uso na OTAN (2013), na UE (2015), na ONU (2017) e em países aliados de referência, com os quais Portugal tem cooperado recentemente de forma estreita em operações militares, como Espanha (Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa) e França (Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations [CICDE], 2020).

3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

O conteúdo das entrevistas foi sujeito a uma análise de conteúdo que, segundo Bardin (cit. por Santos & Lima, 2019, pp. 117-118), permite “passar da fase da descrição para a fase da interpretação, designadamente quando se atribui sentido às características que foram levantadas, enumeradas e organizadas”. O método de análise de conteúdo utilizado foi o aberto ou exploratório.

Após a verificação dos dados de cada entrevistado e leitura profunda dos textos efetuou-se o tratamento das respostas, utilizando a análise de conteúdo categorial, com a determinação: das unidades de contexto; das unidades de registo (UnReg) temáticas; das unidades de enumeração (UnEn) através de análise de frequências; e das categorias. A seguir elaboraram-se os quadros de registo da análise de conteúdo por questão da entrevista. Após

a construção destes quadros para todas as perguntas, elaborou-se a conclusão, com base nas questões do guião, evidenciando os resultados superiores a 50% e enfatizando os resultados maiores ou iguais a 80%. Nas conclusões da análise de conteúdo teve-se em consideração dois atributos fundamentais: validade e fiabilidade (Sarmento, 2013, pp. 48-66).

Com base nos dados recolhidos através da análise documental aos modelos de geração de forças das OI e países aliados acima referidos, realizou-se uma comparação das características desses modelos, de acordo com o modelo de análise por dimensões *ends, ways & means*, para selecionar eventuais contributos para otimizar o modelo nacional.

Por fim, os resultados das QD foram sistematizados numa proposta de otimização do modelo, respondendo à questão central e cumprindo o objetivo de investigação.

4. O Modelo de Geração de Forças Nacional

Incluído numa publicação de nível estratégico-militar do EMGFA (PEMGFA/PLA 001, 2020), o Modelo de Geração de Forças Nacional resulta da otimização dos processos de planeamento e geração de FND, sistematizado em dez passos, identificando as entidades intervenientes, responsabilidades e ajustando a calendarização ao longo do ano.

4.1. Análise do modelo nacional

O processo inicia-se com a Orientação Política, da responsabilidade do MDN, que define anualmente o quadro de segurança internacional e as diretrizes políticas, em conformidade com os compromissos e prioridades da política externa, perspetivando os dois anos seguintes. Conforme se pode observar na Figura 1, este passo não tem designação numérica, sendo descrito na publicação como “Passo 0”. Não são referidos os níveis de decisão, nem quem define critérios de sucesso, políticos ou estratégico-militares.

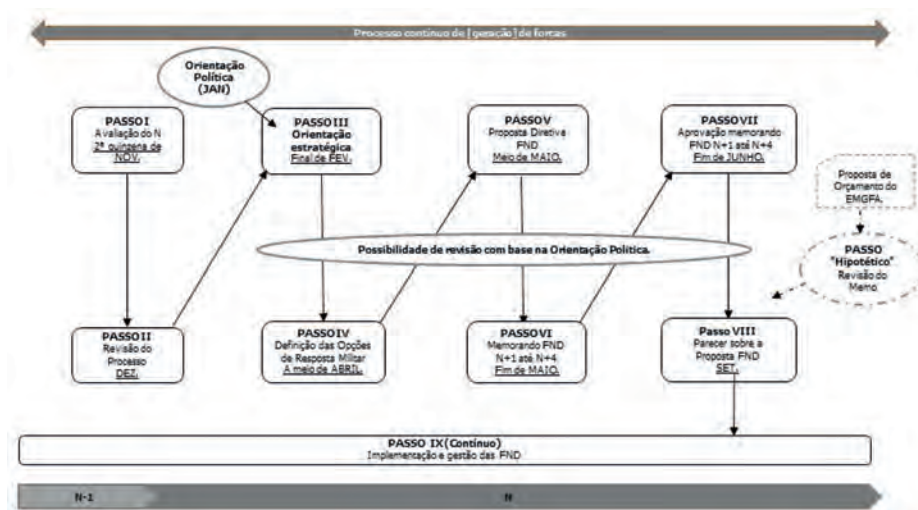


Figura 1 – Processo de Planeamento de FND

Fonte: Adaptado de PEMGFA/PLA 001 (2020).

No Passo I é conduzida uma Avaliação das operações, do ano a terminar, com base num *workshop*, como contributo para o ano seguinte. No Passo II não é referida a forma como é conduzida a Revisão do processo de planeamento (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-2 - 4-6).

A Orientação Estratégica constitui o Passo III, traduzindo a orientação política nas áreas de esforço prioritárias e propondo as operações que melhor dão corpo às prioridades nacionais. No Passo IV são definidas as Opções de Resposta Militar (ORM), formas de operacionalização e custos inerentes a cada missão, em coordenação com os Ramos. Não é referida nenhuma metodologia para desenvolver as ORM, que constituem a base para a elaboração da proposta de FND, nem a análise da sua adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, em cumprimento das prioridades e orientações políticas. Este passo serve de base à elaboração da Proposta das FND no Passo V, submetida a parecer do CCEM e aprovação do CEMGFA (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-6 - 4-7).

Sob a forma de Memorando de FND, a proposta é apresentada no Passo VI ao MDN, que irá decidir no Passo VII sobre a sua aprovação. Após sancionamento favorável, a proposta é enviada no Passo VIII para parecer ao Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN). Só depois deste parecer, e com base na decisão do Governo, o MDN informa a Assembleia da República e elabora o despacho das FND para o EMGFA e respetivo cabimento orçamental. Este parecer ocorre, geralmente, no final do ano civil, para as FND do ano seguinte. O Passo X consiste na Implementação e Gestão das FND (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-7 - 4-9), nada sendo referido no documento sobre o mesmo.

A Geração de Forças (Figura 2) aparece como um processo contínuo e subjacente do processo de planeamento de FND. Não refere como é conduzido, nem se estão previstas CGF com os Ramos, limitando-se a definir procedimentos para operações em curso e novas operações.

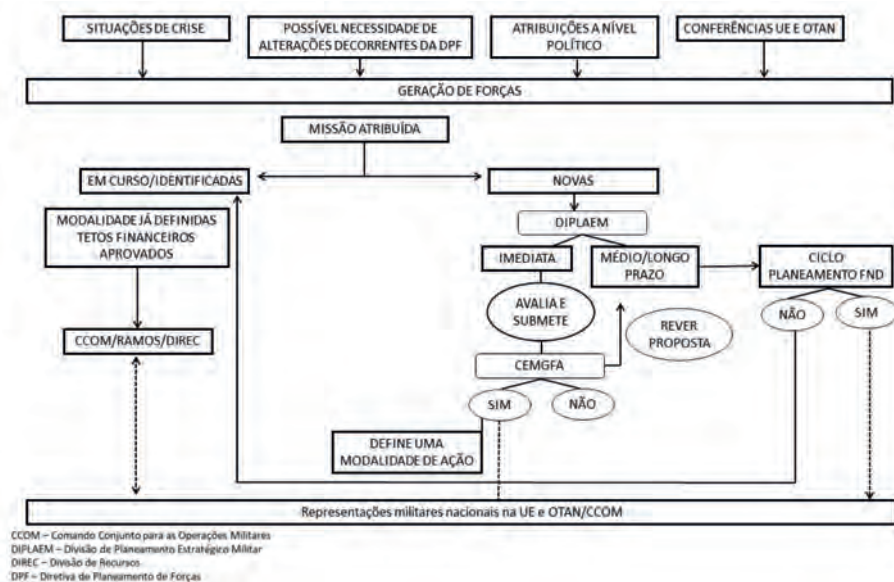


Figura 2 – Processo de Geração de Forças

Fonte: Adaptado de PEMGFA/PLA 001 (2020).

Considera que para as operações em curso, as ORM já foram trabalhadas, não podendo ser alteradas quanto aos tetos financeiros, de recursos humanos e de infraestruturas. No caso de uma nova operação, o EMGFA analisa o seu enquadramento estratégico e prazo de execução. Se for imediato ou de curto prazo, o EMGFA avalia e submete uma proposta ao CEMGFA, após o que segue o processo de decisão nacional para participação em operações internacionais. Se for para execução a médio/longo prazo, e não houver nenhuma força prevista no ciclo de planeamento, terá de ser incluída numa nova proposta de FND (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-10 - 4-14).

4.2. Análise das entrevistas

Apresenta-se de seguida um resumo da análise efetuada ao conteúdo das entrevistas sobre o modelo atual, organizada em torno dos seus passos e estruturada para detetar eventuais lacunas (L) e/ou disfunções (D) no respetivo ciclo anual, na perspetiva de obter contributos para a sua otimização. Os resultados da análise de conteúdo das entrevistas são apresentados nas tabelas seguintes (as colunas a cinza significam que o entrevistado não respondeu à questão).

Conforme se pode observar na Tabela 1, no âmbito da dimensão finalidade, a “Orientação Política” deve definir: (i) as áreas de interesse estratégico prioritárias (100% dos entrevistados); (ii) a prioridade das OI (80% dos entrevistados); e (iii) os valores de financiamento, conforme sugerem 70% dos entrevistados.

Tabela 1 – Análise da Questão A1

A1: O Planeamento das FND tem como passo inicial (0) – “Orientação política”, que define anualmente o quadro de Segurança Internacional e as diretrizes políticas, em conformidade com os compromissos e prioridades da Política Externa. Na sua opinião, quais são os <u>elementos essenciais</u> que deverão ser definidos de forma clara e objectiva na orientação política?													
Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Avaliação do ambiente estratégico	1.1					x			x			2	20,00%
Áreas de interesse estratégico prioritárias	1.2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	100,00%
Compromissos internacionais a manter	1.3										x	1	10,00%
OI prioritárias	1.4		x	x	x		x	x	x	x	x	8	80,00%
Tipologia de operações	1.5									x		1	10,00%
Financiamento	1.6		x	x	x	x			x	x	x	7	70,00%

Segundo M. Barreto (entrevista por email, 7 de fevereiro de 2020), “é uma questão que começa na Visão e na Ambição Política [...] e na consequente definição de Prioridades e Orientações”. P. Pereira (entrevista presencial, 5 de março de 2020), refere que “deverá existir um modelo e orientações claras de política externa e que as prioridades definidas, ou mesmo as áreas prioritárias de intervenção, tenham em consideração o todo das possibilidades de afirmação do Estado”.

A “Orientação Estratégica” (Tabela 2) deve incluir os critérios para o desenvolvimento das ORM (90% dos entrevistados), bem como as forças/capacidades disponíveis do SF (80% dos entrevistados). Conforme refere M. Serronha (entrevista presencial, 16 de março de 2020), “a orientação estratégica deverá estar alinhada com a orientação política, definindo os critérios para a elaboração das opções de resposta militar, análise do risco, capacidades militares e plafone financeiro a considerar”. É importante incluir, também, os riscos, pressupostos e limitações ao planeamento, segundo 60% dos entrevistados.

Tabela 2 – Análise da Questão A2

A2: No passo III – Orientação Estratégica, é feita a tradução da Orientação Política, tendo em consideração a avaliação e revisão do processo, e das prioridades de áreas de esforço. Quais os elementos essenciais que deverão ser incluídos nessa orientação?

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Crítérios para as ORM	1.1	x	x	x	x	x	x	x		x	x	9	90,00%
Forças e capacidade disponíveis	1.2	x	x	x	x		x		x	x	x	8	80,00%
Riscos / pressupostos / limitações	1.3	x	x	x	x	x				x		6	60,00%
Racional de custos	1.4		x		x				x	x		4	40,00%

O facto destes elementos essenciais não estarem claramente definidos na “Orientação Política” e na “Orientação Estratégica” constitui uma disfunção (D1).

Na dimensão planeamento, a maioria dos entrevistados que responderam à questão (88,89%), considera que para cada nova missão, as ORM são submetidas à decisão política (Tabela 3). P. Pereira (*op. cit.*) sublinha que “as ORM devem ser analisadas de acordo com as provas da estratégia (adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade) numa perspetiva militar, conjugada com a análise do cumprimento das prioridades e orientações políticas”. Assim, não se identifica aqui nenhuma lacuna ou disfunção.

Tabela 3 – Análise da Questão B1

B1: Para cada operação, as ORM devem ser ordenadas por prioridades e submetidas a aceitabilidade política?

Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
ORM submetidas a decisão política	Nova missão	1.1		x	x		x	x	x		x	x	7	88,89%
	Todas as missões	1.2				x		x					2	20,00%

O desenvolvimento das ORM deve utilizar uma metodologia estratégica (Tabela 4), segundo todos os entrevistados que responderam à questão. E. Craveiro (entrevista presencial, 3 de março de 2020) acrescenta que essa metodologia “deve ter por base o processo de planeamento de operações da OTAN, que deverá ser adaptada à nossa realidade” e G. Garcia (entrevista presencial, 28 de janeiro de 2020) afirma que esse desenvolvimento “é feito de forma analítica, sem recorrer a ferramentas de apoio à decisão”. A metodologia

pode ter por base a *Comprehensive Operations Planning Directive*² (COPD) (55,56%) ou outro processo (55,56%). Considera-se que, o facto de não ser utilizada uma ferramenta/metodologia estratégica, constitui uma disfunção (D2).

Tabela 4 – Análise da Questão B2

B2: No passo IV – Definição das modalidades, são definidas e propostas as ORM adequadas, viáveis, aceitáveis e distintas para alcançar objectivos estratégico-militares que contribuirão para o estabelecimento das condições desejadas do estado final de cada operação. Qual o processo utilizado para a seleção, desenvolvimento, análise, avaliação e comparação das ORM?

Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Metodologia estratégica de desenvolvimento das ORM	Sim	1.1	x	x	x	x	x	x		x	x	x	9	100,00%
	Base na COPD	1.2		x	x	x	x				x		5	55,56%
	Outro processo	1.3	x			x		x		x		x	5	55,56%

Como se observa na Tabela 5, todos os entrevistados que responderam à questão consideram que o modelo deve incluir uma ferramenta/metodologia estratégica para avaliação anual e revisão do processo. P. Pereira (*op. cit.*) salienta que “mais que procurar a ferramenta certa importa assentar numa postura consensual, obter compromissos a bem das FFAA e estabelecer qual a melhor metodologia para o planeamento que possa acomodar todas as diferentes perspetivas”. A. Pereira (*op. cit.*) acrescenta que “é importante efetuar uma análise conjunta do processo por todos os intervenientes e avaliadas as propostas de alteração às etapas, aos detalhes e forma de as desenvolver, para melhoria do processo”.

As opiniões dividem-se com 55,56% a eleger a ferramenta de Análise Multicritério e 55,56% a metodologia de Lições Aprendidas. A COPD utiliza a *Periodic Mission Review*, com Medidas de Eficácia (*Measures of Effectiveness* – avaliar efeitos) e Medidas de Desempenho (*Measure of Performance* – avaliar ações) (OTAN, 2013, pp. 5-1 – 5-19). A não utilização de uma ferramenta/metodologia estratégica constitui uma disfunção (D3).

Tabela 5 – Análise das Questões B3 e B4

B3 e B4: No passo I – Avaliação do Ano, e II – Revisão do Processo é conduzida uma avaliação e revisão do processo, das missões/operações e teatros, do ano a terminar, como contributo para o ano que vai iniciar. Qual a ferramenta/metodologia estratégica que considera mais adequada para sua condução e qual o contributo deste passo para o processo de planeamento?

Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Concorda		1.1		x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100,00%
Ferramenta e metodologia sugerida	Análise multicritério	1.2		x	x	x		x		x			5	55,56%
	Lição aprendidas	1.3			x		x			x	x	x	5	55,56%
	Cenarização	1.4		x			x						2	22,22%
	Outras	1.5		x	x				x		x		4	44,44%

² Ferramenta sistematizada e sequencial de planeamento de operações da OTAN, aos níveis estratégico e operacional. A metodologia e os conceitos desta ferramenta podem ser aplicados a outro qualquer processo de planeamento, em particular a nível nacional, independentemente da tipologia de operações (OTAN, 2013).

No que à dimensão recursos diz respeito, 57,14% dos entrevistados concorda que o PRONTFOR³ em vigor, contém a informação base para o EMGFA elaborar o planeamento de FND (Tabela 6). A mesma percentagem de entrevistados aponta para outro sistema. A necessidade de um sistema de informação que garanta a informação necessária ao planeamento do EMGFA, constituído pelo PRONTFOR ou outro sistema, constitui uma lacuna (L1).

Tabela 6 – Análise da Questão C1

C1: O Sistema de Forças (2014) é único para situações de pax, exceção/crise ou guerra, materializando as capacidades militares necessárias ao cumprimento das missões das FFAA e competindo aos Ramos informar sobre a prontidão e o empenhamento de forças e meios da componente operacional do sistema de forças. Considera que o sistema de Prontidão de Forças (PRONTFOR) em vigor contém toda a informação/dados necessários e suficientes para as FFAA elaborar, nasua decorrência, o planeamento e geração de forças para as FND?														
Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Sistema PRONTFOR	Tem informação adequada	1.1						x		x	x	x	4	57,14%
	Não tem informação adequada	1.2				x	x						2	28,57%
Outro sistema		1.3			x	x	x			x			4	57,14%

Não são realizadas CGF com os Ramos ao longo do processo, considerando-o como contínuo e integrado, segundo 85,71% dos entrevistados que responderam à questão (Tabela 7). Para A. Pereira (*op. cit.*), “atento o conhecimento das oportunidades, possibilidades e convites efetuados em sede de preparação, e das próprias CGF das OI, são verificadas previamente as disponibilidades dos Ramos, no âmbito do processo de planeamento integrado”. Não é referido nenhum passo/etapa para integração da geração de forças no processo de planeamento. A não realização de CGF não constitui uma lacuna ou disfunção.

Tabela 7 – Análise da Questão C2

C2: São realizadas reuniões de Geração de Forças com os Ramos/OI para providenciar o conjunto de forças adequada às ORM? Em que passo/etapa a geração de forças integra o planeamento?														
Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Reuniões de Geração de Forças com os Ramos	Sim	1.1			x								1	14,29%
	Não, o processo é contínuo e integrado	1.2		x		x	x	x			x	x	6	85,71%

A maioria dos entrevistados (80%) concorda que o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) deverá estar relacionado com o planeamento das FND porque pode providenciar mais capacidades. Por outro lado, as FND podem identificar lacunas de capacidades para serem colmatadas no CPDM (50%) (Tabela 8). M. Serronha (*op. cit.*) salienta que “a edificação

³ Plataforma de reporte da prontidão e sustentação da componente operacional do SF (EMGFA, 2019).

de capacidades resultante do CPDM irá aumentar e melhorar as capacidades do SF e, consequentemente, o seu emprego nas FND. Por outro lado, as FND podem identificar lacunas, obrigando à edificação de novas capacidades”. Considera-se que a não existência de uma relação formal constitui uma lacuna (L2).

Tabela 8 – Análise da Questão C3

C3: O atual Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) baseado em capacidades, é articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, a quatro anos, permitindo a definição e edificação de um Sistema de Forças, tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das Forças Armadas. No seu entendimento, deverá estar relacionado com o planeamento das FND e de que forma?														
Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Relação CPDM e FND	Mais capacidades para FND	1.1		x	x	x	x	x		x	x	x	8	80,00%
	FND identificam lacunas/ capacidades	1.2		x	x	x			x		x		5	50,00%
	Não tem relação	1.3	x										1	10,00%

Quanto ao financiamento das operações, a maioria dos entrevistados (55,56%) considera adequado que seja o CEMGFA a priorizar as operações, para decisão do MDN (Tabela 9). Não se detetam lacunas ou disfunções nesta questão.

Tabela 9 – Análise da Questão C4

C4: Caso os recursos financeiros atribuídos não satisfaçam todas as necessidades identificadas, como considera que será mais adequado definir a priorização da alocação desses recursos e que entidade ou entidades deverá competir a decisão da mesma?														
Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%	
Ministro da Defesa	1.1				x	x			x	x	x	5	55,56%	
CEMGFA	1.2			x								1	11,11%	
Ministro da Defesa / proposta do CEMGFA	1.3		x				x	x				3	33,33%	
Outra modalidade de financiamento	1.4			x						x		2	22,22%	

De forma transversal a todo o modelo, é entendimento de 70% dos entrevistados que ele está sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional, podendo, no entanto, ser melhorado (Tabela 10). P. Pereira (*op. cit.*) refere que “para a plena aplicação do modelo, falta um mecanismo explícito de planeamento concorrente, que seja materializado numa diretiva ou publicação de elevado nível e que «imponha» a todos os intervenientes essa obrigatoriedade, criando mecanismos específicos para o efeito”. Esta falta constitui uma lacuna (L3).

Tabela 10 – Análise da Questão D1

D1: Como entidade com elevadas responsabilidades e com participação ativa na implementação das diferentes fases do planeamento de defesa militar e um reconhecido especialista na matéria em apreço, considera que o Modelo de Geração de Forças nas Forças Armadas em vigor é sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional (político, estratégico e operacional)?													
Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
É sincronizado e coordenado	1.1										x	1	10,00%
Sim, mas pode ser melhorado	1.2		x	x	x	x	x	x		x		7	70,00%
Não é sincronizado nem coordenado	1.3	x							x			2	20,00%

A maioria (80%) considera que o modelo contribui para a execução da política externa, com limitações (Tabela 11). É importante que esse contributo seja quantificado em termos de visibilidade. Conforme refere R. Ferreira (entrevista presencial, 17 de fevereiro de 2020) “a visibilidade é decorrente de um benefício estratégico, como por exemplo a promoção de segurança numa região ou a solidariedade numa organização de segurança e defesa [...], não constituindo em si mesma uma finalidade estratégica”. M. Serronha (*op. cit.*), salienta que “em termos de ONU, [...] a Força de Reação Rápida na RCA produziu mais visibilidade internacional que tudo o resto em que participámos até hoje”. Gouveia e Melo (entrevista presencial, 11 de fevereiro de 2020) conclui que “dentro do processo, para um país de pequena dimensão, de pequeno poder relativo na ordem internacional, o que nós fazemos é relevante”.

Tabela 11 – Análise da Questão D2

D2: Contribui de forma transparente para a execução das linhas mestras da nossa política externa, em função de compromissos assumidos internacionalmente e dando prioridade à presença em áreas geográficas de interesse estratégico principal, conjugadas com as necessidades de preenchimento de lacunas nas missões e operações internacionais, assim como com a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis nos Ramos das FFAA, maximizando os recursos financeiros disponíveis?													
Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Contribui fortemente	1.1		x				x					2	20,00%
Contribui com limitações	1.2	x		x	x	x		x	x	x	x	8	80,00%

A questão do financiamento de FND foi uma limitação enfatizada por 70% dos entrevistados (Tabela 1), em virtude de ser insuficiente e condicionar o planeamento ao financiamento e não aos compromissos internacionais e interesses nacionais, pelo que constitui uma disfunção (D4).

P. Pereira (*op. cit.*) acrescenta que “uma lacuna é a não existência de um conceito de Ação Externa no Domínio Militar (AEDM), que tem como um dos seus pilares as FND, [...] permitindo uma ação conjugada dos diferentes atores na afirmação externa de Portugal, utilizando para tal o instrumento militar”. A não existência de um conceito de AEDM constitui uma lacuna (L4).

O modelo atual permite uma priorização de forças credível de acordo com os interesses nacionais e não de acordo com os interesses dos Ramos (80%) (Tabela 12).

Tabela 12 – Análise da Questão D3

D3: Assegura uma priorização de forças credível e uma distribuição criteriosa pelos Ramos														
Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Prioriza as forças de forma credível	De acordo com os interesses nacionais	1.1	x	x	x			x	x	x	x	x	8	80,00%
	Não prioriza	1.2				x	x						2	20,00%

Segundo P. Pereira (*op. cit.*), “a priorização que se consegue com este processo radica em duas matrizes distintas e por vezes antagónicas: orientação ministerial e estratégica do CEMGFA e prioridades dos Ramos para a consecução das missões”. Se na primeira, a proposta vai de encontro às prioridades político-estratégicas, organizações, tipologia de operações e presença nas áreas estratégicas de interesse nacional, na segunda, a ênfase prende-se com fatores como a manutenção da operacionalidade das forças e meios, o valor acrescentado da participação nas missões, associados à motivação e atratividade da profissão militar, conclui P. Pereira (*op. cit.*). Assim, não se detetam lacunas ou disfunções nesta questão.

4.3. Síntese conclusiva

Da análise ao atual modelo de planeamento e geração de FND foram detetadas quatro lacunas e quatro disfunções, conforme se pode observar no Quadro 3, o que responde à QD1 e materializa o cumprimento do OE1.

Quadro 3 – Lacunas e disfunções no modelo atual

Lacunas	
1	Não inclusão de um sistema de informação sobre prontidão e disponibilidade das Forças para efeitos de planeamento do EMGFA.
2	Apesar de ser considerado importante, não há relação formal com o CPDM.
3	Falta um mecanismo explícito de planeamento concorrente, que seja materializado numa diretiva ou publicação de elevado nível para melhorar a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional.
4	Não existência de um conceito AEDM.
Disfunções	
1	Não estão claramente definidos os elementos essenciais a incluir na orientação política e estratégica.
2	O desenvolvimento das ORM não é conduzido segundo uma metodologia estratégica.
3	A avaliação anual e a revisão do processo são efetuadas sem utilizar uma ferramenta ou metodologia estratégica.
4	O planeamento e geração de FND é condicionado pelo orçamento e não pelos compromissos internacionais e interesses nacionais.

5. Outros Modelos de Geração de Forças

Apresentam-se de seguida os aspetos mais relevantes da análise documental relativa aos processos e metodologias de planeamento estratégico e operacional em uso na OTAN (2013), na UE (2015), na ONU (2017) e em países aliados de referência, com os quais Portugal tem

cooperado recentemente de forma estreita em operações militares, como Espanha (Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa) e França (CICDE, 2020).

5.1. OTAN, UE e ONU

Os modelos destas OI têm geralmente por finalidade responder a uma crise emergente ou planeamento avançado, incluindo nos seus processos orientações de nível político, definindo os objetivos para cada operação, bem como o estado final desejado, e orientações de nível estratégico-militar para planeamento, com base nas ORM aprovadas.

Para além da especificidade de cada processo de decisão, importa observar que desenvolvem processos de planeamento de operações (estratégicos e operacionais) específicos, sustentando a decisão política nas ORM.

Todas as OI avaliam o progresso das operações relativamente aos objetivos estratégicos e ao contributo para atingir o estado final desejado, podendo, dessa forma, ajustar as forças/capacidades militares necessárias.

A geração de forças é parte integrante de todos os processos de planeamento. A principal diferença reside na utilização de CGF na UE e na OTAN, contrariamente à ONU. Quer a UE quer a OTAN, reúnem em CGF específicas os membros (e parceiros) interessados em participar numa nova operação. No início do planeamento realizam contactos/reuniões informais (*Force Sensing*), para obter uma noção das forças/capacidades disponíveis. Embora esses dados não sejam vinculativos, podem aumentar a pressão dos Estados-Membros (EM) para contribuir e conduzir a um planeamento mais próximo da realidade. No mínimo, servem para identificar o mais cedo possível se haverá dificuldades de geração de forças ou de determinadas capacidades específicas. Anualmente, realizam CGF globais para assegurar a geração de forças integrada a curto/médio prazo, comprometendo os EM para as operações do ano, procurando garantir, também, contributos para o ano seguinte.

Na ONU o processo de geração de forças está centrado no *Peacekeeping Capability Readiness System* (PCRS), uma plataforma eletrónica na qual as nações inserem os contributos para operações da ONU, especificando os recursos que podem disponibilizar.

Por seu lado, na OTAN e UE a geração de forças baseia-se em dois princípios: em primeiro lugar, assegurar a resposta às necessidades operacionais; e em segundo, garantir a continuidade e estabilidade dos contributos para as operações. Para isso, desenvolvem um planeamento militar flexível, trabalhando em conjunto com as nações para identificar as capacidades adequadas.

As forças/capacidades são asseguradas pelas nações participantes. Cada OI dispõe de uma ferramenta/base de dados de geração de forças, com informação sobre a prontidão e capacidades das forças disponibilizadas pelas nações.

O esforço financeiro de participação nas operações é repartido pelas OI e pelas nações participantes, com base em orçamentos anuais, sem ressarcimento de custos no caso da OTAN e UE, contrariamente à ONU.

5.2. Espanha e França

Os modelos destes países têm por finalidade geral responder a uma crise emergente, de forma isolada ou no âmbito de uma OI ou coligação. Para ESP, a participação em operações

internacionais carece da aprovação do Congresso, enquanto para FRA, da aprovação do Presidente da República, Comandante Supremo das FFAA, no quadro do Conselho de Defesa e Segurança Nacional.

Os processos de decisão têm por base uma avaliação estratégica e as ORM, que incluirão objetivos a atingir, bem como eventuais limitações e imposições de natureza política, financeira ou jurídica que afetem o emprego do instrumento militar e medidas de coordenação necessárias. Esta decisão é traduzida numa diretiva estratégica-militar, dando início ao processo de planeamento de operações.

Ambas têm com referência doutrinária a OTAN, desenvolvendo processos de planeamento de operações baseados na COPD. Para FRA, o planeamento operacional, no contexto de uma intervenção no âmbito de uma aliança ou de uma coligação multinacional, inclui o envolvimento nacional no processo de planeamento e permite a elaboração do plano de apoio nacional, definindo modalidades e especificidades de emprego. As ORM são objeto da proposta de participação (*mémoire de proposition*).

A avaliação das operações faz parte integrante do planeamento, permitindo medir os resultados e o progresso de uma operação, bem como desenvolver conclusões e recomendações em apoio à tomada de decisão. A FRA emprega um sistema de avaliação com dois indicadores; eficácia e desempenho, baseado nos critérios de sucesso desenvolvidos pelos vários níveis (estratégico, operacional e tático) durante o planeamento e intimamente relacionados com os efeitos desejados, à semelhança do da OTAN.

Para ambos os países a geração de forças é um processo contínuo, cíclico e interativo entre os Estados-Maiores de Defesa e os Ramos, durante a fase de planeamento, consistindo em determinar as forças/capacidades necessárias para a operação e quem as poderá disponibilizar. ESP realiza pelo menos uma reunião com os Ramos e outros participantes, integrando representantes dos Ramos no planeamento. FRA considera a geração de forças um processo complexo, que deve ser encarado como um modelo geral para atingir um fim de forma metódica e não como um sistema rígido.

A participação em operações internacionais é financiada em ESP através do Fundo de Contingência e do Orçamento de Defesa. Desde os anos sessenta que a FRA utiliza um sistema de Lei de Programação Militar (LPM) plurianual para financiar as suas FFAA. É um instrumento abrangente (pessoal, infraestruturas, operações, investimento, etc.), que permite planear o emprego das FFAA sem os condicionamentos impostos pelos orçamentos anuais.

As forças/capacidades são asseguradas pelos respetivos SF. Em FRA, os Ramos disponibilizam informação sobre a sua disponibilidade e prontidão através de um sistema de relatórios periódicos.

5.3. Características dos Modelos

Com base na comparação dos modelos da OTAN, UE, ONU, de Espanha e França, de acordo com as dimensões e indicadores do modelo de análise, foi possível inferir generalizações e selecionar as características principais que podem contribuir para otimizar o modelo de geração de forças nacional, conforme se pode observar no Quadro 4, considerando-se assim respondida a QD2 e cumprido o OE2.

Quadro 4 – Características Principais dos Modelos das OI, ESP e FRA

Finalidade	Responderam a uma situação de crise num quadro multilateral ou de coligação	
	Incluem na diretiva política os objectivos e o estado final desejado para a operação.	
	Estabelecem na diretiva estratégica orientações necessárias para o planeamento de operações.	
Processo	A decisão do nível político tem por base a proposta de ORM do nível estratégico-militar, desenvolvida de acordo com o Planeamento de Operações (próprio ou semelhante / adaptado da OTAN).	
	A avaliação das operações está iniciada na Fase Execução do planeamento, numa base regular, com ferramentas / metodologias estratégicas.	
Recursos	É empregue uma base de dados com informação sobre disponibilidade e nível de prontidão de Forças / capacidades para o planeamento.	
	A Geração de Forças é uma Fase do planeamento:	com CGF (OTAN eUE);
		contínua e sem CGF (ESP e FRA);
		assente no PCRS (ONU).
	As forças / capacidades são garantidas pelas nações ou pelos sistemas forças nacionais.	
	O financiamento das operações é partilhado pelas OI e países participantes, com base em orçamentos anuais (OTAN, UE, ONU e ESP) e plurianuais (FRA).	

6. Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas

Com base no trabalho desenvolvido, é possível apresentar uma proposta de Modelo para Geração de Forças nas Forças Armadas, aplicado ao modelo de planeamento de FND em vigor, otimizada com os contributos da investigação, respondendo à QC definida como ponto de partida para o presente estudo, cumprindo assim, o OG da investigação (Figura 3).

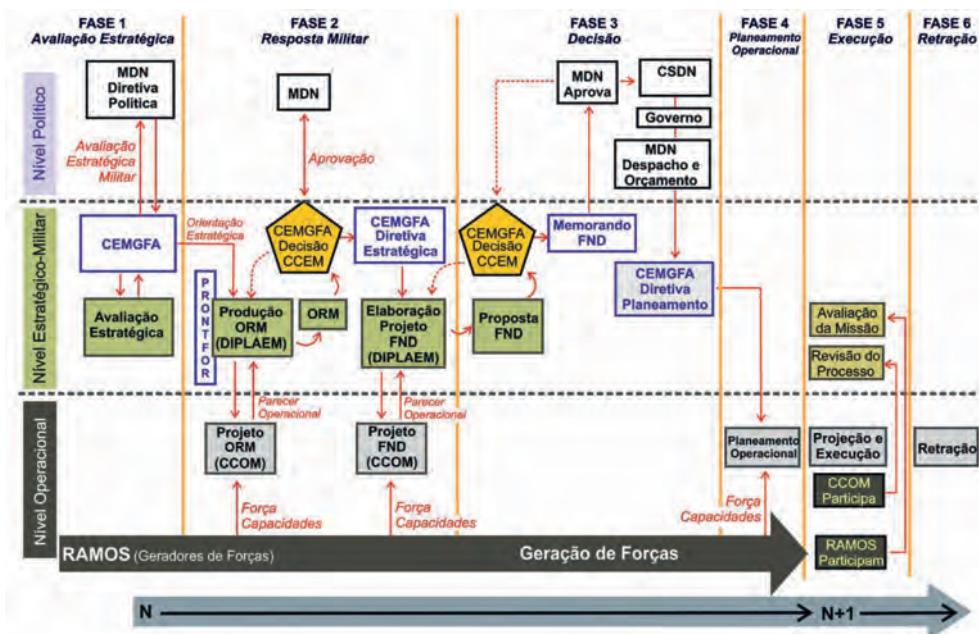


Figura 3 – Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas

Este modelo otimizado permite conduzir o planeamento anual e a geração das FND, assente no processo de planeamento de operações, com base na doutrina de referência, em resposta a solicitação de uma OI ou coligação.

No planeamento anual e geração de FND, o MDN emitirá uma “Diretiva Política”, com as áreas de interesse estratégico prioritárias, prioridade relativa às OI e valores de financiamento. Por seu lado, o CEMGFA emitirá uma “Orientação Estratégica” com os critérios de desenvolvimento das ORM, bem como forças/capacidades disponíveis, orientações de risco, pressupostos e limitações.

O EMGFA desenvolverá as ORM de acordo com uma metodologia estratégica, preferencialmente baseada na doutrina de referência, que serão avaliadas quanto à adequabilidade militar (incluindo a análise do risco e a estratégia de saída) e exequibilidade, em termos de forças ou meios nacionais a envolver e custos relacionados com o seu levantamento, preparação, aprontamento e sustentação). Deverá dispor de um sistema de informação sobre prontidão e disponibilidade das Forças; com base no PRONTFOR ou outra plataforma, para apoio ao planeamento.

Após aprovação pelo CEMGFA, as ORM são submetidas à aceitabilidade política. Após parecer do CSDN, dar-se-á início à fase de planeamento operacional, para emprego das FND, incluindo um plano de apoio nacional, informações e relações de comando.

A geração de forças é parte integrante do modelo, constituindo uma etapa contínua e cíclica enquanto durar o planeamento e até à satisfação das necessidades de forças/capacidades, através de um contacto permanente com os Ramos, geradores de forças.

Se durante o processo for solicitada a participação das FFAA numa nova operação militar, poderá ser elaborada uma avaliação estratégica da participação para submissão e consideração política. Com base nessa decisão, e tendo em conta o tempo de resposta e prazo de intervenção, dar-se-á início à fase adequada de planeamento.

Este modelo de planeamento e geração de FND deverá ser traduzido numa Diretiva Ministerial, à semelhança do CPDM, incrementando a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional.

A fase de execução incluirá uma avaliação anual que garanta a permanente análise da consecução dos fatores de sucesso de cada operação em que Portugal participa, de modo a avaliar a continuidade nacional no TO, e uma revisão do processo. Esta avaliação e revisão deverão ser conduzidas com base numa ferramenta/metodologia estratégica.

É importante estabelecer um mecanismo de ligação ao CPDM, que permita que as lacunas de capacidades do SF identificadas no emprego operacional possam ser colmatadas no ciclo de desenvolvimento de capacidades nacional.

O financiamento deverá ter uma base plurianual, orientado para as prioridades dos compromissos internacionais e interesses nacionais. Quando não existe possibilidade de financiar todos os objetivos, o CEMGFA deve priorizá-los e submetê-los à decisão do MDN.

7. Conclusões

A defesa nacional é conduzida hoje em TO tão distantes e remotos como a RCA e o Afeganistão, entre outros, num quadro de segurança cooperativa, promovendo a paz e

segurança globais. Para esse efeito, as FFAA participam anualmente com FND em operações no exterior, no âmbito das OI de que Portugal faz parte e, quando aplicável, no âmbito bi-multilateral.

Neste quadro, é relevante a presente *Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas*, consubstanciado num rigoroso planeamento e geração de FND, conjugando anualmente as capacidades da componente operacional do SF existentes, disponíveis e projetáveis dos três Ramos das FFAA, maximizando os recursos financeiros e contribuindo decisivamente para a afirmação da política externa de Portugal.

No presente trabalho definiu-se como OG “propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional”. Tendo em conta que a geração de forças é um processo subjacente ao processo de planeamento do seu emprego, o objeto de estudo foi analisado de forma abrangente, integrando os dois processos. Como ponto de partida para o estudo e constituindo a linha de orientação do mesmo, procurou-se responder à QC “que modelo de geração de forças deverá ser seguido nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional?”.

Considerando a abrangência da problemática, o estudo foi delimitado à área do PEM, e dentro desta, à estratégia operacional, dado que o modelo visa gerar, num curto prazo, forças para operações no exterior do território nacional. Na investigação seguiu-se um processo de raciocínio indutivo, procurando alcançar um entendimento mais profundo sobre o modelo atual, assim como uma estratégia de investigação qualitativa. Como desenho de pesquisa foi adotado o estudo de casos múltiplos.

Na análise ao atual modelo de planeamento e geração de FND foram detetadas quatro lacunas e quatro disfunções, respondendo à QD1 e materializando o cumprimento do OE1.

Da comparação das características principais dos modelos da OTAN, UE e ONU, bem como de países aliados, como Espanha e França, foram selecionados contributos, que constituem a resposta à QD2 e permitem alcançar o OE2.

O presente trabalho, que obedeceu ao método científico, com critérios de objetividade e neutralidade de análise, permitiu apresentar uma proposta de Modelo para Geração de Forças nas Forças Armadas, aplicados ao planeamento de FND, otimizada com os contributos da investigação (Figura 3), considerando-se, assim, respondida a QC e alcançado o OG da investigação.

O modelo otimizado permite conduzir o planeamento anual e geração das FND, assente no processo de planeamento de operações, com base na doutrina de referência.

Para cada nova missão, serão desenvolvidas as adequadas ORM, com recurso a uma ferramenta/metodologia estratégica, e avaliadas de acordo com as provas da estratégia, quanto à adequabilidade militar (incluindo a análise do risco e a estratégia de saída), exequibilidade (em termos de forças ou meios nacionais a envolver e custos relacionados com o seu levantamento, preparação, aprontamento e sustentação) e submetidas pelo CEMGFA à aceitabilidade política.

Após aprovação política, dar-se-á início à fase de planeamento operacional, para emprego das FND, incluindo um plano de apoio nacional, informações e relações de comando.

Neste modelo, a geração de forças é parte integrante do modelo, constituindo uma etapa contínua e cíclica enquanto durar o planeamento e até à satisfação das necessidades de forças/capacidades, através de um contacto permanente com os Ramos, que são os responsáveis pela sua geração.

Para assegurar e incrementar a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional, este modelo de planeamento e geração de FND deverá ser traduzido numa Diretiva Ministerial.

Durante a fase de execução, deverá ser conduzida anualmente uma avaliação da operação com base numa ferramenta/metodologia estratégica, garantindo uma análise permanente da consecução dos fatores de sucesso, de modo a avaliar a continuidade nacional no TO e a revisão do processo de planeamento.

Preferencialmente, o estabelecimento de um mecanismo de ligação ao CPDM poderá permitir colmatar eventuais lacunas de capacidades do SF, que sejam identificadas durante as operações. É desejável que o financiamento das FND tenha uma base plurianual, orientado para as prioridades dos compromissos internacionais e interesses nacionais.

Como contributo para o conhecimento, considera-se que o estudo é atual e inovador, analisando o modelo em vigor de planeamento e geração de FND nas FFAA, identificando lacunas e disfunções, e contributos para as colmatar, sustentados nos modelos das principais OI de que Portugal faz parte, bem como de dois países aliados, com os quais temos relações próximas de cooperação em operações internacionais, resultando numa proposta otimizada que permite conduzir o planeamento anual e a geração das FND, assente no processo de planeamento de operações, com base na doutrina de referência.

A principal limitação do presente trabalho prendeu-se com a escassa literatura e documentação de natureza conceptual e específica existente. A novidade da publicação e do modelo atual, bem como a disponibilização limitada ou incompleta de informação, pelas OI e nações aliadas alvo deste estudo, constituíram dificuldades acrescidas.

É possível identificar outras temáticas que se podem materializar em pesquisas futuras, designadamente:

- Um conceito de AEDM, que tendo sempre presente a visão e a estratégia nacional para a participação do instrumento militar na afirmação externa de Portugal nas suas três vertentes principais: FND, Diplomacia Militar e Cooperação no Domínio da Defesa, permita uma ação conjugada dos diferentes atores na afirmação externa de Portugal;
- Estudar as ferramentas/metodologias estratégicas adequadas para aplicação no processo de planeamento e geração de FND, nomeadamente aplicadas ao desenvolvimento das ORM, avaliação das missões e revisão do processo;
- Estabelecer uma compatibilização do processo agora analisado com a definição e aprovação de compromissos internacionais que devam ser estabelecidos no âmbito dos mecanismos de resposta rápida da OTAN e UE.

Recomenda-se ao EMGFA e Ramos o estudo da proposta otimizada de modelo para o planeamento e geração de FND, para consideração na próxima revisão do processo.

Referências bibliográficas

- Albert, D. S. & Hayes, R. E. (2006). *The Future of Command and Control: Understanding Command and Control*. Washington, D.C.: CCRP publication Series.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Borges, J. V. (2016). Ameaças e Riscos Transnacionais: Perspectivas Institucionais. Em J. V. Borges, *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE). (9 janvier 2020). *Doctrine interarmées, DIA-5(C)_A&PS(2019): Anticipation et planification stratégiques* (Vol. N° 8/ARM/CICDE/NP). Paris: Ministère de la Défense.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014a). *Conceito Estratégico Militar (CEM)*. Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado pelo CSDN de 30 de julho de 2014, Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014b). *Missão das Forças Armadas (MIFA)*. Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado pelo CSDN de 30 de julho de 2014, Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apointamentos para um curso Vol I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Despacho n.º 2536/2020. (2020, 6 de fevereiro). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar — quadriénio 2019-2022*, Diário da República, 2.ª série, 38, Parte C, 36-41. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 4101/2018. (2018, 12 de abril). *Orientações para a atualização legislação Ação Externa da Defesa Nacional*, Diário da República, 2ª série, 79, 11677-11679. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 7861/2018. (2018, 1 de agosto). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais no Exterior para o ano civil de 2019*, Diário da República, 2ª série, 157, 22501-22502. Lisboa: Ministério da Defesa.
- Despacho n.º 8142/2019. (2019, 2 de agosto). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o ano civil de 2020*, Diário da República, 2ª série, 177, 23-25. Lisboa: Ministério da Defesa.
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. (2020, 7 de setembro). *Relatório do Envolvimento de Contingentes Militares Portugueses no Exterior - 1.º Semestre*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. (2021, 1 de março). *Relatório do Envolvimento de Contingentes Militares Portugueses no Exterior - 2.º Semestre*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa. (2018, março). *Sistema de Planeamiento Operativo*. Madrid: Estado Mayor de la Defensa.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019, 18 de junho). *PRONTFOR – Prontidão e sustentação da Componente Operacional do Sistema de Forças* (Diretiva n.º 036/CEMGFA/19). Lisboa: Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2021, 04 de março). *Missões antigas em números* [Página online]. Retirado de <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-antigas-em-n%C3%B5es>.
- Handel, M. I. (2001). *Masters Of War: Classical Strategic Thought* (Third revised and expanded ed.). London: Frank Cass Publishers.
- Hayes, R. H. (1985, novembro). *Strategic Planning - Foward in Reverse?* *Harvard Business Review* [Página online]. Retirado de <https://hbr.org/1985/11/strategic-planning-forward-in-reverse>.
- Lei n.º 58/2019. (2019, 8 de agosto). *Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção de pessoas singulares que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados*, Diário da República, 1.ª Série, 151, 3-40. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014. (2014, 29 de agosto). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1ª série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014. (2014, 1 de setembro). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1ª série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Leight, A. (1983). *Decisions, Decisions!: A Pratical Management Guide to Problems Solving and Decision Making*. Hampshire: Crower.
- Lykke, A. F. (1986). Toward An Understanding of Military Strategy. Em J. R. Cerami, & J. F. Holcomb (Eds.), *Military Strategy: Theory and Application* (pp. 3-7). Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Organização das Nações Unidas. (2017). *United Nations Manual for Generation and Deployment of Military and Police Units to Peacekeeping Operations*. New York: Department of Peacekeeping Operations.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2013). *Comprehensive Operations Planning Directive, COPD, Interim V2.0*. Mons: SHAPE, Allied Command Operations.
- PEMGFA/PLA 001. (2020). *Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Quivy, R., Marquet, J. & Campenhoudt, L. V. (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rego, A., Cunha, M. P. & Meyer, Jr. V. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de gestão dos Países de Língua Portuguesa vol.17* (2), p.43-57. Lisboa: INDEG-IUL - ISCTE Executive Education.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19. (2013, 21 de março). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, Diário da República, 1ª série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26. (2013, 19 de abril). *Reforma «Defesa 2020»*, Diário da República, 1ª série, 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (1998). *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado*. Lisboa: Minerva.

- Ribeiro, A. S. (2006). *Planeamento Estratégico e de Forças [Página online]*. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/136>
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, A. S. (2010). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar. Modelo de Elaboração*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coords.). (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.^a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- União Europeia. (2015). *EU Concept for Force Generation, EEAS, 1237 REV 6*. Brussels: EUMC.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (5.^a ed.). Porto Alegre: Bookman.

PROPOSAL OF A FORCE GENERATION MODEL FOR THE ARMED FORCES ¹

PROPOSTA DE UM MODELO PARA A GERAÇÃO DE FORÇAS NAS FORÇAS ARMADAS

José David Angelino da Graça Talambas

Colonel (Cavalry) in the Portuguese Army
Master in Military Science (Cavalry Branch) from the Military Academy
Deputy Commander of the Mechanized Brigade
2250-350 Santa Margarida da Coutada
talambas.jdag@exercito.pt

Abstract

This study proposes features to optimise the model used by the Portuguese Armed Forces to generate forces for international commitments outside national territory. First, the force generation and planning process currently used to generate national deployable forces is analysed to detect potential gaps and shortcomings in the annual cycle, in order to improve the process. Next, the models used by international organizations and allied countries are compared to identify features that can be adapted to the national model. Based on the gaps and shortcomings identified in the first phase and on the comparison of the models, the features that best fit the national model were selected. The study used an inductive reasoning process, a qualitative research strategy and a multiple case study research design. This study's main contribution to knowledge is a proposal of an optimised model that can be used to organize the annual planning and generation of national deployable forces by combining capabilities and maximising available resources, which in turn will contribute to Portugal's external relations.

Keywords: Armed Forces; International Commitments; Planning; National Deployable Forces; Force Generation; Model.

Resumo

O objetivo da presente investigação é propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas Forças Armadas que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais, no exterior do território nacional. O estudo iniciou-se com a análise do modelo de planeamento e geração de forças nacionais destacadas, no sentido de detetar eventuais lacunas e disfunções, no respetivo ciclo anual, na perspetiva de obter contributos para a sua otimização. De seguida, compararam-se as características dos modelos das organizações internacionais, bem como de países aliados, que podem contribuir para otimizar para o modelo nacional.

How to cite this article: Talambas, J. D. A. G. (2021). Proposal of a Force Generation Model for the Armed Forces. *Portuguese Journal of Military Sciences [Revista de Ciências Militares]*, May, IX (1), 39-63. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=6461

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2019/2020 General Officers Course. The defence took place in July 2020 at the Military University Institute. The full version of the paper is available from Portugal's Open Access Scientific Repositories (RCAAP).

Com base nas lacunas e disfunções encontradas e na comparação dos modelos referenciados, foi possível selecionar contributos suscetíveis de serem adaptados ao modelo nacional. Na investigação utilizou-se um processo de raciocínio do tipo indutivo e uma estratégia qualitativa, adotando o estudo de casos múltiplos como desenho de pesquisa. Como principal resultado da investigação, apresentam-se contributos ao nível da finalidade, dos processos e dos recursos, numa proposta otimizada de modelo que sistematiza de forma rigorosa, o planeamento anual e geração de forças nacionais destacadas, conjugando as capacidades e maximizando os recursos disponíveis, de forma a contribuir decisivamente para a afirmação da política externa de Portugal.

Palavras-chave: *Forças Armadas; Compromissos Internacionais; Planeamento; Forças Nacionais Destacadas; Geração de Forças; Modelo.*

1. Introduction

“The most important decisions involve what to include and what not to include. When a piece of Mozart’s was criticized for having “too many notes” the composer replied that the piece did not have too many or too few notes but exactly the right number of notes. So too does a model that is “fit for use”. The important thing to consider is whether or not the model serves its intended purpose.”
(Albert & Hayes, 2006, p.18)

In the 21st century, the defence of a country’s territory extends beyond its physical borders, to neighbouring and other countries, through its participation in complex military operations in areas as disparate as, for example, Mali or Afghanistan, the Central African Republic (CAR) or Iraq (Decision No. 4101/2018, p.11678). According to Borges (2016, p.48), threats are becoming more globalised. This has required, and will continue to require increasingly concerted efforts by all actors in the international political system.

As defined in the Constitution, the Portuguese Armed Forces (PO AF) participate in operations outside national territory to meet the State’s international military commitments as a member of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), the European Union (EU), the United Nations Organization (UN) and, where applicable, through bilateral or multilateral agreements, according to level of ambition (Decision No. 8142/2019, p. 24).

From 1991 until late 2020, the PO AF participated with National Deployable Forces (NDF) in 289 peacekeeping, humanitarian, crisis management and cooperative security operations in 53 countries (Armed Forces General Staff [EMGFA], 2021). In 2020 alone, a total of 1889 troops were deployed to 18 operations (Directorate-General for National Defence Policy [DGPDN], 2020, 2021).

Portugal’s participation in these operations requires a rigorous planning process that is carried out annually to generate national forces by combining the existing, available and deployable capabilities in the three branches of the PO AF and maximising the financial resources that have been allocated (Decision No. 7861/2018, p. 22502).

To address this need, this study proposes a *Force Generation Model for the Portuguese Armed Forces* that streamlines the process of generating the forces / capabilities required to meet Portugal’s external commitments by implementing rigorous procedures.

The study will analyse the current Force Generation Model used by the PO AF and

propose features to optimise it. Therefore, in terms of content, this study falls within the area of Military Strategic Planning (MSP) and the subarea of operational strategy, as its purpose is to generate, in a short time, forces that will be deployed to operations outside national territory, under the aegis of the International Organizations (IO) of which Portugal is a member State – NATO, the EU and the UN – and, when applicable, through bilateral and multilateral agreements. Force generation is a process that involves planning how those forces will be used. Therefore, the object of this study cannot be analysed as an isolated entity but in a comprehensive and integrated manner.

In terms of space, the study analyses the national PO AF, the IOs mentioned above, Spain (SPA) and France (FRA) Armed Forces, two allied countries with which Portugal has bilateral agreements and which are members of the same IOs. In terms of time, the study covers the period since the publication of the “Defence 2020” Directive (Council of Ministers Resolution [CMR] No. 26/2013), which was followed by the publication, in 2013 and 2014, of several important documents related to National Defence and the PO AF.

A general objective (GO) and two specific objectives (SO) were defined to guide the investigation (Table 1).

Table 1 – General and Specific Objectives

General Objective
To propose features to optimise the model used by the Portuguese Armed Forces to generate forces for international operations outside national territory.
Specific Objectives
SO1: To examine the force generation model used by the Armed Forces to generate forces for international operations outside national territory.
SO2: To compare the features of the force generation models used by IOs (NATO, EU and UN) and allied countries (Spain and France) and select those that can optimise the national force generation process.

These objectives are operationalised by the following research question (RQ): “Which force generation model should the PO AF use to generate forces for international operations outside national territory?”

2. Theoretical and conceptual framework

History shows that all political units have the same fundamental purposes: 1 - Security and 2 - Prosperity and Welfare. The failure to achieve these goals is usually the reason for their downfall (Couto, 1988, p. 23). For Ribeiro (2006), the reason for Portugal’s inability to combat enemy actions in the past, to which it reacted too late and haphazardly, was the lack of careful strategic planning centred on national objectives. This lack of planning has led to massive losses over the years. According to Yarger (2006, p. 18), the current strategic environment is characterised by “Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity”. This poses difficult challenges to strategic planning and is particularly relevant for political decision makers and military leaders.

Today, the defence of the Portuguese territory and citizens extends far beyond our borders: it is integrated in a framework of alliances and participation in IOs linked to security

and defence, that is, in a cooperative security framework in which all members make a firm commitment to defend mutual interests and promote peace and international security (Decision No. 7861/2018, p. 22501). On the other hand, Borges (2016, pp. 31-32) argues that “addressing all current threats is impossible [...]. However, this can be mitigated through rigorous strategic planning”. The aim of the “strategist” is not necessarily to solve or eliminate all problems, but to know them and understand them in order to solve them more efficiently (Handel, 2001, p. 5).

This falls within the scope of military strategy, which Cabral Couto (1988, p. 229) defines as “the science and art of generating and employing military forces to achieve the objectives set by Policy”, but also under the scope of general strategies that define how the available resources and requirements will be managed, which in turn relates to generating and building new capabilities. From this perspective, genetic and structural strategy refer to generating and building new capabilities and their composition and organization. Operational strategy refers to how those capabilities are used, which is the core of the military planning process. “Operational strategy is reflected in operations plans, while genetic and structural strategies are reflected in force plans and programmes (which include force systems)” (Couto, 1988, p. 230).

For Couto (1988, p. 231) and Ribeiro (1998, p. 79), small powers such as Portugal must define their operational strategy according to the available resources and capabilities, or to those that can be made available in the short term.

Thus, this article falls within the scope of strategy, more specifically MSP “[...] a process through which decisions are made in a coordinated, integrated and ongoing manner, to build, organize and employ the State’s military capabilities [...] to achieve strategic military objectives” (Ribeiro, 2010, p. 152). Therefore, “a sound strategy requires well defined values and interests and a commitment to defend them by setting legitimate, clear objectives and accomplishing them in an effective manner” (CMR No. 19/2013, p. 1982).

An essential element of MSP, the Military Strategic Concept (MSC) establishes guidelines to create a military instrument that meets the national needs, defines strategic military objectives that reflect the national commitments, and includes the concept of military action, specific guidelines and level of ambition (Council of Chiefs of Staff [CCEM], 2014a).

The military action concept contains guidelines to generate modular and flexible forces capable of executing joint, combined and deployed operations (CCEM, 2014a, p. 40), which include: (i) “Standing Forces Assigned to Defend Areas under National Sovereignty, Jurisdiction or Responsibility and to Protect Citizens”; and (ii) “Forces Assigned to Missions or Operations Abroad” (Decision No. 2536/2020, p. 39). These two types of forces are defined in the operational component of the 2014 Force Structure (FS), a single system for use in peacetime, exceptional / crisis situations and wartime that defines the military capabilities required for the PO AF missions (CCEM, 2014a, p. 38).

It can be inferred from the FS and the Armed Forces Missions (MIFA) (CCEM, 2014b) that NDF are included in the Forces Assigned to Missions or Operations Abroad, which are defined as:

Forces under the operational command of the Chief of the Armed Forces General Staff (CEMGFA) deployed outside national territory and in areas under national sovereignty or jurisdiction to conduct different types of international military missions as part of Portugal foreign policy and international commitments, and to protect the national interests and international peace and security.

NDF planning is integrated in the MSP (a publication issued by the EMGFA/Planning [PEMGFA/PLA] 001, 2020, p. 1-1) and takes place in annual cycles. The entities responsible for committing these forces are clearly defined in the national legislation:

- The National Defence Minister (NDM) is the political official responsible “for committing the Armed Forces and for their capabilities, means and readiness [...] to meet [Portugal’s] international commitments, which may include the participation [...] in military operations outside national territory” (Organic Law No. 5/2014, p. 4551);
- The CEMGFA is responsible for “directing [...] the foreign operations of the Armed Forces, [...] and for submitting to the National Defence Minister the proposal to commit them [...] in international operations, that is, for defining the military response options” (Organic Law No. 6/2014, p. 4606);
- The heads of the PO AF Branches are responsible for “the generation, preparation, readiness and sustainment of the forces and capabilities of their respective branch [...] for reporting on the readiness and commitments of the forces and capabilities of the operational component of the system of forces” (Organic Law No. 6/2014, p. 4608).

Therefore, based on the FS, the branches are responsible for generate the forces / capabilities defined by the CEMGFA to meet the NDF commitments.

The current Force Generation Model is defined in the MSP Manual (PEMGFA/PLA 001, 2020). The Force Generation Process is ongoing throughout the NDF Planning Process, providing a constant assessment of the forces / capabilities required by the operational component of the FS, which depend on factors such as crisis situations, policy guidelines and NATO and EU Force Generation Conferences (FGC).

2.1. Force Generation

One of the initial difficulties when preparing this article was the lack of a definition of “**Force Generation**”. After researching the definitions used by different IOs, the one provided by NATO was selected - an operations planning process that ensures provision of an adequate force package to provide the right forces, at the right place, at the right time and in the right sequence (NATO, 2013, p. 3-72).

Conceptual models are (usually) graphical representations of a way of thinking (conceiving / conceptualising) about something (e.g. organograms), in which concepts are inserted in boxes / blocks or other shapes connected by lines / arrows (Albert & Hayes, 2006, p. 17). Leight (1983, pp. 50-51) defines a model as a process that systematises the steps that must be taken to make a decision. Thus, a Force Generation Model is a systematic process of operations planning that aims to generate the forces required at the right time and place to execute a given operation.

In the broad approach used in this study, a Force Generation Model includes planning and generating NDF. Leight (1983, pp.50-51) notes that the advantage of using such models is that no important steps are left out, which fosters confidence and effective decision making.

2.2. Analysis model

The study's analysis model (Table 2) is based on the concepts of strategy formulation as ends-ways-means developed by Lykke (1986, pp. 3-7), on the concept developed by Hayes (1985), which is widely used in organizational strategy, and on the concept adapted by Yarger (2006, p. 6) to military strategy: to achieve a given "Purpose" (ends), "Processes" (ways) are used which employ the required "Resources" (means). Thus, purposes, processes and resources are the three dimensions defined in the model used in this study.

Table 2 – Analysis model

Concept	Dimensions	Indicators		Decision Criteria
Force Generation Model	ENDS Purposes	Policy		Suitability Feasibility Acceptability
		Strategic Military Guidelines		
	WAYS Processes	Planning	Decision Military Response Options Assessment	
	MEANS Resources	Force Generation		
Financing for operations				

The indicators are based on the NDF Planning Process and collect data that will be used to analyse and compare the features of the selected force generation models. The analysis model includes one concept, three dimensions and eight indicators, which form its main conceptual components (Quivy, Marquet, & Campenhoudt, 2019, pp. 166-167).

The model also includes three decision criteria defined by Yarger (2006, p. 70), which Ribeiro (2009, p. 190) calls "strategy tests": (i) Suitability refers to whether the strategic options that have been taken achieve the desired purpose and "focuses on the objective's principle, that is, it refers to setting and achieving objectives that best serve the national interest", as described by Ribeiro (2009, p. 192); (ii) Feasibility refers to the means by which the purpose is achieved, which "depend on the resources available to execute and sustain the actions that must be taken to achieve or protect the objectives" (Ribeiro, 2009, p. 193); (iii) Acceptability refers to whether the options are acceptable "based on three fundamental and equally relevant requirements: consistency of objectives; attractiveness, in terms of benefits [...]; the type and degree of risk taken in pursuing the objective, according to a risk assessment" (Ribeiro, 2009, p. 194). This analysis model was used to answer both specific questions (SQs).

3. Methodology and method

3.1. Methodology

The study was conducted using an inductive reasoning process that begins with the analysis of specific facts, in this case the force generation models used by NATO, the EU, the UN and two allied countries, Spain and France, and compares them to make generalisations and select features to optimise the model used by the PO AF.

A qualitative research strategy was chosen because the goal of the study – to describe

the force generation model that will be proposed – is inextricable from the subjective way in which the actors / decision makers relate to the phenomenon, which cannot be expressed by a quantitative analysis. As Vilelas (2009, p. 108) argues, the “goal is to obtain a deeper, subjective understanding of the object of study without the constraints of measurements and statistical analyses”.

The research design consists of a multiple case study analysis of the force generation models of IOs and allied countries using a cross-sectional time horizon, which enriches and adds value to studies that aim to investigate a given phenomenon (Yin, 2015, p. 19). This type of design is also called comparative or multi-case design (Santos & Lima, 2019, pp. 37-38). As Bryman (2012, p.72) states, “we can understand social phenomena better when they are compared in relation to two or more meaningfully contrasting cases or situations”.

3.2. Method

3.2.1. Participants and procedure

3.2.1.1. Participants

The study sample consists of PO AF officers who hold the main positions related to force planning. A non-probability purposive sample (Sarmiento, 2013, p. 76) was used to answer SQ1, comprising ten officers who held positions at the Ministry of National Defence, the EMGFA, the Branches, the Military Representation to NATO and the EU (MILREP) and the National Military Representation (NMR) at the Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). These officers were deemed the most representative of their universe (they are high-ranking officers who actively participate in the implementation of the different phases of MSP and who are recognised experts on this topic). As the universe is homogeneous and the questions are the same for all participants, the sample size is considered appropriate (Rego, Cunha & Meyer Jr., 2018, pp. 51-53).

3.2.1.2. Procedure

At the beginning of each individual interview, the interviewees were assured of the confidentiality of their answers and their permission was requested to record the interview for later transcription. This transcription was then approved and validated by the interviewees. Pursuant to No. 4 of Article 31 of the General Data Protection Regulation (Law No. 58/2019), the data obtained in the interviews are used exclusively for the purposes of this study.

3.2.2. Data collection instrument

The main data collection instruments used to answer SQ1 were a review of the main documents that address the national model (PEMGFA/PLA 001, 2020) and semi-structured interviews (Santos & Lima, 2019, pp. 94-102).

The Interview Script consisted of open-ended questions on the analysis model indicators, which were divided into four groups: three served to assess the dimensions Purposes, Processes and Resources, and one group assessed the model as a whole. The script was validated by an expert in scientific methodology from the Military University Institute (IUM)

and a pre-test was conducted with two participants. The results were analysed and the final interview script was prepared (Sarmiento, 2013, pp. 30-46).

The main data collection tool used to answer SQ2 was a traditional literature review of the short-term strategic and operational planning and crisis response processes and methodologies used by NATO (2013), the EU (2015) the UN (2017) and two allied countries with which Portugal has recently cooperated closely in military operations, Spain (Directive 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa) and France (Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations [CICDE], 2020).

3.2.3. Data Processing Techniques

A content analysis of the interviews was carried. According to Bardin (cited in Santos & Lima, 2019, pp. 117-118), this is what enables the research to go “from the descriptive phase to interpretative phase, when meaning is assigned to the features that have been surveyed, enumerated and organized”. The study used an open-ended or exploratory method of content analysis.

After the data for each interviewee was validated and a close reading of the transcripts was carried out, the answers were processed using categorical content analysis to determine: the context units; the thematic recording units (RU); the enumeration units (ENU) using frequency analysis, and; the categories. Next, the tables where the content analysis for each interview question was recorded were elaborated. After preparing these tables for each question, the findings were described, focusing on scores higher than 50% and scores equal or higher than 80%. The findings of the content analysis were based on two key aspects: validity and reliability (Sarmiento, 2013, pp. 48-66).

Based on the data collected by reviewing the force generation models of IOs and allied countries, the main features of these models were selected and compared according to the analysis model, that is, according to the dimensions ends, ways & means, and the features that can optimise the national model were selected.

Finally, the findings obtained for each SQ were systematised into a proposal to optimise the current model, thus answering the research question and achieving the research objective.

4. The National Force Generation Model

The National Force Generation Model is published in a strategic military publication issued by the EMGFA (PEMGFA/PLA 001, 2020) that results from the optimisation of NDF planning and generation processes, which are systematised into ten steps, and lists all the entities involved in the process and their responsibilities, according to an annual cycle.

4.1. Analysis of the national model

The process begins with the Policy Guidelines established by the NDM, who defines, on a yearly basis, the international security framework and policy guidelines that will determine Portugal's foreign policy commitments and priorities for the next two years. As shown in Figure 1, this step is not given a number and is designated in the document as “Step 0”. The

document does not define the decision levels or the entities responsible for establishing the political or military / strategic success criteria.

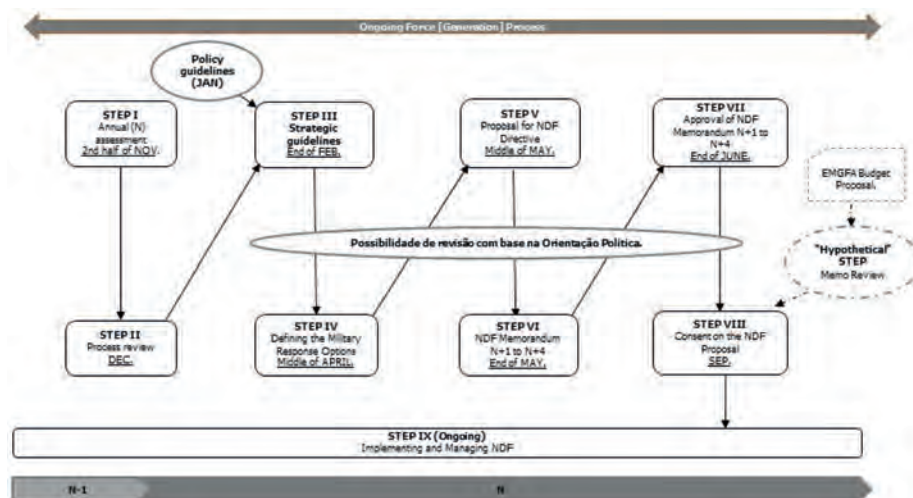


Figure 1 – NDF Planning Process

Source: Adapted from PEMGFA/PLA 001 (2020).

In Step I, a workshop is held to assess the operations of the closing year. This assessment is used to prepare the next year. Step II does not mention how the planning process Review is conducted (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-2 - 4-6).

Step III consists of Strategic Guidelines that translate the policy guidelines into priority areas of effort and propose operations that serve the national priorities. Step IV defines the Military Response Options (MRO), the implementation methods and costs for each mission in coordination with the Branches. The document does not mention which methodology should be used to develop the MROs (on which the NDF proposal will be based) or how to analyse their suitability, feasibility and acceptability in terms of policy priorities and guidelines. Based on this step, a Proposal for NDF is prepared in Step V, which is then submitted to the CCEM for appreciation and to the CEMGFA for approval (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-6 - 4-7).

In Step VI, a NDF Memorandum containing the proposal is presented to the NDM, who decides on its approval in Step VII. In Step VIII, the approved proposal is sent to the National Security Council (CSDN) for appreciation. After the CSDN consent, and depending on the Government's decision, the NDM informs the Parliament and prepares the Decision on the NDF, which is sent to the EMGFA, accompanied by the allocated budget. This decision is usually issued at the end of the calendar year, and applies to the NDF for the following year. Step X is the Implementation and Management of NDF (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-7 - 4-9). The document does not mention this step.

Force Generation (Figure 2) is a continuous process that underlies the NDF planning process. The document does not mention how this process is developed, nor if FGCs with the Branches are held. It simply defines procedures for ongoing and new operations.

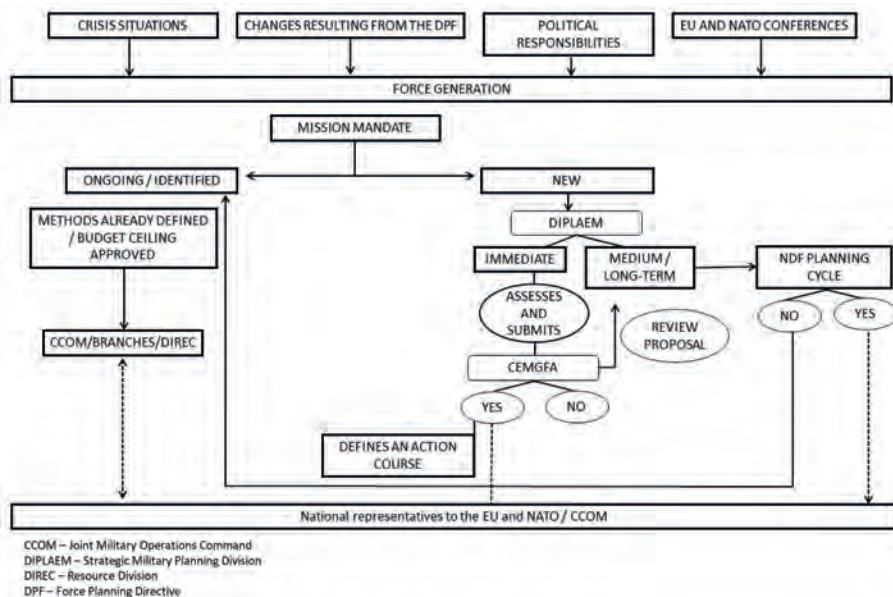


Figure 2 – Force Generation Model
 Source: Adapted from PEMGFA/PLA 001 (2020).

As the document refers to ongoing operations, the MROs have already been defined and cannot be changed in terms of budget ceiling, human resources and infrastructure. When a new operation is proposed, the EMGFA analyses the strategic framework and execution timeframe. In the case of immediate or short-term operations, the EMGFA assesses the operation and submits a proposal to the CEMGFA, after which it undergoes the national decision-making process for participation in international operations. Medium / long term operations that are not covered in the planning cycle will have to be included in a new NDF proposal (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-10 - 4-14).

4.2. Analysis of interviews

The next section briefly presents the content analysis of the interviews on the current model. The analysis was based on the model's steps and aimed to detect possible gaps (G) and / or shortcomings (S) in the annual cycle and to propose ways to optimise the process. The results of the content analysis are presented in the tables below (the columns in grey indicate that the interviewee did not answer the question).

As Table 1 shows, with regards to the *ends* dimension, the "Policy Guidelines" should define: *(i)* the priority areas of strategic interest (100% of interviewees); *(ii)* the priority assigned to each IO (80% of interviewees); and *(iii)* the allocated budget, as suggested by 70% of interviewees.

Table 1 – Analysis of Question A1

A1: The planning of NDF begins with (step 0) – the establishment of "Policy Guidelines" that define, on a yearly basis, the international security framework and policy guidelines that determine Portugal's country's Foreign Policy commitments and priorities. In your opinion, what <u>key aspects</u> should the policy guidelines define in a clear and objective manner?													
Category	UnReg	Interviewee										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Assessment of the strategic environment	1.1					x			x			2	20.00%
Priority areas of strategic interest	1.2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	100.00%
International commitments	1.3										x	1	10.00%
Priority IOs	1.4		x	x	x		x	x	x	x	x	8	80.00%
Type of operation	1.5									x		1	10.00%
Budget	1.6		x	x	x	x			x	x	x	7	70.00%

According to M. Barreto (email interview, 7 February 2020), “it is a process that begins with a Political Vision and Ambition [...] which entails setting Priorities and Guidelines”. P. Pereira (face-to-face interview, 5 March 2020) states that “there should be a model, as well as clear foreign policy guidelines” and adds that “the priorities, or even the priority areas of intervention that are defined, should include all possible options that contribute to the State’s external relations.”

“Strategic Guidelines” (Table 2) should include the criteria to develop the MROs (90% of respondents), as well as the forces / capabilities available in the FS (80% of respondents). M. Serronha (face-to-face interview, 16 March 2020) states that “the strategic guidelines should be aligned with the policy guidelines and should include the criteria used to develop the military response options, a risk analysis, the available military capabilities and the budget limits”. According to 60% of the interviewees, the guidelines should also include the planning risks, assumptions and limitations.

Table 2 – Analysis of Question A2

A2: Step III – Strategic Guidelines -, translates the Policy Guidelines according to the process assessment and review and the priority areas of effort. What <u>key aspects</u> should be included in these guidelines?													
Category	UnReg	Interviewees										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
MRO criteria	1.1	x	x	x	x	x	x	x		x	x	9	90.00%
Available capabilities and forces	1.2	x	x	x	x		x		x	x	x	8	80.00%
Risks / assumptions / limitations	1.3	x	x	x	x	x				x		6	60.00%
Cost justification	1.4		x		x				x	x		4	40.00%

The fact that these key aspects are not clearly defined in the “Policy Guidelines” and the “Strategic Guidelines” constitutes a shortcoming (S1).

In the planning dimension, most interviewees who answered the question (88.89%) agree that the MROs for each new mission should be submitted to approval of the political decision maker (Table 3). P. Pereira (op. cit.) adds that “the MROs should be analysed from a military

perspective, according to the strategy tests (suitability, feasibility and acceptability) and to their compliance with policy priorities and guidelines”. Thus, no gaps or shortcomings were identified.

Table 3 – Analysis of Question B1

B1: For each operation, should the MROs be prioritised and their acceptability assessed by the political decision maker?														
Category	Subcategories	UnReg	Interviewees										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
MROs assessed by political decision maker	New mission	1.1		x	x		x	x	x		x	x	7	88.89%
	All missions	1.2				x		x					2	20.00%

All respondents who answered the question agree that a strategic methodology should be used to develop the MROs (Table 4). E. Craveiro (face-to-face interview, 3 March 2020) states that this methodology “should be based on NATO’s operations planning process, adapted to our reality” and G. Garcia (face-to-face interview, 28 January 2020) adds that MROs are currently developed “through an analytical process that does not rely on decision support tools”. The methodology can be drawn from the Comprehensive Operations Planning Directive² (COPD) (55.56%) or from another process (55.56%). The fact that a strategic tool / methodology is not used is considered a shortcoming (S2).

Table 4 – Analysis of Question B2

B2: Step IV – Defining Methods of Action –, defines and proposes suitable, feasible, acceptable and specific MROs to achieve the military strategic objectives that will define the desired end state conditions for each operation. What is the process used to select, develop, analyse, assess and compare these MROs?														
Category	Subcategories	UnReg	Interviewees										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Strategic methodology used to develop the MROs	Yes	1.1	x	x	x	x	x	x		x	x	x	9	100.00%
	Based on the COPD	1.2		x	x	x	x				x		5	55.56%
	Other processes	1.3	x			x		x		x		x	5	55.56%

As shown in Table 5, all respondents who answered the question agree that the model should include a strategic tool / methodology to conduct an annual process assessment and review. P. Pereira (op. cit.) points out that “more than looking for the right tool, it is essential to establish a common ground, to reach compromises that benefit the Armed Forces and to define the planning methodology that best accommodates all perspectives”. A. Pereira (op. cit.) adds that “a joint analysis of the process should be conducted by all stakeholders to assess the proposals to change the steps, the details, and how to develop

² A systematised and sequential tool for planning NATO operations at the strategic and operational level. The methodology and concepts in this tool can be applied to any planning process, particularly at the national level, regardless of operation type (NATO, 2013).

them, in order to improve the process”.

The interviewees’ opinions were divided: 55.56% selected the Multi-Criteria Analysis tool and 55.56% chose the Lessons Learned methodology. The COPD includes a Periodic Mission Review that assesses Effectiveness and Performance (NATO, 2013, pp. 5-1 - 5-19). The fact that a strategic tool / methodology is not used is considered a shortcoming (S3).

Table 5 – Analysis of Questions B3 and B4

B3 and B4: In step I – Annual Assessment – and step II – Process Review –, an assessment and review of the process, missions / operations and theatres of the closing year is conducted and the results are used to prepare the next year. In your opinion, wich strategic tool / methodology would best achieve this and how does this step improve the planning process?														
Category	Subcategories	UnReg	Interviewees										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Agree		1.1		x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100.00%
Suggested tool and methodology	Multicriteria analisys	1.2		x	x	x		x		x			5	55.56%
	Lessons learned	1.3			x		x			x	x	x	5	55.56%
	Scenario-building	1.4		x			x						2	22.22%
	Other	1.5		x	x				x		x		4	44.44%

With regard to resources, 57.14% of interviewees agree that the PRONTFOR³ currently in use contains the essential information for the EMGFA to prepare the NDF planning (Table 6). The same percentage selected a different system. The lack of an information system, either PRONTFOR or a different system, that provides the information required by the EMGFA for planning constitutes a gap (G1).

Table 6 – Analysis of Question C1

C1: The System of Forces (2014) is a single system for use in peacetime, exceptional / crisis situations and wartime, which defines the military capabilities required to accomplish the PO AF missions; the Branches are responsible for reporting on the readiness and commitments of the forces and capabilities of the operational component of the force structure. In your opinion, does the current Force Readiness system (PRONTFOR) contain all the information / data the Armed Forces require to plan and generate NDF?														
Category	Subcategories	UnReg	Interviewees										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
PRONTFOR system	Provides the required information	1.1						x		x	x	x	4	57.14%
	Does not provide the required information	1.2				x	x						2	28.57%
Other system		1.3			x	x	x			x			4	57.14%

According to 85.71% of respondents who answered the question, the process is continuous and integrated and no FGCs are held with the Branches (Table 7). For A.

³ A database with reports on the readiness and sustainment of the operational component of the FS (EMGFA, 2019).

Pereira (op. cit.), “after assessing the opportunities, possibilities and invitations made during the preparation phase and in the FGCs held by the IO’s, the Branches are consulted in advance with regards to availability as part of the integrated planning process”. No interviewees mentioned a specific step / stage of the planning process for force generation. The fact that FGCs are not held is thus not considered a gap or shortcoming.

Table 7 – Analysis of Question C2

C2: Are Force Generation meetings held with the branches / IOs to determine the forces required for the MROs? During which step / stage of planning are forces generated?														
Category	Subcategories	UnReg	Interviewees										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Force Generation meetings with the Branches	Yes	1.1			x								1	14.29%
	No, the process is continuous and integrated	1.2		x		x	x	x			x	x	6	85.71%

Most interviewees (80%) agree that the Military Defence Planning Cycle (CPDM) should be linked to NDF planning because this would provide more capabilities. On the other hand, NDF can identify capability gaps that can be addressed in the CPDM (50%) (Table 8). M. Serronha (op. cit) points out that “building the capabilities defined in the CPDM will expand and improve the capabilities of the FS, and, consequently, how they are used in NDF. On the other hand, NDF can identify gaps that require new capabilities to be built. The lack of a formal link is considered a gap (G2).

Table 8 – Analysis of Question C3

C3: The current Military Defence Planning Cycle (CPDM) is aligned with NATO's planning cycle and with the EU's four-year capability development process, as this makes it possible to define and build a Force Structure that meets the performance, readiness and effectiveness requirements of the Armed Forces. In your opinion, should it be linked to NDF planning and, if so, how?														
Category	Subcategories	UnReg	Interviewees										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Link between CPDM and NDF planning	More capabilities for NDF	1.1		x	x	x	x	x		x	x	x	8	80.00%
	NDF identify gaps / capabilities	1.2		x	x	x			x		x		5	50.00%
	No	1.3	x										1	10.00%

With regards to financing for operations, most interviewees (55.56%) agree that the CEMGFA should be responsible for prioritising the operations submitted to the NDM for approval (Table 9). No gaps or shortcomings were identified in this question.

Table 9 – Analysis of Question C4

C4: In your opinion, if the financial resources that have been allocated do not cover the identified needs, what is the best way to allocate resources according to priority and who should make that decision?													
Category	UnReg	Interviewees										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Defence Minister	1.1				x	x			x	x	x	5	55.56%
CEMGFA	1.2			x								1	11.11%
Defence Minister / CEMGFA proposal	1.3		x				x	x				3	33.33%
Other financinf methods	1.4			x						x		2	22.22%

Most interviewees (70%) agree that the model is synchronised and coordinated at all national decision making levels, although there is room for improvement (Table 10). P. Pereira (op. cit.) states that “to fully implement the model, it will be necessary to create an explicit concurrent planning mechanism, which can be either a directive or guidance document that “imposes” this obligation on all stakeholders by creating specific mechanisms”. The lack of such mechanisms constitutes a gap (S3).

Table 10 – Analysis of Question D1

D1: As someone who is responsible for and who actively participates in the implementation of the different phases of military defence planning, and as recognised expert on this topic, do you consider that the current Force Generation Model used by the Armed Forces is synchronised and coordinated at all national decision-making levels (political, strategic and operational)?													
Category	UnReg	Interviewees										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
It is synchronised and coordinated	1.1										x	1	10.00%
Yes, but there is room for improvement	1.2		x	x	x	x	x	x		x		7	70.00%
It is not synchronised or coordinated	1.3	x							x			2	20.00%

Most respondents (80%) consider that the model contributes to the implementation of Portugal’s foreign policy, with some limitations (Table 11). This contribution should be quantified in terms of visibility. As stated by R. Ferreira (face-to-face interview, 17 February 2020), “visibility comes from strategic benefits such as promoting security in a region or solidarity in a security and defence organization [...], it is not a strategic purpose in itself”. M. Serronha (op. cit.) points out that “in the case of the UN, [...] the Quick Reaction Force deployed to the CAR has produced more international visibility than anything else we have participated in to date”. Gouveia e Melo (face-to-face interview, 11 February 2020) concludes that “for a small sized country, with relatively little power in the international order, we play a relevant role in the process”.

Table 11 – Analysis of Question D2

D2: Does the model contribute to the implementation of Portugal's foreign policy in a transparent manner, enabling the country to meet its international commitments, prioritise geographical areas of strategic interest, address the gaps identified in international missions and operations, assess the national capabilities available and deployable in the branches of the Armed Forces, and maximise available funding?													
Category	UnReg	Interviewees										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Strongly contributes	1.1		x				x					2	20.00%
Yes, with some limitations	1.2	x		x	x	x		x	x	x	x	8	80.00%

The issue of financing NDF is a limitation mentioned by 70% of the interviewees (Table 1), as it is deemed insufficient, which makes planning conditional on funding rather than on international commitments and national interests, and therefore constitutes a shortcoming (S4).

P. Pereira (op. cit.) adds that “another gap is the lack of a concept of Military External Action (MEA), in which the NDF are one of the pillars, [...] that enables joint action by the entities responsible for Portugal’s external relations, using the military instrument”. The lack of an MEA concept constitutes a gap (G4).

The current model enables forces to be assigned a priority according to the national interests rather than to the interests of the Branches (80%) (Table 12).

Table 12 – Analysis of Question D3

D3: Can the model be used to prioritise forces in a credible manner and distribute them proportionally among the Branches=?														
Category	Subcategories	UnReg	Interviewees										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sum	%
Prioritises forces in a credible manner	According to the national interests	1.1	x	x	x			x	x	x	x	x	8	80.00%
	No	1.2				x	x						2	20.00%

According to P. Pereira (op. cit.), “this prioritisation is based on two distinct and sometimes conflicting sources: the ministry and strategic guidelines issued by the CEMGFA and the Branches’ priorities to accomplish their missions”. Pereira (op. cit.) adds that, while the first are based on political and strategic priorities, organizations, types of operation, and strategic areas of national interest, the second are based on factors such as ensuring that forces and capabilities are operational, the benefits of participating in a given mission, and the motivation and attractiveness of the military profession. Thus, no gaps or shortcomings have been identified in this question.

4.3. Brief overview

The analysis of the current model for planning and generating NDF detected four gaps and four shortcomings (Table 13). This answers SQ1 and accomplishes SO1.

Table 13 – Gaps and shortcomings in the current model

Gaps	
1	The lack of an information system that provides the force readiness and availability data required by the EMGFA for planning.
2	Although the interviewees consider it important, NDF planning is not linked to the CPDM.
3	The lack of an explicit concurrent planning mechanism, which can be either a directive or guidance document, to enhance synchronisation and coordination at all national decision-making levels.
4	The lack of an MEA concept.
Shortcomings	
1	The key aspects that should be included in the policy and strategic guidelines are not clearly defined.
2	The MROs are not developed according to a strategic methodology.
3	No strategic tool or methodology is used to conduct the annual assessment and review process.
4	NDF are planned and generated according to budget constraints, rather than to Portugal's international commitments and national interests.

5. Other Force Generation Models

This section will present the most relevant aspects of the review of the strategic and operational planning processes and methodologies used by NATO (2013), the EU (2015), the UN (2017), and by two allied countries with which Portugal has recently cooperated closely in military operations, Spain (Directive 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa) and France (Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations [CICDE], 2020).

5.1. NATO, EU and UN

The models used by these IOs are generally intended to respond to emerging crises or used for advance planning, and their processes include policy guidelines that define the objectives of each operation and the desired end state, as well as military and strategic planning guidelines based on the approved MROs.

In addition to each specific decision process, these IOs have specific operations planning processes (strategic and operational) that support the political decision-makers in determining the MROs.

All IOs assess the progress of operations in terms of strategic objectives and determine how to achieve the desired end state, and can thus adapt the forces / capabilities as needed.

All planning processes include force generation. The main difference is that the EU and NATO hold FGCs and the UN does not. Both the EU and NATO hold FGCs with the members (and partners) interested in participating in a new operation. At the beginning of planning, they hold informal talks / meetings (Force Sensing) to get a sense of what forces / capabilities are available. While this data is not binding, it can make Member States (MS) feel more pressure to contribute and lead to more realistic planning. At the very least, these contacts serve to determine, as early as possible, how difficult it will be to generate a given force or capability. Every year, global FGCs are held to ensure integrated force generation in the short / medium term, during which each country's General-Staff commits to the operations of the current year, and, when possible, of the following year.

The UN force generation process is based on the Peacekeeping Capability Readiness

System (PCRS), an electronic platform where nations register their contributions to UN operations and the resources they can provide.

In the case of NATO and the EU, force generation is based on two principles: first, meeting operational needs; and second, ensuring the continuity and stability of members' contributions to operations. This is done through flexible military planning, which involves working with contributing nations to identify the most suitable capabilities.

These forces / capabilities are provided by the participating nations. Both these IOs use a force generation tool / database with information on the readiness and capabilities of the forces provided by each nation.

The financial burden of participating in these operations is shared between the IO and the participating nation, based on an annual budget. Unlike the UN, NATO and the EU do not reimburse these costs.

5.2. Spain and France

The models used by these countries are intended to respond to emerging crises, both autonomously or as part of an IO or coalition. SPA requires congressional approval for participation in international operations, while FRA requires the approval of the President of the Republic, who is the Supreme Commander of the Armed Forces, at the National Defence and Security Council.

All decision-making processes are based on a strategic assessment and on the MROs, which include the objectives to be achieved, as well as any political, financial or legal constraints and impositions that may condition the use of the military instrument and all coordination actions that will be required. The decision is then issued in the form of a strategic and military directive that initiates the operations planning process.

Both countries models' are based on NATO doctrine and their operations planning processes are based on the COPD. In the case of FRA, planning for an operation within the framework of a multinational alliance or coalition includes the country's involvement in the planning process. This information is used to elaborate a national support plan that defines methods and specific conditions for their use. The MROs are defined in a participation proposal (*mémoire de proposition*).

Operations assessments are an integral part of planning. They allow an organization to measure the results and progress of an operation, draw conclusions and make recommendations to support decision making. FRA uses an assessment system with two indicators: effectiveness and performance, which assess success criteria determined by the strategic, operational and tactical levels in the planning phase. As in the system used by NATO, these indicators are directly linked to the desired effects.

In both countries, force generation is a continuous, cyclical and interactive process conducted by the Defence Staffs and the Branches during the planning phase, which consists of determining the forces / capabilities required for the operation and who can provide them. SPA holds at least one meeting with the Branches and other stakeholders, and branch representatives are involved in the planning process. FRA sees force generation as a complex process, that is, a general model to achieve an end in a methodical way rather

than a rigid system.

SPA finances its participation in international operations through the Contingency Fund and the Defence Budget. Since the 1960s, FRA has funded its Defence Forces through a multi-annual Military Procurement Law (MPL). This comprehensive instrument (covering personnel, infrastructure, operations, investment, etc.) enables the Defence Forces to plan their operations without the constraints of an annual budget.

The forces / capabilities are provided by the respective FS. In FRA, the Branches issue periodical availability and readiness reports.

5.3. Model Features

The NATO, EU, UN, Spanish and French models were compared according to the dimensions and indicators of the analysis model, which were used to build generalisations. Next, the features that could optimise the national force generation model were selected (Table 14). This answers SQ2 and achieves SO2.

Table 14 – Main Features of the Models used by IOs, SPA and FRA

Purposes	Intended to respond to crisis situations in a multilateral framework or as part of a coalition.	
	The policy directive includes the objectives and desired end state of the operation.	
	The strategic directive establishes the guidelines for planning operations.	
Process	The political decision is based on the MROs proposed by the military / strategic level, which are developed according to the Operations Plan (either developed by the country / IO or similar to / adapted from NATO's).	
	During the Execution Phase of planning, operations are assessed periodically using strategic tools / methodologies.	
Resources	A database with data on the availability and readiness level of Forces / capabilities is used for planning.	
	Force generation is a phase of planning that:	includes FGCs (NATO and EU);
		is ongoing, no FGCs are held (SPA and FRA);
		is based on the PCRS (UN).
	The forces / capabilities are provided by the member nations or the national systems of forces.	
	The financial burden of operations is shared by IOs and participating countries based on annual (NATO, EU, UN and SPA) and multi-annual (FRA) budgets.	

6. Proposal of a Force Generation Model for the Armed Forces

The proposed Force Generation Model is based on the above analysis and on the current NDF planning model, which has been optimised according to the study findings, thus answering the RQ defined at the beginning of the study and achieving the GO (Figure 3).

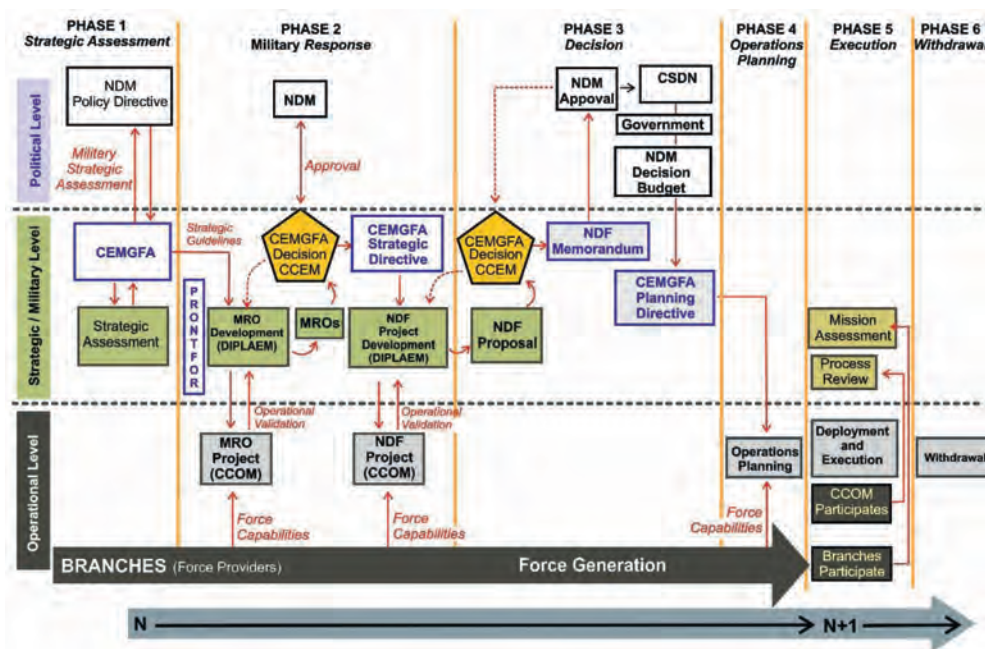


Figure 3 – Proposal of a Force Generation Model for the Armed Forces

This optimised model can be used to guide the annual planning and generation of NDF at the request of an IO or coalition, based on the operations planning process and doctrine.

The annual planning and generation of NDF includes a “Policy Directive” issued by the NDM, which defines priority areas of strategic interest, the priority assigned to each IO, and the allocated budget. The CEMGFA will issue a “Strategic Guideline” listing the criteria for developing the MROs, the available forces / capabilities, risk guidelines, assumptions and limitations.

The EMGFA develops the MROs using a strategic methodology, preferably based on established doctrine. The MROs are assessed regarding their military suitability (this includes a risk analysis and an exit strategy) and feasibility in terms of the national forces or capabilities to be committed and the costs involved in generating, preparing, readying and sustaining them. The EMGFA should use an information system with data on force readiness and availability to support planning, either based on PRONTFOR or on a different platform.

After the MROs are approved by the CEMGFA, they are assessed regarding their political acceptability. After the CSDN consent, the operational phase of NDF planning begins. This phase includes the preparation of a national support plan, intelligence gathering, and the definition of a chain of command.

In this model, force generation is a continuous and cyclical step that occurs throughout the planning process until all force / capability needs are met, requiring constant contact with the Branches that generate the forces.

If the Armed Forces receive a mandate for a new military operation during this process, a

strategic assessment can be prepared and submitted to the political level for approval. Based on this decision and on the response time and timeframe for the operation, the planning phase is initiated.

This NDF planning and generation model should be published in a Ministry Directive similar to the CPDM, as this will enhance synchronisation and coordination at all national decision-making levels.

The execution phase includes a process review and an annual assessment to ensure that the success criteria for each operation in which Portugal participates are achieved. This will help determine if the national forces should remain in the TO. Both should be carried out using a strategic tool / methodology.

It would be particularly useful to establish a mechanism to link the process to the CPDM, as this will make it possible to include the capability gaps that have been identified in the FS during the operational phase in the national capability development cycle.

A multi-annual budget should be defined, which should be based on priorities determined by Portugal's international commitments and national interests. If this budget is not sufficient to fund all objectives, the CEMGFA should order them according to priority and submit them to the NDM, who will then issue a decision.

7. Conclusions

Today, national defence extends to distant and remote areas such as the CAR or Afghanistan and is integrated in a cooperative security framework that aims to promote global peace and security. Every year, the PO AF contribute NDF for external operations under the aegis of the IOs of which Portugal is a member, and, when applicable, within the framework of bilateral or multilateral agreements.

This *Proposal for a Force Generation Model for the Armed Forces* aims to provide a rigorous tool for planning and generating NDF on a yearly basis, by combining the capabilities of the operational component of the SF that are available for deployment in the three Branches of the Armed Forces, thus maximising the available budget and making a positive contribution to Portugal's foreign relations.

The GO of the study was "To propose features to optimise the model used by the Portuguese Armed Forces to generate forces for international operations outside national territory." Generating forces entails planning how they will be used. Therefore, the object of this study was analysed in a comprehensive manner that integrated both processes. The study attempted to answer the research question, which served as both a starting point and a guideline, "Which force generation model should the PO AF use to generate forces for international operations outside national territory?"

To narrow the scope of the issue, and as the model serves to generate, in the short term, forces for operations outside the national territory, the study was delimited to the area of MSP and the subarea of operational strategy. The study analysed the current model for planning and generating NDF using an inductive reasoning process, a qualitative research strategy and a multiple case study research design.

This analysis detected four gaps and four shortcomings, which provided an answer to

SQ1 and achieved SO1.

The main features of the models used by NATO, the EU, the UN, and by two allied countries, Spain and France, were compared and selected. This answered SQ2 and achieved SO2.

This study used a scientific methodology to analyse the topic with objectivity and neutrality. Based on this analysis, a Force Generation Model was prepared, which the Armed Forces can use to plan NDF and which has been optimised according to the study findings (Figure 3), thus answering the RQ defined at the beginning of the study and achieving the GO.

This optimised model can guide the annual planning and generation of NDFs based on the operations planning process and established doctrine.

The suitable MROs for each new mission are developed using a strategic tool / methodology. These MROs are then assessed through strategy tests regarding their military suitability (this includes a risk analysis and an exit strategy) and feasibility (in terms of the national forces or capabilities to be committed and the costs involved in generating, preparing, readying and sustaining them). Finally, the CEMGFA submits then to the NDM, who will approve them based on their acceptability.

This approval by the political level marks the beginning of the operational phase of NDF planning, which includes the preparation of a national support plan, intelligence gathering, and the definition of a chain of command.

The model integrates force generation as a continuous and cyclical step that occurs throughout the planning process until all force / capability needs are met, requiring constant contact with the branches responsible for generating the forces.

This NDF planning and generation model should be defined in a Ministry Directive to increase synchronisation and coordination at all national decision-making levels.

During the execution phase, in addition to a review of the planning process, an annual assessment should be carried out using a strategic tool / methodology to analyse, at any given moment, if the success criteria of each operation are being achieved, in order to determine if the national forces should remain in the TO.

A mechanism to link the model to the CPDM should be created, as this will make it possible to fill any capability gaps in the FS that are identified during operations. The funding for NDF should preferably be attributed on multiannual basis, and should be based on priorities determined by Portugal's international commitments and national interests.

This study contributes to knowledge by providing a timely and innovative analysis of the model used by the Armed Forces to plan and generate NDF, identifying gaps and shortcomings and suggesting ways to overcome them based on the models used by the IOs of which Portugal is a member and on the models of two allied countries with which Portugal cooperates closely in international operations.

The main limitation of the study is that few studies or documents address the concepts examined here. Both the publication and the current model are recent and the information provided by the IOs and allied nations analysed is limited or incomplete.

Possible topics for future studies may include:

- An MEA concept that embodies the national vision and strategy of using the military instrument to improve Portugal's external relations and that integrates three main aspects

– NDF, Military Diplomacy and Defence Cooperation –, to enable joint action by the entities responsible for Portugal's external relations;

- Strategic tools / methodologies that may be used to plan and generate NDF, particularly those used to develop the MROs and conduct the mission assessment and process review;
- An analysis of how the force generation process can be aligned with the definition and approval of the international commitments undertaken within the framework of the NATO and EU rapid response mechanisms.

The study's recommendation is that this proposal for an optimised model for planning and generating NDF be analysed by EMGFA and the Branches and submitted for consideration in the upcoming process review.

References

- Albert, D. S. & Hayes, R. E. (2006). *The Future of Command and Control: Understanding Command and Control*. Washington, D.C.: CCRP publication Series.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisbon: Edições 70.
- Borges, J. V. (2016). Ameaças e Riscos Transnacionais: Perspectivas Institucionais. Em J. V. Borges, *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods (4th Ed.)* Oxford: Oxford University Press.
- Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE). (9 janvier 2020). *Doctrine interarmées, DIA-5(C)_A&PS(2019): Anticipation et planification stratégiques* (Vol. N° 8/ARM/CICDE/NP). Paris: Ministère de la Défense.
- Council of Chiefs of Staff. (2014a). *Conceito Estratégico Militar (CEM)*. [Military Strategic Concept] Approved by the NDM on 22 July 2014. Confirmed by the CSDN of 30 July 2014, Lisbon: Armed Forces General Staff.
- Council of Chiefs of Staff. (2014b). *Missão das Forças Armadas (MIFA)*. [Armed Forces Mission] Approved by the NDM on 22 July 2014. Confirmed by the CSDN of 30 July 2014, Lisbon: Armed Forces General Staff.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apointamentos para um curso Vol I*. Lisbon: Instituto de Altos Estudos Militares [Institute of Advanced Military Studies].
- Decision No. 2536/2020. (2020, 6 February). *Military Defence Planning Ministry Directive – 2019-2022*, Journal of the Republic, 2nd Series, 38, Part C, 36-41. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decision No. 4101/2018. (2018, 12 April). *Guidelines for a review of the National Defence Law on External Action*, Journal of the Republic, 2nd Series, 79, 11677-11679. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decision No. 7861/2018. (2018, 1 August). *Policy Directive for Planning National Deployable Forces for the 2019 calendar year*, Journal of the Republic, 2nd Series, 157, 22501-22502. Lisbon: Ministry of Defence.
- Decision No. 8142/2019. (2019, 2 August). *Policy Directive for Planning National Deployable Forces for the 2020 calendar year*, Journal of the Republic, 2nd Series, 177, 23-25. Lisbon: Ministry of Defence.

- Directorate-General of National Defence Policy (2020, 7 September). *Report on the Engagements of Portuguese Military Forces Deployed Abroad - 1st semester* Lisbon: Ministry of National Defence.
- Directorate-General of National Defence Policy. (2021, 1 March). *Report on the Engagements of Portuguese Military Forces Deployed Abroad - 2nd semester* Lisbon: Ministry of National Defence.
- Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa. (2018, March). *Sistema de Planeamiento Operativo*. Madrid: Estado Mayor de la Defensa.
- Armed Forces General Staff. (2019, 18 June). PRONTFOR – Readiness and sustainment system for the Operational Component of the Force System (Directive No. 036/CEMGFA/19). Lisbon: Chief of the Armed Forces General Staff.
- Armed Forces General Staff. (2021, 04 March). *Missões antigas em números* [Online]. Available from: <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-antigas-em-n%C3%BAmeros>.
- Handel, M. I. (2001). *Masters Of War: Classical Strategic Thought* (Third revised and expanded ed.). London: Frank Cass Publishers.
- Hayes, R. H. (1985, November). *Strategic Planning - Forward in Reverse?* *Harvard Business Review* [Online]. Available from: <https://hbr.org/1985/11/strategic-planning-forward-in-reverse>.
- Law No. 58/2019. (2019, 8 August). *Ensures the implementation in the national legal order of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and Council of 27 April 2016 on the protection of individual persons regarding the processing of personal data and the free flow of such data*, Journal of the Republic, 1st Series, 151, 3-40. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Organic Law No. 5/2014. (2014, 29 August). *First amendment to the Law on National Defence, approved by Organic Law No. 1-B/2009 of 7 July*, Journal of the Republic, 1st Series, 166, 4545-4557. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Organic Law No. 6/2014. (2014, 01 September). *First amendment to the Basic Law on the Organization of the Armed Forces, approved by Organic Law No. 1-A/2009 of 7 July*, Journal of the Republic, 1st Series, 167, 4597-4611. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Leight, A. (1983). *Decisions, Decisions!: A Pratical Management Guide to Problems Solving and Decision Making*. Hampshire: Crower.
- Lykke, A. F. (1986). Toward An Understanding of Military Strategy. Em J. R. Cerami, & J. F. Holcomb (Eds.), *Military Strategy: Theory and Application* (pp. 3-7). Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- United Nations Organization. (2017). *United Nations Manual for Generation and Deployment of Military and Police Units to Peacekeeping Operations*. New York: Department of Peacekeeping Operations.
- North Atlantic Treaty Organization. (2013). *Comprehensive Operations Planning Directive, COPD, Interim V2.0*. Mons: SHAPE, Allied Command Operations.
- PEMGFA/PLA 001. (2020). *Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. [Strategic Planning Manual of the Armed Forces General Staff] Lisbon: Armed Forces General Staff.
- Quivy, R., Marquet, J. & Campenhoudt, L. V. (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisbon: Gradiva.

- Rego, A., Cunha, M. P. & Meyer, Jr. V. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de gestão dos Países de Língua Portuguesa* vol.17 (2), p.43-57. Lisbon: INDEG-IUL - ISCTE Executive Education.
- Council of Ministers Resolution No. 19. (2013, 21 March). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* [Strategic Concept of National Defence], Journal of the Republic, 1st Series, 67, 1981-1995. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Council of Ministers Resolution No. 26. (2013, 19 April). *Reforma «Defesa 2020»* [«Defence 2020» reforms], Journal of the Republic, 1st Series, 77, 2285-2289. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Ribeiro, A. S. (1998). *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado*. Lisbon: Minerva.
- Ribeiro, A. S. (2006). *Planeamento Estratégico e de Forças* [Online]. Available from: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/136>
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, A. S. (2010). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar. Modelo de Elaboração*. Lisbon: Diário de Bordo.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coords.). (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2nd Ed., revised and updated). IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora.
- European Union. (2015). *EU Concept for Force Generation, EEAS, 1237 REV 6*. Brussels: EUMC.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisbon: Edições Sílabo.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planeamento e Métodos* (5th Ed.) Porto Alegre: Bookman.

PRESENÇA NACIONAL NO GOLFO DA GUINÉ: INTEGRAÇÃO DOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DO PODER ¹

THE NATIONAL PRESENCE IN THE GULF OF GUINEA: INTEGRATING PORTUGAL'S INSTRUMENTS OF POWER

João Paulo Silva Pereira

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa
Mestre em International Relations and World Order, pela University of Leicester, UK
Chefe do Estado-Maior do Comando Naval
2810-001 ALMADA
silva.pereira@marinha.pt

Resumo

O mar tem uma importância determinante para a economia mundial e, naturalmente, para a economia africana, pelo que têm sido envidados esforços, local, regional e internacionalmente, para promover uma 'economia azul' que alavanque a região. No entanto, este ensejo não está a ser aproveitado e uma das razões apontadas resulta da existência de uma diversidade de ameaças à segurança e à sustentabilidade da economia do mar, nomeadamente a insegurança marítima. Assim, considerou-se pertinente analisar o Golfo da Guiné, com o intuito de propor medidas para dinamizar os instrumentos do poder nacional, promover a segurança marítima, e, deste modo, cimentar os interesses nacionais na região. A investigação seguiu um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa de estudo de caso, recorrendo-se à análise bibliográfica e documental e a entrevistas semiestruturadas. Desta investigação resultou que, apesar do esforço nacional e internacional, a insegurança marítima no Golfo da Guiné não mostra sinais de diminuir, ao contrário da tendência generalizada nas outras áreas do globo. Neste sentido, importa continuar a incrementar as ações de cooperação com os países e instituições regionais, garantindo uma maior articulação e coordenação entre todos os atores presentes na região.

Palavras-chave: Golfo da Guiné, segurança marítima, instrumentos do poder nacional.

Abstract

The sea has a decisive influence on the global economy, which naturally extends to the African economy. Therefore, efforts have been made locally, regionally and internationally

Como citar este artigo: Pereira, J. P. S. (2021). Presença Nacional no Golfo da Guiné: Integração dos Diferentes Instrumentos do Poder. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 65-91. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/20, cuja defesa ocorreu em junho de 2020, no Instituto Universitário Militar.

to promote a blue economy that leverages the regional economy. However, this potential is currently underexploited. One of the reasons for this is the existence of threats to the security and sustainability of the economy of the sea, that is, maritime insecurity. This study analyses the Gulf of Guinea and proposes measures that the national instruments of power can take to enhance their role, promote maritime security and strengthen the national interests in the region. The investigation used an inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a case study research design, a literature review and semi-structured interviews. The analysis revealed that, despite these national and international efforts, maritime insecurity in the Gulf of Guinea has not decreased, contrary to the wider trend in other areas of the globe. Therefore, cooperation with the region's countries and organizations should be enhanced by improving linkages and coordination between all actors in the region.

Keywords: *Gulf of Guinea, maritime security, instruments of national power.*

1. Introdução

A importância do mar na economia, no bem-estar e no desenvolvimento mundial é de sobremaneira reconhecido por todos. Como é referido no relatório do Africa Center for Strategic Studies (ACSS), mais de 90% do comércio mundial é realizado por via marítima, 95% das comunicações mundiais e mais de 10 trilhões de dólares de transações económicas por dia utilizam cabos submarinos como meio de comunicação (ACSS, 2019).

Em África, como no resto do mundo, o mar é a força vital da economia e, em muitos casos, central para a segurança alimentar (ACSS, 2019). Em 2011, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura estimou que a pesca, em África, gerou 24 milhares de milhões de dólares de valor agregado para a economia local (Benson, 2018).

Dados recentes estimam que a região da África Subsaariana pode conter 203 milhares de milhões de barris de petróleo, passíveis de serem explorados, correspondendo a 30% das descobertas globais de petróleo e gás realizadas entre 2009 e 2014 (Benson, 2018).

Neste sentido, considera-se que existem condições para que África, e em particular os países da região do Golfo da Guiné (GdG), desenvolvam uma ‘economia azul’ que, por seu lado, impulsionaria a economia regional.

No entanto, esta oportunidade não está a ser aproveitada, e uma das razões apontadas para tal é a existência de um conjunto de ameaças à segurança e à sustentabilidade da economia do mar, que vão desde a pirataria e o assalto à mão armada no mar até às atividades ilícitas ligadas ao petróleo, ao tráfico, ao contrabando de vários bens e aos crimes ambientais (ACSS, 2019).

Portugal e diversas Organizações Internacionais (OI), têm desenvolvido inúmeras iniciativas com o intuito de reduzir ou mitigar as ameaças à segurança marítima (SM) na região do GdG. A título de exemplo, a Marinha Portuguesa (MP) tem empenhado diversos meios nas missões designadas como ‘Mar Aberto’ e mantém em permanência em São Tomé e Príncipe (STP) um navio patrulha, o NRP *Zaire*.

Pese embora este esforço, tanto nacional como internacional, a insegurança marítima

no GdG tem tido uma expressão significativa nos últimos anos. Como refere o International Maritime Bureau (IMB) (2020, p. 24), existem no GdG ameaças sérias à segurança dos navios que operam na região.

Assim, considerou-se pertinente analisar o GdG – do ponto de vista das ameaças à SM, a forma como os instrumentos do poder nacional estão implantados e integrados na região e, adicionalmente, a forma como algumas OI e Estados – com relevo para Portugal – estão presentes na área. Esta análise tem como desígnio propor medidas com o intuito de dinamizar os instrumentos do poder nacional, promover a SM e, assim, cimentar os interesses nacionais na região.

O objeto de estudo desta investigação é o GdG, designadamente a implantação e integração dos instrumentos do poder nacional na região.

No entanto, atenta a amplitude do objeto de estudo, a presente investigação é delimitada, conforme Santos e Lima (2019, pp. 41-43):

- Temporalmente, aos últimos 10 anos (2009-2019). Este foi o período em que a insegurança marítima no GdG se fez sentir de forma mais premente e, adicionalmente, abarca os principais desenvolvimentos securitários na região;
- Espacialmente, à região marítima do GdG, designadamente na que corresponde à definição adotada pela União Europeia (UE) que compreende os 19 países da costa Oeste de África, entre o Senegal e Angola, incluindo os arquipélagos de Cabo Verde (CV) e STP;
- Em termos de conteúdo à análise da temática da SM e às suas ameaças na vertente *security*, por ser aquela que suscita maior atenção internacional e tem maior relevo para o interesse nacional. Adicionalmente, e no que respeita aos instrumentos do poder nacional, apenas foram analisados os poderes diplomático, militar e económico, não se considerando o poder informacional face à sua sensibilidade e confidencialidade.

Neste sentido, foi definido o Objetivo Geral (OG), Objetivos Específicos (OE) e correspondente Questão Central (QC), constantes no Quadro 1.

Quadro 1 – Objetivo geral e específicos e questão central

OG	Propor medidas a prosseguir pelos instrumentos do poder nacional, no GdG, a fim de dinamizarem o seu papel, promoverem a SM e cimentarem os interesses nacionais na região.
OE1	Analisar a (in)segurança marítima no GdG.
OE2	Analisar as estratégias e iniciativas que as organizações internacionais estão a desenvolver no GdG.
OE3	Analisar as estratégias e iniciativas que os instrumentos do poder nacional estão a desenvolver.
QC	Que medidas deverão os instrumentos do poder nacional prosseguir, no GdG, a fim de dinamizarem o seu papel, promoverem a SM e cimentarem os interesses na região?

2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo apresenta-se o estado da arte, os conceitos estruturantes e o modelo de análise.

2.1. Estado da arte

Como concluiu Carmona (2019, p. 35), o GdG é “[...] uma região de elevado interesse

estratégico para Portugal”. A nível económico esse interesse é confirmado pela balança de transações, que mostra que Portugal importou e exportou em 2018, para o conjunto dos países do GdG, mais de 2 mil milhões de euros, correspondendo a 11,7% e 15,8%, respetivamente, das transações ocorridas com os países extracomunitários (Instituto Nacional de Estatística, 2019).

Adicionalmente, da Figura 1 pode-se constatar que a região do GdG é um *hub* de distribuição de gás natural, relevante para diversas regiões do mundo, fornecendo, por exemplo, 3,7 milhares de milhões de metros cúbicos à China (British Petroleum [BP], 2019, p. 41). É também uma região relevante para a Europa, atento que os Estados-Membros (EM) da UE importam 10% do petróleo e 4% do gás natural do GdG (UE, 2014).

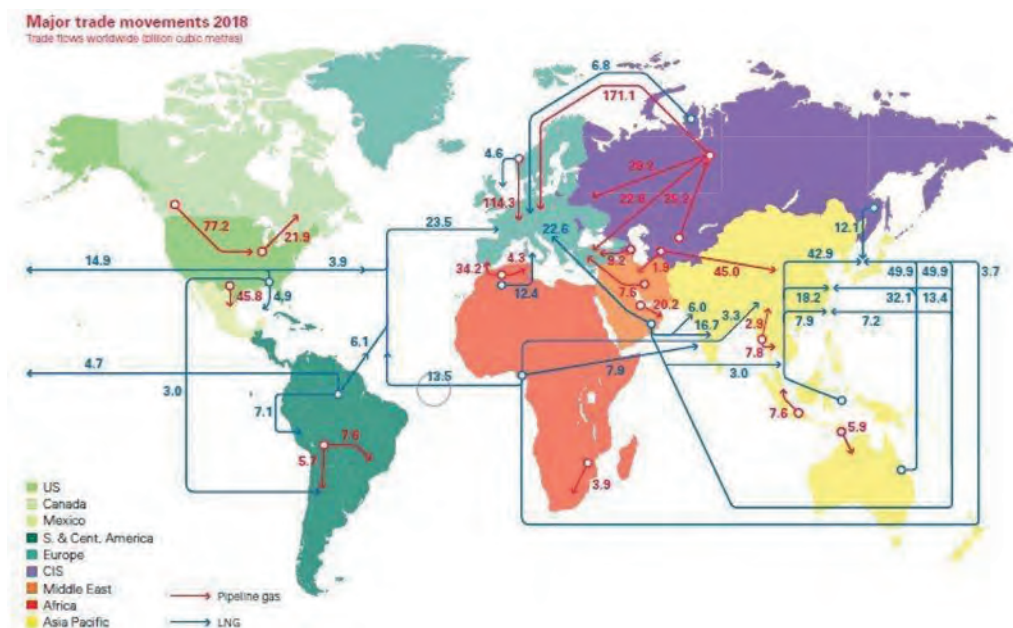


Figura 1 – Rotas de gás natural em 2018

Fonte: BP (2019).

Acresce referir que mais de 90% das trocas comerciais efetuadas com os países do GdG realizam-se por via marítima (ACSS, 2019).

Neste sentido, a importância que o mar tem para a região deveria, por si, impulsionar o desenvolvimento de uma ‘economia azul’, no entanto, e segundo Benson (2018, p. 1), verifica-se que África, e particularmente a África Subsaariana, tem uma área marítima significativa, mas que se encontra subaproveitada como incentivo ao desenvolvimento económico.

Uma das razões apontadas para o subaproveitamento do mar é a existência de um conjunto de ameaças à SM da região. Meramente a título de exemplo, refere-se que o GdG, em 2019, foi a área mais afetada pela pirataria e assalto à mão armada no mar em todo o mundo (IMB, 2020). Estima-se que somente estas ameaças tenham representado, em 2017, um custo de 818,1 milhões de dólares nesta região, correspondendo a um aumento de cerca

de 10% quando comparado com 2016 (Pigeon, Sadic, Duncan, Ridgway, & Soeth, 2018).

No que respeita à pesca *Illegal, Unreported and Unregulated* (IUU), a análise efetuada pelos investigadores do European Parliamentary Research Service (EPRS) da UE é perentória em afirmar que os Estados africanos perdem milhares de milhões de dólares por ano em receitas e que os meios de sobrevivência das comunidades piscatórias podem estar em risco (Pichon & Pietsch, 2019).

Dada a importância que a região do GdG assumiu, a temática da SM tem suscitado a atenção de diversas OI. Desde logo a Organização da Nações Unidas (ONU) que, através do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), promulgou duas resoluções (2011 (2011) e 2039 (2012)) que visaram condenar todos os atos de pirataria e assalto à mão armada no mar e encorajar os países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) e da Comissão do Golfo da Guiné (CGG) a desenvolverem uma estratégia de SM, tomarem medidas para combater a pirataria e o assalto à mão armada no mar e implementarem centros de coordenação marítima transnacionais e transregionais na região do GdG (CSNU, 2011, 2012).

A União Africana (UA) promulgou, em 2012, a Estratégia Marítima Integrada de África 2050 (EMIA 2050) que visa “[...] fomentar a criação de mais riqueza dos oceanos, mares e águas territoriais de África através do desenvolvimento de uma economia marítima florescente [...]” (UA, 2012, p.11). Outras iniciativas foram implementadas, das quais importa realçar o acordo assinado em Yaoundé, em 2013, pelos líderes dos países da CEDEAO, CEEAC e CGG, conhecido como Código de Conduta de Yaoundé (CCY), que tem como objetivo fomentar a cooperação, para reprimir a criminalidade transnacional organizada no mar, o terrorismo marítimo, a pesca IUU e outras atividades ilegais (CCY, 2013). Deste CCY resultou a criação de uma arquitetura de coordenação e partilha de informações, com o intuito de melhorar a informação situacional marítima na região do GdG.

A UE, ciente da importância da região para os países europeus, promulgou, em 2014, uma estratégia e um plano de ação para o GdG no sentido de auxiliar os países a reforçarem as suas capacidades marítimas, melhorarem a aplicação da lei do Estado de direito e implementarem uma governação eficaz (UE, 2014, p. 3).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) criou, em 2017, o *Strategic Direction-South Hub*, que tem como missão servir como um fórum que interliga aliados e parceiros com especialistas de instituições locais e regionais (OTAN, 2019).

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) tem, desde 2009, uma estratégia para os oceanos e, em 2018, reafirmou a intenção de “[...] promover o desenvolvimento de estratégias de proteção e segurança marítimas” (CPLP, 2018, p. 3).

Portugal, que tem no GdG uma área de interesse estratégico, tem desenvolvido diversas iniciativas de cooperação com os países da região.

Ao nível diplomático, importa referir que cinco dos nove membros da CPLP estão situados no GdG. Neste sentido, Augusto Santos Silva, afirmou que “Portugal tem um papel a desempenhar no desenvolvimento da parceria euro-africana. Atrevo-me a pensar que pode mesmo desempenhar um papel fundamental, de charneira, agregando outros em ambos os continentes” (Silva, 2019, p. 6).

Na área da defesa, Portugal tem desenvolvido diversas iniciativas de cooperação com os países da região. Como realçou Ana Santos Pinto, “[a] experiência portuguesa em matéria de segurança (e vigilância) e segurança marítima deve ser potenciada, seja no quadro multilateral seja bilateral” (Pinto, 2019, p. 11).

Neste propósito, a MP tem assumido um papel de relevo na concretização das iniciativas de cooperação. São disso exemplo a iniciativa ‘Mar Aberto’ e a missão de capacitação da Guarda Costeira de STP, que conta com a presença de uma unidade naval, o NRP *Zaire*, em permanência no arquipélago.

Na área económica, importa referir que “[...] nas últimas décadas, África passou de um continente ‘sem esperança’ para um atrativo e potencial, ainda que arriscado, mercado” (Mah, 2019, p. 123), o que levou à existência de “[...] um número muito significativo de empresas nacionais com uma presença muito bem-sucedida em diversos países da África Subsaariana, nos mais variados setores” (Mah, 2019, p. 126).

Apesar de todas estas iniciativas a insegurança marítima na região do GdG não dá sinais de diminuir. De facto, dados publicados no *website* Stable Seas (2019), mostram que o Índice de Segurança Marítima (ISM) oscila, na maioria dos países do GdG, entre os 38 e os 60%, só sendo superior a 60% em CV e no Senegal.

Uma das razões que justifica esta realidade é apontada por Pinto (2019, p. 8), quando refere que existe uma “[...] ausência de articulação entre estruturas sub-regionais africanas, bem como no contexto da própria UA, e entre estas e a ONU [...] e esta ausência de articulação resulta em falhas de eficácia em matérias centrais para a segurança africana.”

2.2. Modelo de análise

A UE define, na sua estratégia, que a segurança marítima é “[...] uma situação do domínio marítimo mundial em que o direito internacional e o direito nacional são aplicados, a liberdade de navegação é garantida e os cidadãos, as infraestruturas, os transportes, o ambiente e os recursos marinhos são protegidos” (UE, 2014, p. 3).

A definição adotada pela UE é muito abrangente e engloba as vertentes relacionadas com *safety* e *security*. Segundo Silva (2017, p. 213),

a vertente *safety* diz respeito à prevenção de acidentes no mar e às ações subsequentes em caso de sinistro [e] a vertente *security*, correspondente à proteção de pessoas, bens, instalações e navios face a ameaças ou atos ilícitos intencionais, como o terrorismo, a pirataria e outras atividades afins.

No âmbito desta investigação, considera-se que a SM corresponde à definição da UE na sua vertente *security*.

De acordo com a definição adotada pela OTAN na sua *Allied Joint Doctrine*, os instrumentos do poder nacional são: o poder diplomático, o militar, o informacional e o económico (OTAN, 2017, pp. 1.3-1.4).

Adicionalmente, refere que o instrumento do poder diplomático é a capacidade de um Estado negociar, fazer alianças e gerir as relações com potenciais interlocutores. Ao poder informacional corresponde a utilização da comunicação estratégica para prosseguir os interesses do Estado (OTAN, 2017, p. 1.3).

O instrumento do poder militar engloba o emprego da força militar, em ação de combate,

mas também como elemento de dissuasão, prevenção de conflitos, auxílio humanitário, estabilização e reconstrução do Estado e, por último, o instrumento do poder económico visa exercer influência económica através do investimento externo, capital e comércio (OTAN, 2017, p. 1.4). Para a presente investigação, considera-se que os instrumentos do poder nacional são os definidos pela OTAN.

A presente investigação foi desenvolvida de acordo com o modelo de análise que se apresenta no Quadro 2.

Quadro 2 – Modelo de análise

Objectivo Geral	Propor medidas a prosseguir pelos instrumentos do poder nacional, no GdG, a fim de dinamizarem o seu papel, promoverem a SM e cimentarem os interesses nacionais na região.				
Objectivos Específicos	Questão Geral	Que medidas deverão os instrumentos do poder nacional prosseguir, no GdG, a fim de dinamizarem o seu papel, promoverem a SM e cimentarem os interesses nacionais na região?			
	Questões Derivadas (QD)	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Instrumentos
OE1: Analisar a (in) segurança marítima no GdG	QD1: Quais as ameaças à segurança marítima no GdG	Segurança marítima	Security	Ameaça	Análise bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas
OE2: Analisar as estratégias e iniciativas que as organizações estão a desenvolver no GdG	QD2: Quais as estratégias e iniciativas que as organizações internacionais estão a desenvolver no GdG?	Instrumentos do poder nacional	Diplomática. Militar. Económica.	Atores. Estratégias. Iniciativas Obstáculos. Articulação.	
OE3: Analisar as estratégias e iniciativas que os instrumentos do poder nacional estão a desenvolver no GdG.	QD3: Quais as estratégias e iniciativas que os instrumentos do poder nacional estão a desenvolver no GdG?			Ação do poder militar.	

3. Metodologia e método

No presente capítulo apresenta-se a metodologia e o método utilizado na investigação.

3.1. Metodologia

A presente investigação utiliza um raciocínio indutivo, que “[...] corresponde a uma operação mental que tem como ponto de partida a observação de factos [...] para, através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma [...] teoria” (Santos & Lima, 2019, p. 18). Do ponto de vista metodológico, segue uma estratégia de investigação qualitativa e um desenho da pesquisa estudo de caso.

3.2. Método

Neste subcapítulo elencam-se os participantes, o procedimento, os instrumentos de recolha e as técnicas de tratamento de dados.

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas a dez entidades dos diversos instrumentos do poder nacional. Nomeadamente, à Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, ao Diretor-geral da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, ao Comandante Naval, ao Presidente do conselho de administração da idD, ao Diretor-geral da EDISOFT, a um Consultor do UNODC e à AICEP Portugal Global.

Procedimento. As entrevistas foram realizadas presencialmente e, quando tal não foi possível, por *e-mail*. Foram dadas garantias de anonimato e confidencialidade das respostas, de que todos os entrevistados abdicaram.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Os dados foram recolhidos através da análise bibliográfica e documental e da realização de entrevistas semiestruturadas. Para a realização das entrevistas semiestruturadas foi elaborado um guião com seis questões, em linha com os indicadores utilizados, permitindo assim responder às questões derivadas.

3.2.3. Técnicas de tratamento dos dados

A análise bibliográfica e documental logrou identificar fatores internos e externos aos instrumentos do poder nacional, com impacto na SM do GdG. Seguidamente, as entrevistas foram alvo de análise de conteúdo categorial, como descrito por Guerra (2006), visando obter fatores emergentes que se irão juntar aos identificados *à priori*, resultantes do processo anterior.

Do processo de recolha de dados obtiveram-se os fatores que foram alvo de análise das *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (SWOT), como descrita por Wheelen e Hunger (2012) e, a partir desta, deduziram-se as Linhas de Ação Estratégica (LAE).

As LAE obtidas através da análise SWOT foram, posteriormente, alvo de validação, através da aplicação dos critérios de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, designados por Ribeiro (2017, pp. 190-195) como ‘provas da estratégia’.

Este processo permitiu identificar um conjunto de medidas que se propõe sejam implementadas pelos instrumentos do poder nacional.

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo apresentam-se os dados recolhidos e os resultados obtidos, através da resposta às três QD e à QC.

4.1. A (in)segurança marítima no GdG

No GdG existe uma diversidade de ameaças à SM, que vão desde a pirataria e o assalto à mão armada no mar até às atividades ilícitas ligadas ao petróleo, tráfico, contrabando de diversos bens e aos crimes ambientais (ACSS, 2019). Esta multiplicidade de ameaças leva a que o ISM da região apresente valores muito reduzidos (Figura 2).

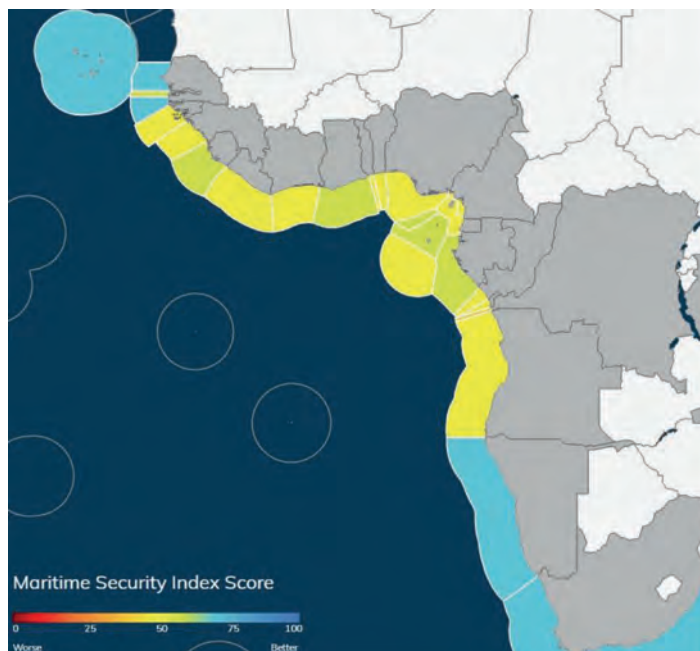


Figura 2 – ISM do GdG

Fonte: Stable Seas (2019).

Como se pode inferir da Figura 3, o GdG foi a única região do globo que registou um aumento do número de incidentes entre 2008 e 2018. Nas restantes regiões observou-se, no mesmo período, uma diminuição significativa dos incidentes reportados (Pichon & Pietsch, 2019).

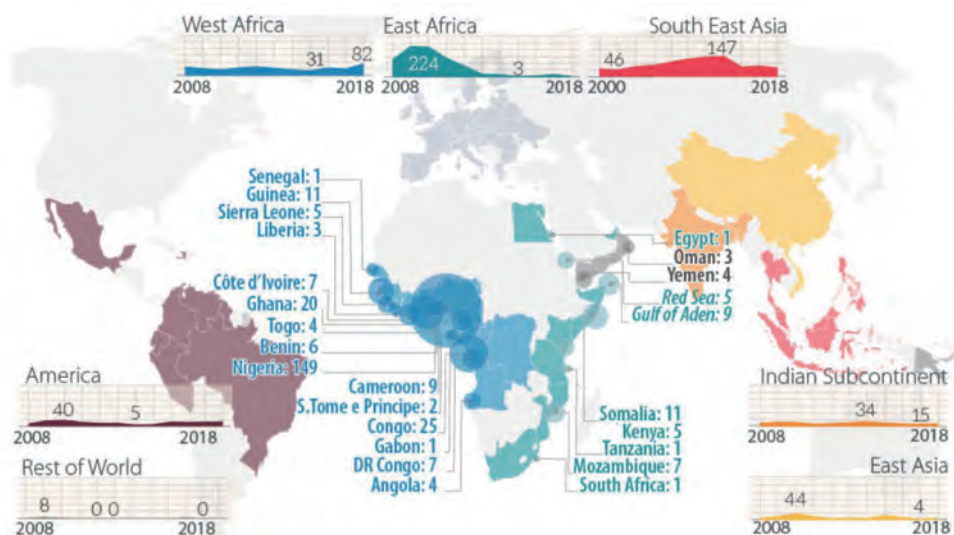


Figura 3 – Actual and attempted attacks

Fonte: IMB 2010-2018, *apud* Pichon e Pietsch (2019).

Os dados do IMB (Figura 4) indicam que em 2019 registaram-se 162 incidentes de pirataria e assalto à mão armada no mar em todo o mundo, dos quais 71 ocorreram em África, correspondendo a 44%. Estes 162 incidentes resultaram em quatro navios sequestrados, 17 tentativas, 130 navios abordados e 11 navios foram atacados com armas de fogo (IMB, 2020).

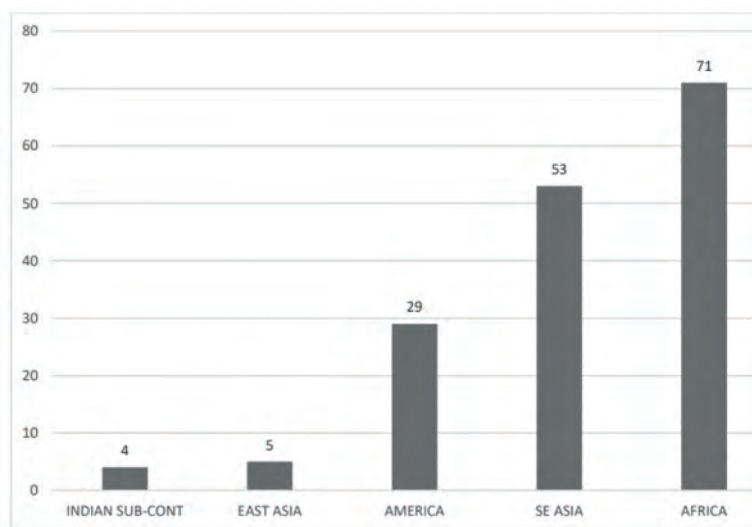


Figura 4 – N.º de incidentes de pirataria e assalto à mão armada no mar em 2019

Fonte: Adaptado de IMB (2020).

Efetuada uma análise detalhada dos dados relativos a África, pode-se inferir que dos 71 incidentes, 64 ocorreram no GdG e que, apesar dos valores de 2019 representarem uma diminuição em relação a 2018, esta continua a ser a região do globo com mais incidentes registados (IMB, 2020). No GdG ocorreram também 90% dos 134 raptos de marítimos registados em 2019, correspondendo a um aumento de praticamente 50% em relação a 2018 (IMB, 2020).

Importa ainda referir que em 2019 foram sequestrados quatro navios, todos no GdG e, igualmente, registaram-se nesta região dez dos 11 ataques com armas de fogo (IMB, 2020). Assim, a região do GdG não é só a que regista mais incidentes de pirataria e assalto à mão armada no mar, mas também a que denota uma maior agressividade.

O elevado número de incidentes de pirataria e assalto à mão armada no mar tem um custo elevado para a economia da região. Estima-se que representou, em 2017, aproximadamente 818,1 milhões de dólares, correspondendo a um aumento de cerca de 10% quando comparado com 2016 (Pigeon et al., 2018).

A pirataria e o assalto à mão armada no mar não são o único problema que a região do GdG enfrenta. Segundo Marques (2018, p. 95),

[...] o tráfico transregional de drogas, armas, seres humanos e demais comércio ilícito de bens e serviços alimenta a insegurança e instabilidade no [GdG] e em toda a África Ocidental. Além disso, a pesca [IUU], e o despejo de resíduos [...], também são ocorrências persistentes na região e causam danos dramáticos nos ecossistemas, com consequências a longo prazo para as economias locais.

No que respeita ao tráfico transregional de drogas, o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) concluiu que passam pela região grandes quantidades de cocaína (Figura 5), no valor de milhares de milhões de dólares e que a maior parte das apreensões, que foram feitas no mar, foram-no por marinhas que não da região, denotando uma grande debilidade regional no combate ao narcotráfico. Ainda segundo a mesma agência, existem fortes indícios do envolvimento de elementos de alto nível governamental no tráfico de droga em vários países da África Ocidental (UNODC, 2013).

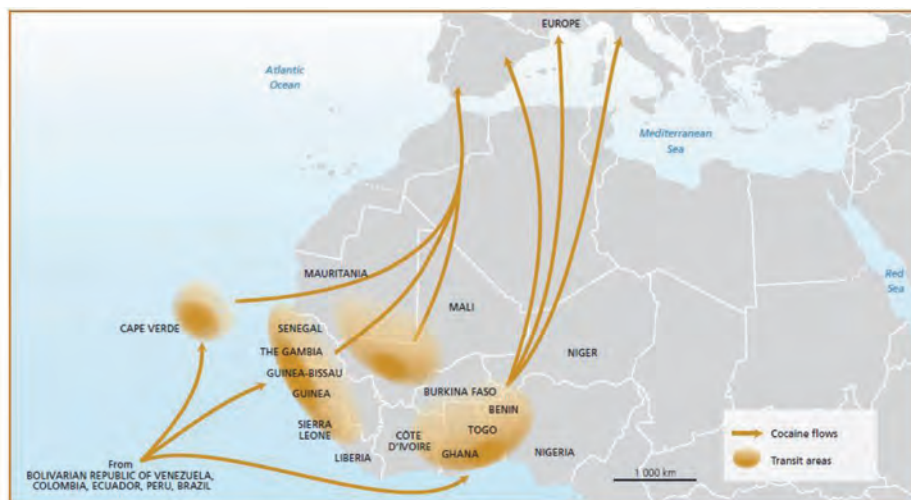


Figura 5 – Rotas do tráfico de cocaína

Fonte: UNODC (2013).

Relativamente à pesca, a análise efetuada pelos investigadores do EPRS da UE é perentória em afirmar que os Estados africanos perdem milhares de milhões de dólares por ano em receitas devido à pesca IUU, e que os meios de sobrevivência das comunidades piscatórias podem estar em risco (Pichon & Pietsch, 2019).

A poluição marítima, decorrente de ações inadvertidas, imprudentes ou deliberadas, constitui uma ameaça crescente à segurança dos Estados costeiros e o GdG não é exceção. Afeta não só o ambiente, mas também a navegação e o desenvolvimento costeiro, com efeitos socioeconómicos muito significativos (Pichon & Pietsch, 2019).

A insegurança marítima que se vive na região do GdG está, de acordo com Pavia (2016, p. 12), relacionada com uma “[...] fraca capacidade dos Estados da região de controlar as suas áreas costeiras e exercer o direito de soberania, nomeadamente sobre o território marítimo e a Zona Económica Exclusiva.”

Adicionalmente, importa referir que “[...] os Estados frágeis [...] – aqueles que são incapazes de satisfazer as suas necessidades de segurança, justiça e bem-estar das suas populações –, tornam-se facilmente abrigos seguros de piratas, traficantes de droga e redes terroristas” (Pavia, 2016, p. 12). O dinheiro destas atividades ilegais “[...] perverte as economias frágeis e a sociedade já em decadência” (Pavia, 2016, p. 16), potenciando a

impunidade e, conseqüentemente, a insegurança marítima.

Existem outros fatores, com raízes em terra e não no mar, como o pouco conhecimento governamental sobre os assuntos relacionados com o mar, a elevada taxa de desemprego e a pobreza existente na região, as disputas domésticas e regionais e a inexistência de uma moldura legal adequada ao combate a estas ameaças, que criam condições favoráveis à proliferação das ameaças à SM e restringe a capacidade, e por vezes a vontade, dos Estados em as combater (Jacobsen & Nordby, 2015).

4.1.1. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Tendo por base a análise acima realizada, e em resposta à QD1, conclui-se que as principais ameaças à SM no GdG são, indubitavelmente, a pirataria e o assalto à mão armada no mar.

No entanto, a pirataria e o assalto à mão armada no mar não são as únicas ameaças à SM da região, já que outros fenômenos como o tráfico transregional de drogas, armas, seres humanos e demais comércio ilícito de bens e serviços, a pesca IUU e a poluição marítima, alimentam a insegurança e a instabilidade no GdG.

Por detrás destas ameaças estão causas bem identificadas. Desde logo a incapacidade dos Estados da região para controlar as suas áreas costeiras e exercer o direito de soberania. Adicionalmente, outros fatores, com raízes em terra, como o pouco conhecimento governamental sobre os assuntos relacionados com o mar, a elevada taxa de desemprego e a pobreza existente na região, as disputas domésticas e regionais e a inexistência de uma moldura legal adequada ao combate a estas ameaças, criam um *habitat* permissivo ao desenvolvimento destas atividades ilícitas.

4.2. Estratégias e iniciativas das OI no GdG

O aumento da insegurança no GdG originou uma reação das OI. Neste sentido, o CSNU promulgou duas resoluções – 2018 (2011) e 2039 (2012) – a condenar os atos de pirataria e assalto a mão armada no mar cometidos ao longo da costa dos países da região.

Estas resoluções incentivaram os países do GdG a desenvolverem uma estratégia integrada para dar resposta à insegurança marítima, através da adoção de medidas que permitissem: desenvolver leis e regulamentos, criminalizando a pirataria e o assalto à mão armada no mar; desenvolver um quadro regional de combate à pirataria e aos assaltos à mão armada no mar, incluindo mecanismos de partilha de informação e de coordenação operacional; desenvolver e reforçar leis e regulamentos nacionais, que permitam a aplicação de acordos internacionais pertinentes abordando a SM, em conformidade com o direito internacional (CSNU, 2011).

Incentivaram também os parceiros internacionais a prestarem apoio aos Estados e às organizações regionais para reforçarem as suas capacidades de combate à pirataria e ao assalto à mão armada no mar, incluindo a capacidade para realizarem patrulhas regionais, estabelecerem e manterem centros de coordenação conjuntos e centros de partilha de informações e a aplicação efetiva de uma estratégia regional (CSNU, 2012).

A UA promulgou, em 2012, a EMIA 2050 e um plano de ação para a sua implementação,

que tinha como objetivo “[...] fomentar a criação de mais riqueza dos oceanos, mares e águas territoriais da África através do desenvolvimento de uma economia marítima florescente” (UA, 2012, p. 11).

O acordo mais relevante alcançado foi assinado em Yaoundé, em 2013, pelos líderes dos países da CEDEAO, CEEAC e da CGG. Deste acordo surgiu o CCY, que tem como objetivo fomentar a cooperação, para reprimir a criminalidade transnacional organizada no mar, o terrorismo marítimo, a pesca IUU e outras atividades ilegais (CCY, 2013).

Foi criada uma arquitetura de coordenação e partilha de informações que permita melhorar a informação situacional marítima na região do GdG. Apesar de inúmeras dificuldades na sua implementação, a arquitetura de Yaoundé de partilha de informações do GdG é hoje uma realidade. A Figura 6 apresenta, esquematicamente, o estado de implementação em 2019.

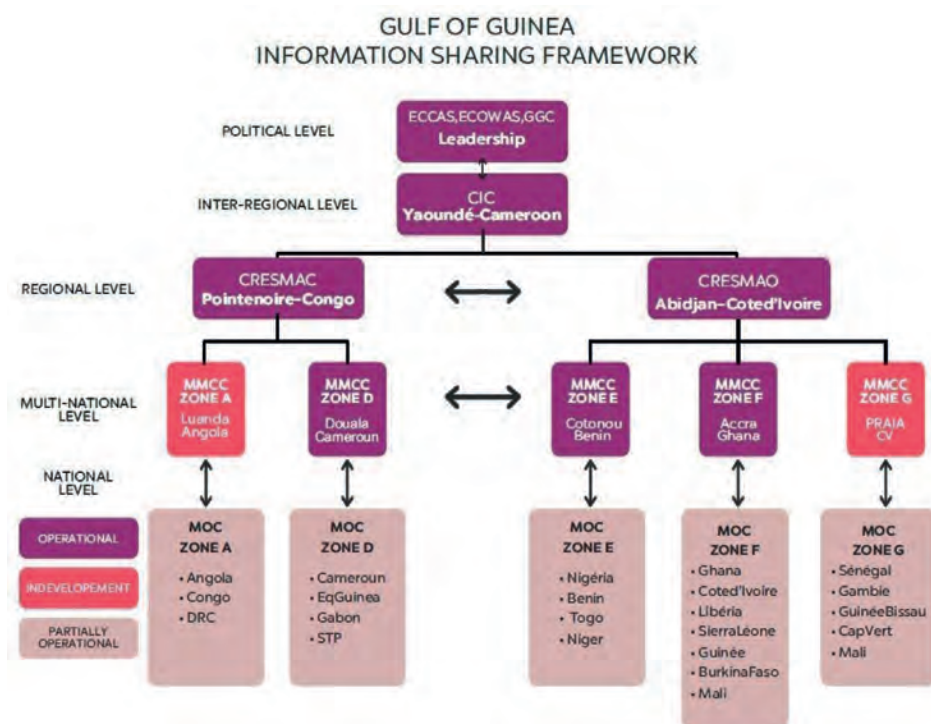


Figura 6 – Arquitetura de partilha de informação do GdG

Fonte: Stolpe (2019).

Em 2013, foi criado o G7++ Friends of Gulf of Guinea, do qual Portugal é membro, e cujo objetivo visa

[...] apoiar a arquitetura de segurança marítima que foi desenvolvida ao abrigo do Código de Conduta relativo à Repressão à Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas [...], como pesca ilegal ou diferentes tipos de tráfico, incluindo seres humanos, drogas, armas, animais e recursos naturais. (Gulf of Guinea Inter-regional Network Watch, 2019)

A Organização Marítima Internacional (OMI), enquanto agência especializada da ONU

em SM, tem desenvolvido esforços de cooperação com algumas instituições e países do GdG. É de realçar, em 2014, a promulgação da *strategy for implementing sustainable maritime security measures in West and Central Africa*, que tem, entre outros, um programa destinado a apoiar a edificação da arquitetura de Yaoundé (OMI, 2017a).

Sob a égide do *West and Central Africa Maritime Security Project* têm sido realizados diversos seminários e exercícios nos países do GdG, com o intuito de desenvolver as suas capacidades marítimas (OMI, 2017b).

Paralelamente, em 2014, o UNODC expandiu a área de atuação do *Global Maritime Crime Programme* (GMCP) para enfrentar os desafios da criminalidade marítima na África Ocidental, com foco principal no GdG (UNODC, 2019). Como referido por J. M. Silva (entrevista presencial, 28 de janeiro de 2020), este programa decorre em duas áreas distintas contemplando uma abordagem legal e uma operacional.

A UE, ciente da importância do GdG para os EM, promulgou, em 2014, a *Strategy on the Gulf of Guinea* e, no ano seguinte, o Plano de Ação para o Golfo da Guiné 2015-2020, ambos com o intuito de, em estreita cooperação com parceiros em toda a África Ocidental e Central,

[...] tomar todas as medidas necessárias para combater a criminalidade marítima, nomeadamente a pirataria e os assaltos à mão armada no mar, a pesca ilegal, a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, de estupefacientes e de armas, bem como confrontar as causas subjacentes para promover a segurança e a estabilidade a longo prazo na região. (UE, 2015, p. 2)

A preocupação da UE com a (in)segurança do GdG está bem patente na análise que é feita aquando da delineação da estratégia, onde se refere que a UE e os países da região têm em comum um largo interesse económico, de desenvolvimento, comercial e de segurança, pois, meramente a título de exemplo, refere que em cada instante existem 30 navios de bandeira europeia na região e 10% do petróleo e 4% do gás importado pelos países europeus tem origem na região (UE, 2014).

Adicionalmente, alguns EM empenham-se ativamente na cooperação bilateral. A título de exemplo, França mantém uma força naval permanente no GdG, por meio da sua missão *Corymbe*, e desenvolve, desde 2011, o projeto *Asecmar*, destinado a reforçar os serviços de SM da região (UE, 2015).

A importância da região não passou despercebida à OTAN que tem, desde 2012, uma estratégia marítima e, ciente da importância que o ‘flanco Sul’ representa para os desígnios de defesa da Aliança, criou, em 2017, o *Strategic Direction-South Hub* que tem como missão servir como fórum que interliga aliados e parceiros com especialistas de instituições locais e regionais, incluindo universidades, centros de pesquisa e organizações não governamentais do Norte de África, Médio Oriente, Sahel e África Subsaariana para que todos os assuntos relativos ao Sul possam ser melhor discutidos, compreendidos e, sempre que possível, resolvidos (OTAN, 2019).

A CPLP, que tem cinco dos seus nove membros na região do GdG, tem, desde 2009, uma estratégia para os oceanos e, em 2018, na Declaração sobre os Mares e Oceanos, da XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, reafirmou a intenção de “promover o desenvolvimento de estratégias de proteção e segurança marítimas” (CPLP, 2018, p. 3).

Com o mesmo intuito, os Estados Unidos da América têm vindo a desenvolver diversas

ações onde se incluem exercícios e iniciativas, como a *Africa Partnership Station* (APS), que visam melhorar a SM, aumentando a sensibilização, as capacidades de resposta e as infraestruturas marítimas (United States Africa Command [AFRICOM], 2020).

São muitas as iniciativas das OI na região, no entanto, para que todos estes programas contribuam para o mesmo fim importa assegurar “[...] a coordenação [...], no que diz respeito ao financiamento e às ações conjuntas, [permitindo] alcançar maior complementaridade entre os diferentes projetos a fim de conseguir um efeito cumulativo maior” (UE, 2015, p. 18).

4.2.1. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Tendo por base a análise realizada, e em resposta à QD2, conclui-se que as OI, cientes da importância que o GdG tem na esfera internacional, têm vindo a desenvolver diversas iniciativas no sentido de melhorar a compreensão dos países da região para a dimensão das ameaças e do seu impacto na economia regional e apoiar a criação de mecanismos regionais de troca de informações.

Pese embora este esforço tenha tido algum sucesso, como por exemplo a edificação da arquitetura de troca de informações regional – arquitetura de Yaoundé – que tem vindo a ser implementada com o apoio dos países da região e dos seus parceiros, as ameaças à SM ainda são uma realidade e não mostram sinais de diminuir.

Neste sentido, importa reforçar a coordenação entre os diferentes projetos para maximizar o seu efeito e contribuir para melhor combater as ameaças à SM.

4.3. Estratégias e iniciativas dos instrumentos do poder nacional no GdG

Como afirmou a Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC), Teresa Ribeiro, a região do GdG “não é só relevante para o Ministério dos Negócios Estrangeiros é muitíssimo importante estrategicamente para Portugal” (T. Ribeiro, entrevista presencial, 6 de fevereiro de 2020).

Neste sentido, Portugal tem desenvolvido diversas ações de cooperação com os países do GdG, principalmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), nas áreas diplomática, económica e de defesa.

Na área diplomática são diversos os projetos em curso que, como refere T. Ribeiro (*op. cit.*), englobam “[...] ações muito diversificadas, em muitíssimas áreas [...], que abrange os aspetos económicos, sociais e a soberania.”

A título de exemplo releva-se o projeto ‘Compacto Lusófono’, que é “[...] um mecanismo financeiro celebrado com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). [...] Este instrumento vai permitir financiar o setor privado através do BAD, com garantias do Estado Português, na ordem dos 400 M€” (T. Ribeiro, *op. cit.*).

Decorrem também projetos na “[...] área da justiça, na área da boa governação, na capacitação institucional, na educação, na saúde, etc. Existe uma combinação e uma capilarização da nossa cooperação” (T. Ribeiro, *op. cit.*).

Noutra vertente, Portugal está, em cooperação delegada, através do Instituto Camões em parceria com a MP e a Autoridade Marítima Nacional, a executar o projeto europeu *Support*

to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS), que visa apoiar e melhorar a SM no GdG através de uma abordagem combinada nas áreas jurídicas, técnicas e operacionais. Este projeto prevê a atribuição de uma verba global de 29 M€ (UE, 2017, pp. 2-3).

Segundo T. Ribeiro (*op. cit.*) o projeto SWAIMS “[...] permitirá que Portugal tenha um papel mais relevante, não apenas naqueles que são os nossos parceiros tradicionais, mas igualmente estender a nossa influência a outros países da CEDEAO, que não estão habitualmente no nosso radar e por isso estamos tão apostados.”

Na área militar são diversas as iniciativas que, no âmbito da Cooperação no Domínio da Defesa (CDD), têm sido desenvolvidas, demonstrando que Portugal tem privilegiado a cooperação com os países da região do GdG.

Como refere N. P. Torres (entrevista presencial, 15 de janeiro 2020) importa realçar a “[...] cooperação que é desenvolvida com os países da região, através da negociação e adoção de programas quadro, de cooperação, que tem, entre os projetos desenvolvidos, um de apoio às Marinha ou Guardas Costeiras, com vista à promoção da SM.”

Estes programas quadro contemplam iniciativas em diversas áreas de atuação. Nomeadamente, na área da formação – por exemplo formando os cadetes da Academia Naval de Angola, que no futuro serão fundamentais para a SM do seu país e da região do GdG.

Existem também iniciativas com o intuito de prestar apoio às Marinhas ou Guardas Costeiras, no sentido de as capacitar para garantir a proteção das suas águas – por exemplo em STP a presença de um meio naval em permanência, o NRP *Zaire* que, como refere N. P. Torres (*op. cit.*), “[...] é um excelente exemplo de uma iniciativa de Portugal, que contribui para a SM do GdG, não apenas em STP mas noutras regiões do GdG.”

Ainda no campo da SM, a MP participa, com meios navais, numa iniciativa de elevado relevo para Portugal, a iniciativa ‘Mar Aberto’ – que é “[...] bianual e consiste num *deployment* de 3 meses, e tem por missão a cooperação com os países da região através do contacto diplomático, a promoção da imagem de Portugal e contribuir para a SM da região” (G. e Melo, entrevista presencial, 20 de dezembro de 2019).

Neste âmbito, N. P. Torres (*op. cit.*) refere que a “[...] iniciativa Mar Aberto é das que mais contribui para a afirmação de Portugal na região e para a SM.”

Importa também referir que a cooperação não se restringe aos PALOP, como refere N. P. Torres (*op. cit.*), no que respeita ao “[...] alargamento das relações de CDD com outros países, [...] foi assinado, no ano passado [2019] o primeiro acordo no domínio da defesa com um país da costa ocidental africana que não de língua oficial portuguesa, a Costa do Marfim.”

Na área da CDD, Portugal, que tem recursos financeiros limitados (N. P. Torres, *op. cit.*), poderá atuar como facilitador numa cooperação trilateral, como é exemplo a realizada entre Portugal, Luxemburgo e CV, na qual o Luxemburgo garante o financiamento da formação de elementos da Guarda Costeira de CV em Portugal.

De entre as muitas iniciativas que Portugal tem desenvolvido importa referir a recente criação do Centro do Atlântico (CdA) que, não sendo uma iniciativa vocacionada exclusivamente para o GdG, pode, segundo N. P. Torres (*op. cit.*), vir a ser “[...] um centro de excelência na área da capacitação e que terá certamente um foco na SM do GdG.”

Na vertente económica, o GdG representa uma oportunidade de investimento para as empresas nacionais. Neste âmbito, importa referir que sendo “[...] uma região rica em recursos naturais ainda pouco explorados, destacando-se, os hidrocarbonetos e o pescado, representa, assim, enorme potencial para o comércio marítimo, a extração de recursos, e, em última análise, o desenvolvimento económico” (Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal [AICEP], entrevista por *email*, 2 de março de 2020).

Cientes desta realidade, existem diversas empresas nacionais com forte presença na região. Por exemplo, a GALP Energia, SGPS, S.A. (GALP) desenvolve em CV, STP, Guiné Bissau e em Angola, operações de exploração, produção, refinação e distribuição de produtos energéticos (GALP, 2020). Outra empresa nacional com presença nos mercados do GdG é a Mota-Engil, SGPS, S.A. (Mota-Engil), que tem diversos projetos de engenharia e construção em Angola, Guiné-Conacri, Camarões e na Costa do Marfim, tendo gerado, em 2019, um volume de negócios de mais de 1.000 M€ (Mota-Engil, 2020).

Na área da economia de defesa, como referiu H. C. Macedo (entrevista por *email*, 31 de janeiro de 2020), “[...] existe um potencial de oportunidades para a [Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID)], designadamente na Nigéria, Costa do Marfim e em STP, [sendo que a] insegurança marítima [tem] reflexo na procura de equipamento e armamento.”

Algumas destas oportunidades já se concretizaram em negócios, como por exemplo o caso do fornecimento de *drones* para as Forças Armadas (FFAA) da Nigéria, por parte da UAVision (H. C. Macedo, *op. cit.*).

Para que a área da defesa se afirme na região, importa garantir a articulação entre “[...] o triângulo estratégico de cooperação das indústrias de defesa, em que no topo está a tutela, como fator de coordenação [...], e em baixo as indústrias de defesa, [...] em consórcio, [...], e do outro lado as FFAA como cliente [...]” (S. Barbedo, entrevista presencial, 29 de janeiro de 2020).

As iniciativas acima descritas são apenas exemplos da miríade de projetos que Portugal desenvolve na região do GdG, uns em cooperação bilateral e outros em articulação com atores terceiros.

No entanto, para que a presença de Portugal na região seja mais relevante, a “[...] coordenação entre todas as entidades – política, militar, económica – é fundamental” (AICEP, *op. cit.*).

No mesmo sentido, T. Ribeiro (*op. cit.*) afirma que “necessitamos de coordenação entre todas as iniciativas e perceber que o nexo segurança / desenvolvimento é essencial – sem uma coisa não há outra.”

Adicionalmente, G. e Melo (*op. cit.*) afirma que importa definir

[...] uma visão, [...] que identifique os nossos interesses, e que, dentro desses interesses [os] priorize. Depois de ter a visão temos de ter a estratégia, que identifique como é que eu me posiciono para conseguir alcançar os interesses [...]. E [...] a estratégia não pode ser [só] militar, tem de ser [...] mais alargada.

4.3.1. Síntese conclusiva e resposta à QD3

Tendo por base a análise realizada, e em resposta à QD3, conclui-se que o GdG é uma região estratégica para Portugal, onde desenvolve um vasto conjunto de projetos de índole diplomática, económica e de defesa. Estes projetos têm como base uma cooperação alargada,

principalmente dirigida aos PALOP da região, mas que tende a estender-se, gradualmente, a outros países do GdG.

São exemplos desta cooperação alargada as missões ‘Mar Aberto’ – que a MP realiza no GdG, a presença do NRP Zaire em STP, as diversas ações de formação – tanto nos países da região como em Portugal e o projeto ‘Compacto Lusófono’.

Concluiu-se também que a região encerra um enorme potencial de oportunidades. No entanto, é necessário garantir uma maior coordenação entre a tutela, as FFAA e a indústria de defesa, assente numa estratégia nacional para a região.

4.4. Medidas a prosseguir pelos instrumentos do poder nacional

As respostas às QD permitiram identificar fatores internos e externos (Quadro 3) que, após sujeitos a análise SWOT deram origem a LAE.

Quadro 3 – Análise SWOT

Fatores Internos			
Fatores Positivos	Potencialidades P1. Existe vontade política para cooperar com os países da região do GdG. P2. Elevada capacidade das FFAA para desenvolver ações de CDD no GdG. P3. Alargada experiência de Portugal na área da cooperação. P4. Disponibilidade dos instrumentos do poder nacional para articular as ações de cooperação / investimento no GdG. P5. Existência em Portugal do CdA. P6. Atuação do instrumento do poder militar como elemento dissuasor. P7. Facilidade de interligação entre Portugal e os PALOP da região do GdG. P8. Experiência na concretização de projetos cooperativos na área da defesa. P9. Existência da idD e da AICEP que atuam como agências promotoras da indústria nacional.	Vulnerabilidades V1. Reduzida articulação entre os instrumentos do poder nacional na delineação da cooperação. V2. Insuficientes recursos financeiros para realizar as ações de cooperação necessárias. V3. Rede diplomática nacional com pequena expressão na região do GdG. V4. Inexistência de uma estratégia integradora dos instrumentos do poder nacional para a região do GdG. V5. Reduzido conhecimento dos mercados da região pelo tecido empresarial português. V6. Inexistência de uma plataforma de business intelligence que torne eficaz a identificação de oportunidades de negócios. V7. Inexistência de um fórum que reúna os atores intervenientes no GdG.	Fatores Negativos
	Oportunidades O1. Consciencialização generalizada da importância do GdG para a economia nacional, regional e internacional. O2. Existência de uma estratégia e um plano de ação europeu para o GdG com fundos disponíveis para ações de cooperação na região. O3. Existência de países terceiros com interesse em cooperar na região através de países intermediários. O4. Vontade dos países da região na concretização de uma cooperação alargada. O5. Insegurança marítima como elemento gerador da necessidade de apoio externo aos países do GdG. O6. Elevado potencial da região para a realização de investimentos nas áreas da defesa, comércio marítimo e extração de recursos. O7. Existência de cinco países da CPLP na região do GdG.	Ameaças A1. Existência de um conjunto significativo de ameaças à SM no GdG. A2. Instabilidade política e corrupção de alto nível governamental dos países da região. A3. Interesses contraditórios e competição entre os atores internacionais presentes na região do GdG. A4. Diminuta cooperação e coordenação entre as iniciativas internacionais. A5. Reduzida consciencialização dos países do GdG para a importância do mar como veículo de desenvolvimento económico. A6. Reduzida capacidade financeira dos países do GdG. A7. Reduzida capacidade, dos países do GdG, para intervir no mar e combater as ameaças à SM. A8. Inexistência de uma moldura legal adequada nos países do GdG para combater as ameaças à SM. A9. Diminuta cooperação interagência nos países do GdG.	
Fatores Externos			

Neste sentido, utilizando um raciocínio que: usa as Potencialidades para tirar vantagem das Oportunidades (PO); usa as Potencialidades para evitar as Ameaças (PA); tira vantagem das Oportunidades para ultrapassar as Vulnerabilidades (VO) e minimiza as Vulnerabilidades e evita as Ameaças (VA), logrou-se identificar as seguintes LAE:

- PO1. Incrementar as ações de cooperação com os PALOP da região do GdG;
- PO2. Fomentar as ações de cooperação com os países do GdG, que não PALOP, designadamente a Nigéria, o Senegal e a Costa do Marfim;
- PO3. Potenciar o conhecimento e a capacidade das FFAA para desenvolver ações de cooperação com os países do GdG, com vista a contribuir para a SM;
- PO4. Fomentar o papel de Portugal nas ações de cooperação da UE, dos EM e de outros países com interesse na região do GdG;
- PO5. Potenciar o CdA como fórum aglutinador dos países do GdG e dos restantes países com interesse em desenvolver ações de cooperação na região;
- PO6. Incrementar a cooperação desenvolvida pelo instrumento militar nacional que tenha como principal objetivo contribuir para a SM do GdG;
- PO7. Contribuir para afirmar a CPLP como organização relevante para o desenvolvimento dos países do GdG;
- PO8. Promover a indústria de defesa nacional, através da idD, principalmente nos PALOP da região do GdG;
- PO9. Promover a indústria nacional, através da AICEP, principalmente nos PALOP da região do GdG;
- PA1. Incrementar o diálogo com os decisores políticos dos países do GdG, de modo a criar uma consciência marítima nesses países;
- PA2. Explorar a possibilidade de negociar novos acordos bilaterais, à semelhança dos existentes com CV e STP, que possibilitem patrulhas conjuntas nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição dos países do GdG;
- PA3. Alargar a cooperação à área administrativa / jurídica, ligada ao exercício dos poderes / deveres do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição dos países do GdG;
- PA4. Potenciar a posição de Portugal, na UE e outros fora multilaterais, como país relevante para a cooperação com a região do GdG;
- PA5. Desenvolver no CdA um centro de operações marítimo que interligue a arquitetura de coordenação e partilha de informações de Yaoundé aos restantes países com interesse na região do GdG;
- PA6. Criar no CdA uma comissão para o GdG com o intuito de articular e coordenar todas as ações de cooperação nacionais e internacionais a decorrer na região;
- PA7. Fomentar no CdA a realização de seminários para fortalecer a consciência marítima dos países do GdG;
- PA8. Assegurar a presença permanente de meios navais / aéreos nacionais, em articulação com os países da região que não disponham de meios próprios para intervir no mar, à semelhança da presença do NRP Zaire em STP;
- PA9. Potenciar a presença regular de forças navais nacionais, em articulação com os países

da região, à semelhança da iniciativa 'Mar Aberto', de forma a dissuadir as atividades ilícitas no GdG;

- PA10. Fomentar junto dos países aliados e amigos a sua participação em forças conjuntas e combinadas, em articulação com os países do GdG, para promover a SM na região do GdG;
- PA11. Alavancar a ligação privilegiada de Portugal com os PALOP como facilitador da atuação junto dos restantes países do GdG;
- PA12. Promover, através da idD, a experiência nacional na realização de projetos cooperativos na área da defesa junto dos países do GdG;
- VO1. Promover a articulação entre os instrumentos do poder nacional na delineação das ações de cooperação a desenvolver no GdG;
- VO2. Potenciar os recursos alocados pela UE para desenvolver e implementar projetos de cooperação nos países do GdG, nomeadamente através do mecanismo da cooperação delegada, à semelhança do projeto SWAIMS;
- VO3. Potenciar a participação de Portugal em projetos com países terceiros que possam financiar ações de cooperação no GdG, tirando partido da nossa implantação e conhecimento regional;
- VO4. Alargar a rede diplomática e consular nacional nos países do GdG, permitindo assim uma maior afirmação de Portugal na região e a defesa dos interesses nacionais de forma mais eficaz e eficiente;
- VO5. Promover o desenvolvimento de uma estratégia nacional para o GdG que integre os diferentes instrumentos do poder nacional, dando ênfase à cooperação alargada, prioridade aos PALOP e foco no combate à insegurança marítima;
- VO6. Divulgar junto do tecido empresarial português, através da idD e da AICEP, as potencialidades dos mercados do GdG;
- VO7. Desenvolver uma plataforma de business intelligence que possibilite a identificação de oportunidades de investimento na região do GdG;
- VO8. Promover a criação no CdA de um fórum internacional para o GdG que conglomere todos os atores regionais e internacionais com interesse na região do GdG;
- VA1. Incrementar a articulação das ações de cooperação entre os instrumentos do poder nacional para tornar mais eficaz e eficiente o combate às ameaças à SM;
- VA2. Utilizar os recursos financeiros disponibilizados pela UE e por Estados terceiros para financiar ações de cooperação na região do GdG;
- VA3. Desenvolver e promover a utilização da rede diplomática nacional no GdG para criar boas práticas e cooperação interagências nos países da região;
- VA4. Desenvolver uma estratégia nacional para o GdG que privilegie a promoção do nexo segurança / desenvolvimento junto dos países da região;
- VA5. Promover a criação no CdA de um fórum internacional que conglomere todos os atores nacionais, regionais e internacionais, com o intuito de promover a consciencialização dos países da região para a importância do mar como motor da economia regional;
- VA6. Promover a criação no CdA de um fórum internacional que conglomere todos os atores nacionais, regionais e internacionais, com o intuito de promover a consciencialização dos países da região para a importância de uma cooperação alargada interagências.

As LAE foram sujeitas a validação junto da SENECA, do assessor militar da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República, do subdiretor da DGPDN e do Presidente do Conselho de Administração da idD, segundo os critérios da adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, dando origem a um conjunto de medidas que visam dinamizar o efeito dos instrumentos do poder nacional, no GdG, promover a SM e, assim, cimentar os interesses nacionais na região.

As medidas (M) foram agrupadas em quatro domínios (D) de atuação, segundo os diferentes instrumentos do poder nacional.

D01. Medidas a desenvolver em articulação pelos instrumentos do poder nacional:

- M01. Promover o desenvolvimento de uma estratégia nacional para o GdG que privilegie a promoção do nexo segurança / desenvolvimento, integre os diferentes instrumentos do poder nacional, dando ênfase à cooperação alargada, prioridade aos PALOP e foco ao combate à insegurança marítima (VO5, VA4);
- M02. Promover a articulação entre os instrumentos do poder nacional na delineação das ações de cooperação a desenvolver no GdG, para tornar mais eficaz e eficiente o combate à insegurança marítima (VO1, VA1);
- M03. Incrementar as ações de cooperação com os países do GdG, designadamente os PALOP, a Nigéria, o Senegal e a Costa do Marfim, alargando-as à área administrativa / jurídica – ligada ao exercício dos poderes / deveres do estado nas áreas marítimas sob soberania ou jurisdição (PO1, PO2, PA3);
- M04. Promover a criação no CdA de um fórum / comissão internacional para o GdG que conglomere todos os atores nacionais, regionais e internacionais, articule e coordene as ações de cooperação, fomente a consciencialização da região para a importância do mar como motor da economia regional e para a necessidade de desenvolver uma cooperação interagências (PO5, PA6, PA7, VO8, VA5, VA6);
- M05. Desenvolver no CdA um centro de operações marítimo que interligue a arquitetura de coordenação e partilha de informações de Yaoundé aos restantes países com interesse no GdG (PA5).

D2. Medidas a desenvolver pelo instrumento diplomático:

- M06. Alargar a rede diplomática e consular nacional existente nos países do GdG, permitindo assim uma maior afirmação de Portugal na região e reforçar a defesa dos interesses nacionais (VO4);
- M07. Potenciar a posição de Portugal, na UE e em outros fora multilaterais, como país relevante para a cooperação com a região do GdG, fruto da ligação privilegiada que tem com os PALOP (PO4, PA4, PA11);
- M08. Contribuir para afirmar a CPLP como organização relevante para o desenvolvimento dos países do GdG (PO7);
- M09. Potenciar os recursos alocados pela UE e por Estados terceiros para

desenvolver e implementar projetos de cooperação nos países do GdG, nomeadamente através do mecanismo da cooperação delegada, à semelhança do projeto SWAIMS, tirando partido da implantação nacional e do conhecimento regional existente (VO2, VO3, VA2);

M10. Incrementar o diálogo com os decisores políticos dos países do GdG, através da rede diplomática nacional, de modo a criar uma consciência marítima e a necessidade de desenvolver uma cooperação interagências (PA1, VA3).

D3. Medidas a desenvolver pelo instrumento militar:

M11. Incrementar a cooperação, potenciando o conhecimento e a capacidade residente das FFAA, com o objetivo de contribuir para a SM do GdG (PO3, PO6);

M12. Explorar a possibilidade de negociar novos acordos bilaterais, à semelhança dos existentes com CV e STP, que possibilitem patrulhas conjuntas nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição dos países do GdG (PA2);

M13. Assegurar a presença permanente de meios navais / aéreos nacionais, em articulação com os países da região que não disponham de meios próprios para intervir no mar, à semelhança da presença do NRP Zaire em STP (PA8);

M14. Potenciar a presença regular de forças navais, que incluam a participação de países aliados e amigos, em articulação com os países da região, à semelhança da iniciativa 'Mar Aberto', de forma a dissuadir e combater as atividades ilícitas no GdG e promover a SM na região (PA9, PA10).

D4. Medidas a desenvolver pelo instrumento económico:

M15. Identificar oportunidades de investimento existentes nos países do GdG, recorrendo a uma plataforma de business intelligence, e divulgá-las junto do tecido empresarial português (VO6, VO7);

M16. Promover, através da idD e da AICEP, a indústria nacional, e em particular a indústria de defesa nacional, realçando a experiência portuguesa na concretização de projetos cooperativos na área da defesa, junto dos países da região do GdG, principalmente dos PALOP (PO8, PO9, PA12).

4.4.1. Síntese conclusiva e resposta à QC

De acordo com a análise efetuada, e em resposta à QC, propõe-se que seja implementado um conjunto de medidas que, resumidamente, consistem em: desenvolver uma estratégia nacional para o GdG; capacitar o CdA como centro internacional de articulação, coordenação e disseminação de informação das ações de cooperação; incrementar a presença diplomática e consular na região; potenciar a utilização do instrumento militar nacional; utilizar a experiência e o conhecimento da idD e da AICEP para promover o investimento das empresas nacionais na região do GdG.

5. Conclusões

O mar é fonte de progresso e inovação para todos os países do mundo e, conseqüentemente, para os países da região do GdG. Como tal deveria constituir-se como promotor do desenvolvimento regional.

No entanto, a insegurança marítima que se vive no GdG – patente em diversos estudos, análises e relatórios – é comumente considerada como o principal obstáculo ao desenvolvimento de uma ‘economia azul’ na região.

As principais ameaças à SM do GdG são a pirataria e o assalto à mão armada no mar. No entanto, existem outras ameaças, tais como o tráfico de drogas, armas e seres humanos, a pesca IUU e a poluição marítima, que também são relevantes para a insegurança da região e contribuem, de forma significativa, para o desaproveitamento dos recursos marítimos existentes.

As principais causas para a coexistência deste conjunto de ameaças são, consensualmente, identificadas como: a incapacidade dos Estados para exercerem o direito de soberania e jurisdição; o pouco conhecimento governamental sobre os assuntos relacionados com o mar; a elevada taxa de desemprego e a pobreza existente na região; as disputas domésticas e regionais; a inexistência de uma moldura legal adequada ao combate às ameaças marítimas.

As OI cientes da importância do GdG para o desenvolvimento regional e para o comércio internacional, têm implementado diversas iniciativas no sentido de: sensibilizar os países da região para as potencialidades que o mar encerra; apoiar a criação de mecanismos de troca de informações; capacitar os países da região para combaterem as ameaças existentes à SM.

Este esforço internacional permitiu, por exemplo, desenvolver a arquitetura de troca de informações regional – designada por arquitetura de Yaoundé –, que hoje é uma realidade, denotando empenho de todos os participantes.

Portugal, afirmando-se como promotor da segurança internacional, tem recorrido aos instrumentos diplomáticos, militares e económicos do poder nacional para promover a SM na região, designadamente através de ações de cooperação de índole muito alargada. Estas iniciativas têm como principal destinatário os PALOP da região, no entanto, estão, gradualmente, a estender-se a outros países do GdG.

A título de exemplo, refere-se a iniciativa ‘Mar Aberto’ que tem por objetivo a cooperação com os países da região através do contacto diplomático, a promoção da imagem de Portugal e, ao mesmo tempo, pretende contribuir para a SM do GdG.

Em virtude da pouca capacidade que os países do GdG têm para atuar no mar, a região encerra um enorme potencial de oportunidades para o desenvolvimento de projetos na área da defesa. No entanto, é necessária uma maior articulação entre a tutela, as indústrias de defesa e as FFAA para as concretizar.

Adicionalmente, importa promover uma maior articulação e coordenação entre todos os atores presentes na região do GdG, no sentido de melhorar a eficácia e a eficiência dos projetos de cooperação.

Esta articulação poderá passar pelo desenvolvimento de uma estratégia nacional para a região do GdG, integrando todos os instrumentos do poder nacional.

Neste sentido, considerou-se atual e relevante realizar esta investigação, subordinada

ao tema 'Presença Nacional no Golfo da Guiné: Integração dos Diferentes Instrumentos do Poder', com o intuito de propor medidas para dinamizar o efeito dos instrumentos do poder nacional, no GdG, promover a SM e, assim, cimentar os interesses nacionais na região.

Optou-se por efetuar uma investigação aplicada, que utiliza um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

Os dados para a investigação foram recolhidos através da análise bibliográfica e documental e da realização de entrevistas semiestruturadas, dando origem a fatores internos e externos que foram posteriormente sujeitos a uma análise SWOT, obtendo-se um conjunto de LAE. Estas foram alvo de validação, junto dos instrumentos do poder nacional, originando medidas que, simultaneamente, são adequadas, exequíveis e aceitáveis.

Para alcançar o OG e responder à correspondente QC, foram elencados três OE e respetivas QD.

A resposta à QD1 permitiu concluir que as principais ameaças à SM são a pirataria e o assalto à mão armada no mar. No entanto, existem outras ameaças, que contribuem para a insegurança da região, como o tráfico transnacional de drogas, armas e seres humanos, a pesca IUU e a poluição marítima.

A resposta à QD2 permitiu concluir que as OI estão cientes das implicações que a insegurança marítima tem na economia regional e no comércio internacional e têm vindo a implementar um vasto conjunto de medidas de cooperação com os países da região. No entanto, apesar deste esforço não se vislumbra uma melhoria da SM na região pelo que importa incrementar a articulação e a coordenação entre todos os atores envolvidos.

A resposta à QD3 permitiu concluir que Portugal, sendo um ator relevante na região e estando ciente da importância que esta tem para a economia nacional, tem vindo a desenvolver um conjunto alargado de ações de cooperação com os países da região, principalmente com os PALOP. No entanto, estas ações necessitam estar enquadradas por uma estratégia nacional para a região do GdG, de forma a serem mais eficazes e eficientes, reforçando assim o papel nacional como promotor de segurança.

Foi assim possível responder à QC e identificar um conjunto de medidas, a implementar pelos instrumentos do poder nacional, que consistem, resumidamente, em:

- Desenvolver uma estratégia nacional para o GdG, que integre as ações dos diferentes instrumentos do poder nacional, com o intuito de promover onexo segurança / desenvolvimento, dando ênfase a uma cooperação alargada com foco no combate à insegurança marítima, e, assim, cimentar o interesse nacional na região;
- Capacitar o CdA como fórum / centro internacional de articulação, coordenação e disseminação de informação das ações de cooperação realizadas na região do GdG, de modo a gerar sinergias, eliminar duplicações e maximizar o combate à insegurança marítima;
- Alargar a rede diplomática e consular no GdG, como medida para fortalecer a presença nacional na região;
- Potenciar a utilização do instrumento militar nacional na região, atuando como elemento dissuasor e repressor das ameaças à SM;
- Utilizar a experiência e o conhecimento da idD e da AICEP para promover o

investimento das empresas nacionais na região do GdG.

Como principais **contributos para o conhecimento**, considera-se que com a realização desta investigação ficaram a conhecer-se com maior profundidade e atualidade as ameaças à SM da região e as iniciativas que as OI e os instrumentos do poder nacional estão a desenvolver no GdG. Adicionalmente, as medidas identificadas podem ser utilizadas para dotar os instrumentos do poder nacional com informação pertinente para a tomada de decisão relativamente à atuação na região.

Considera-se que a presente investigação apresenta três **limitações**. A primeira resulta do facto de não ter sido considerado o instrumento do poder informacional, que poderia trazer elementos adicionais ao estudo. A segunda prende-se com o reduzido número de entrevistas realizadas ao setor económico nacional, fruto da ausência de respostas de algumas das entidades contactadas. A terceira diz respeito a não se ter analisado a vertente *safety* e os riscos associados à SM, que também tem impacto no GdG.

No que respeita a **estudos futuros**, julga-se pertinente analisar as possibilidades que a criação do CdA poderá trazer para a SM da região do GdG.

Decorrente da presente investigação, **recomenda-se** que sejam tomadas medidas no sentido de desenvolver uma estratégia nacional para a região do GdG, que conte com a participação dos diferentes instrumentos do poder nacional e que se potencie o CdA como fórum internacional de articulação e coordenação das ações de cooperação no GdG.

Referências bibliográficas

- Africa Center for Strategic Studies. (2019, 15 de março). Trends in African Maritime Security [Página online]. Retirado de <https://africacenter.org/spotlight/trends-in-african-maritime-security/>
- Benson, J. (2018). *Africa's Blue Economy* [versão PDF]. Retirado de <https://stableseas.org/publications/africa-blue-economy>
- British Petroleum. (2019). *BP Statistical Review of World Energy 2019* [versão PDF]. Retirado de <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>.
- Carmona, P. (2019). *A Importância estratégica do Golfo da Guiné numa perspetiva nacional* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2018/2019). Instituto Universitário Militar. Lisboa
- Código de Conduta de Yaoundé. (2013). *Declaração dos chefes de estado e de governo dos estados da áfrica central e da áfrica ocidental sobre a segurança no espaço marítimo comum* [versão PDF]. Retirado de http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf
- Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2018). *Declaração sobre os mares e oceanos*. [versão PDF]. Retirado de <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5931¤tPage=9&M=NewsV2&PID=10872>
- GALP. (2020). *Presença no Mundo* [versão PDF]. Retirado de <https://www.galp.com/corp/pt/sobre-nos/presenca-no-mundo>

- Golf of Guinea Inter-regional Network Watch. (2019, 1 de julho). Grupo de Amigos do G7++ do Golfo da Guiné reúne-se em Bruxelas [Página online]. Retirado de <https://www.gogin.eu/en/2019/07/01/g7-group-of-friends-of-the-gulf-of-guinea-meets-in-brussels/>
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Príncipeia.
- Instituto Nacional de Estatística. (2019, 9 de setembro). Importações e exportações (€) de bens por local de origem 2018 [Página online]. Retirado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007675&contexto=bd&selTab=tab2
- International Maritime Bureau. (2020). *ICC IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships – 2019 Annual Report* [versão PDF]. Retirado de https://www.icc-ccs.org/reports/2019_Annual_Piracy_Report.pdf
- Jacobsen, K., & Nordby, J. (2015). *Maritime Security in The Gulf of Guinea* [versão PDF]. Retirado de <http://www.fak.dk/biblioteket/publikationer/Documents/Maritime%20Security%20in%20the%20Gulf%20of%20Guinea.pdf>
- Mah, L. (2019). Portugal e o Bazar Africano: Mapeando trocas comerciais, fluxos de investimento e de ajuda ao desenvolvimento. Em: A. Raimundo (Ed.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos* (pp. 121-139). Lisboa: Centro de Estudos Internacionais - Instituto Universitário de Lisboa.
- Marques, J. (2018). Desafios de segurança no Golfo da Guiné. *Relações Internacionais*. (57). pp. 91-100. doi: 10.23906/ri2018.57a06
- Mota-Engil. (2020). *Apresentação de Resultados 2019* [versão PDF]. Retirado de http://www.mota-engil.com/wp-content/uploads/2020/03/ME-SGPS-ERFY19_PT.pdf
- Okafor-Yarwood, I., & Pigeon, M. (2020). *Stable Seas: Gulf of Guinea* [versão PDF]. doi: 10.18289/OEF.2020.043
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2017). *Allied Joint Doctrine* [versão PDF]. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/860502/doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2019). NSD-S HUB MISSION [Página online]. Retirado de <https://thesouthernhub.org/about-us/mission>
- Organização Marítima Internacional. (2017a). *Strategy for Implementing sustainable maritime security measures In West and Central Africa* [versão PDF]. Retirado de http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/WCA%20Strategy_English_April%202017.pdf
- Organização Marítima Internacional. (2017b). *Strengthening Maritime Security in West and Central Africa* [versão PDF]. Retirado de http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide_to_Maritime_Security/Documents/WEB_version_v1-01.09.17.pdf
- Pavia, J. (2016). *A Segurança Marítima no Golfo da Guiné, a Segurança Energética da Europa e o Papel Potencial da NATO e Portugal*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora
- Pichon, E., & Pietsch, M. (2019). *Piracy and armed robbery off the coast of Africa* [versão PDF]. Retirado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA\(2019\)635590_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA(2019)635590_EN.pdf)
- Pigeon, M., Sadic, E., Duncan, S., Ridgway, C., & Soeth, K. (2018). *State of Maritime Piracy 2017* [versão PDF]. Retirado de: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/one_earth_future_state_of_piracy_report_2017_exec_summary.pdf

- Pinto, A. (2019). Os desafios de segurança e defesa em África. *Negócios Estrangeiros*. (20). pp. 7-15. Retirado de <https://idi.mne.pt/pt/publicacoes-e-estudos/revista-negocios-estrangeiros/seminario-diplomatico-2019-edicao-digital-n-8-janeiro-2019>
- Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 2018, de 31 de outubro (2011). *Resolution 2018 (2011)*. Retirada de <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2018>
- Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 2039, de 29 de fevereiro (2012). *Resolution 2039 (2012)*. Retirada de <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2039>
- Ribeiro, A. (2017). *O Essencial ao Processo Estratégico - Teoria Geral da Estratégia*. Lisboa: Almedina
- Santos, L.A.B, & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações Metodológicas para elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar
- Silva, A. (2019, novembro). *Europe, Africa, and the pivotal role of Portugal*. Em: public lecture University of Nairobi, Nairobi
- Silva, J. (2017). Os mares como espaços económicos e de segurança. Em: L. Moita & L. Pinto (Coord.), *Espaços Económicos e Espaços de Segurança* (pp. 199-226). Lisboa: OBSERVARE e Universidade Autónoma de Lisboa.
- Stable Seas. (2019, 25 de novembro). Maritime Security Index – Area Map [Página online]. Retirado de <https://stableseas.org/issue-areas/overview>
- Stolpe, O. (2019). *Maritime security, legal framework and regulatory issues in the Gulf of Guinea*. Apresentado na *Global Maritime Security Conference 2019*, Abuja
- União Africana. (2012). *Estratégia Marítima Integrada de África 2050* [versão PDF]. Retirada de https://au.int/sites/default/files/documents/30932-doc-2050_aim_strategy_pt_0.pdf
- União Europeia. (2014). *EU Strategy on the Gulf of Guinea* [versão PDF]. Retirado de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_strategy_on_the_gulf_of_guinea_7.pdf
- União Europeia. (2015). *Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação para o Golfo da Guiné 2015-2020* [versão PDF]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/media/21521/st07168en15.pdf>
- União Europeia. (2017). *Action document for Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS)* [versão PDF]. Retirado de <https://www.gtai.de/resource/blob/28428/ba49d3a2a704700129f238dfe6e95a37/pro201708145005-data.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* [versão PDF]. Retirado de <https://www.unodc.org/toc/en/reports/TOCTAWestAfrica.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). Global Maritime Crime Programme [Página online]. Retirado de <https://www.unodc.org/unodc/piracy/atlantic-ocean.html>
- United States Africa Command. (2020). What We Do [Página online]. Retirado de <https://www.africom.mil/what-we-do>
- Wheelen, T., & Hunger, D. (2012). *Strategic Management and Business Policy* (13.ª ed.). EUA: Pearson.

THE NATIONAL PRESENCE IN THE GULF OF GUINEA: INTEGRATING PORTUGAL'S INSTRUMENTS OF POWER ¹

PRESENÇA NACIONAL NO GOLFO DA GUINÉ: INTEGRAÇÃO DOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DO PODER

João Paulo Silva Pereira

Captain in the Portuguese Navy

Master's Degree in International Relations and World Order from the University of Leicester, UK

Chief of Staff of the Fleet Command

2810-001 Almada

silva.pereira@marinha.pt

Abstract

The sea has a decisive influence on the global economy, which naturally extends to the African economy. Therefore, efforts have been made locally, regionally and internationally to promote a blue economy that leverages the regional economy. However, this potential is currently underexploited. One of the reasons for this is the existence of threats to the security and sustainability of the economy of the sea, that is, maritime insecurity. This study analyses the Gulf of Guinea and proposes measures that the national instruments of power can take to enhance their role, promote maritime security and strengthen the national interests in the region. The investigation used an inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a case study research design, a literature review and semi-structured interviews. The analysis revealed that, despite these national and international efforts, maritime insecurity in the Gulf of Guinea has not decreased, contrary to the wider trend in other areas of the globe. Therefore, cooperation with the region's countries and organizations should be enhanced by improving linkages and coordination between all actors in the region.

Keywords: Gulf of Guinea, maritime security, instruments of national power.

Resumo

O mar tem uma importância determinante para a economia mundial e, naturalmente, para a economia africana, pelo que têm sido envidados esforços, local, regional e internacionalmente, para promover uma 'economia azul' que alavanque a região. No entanto, este ensejo não está a ser aproveitado e uma das razões apontadas resulta da existência de uma diversidade de

How to cite this article: Pereira, J. P. S. (2021). The National Presence in the Gulf of Guinea: Integrating Portugal's Instruments of Power. *Portuguese Journal of Military Sciences [Revista de Ciências Militares]*, May, IX (1), 93-119. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=6461

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2019 / 2020 Flag Officers Course. The defence took place in June 2020 at the Military University Institute.

ameaças à segurança e à sustentabilidade da economia do mar, nomeadamente a insegurança marítima. Assim, considerou-se pertinente analisar o Golfo da Guiné, com o intuito de propor medidas para dinamizar os instrumentos do poder nacional, promover a segurança marítima, e, deste modo, cimentar os interesses nacionais na região. A investigação seguiu um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa de estudo de caso, recorrendo-se à análise bibliográfica e documental e a entrevistas semiestruturadas. Desta investigação resultou que, apesar do esforço nacional e internacional, a insegurança marítima no Golfo da Guiné não mostra sinais de diminuir, ao contrário da tendência generalizada nas outras áreas do globo. Neste sentido, importa continuar a incrementar as ações de cooperação com os países e instituições regionais, garantindo uma maior articulação e coordenação entre todos os atores presentes na região.

Palavras-chave: *Golfo da Guiné, segurança marítima, instrumentos do poder nacional.*

1. Introduction

The importance of the ocean to the world's economy, well-being and development is commonly accepted. According to a report of the Africa Center for Strategic Studies (ACSS), over 90% of the world's trade is carried by sea, 95% of global telecommunications and over \$10 trillion of financial transactions are transmitted using submarine cables each day (ACSS, 2019).

In Africa, as in the rest of the world, the ocean is the lifeblood of the economy and, in many cases, is central to food security (ACSS, 2019). In 2011, the United Nations Food and Agriculture Organization estimated that fisheries in Africa generated \$24 billion to the local economy (Benson, 2018).

Recent data indicate that Sub-Saharan Africa may hold 203 billion barrels of recoverable oil, accounting for 30% of global oil and gas discoveries made between 2009 and 2014 (Benson, 2018).

Therefore, Africa, and in particular the countries of the Gulf of Guinea (GoG) region, should be primed to develop a blue economy that will in turn boost the regional economy.

However, this opportunity is not being seized, and one of the reasons is the existence of threats to the security and sustainability of the ocean economy, from piracy and armed robbery at sea to illicit activities linked to oil, trafficking, smuggling of various goods and environmental crimes (ACSS, 2019).

Portugal and other International Organizations (IOs) have developed several initiatives to reduce or mitigate the threats to Maritime Security (MarSec) in the GoG region. The Portuguese Navy (PN) deploys capabilities to the "Mar Aberto" [Open Seas] missions on a regular basis and has a permanent patrol vessel stationed in São Tomé and Príncipe (STP), the NRP *Zaire*.

Despite these national and international efforts, the GoG has witnessed a rise in maritime insecurity over recent years. The International Maritime Bureau (IMB) (2020, p. 24) has stated that there are serious threats to the security of vessels operating in the GoG region.

This study will thus analyse the GoG, focusing on threats to MarSec, the presence and

operations of the instruments of national power in the region, and the initiatives of IOs and States – particularly Portugal – that operate in the area. Based on this analysis, the study will propose measures to use the instruments of national power to promote MarSec and strengthen the national interests in the region.

The object of study of this investigation is thus the GoG, and the study analyses the presence and operations of the instruments of national power in the region.

However, given the vast scope of this topic, the study was delimited as advised by Santos and Lima (2019, pp. 41-43):

- Temporally, the study covers the last ten years (2009-2019), as major security developments in the region occurred during this period and maritime insecurity in the GoG was at its peak;
- Spatially, the study analyses the maritime region of the GoG as defined by the European Union (EU), that is, the 19 countries of the West African coast from Senegal to Angola, including the archipelagos of Cape Verde (VC) and STP;
- In terms of content, the study addresses MarSec, focusing on threats to security, as this is the aspect that raises the most concerns among the international community, and has the most relevance to the national interests. The analysis focuses on the diplomatic, military and economic instruments of national power; the intelligence instrument of power is not covered in this study due to the sensitive and classified nature of the literature on the topic.

The General Objective (GO), Specific Objectives (SO) and corresponding Research Question (RQ) of the study are presented in Table 1.

Table 1 – General and specific objectives and research question

GO	To propose measures that the national instruments of power can take to enhance their role, promote MarSec and strengthen the national interests in the GoG,
SO1	To analyse maritime (in)security in the GoG.
SO2	To analyse the strategies and initiatives that international organizations are developing in the GoG.
SO3	To analyse the strategies and initiatives that the national instruments of power are developing in the GoG.
RQ	What measures should the national instruments of power take to enhance their role, promote MarSec and strengthen the national interests in the GoG?

2. Theoretical and conceptual framework

This chapter presents the state-of-the-art, the key concepts and the analysis model.

2.1. State-of-the-art

Carmona (2019, p. 35) described the GoG as “[...] a region of high strategic interest for Portugal”. This economic interest is reflected in the trade balance. In 2018, Portugal’s imports and exports to GoG countries were worth more than €2 billion, which corresponds, respectively, to 11.7% and 15.8% of the trade with non-EU countries (Statistics Portugal, 2019).

As Figure 1 shows, the GoG region acts as a natural gas distribution hub for different regions of the world, supplying 3.7 billion cubic metres to China alone (British Petroleum [BP], 2019, p. 41). This region is also of interest to Europe, as EU Member States (MS) import 10% of their oil and 4% of their natural gas from the GoG (EU, 2014).

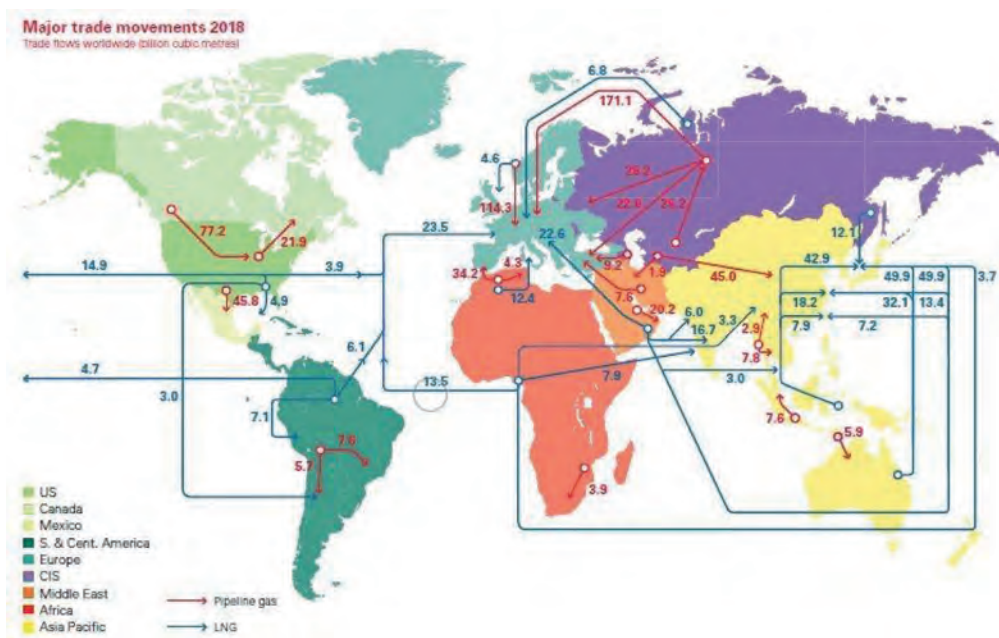


Figure 1 – Natural gas trade routes in 2018

Source: BP (2019).

Furthermore, over 90% of trade with GoG countries is carried by sea (ACSS, 2019).

The sea's importance to the region should be reason enough to promote the development of a blue economy. However, according to Benson (2018, p. 1), Africa, particularly sub-Saharan Africa, has a significant maritime area that could drive its economic development if it were not underexploited.

One of the reasons for this underutilization of the ocean is the existence of threats to the region's MarSec. In 2019, the area of the globe that was most affected by piracy and armed robbery at sea was the GoG (IMB, 2020). In 2017, these threats had an estimated cost of US\$ 818.1 million in revenue to the region, an increase of about 10% when compared to 2016 (Pigeon, Sadic, Duncan, Ridgway, & Soeth, 2018).

With regards to Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing, an analysis conducted by researchers from the EU's European Parliamentary Research Service (EPRS) states clearly that African states lose billions of dollars in revenue each year and that the livelihoods of fishing communities may be in jeopardy (Pichon & Pietsch, 2019).

Given the increasing significance of the GoG region, the issue of the region's MarSec has attracted the attention of several IOs. The United Nations (UN), through the United Nations Security Council (UNSC), issued two resolutions (2018 (2011) and 2039 (2012)) condemning all acts of piracy and armed robbery at sea and encouraging the countries of the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Economic Community of Central African States (ECCAS), and the Gulf of Guinea Commission (GGC) to develop a MarSec strategy, take measures to combat piracy and armed robbery at sea, and

implement transnational and transregional maritime coordination centres in the GoG region (UNSC, 2011, 2012).

In 2012, the African Union (AU) published the 2050 Africa's Integrated Maritime Strategy (2050 AIM), which aims to "[...] foster increased wealth creation from Africa's oceans and seas by developing a sustainable thriving blue economy in a secure and environmentally sustainable manner [...]" (AU, 2012, p.11). Other initiatives that have been implemented include the agreement signed by the leaders of ECOWAS, CEEAC and GGC countries in 2013 in Yaoundé, known officially as the Yaoundé Code of Conduct (YCOC), to foster cooperation in countering transnational organized crime at sea, maritime terrorism, IUU fishing and other illegal activities (YCOC, 2013). As a result of the YCOC, a coordination and information sharing framework was created to improve maritime situational awareness in the GoG region.

In 2014, aware of the importance of the region for European countries, the EU issued a strategy and a plan of action for the GoG, through which it helps countries strengthen their maritime capabilities, ensure the rule of law and implement effective governance (EU, 2014, p. 3).

In 2017, the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) established the Strategic Direction-South Hub, a forum that connects allies and partners with experts from local and regional institutions (NATO, 2019).

The Community of Portuguese Language Countries (CPLP) has had a strategy for the oceans since 2009 and, in 2018, this IO reaffirmed its intention to "[...] promote the development of maritime security and safety strategies" (CPLP, 2018, p. 3).

Portugal has a strategic interest in the GoG and has several cooperation initiatives with the region's countries.

Furthermore, the region has diplomatic ties with Portugal, as five of the nine CPLP countries are located in the GoG. Augusto Santos Silva believes that "Portugal has a role to play in developing the Euro-African partnership. I dare to think that it can even play a critical, pivotal role for stakeholders in both continents" (Silva, 2019, p. 6).

Portugal has developed several defence cooperation initiatives with countries in the region. As Ana Santos Pinto emphasises, "Portugal should put its experience in security (and surveillance) and maritime security to use through multilateral and bilateral cooperation" (Pinto, 2019, p. 11).

The PN has played an important role in implementing cooperation initiatives such as the "Mar Aberto" initiative and the mission to train the STP Coast Guard, which includes a permanent patrol vessel stationed in the archipelago, the NRP *Zaire*.

In economic terms, "[...] in recent decades, Africa has gone from being a 'hopeless continent' to an attractive, albeit risky, market" (Mah, 2019, p. 123). This has allowed "[...] a very significant number of national companies to operate quite successfully in various Sub-Saharan African countries, in a wide range of sectors" (Mah, 2019, p. 126).

Despite these initiatives, maritime insecurity in the GoG region does not show signs of decreasing. According to the Stable Seas website (2019), the Maritime Security Index (MSI) fluctuates between 38% and 60% in most GoG countries (only CV and Senegal have scores higher than 60%).

According to Pinto (2019, p. 8), one of the reasons for this is the “[...] lack of linkages between African sub-regional structures, and even within the AU itself, as well as between those structures and the UN [...] this lack of linkages leads to effectiveness gaps in key aspects of African security.”

2.2. Analysis model

The EU strategy states that maritime security is “[...] a state of affairs of the global maritime domain, in which international law and national law are enforced, freedom of navigation is guaranteed and citizens, infrastructure, transport, the environment and marine resources are protected” (EU, 2014, p. 3).

The definition adopted by the EU is comprehensive and addresses both safety and security. According to Silva (2017, p. 213),

‘safety’ refers to the prevention of accidents at sea and to the procedures that must be followed when such accidents occur, [and] ‘security’ concerns the protection of persons, property, facilities and ships from threats or intentional unlawful acts, including terrorism, piracy and similar activities.

In this study, MarSec refers to the security aspect of the EU definition.

According to the definition used in the NATO Allied Joint Doctrine, the instruments of national power are: the diplomatic instrument, the military instrument, the information instrument and the economic instrument (NATO, 2017, pp. 1.3-1.4).

The document clarifies that the diplomatic instrument of power consists of a State’s ability to negotiate, broker agreements and manage relationships between potential partners. The information instrument refers to the use of strategic communications to advance the State’s interests (NATO, 2017, p. 1.3).

The military instrument of power covers the use of military force, both in combat and as a means of deterrence, conflict prevention, humanitarian relief, stabilisation and reconstruction. Finally, the role of the economic instrument is to exercise economic influence through foreign investment, capital and trade (NATO, 2017, p. 1.4). This study uses NATO’s definition of national instruments of power.

The study was carried out using the analysis model presented in Table 2.

Table 2 – Analysis model

General Objective	To propose measures that the national instruments of power can take to enhance their role, promote MarSec and strengthen the national interests in the GoG.				
Specific Objectives	Research Question	What measures should the national instruments of power take to enhance their role, promote the Mar Sec and strengthen the national interests in the GoG?			
	Subsidiary Questions (SQ)	Concepts	Dimensions	Indicators	Instruments
SO1: To analyse maritime (in) security in the GoG.	SQ1: What are the threats to maritime security in the GoG?	Maritime security	Security	Threats	Literature review. Document review. Semi-structured interviews.
SO2: To analyse the strategies and initiatives that are being developed by international organizations in the GoG.	SQ2: What strategies and initiatives that are being developed by international organizations in the GoG?	Instruments of national power	Diplomatic.	Actors. Strategies. Initiatives.	
SO3: To analyse the strategies and initiatives that are being developed by the national instruments of power in the GoG.	SQ3: What strategies and initiatives that are being developed by the national instruments of power in the GoG?		Military. Economic	Obstacles. Linkages. Military actions.	

3. Methodology and method

This chapter describes the research methodology and method used in the investigation.

3.1. Methodology

This study uses inductive reasoning, which “[...] consists of a mental operation that begins by observing facts [...] associating them to draw generalisations that can be used to formulate a [...] theory” (Santos & Lima, 2019, p. 18). In terms of methodology, the study uses a qualitative research strategy and a case study research design.

3.2. Method

This subchapter describes the study sample, the procedures, the data collection tools and data processing techniques.

3.2.1. Participants and procedure

Participants. Semi-structured interviews were conducted with ten experts from the national instruments of power. The interviewees were: the Secretary of State for Foreign Affairs and Cooperation, the Director-General of National Defence Policy, the Fleet Commander, the Chairman of the idD Board, the General Manager of EDISOFT, a Consultant to the UNODC, and AICEP Portugal Global.

Procedure. The interviews were conducted face-to-face, or, when this was not possible, by email. The participants were assured of the anonymity and confidentiality of their answers, which all waived.

3.2.2. Data collection instruments

The data were collected through a literature and document review and semi-structured interviews. An interview script with six questions was prepared to guide the semi-structured interviews, which addressed the indicators analysed in the study, providing an answer to the subsidiary questions.

3.2.3. Data processing techniques

The internal and external factors that affect the instruments of national power and the MarSec of the GoG were identified through literature and document review. The data obtained from the interviews were processed using categorical content analysis, as described by Guerra (2006), to obtain emerging factors, which were added to the factors identified a priori, which were obtained during the previous phase.

The factors identified during the data collection process were examined using a Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) analysis, as described by Wheelen and Hunger (2012), and Strategic Lines of Action (SLA) were elaborated based on this analysis.

The SLAs obtained from the SWOT analysis were validated according to suitability, feasibility and acceptability criteria described by Ribeiro (2017, pp. 190-195) as 'strategy tests'.

This process served to identify measures that can be implemented by the national instruments of power.

4. Data presentation and discussion of results

This chapter presents the data collected in the study and discusses the findings, which were obtained by answering the three SQs and corresponding RQ.

4.1. Maritime (in) security in the GoG

The GoG is plagued by threats to MarSec, from piracy and armed robbery at sea to illicit activities linked to oil, trafficking, smuggling of various goods and environmental crimes (ACSS, 2019). Thanks to these myriad threats, the region has one of the lowest scores of the MSI (Figure 2).

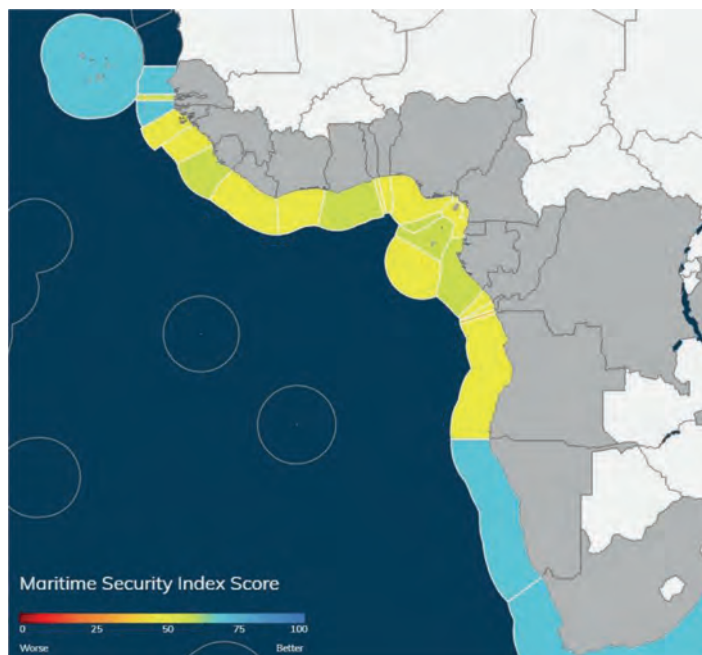


Figure 2 – MSI of the GoG region

Source: *Stable Seas* (2019).

As Figure 3 shows, the GoG was the only region of the globe that reported an increase in the number of incidents between 2008 and 2018. The rest of the world witnessed a significant decrease in reported incidents during the same period (Pichon & Pietsch, 2019).

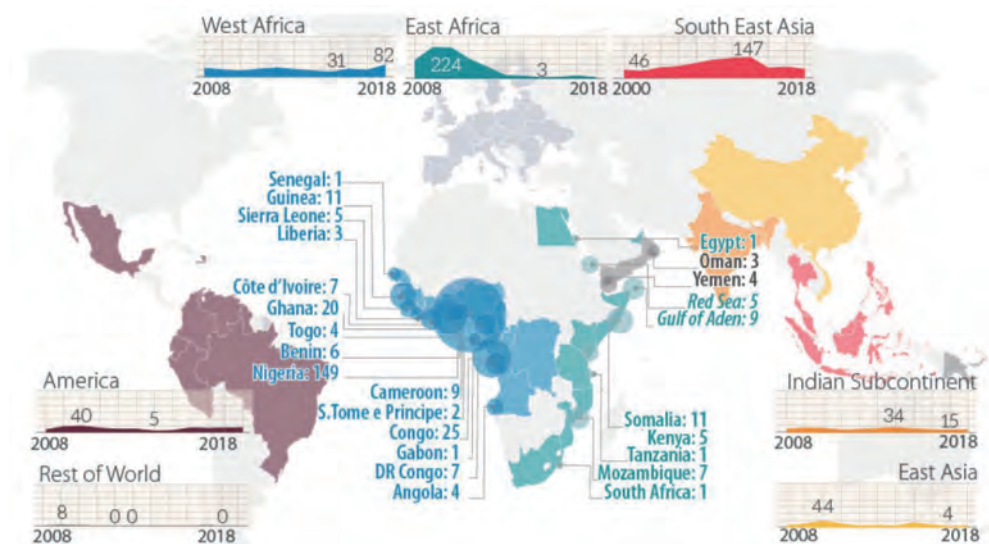


Figure 3 – Actual and attempted attacks

Source: IMB 2010-2018 cited in Pichon and Pietsch (2019).

According to the IMB (Figure 5), in 2019, there were 162 incidents of piracy and armed robbery at sea worldwide. Of these incidents, 71 (or 44%) occurred in Africa. These 162 incidents included four vessels hijacked, 17 attempted hijackings, 130 vessels boarded and 11 vessels attacked with firearms (IMB, 2020).

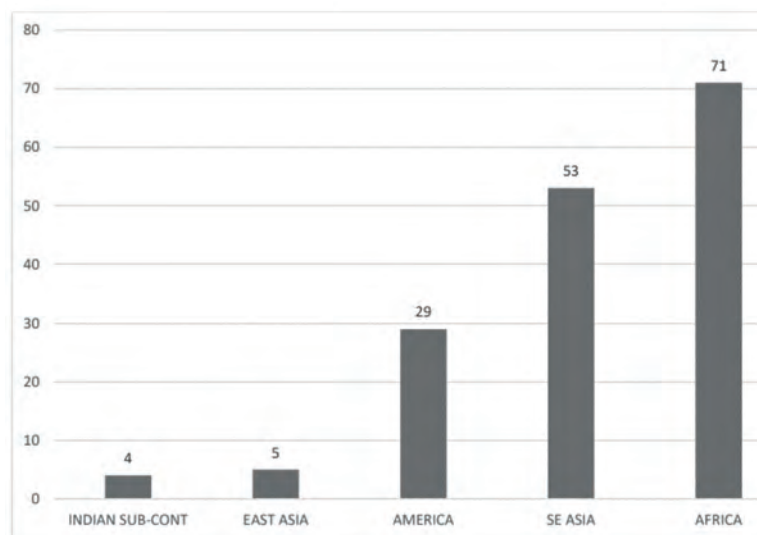


Figure 4 – Incidents of piracy and armed robbery at sea in 2019

Source: Adapted from IMB (2020).

A detailed analysis of the data on Africa shows that, of the 71 incidents in that continent, 64 occurred in the GoG, and that, even though the 2019 figures represent a decrease when compared to 2018, this is still the region of the globe that reported the most incidents (IMB, 2020). Furthermore, the GoG reported 90% of the 134 crew abductions that occurred in 2019, which represents an increase of almost 50% compared to 2018 (IMB, 2020).

Four ships were hijacked in 2019, all in the GoG, and ten out of 11 reports of vessels fired upon occurred in this region (IMB, 2020). Not only does the GoG region report the most incidents of piracy and armed robbery at sea, but it is also the region where these attacks are most violent.

The high number of incidents of piracy and armed robbery at sea has a high cost for the region's economy. These incidents are estimated to have represented losses of approximately US\$ 818.1 million in 2017, an increase of about 10% when compared to 2016 (Pigeon, Sadic, Duncan, Ridgway, & Soeth, 2018).

Piracy and armed robbery at sea are not the only problems plaguing the GoG. According to Marques (2018, p. 95),

[...] trans-regional trafficking in drugs, arms, human beings and other illicit trade in goods and services fuels insecurity and instability in the [GoG] and across West Africa. Furthermore, [IUU] fishing, and waste dumping [...], are also common occurrences in the region that cause serious damage to ecosystems and have long-term consequences for local economies.

With regards to transregional drug trafficking, the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) found that large quantities of cocaine (Figure 7) worth billions of dollars are transported through the region, and that most seizures are made at sea by navies that do not belong to the region's countries, which points to major regional gaps in combatting drug trafficking. According to this agency, there is strong evidence of high-level involvement in drug trafficking in several West African countries (UNODC, 2013).

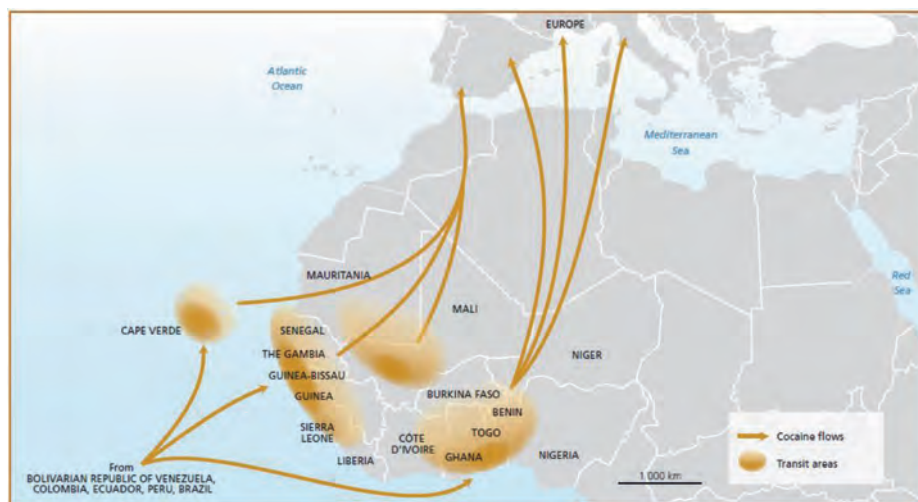


Figure 5 – Cocaine trafficking routes

Source: UNODC (2013).

With regards to fishing, an analysis conducted by researchers from the EPRS revealed that IUU fishing costs African States billions of dollars in revenue each year, and that the livelihoods of fishing communities may be in jeopardy (Pichon & Pietsch, 2019).

Maritime pollution caused by unintentional, reckless or deliberate actions is a growing threat to the security of coastal states, and the GoG is not an exception. It affects not only the environment, but also navigation and coastal development, and has considerable socioeconomic impact (Pichon & Pietsch, 2019).

According to Pavia (2016, p. 12), the maritime insecurity in the GoG region is linked to the “[...] the region’s States’ inability to control their coastal areas and exercise their sovereignty rights in their territorial waters and Exclusive Economic Zone.”

Furthermore, “[...] fragile States [...] – States that are unable to provide security, dispense justice and protect the welfare of their populations – can easily become safe havens for pirates, drug traffickers and terrorist networks” (Pavia, 2016, p. 12). The money from these illegal activities “[...] perverts fragile economies of an already decaying society” (Pavia, 2016, p. 16), promoting impunity and, consequently, maritime insecurity.

Other factors are land rather than ocean-based, such as governments’ lack of knowledge of ocean issues, the region’s high unemployment and poverty rates, domestic and regional disputes, and the lack of a legal framework to combat these threats. These conditions are

conducive to the proliferation of MarSec threats and restrict States' ability, and sometimes willingness, to combat those threats (Jacobsen & Nordby, 2015).

4.1.1. Brief overview and answer to SQ1

Based on the above analysis, the answer to SQ1 is that the main threats to MarSec in the GoG are indisputably piracy and armed robbery at sea.

However, piracy and armed robbery at sea are not the only threats to MarSec in the region, as other phenomena – such as trans-regional trafficking in drugs, arms, human beings and other illicit trade in goods and services, IUU fishing and maritime pollution – fuel insecurity and instability in the GoG.

The causes for these threats have been clearly identified. First, the States of the region are unable to control their coastal areas and exercise their sovereignty. Other factors are land rather than ocean-based, such as governments' lack of knowledge of ocean issues, the region's high unemployment and poverty rates, domestic and regional disputes, and the lack of a legal framework to combat these threats. These factors create an environment conducive to illicit activities.

4.2. Strategies and initiatives developed by the IOs operating in the GoG

The increasing insecurity in the GoG has provoked a reaction from IOs. The UNSC issued two resolutions – 2018 (2011) and 2039 (2012) – condemning acts of piracy and armed robbery at sea along the coastlines of the countries in the region.

These resolutions encourage the GoG countries to develop an integrated strategy to combat maritime insecurity by adopting measures to: develop laws and regulations to prosecute acts of piracy and armed robbery at sea; develop a regional framework to combat piracy and armed robbery at sea through information sharing and operational coordination mechanisms; develop and strengthen national laws and regulations that enable the implementation of international MarSec agreements, as foreseen in international law (UNSC, 2011).

Furthermore, international partners are encouraged to provide support to regional States and organizations in enhancing their capabilities to counter piracy and armed robbery at sea, including their capacity to conduct regional patrols, establish and maintain joint coordination centres and information-sharing centres, as well as in implementing an effective regional strategy (UNSC, 2012).

In 2012, the AU published the 2050 AIM and a plan to implement it. The strategy aims to “[...] foster increased wealth creation from Africa's oceans and seas by developing a sustainable thriving blue economy” (AU, 2012, p.11).

The most significant agreement was signed in Yaoundé in 2013 by the leaders of ECOWAS, CEEAC and GGC countries. This agreement resulted in the elaboration of the YCOC, which aims to foster cooperation to counter transnational organized crime at sea, maritime terrorism, IUU fishing and other illegal activities (YCOC, 2013).

A coordination and information sharing framework was created to improve maritime

situational awareness in the GoG region. Despite numerous implementation challenges, the GoG information sharing framework envisioned in Yaoundé is now a reality. The scheme in Figure 6 shows the implementation status as of 2019.

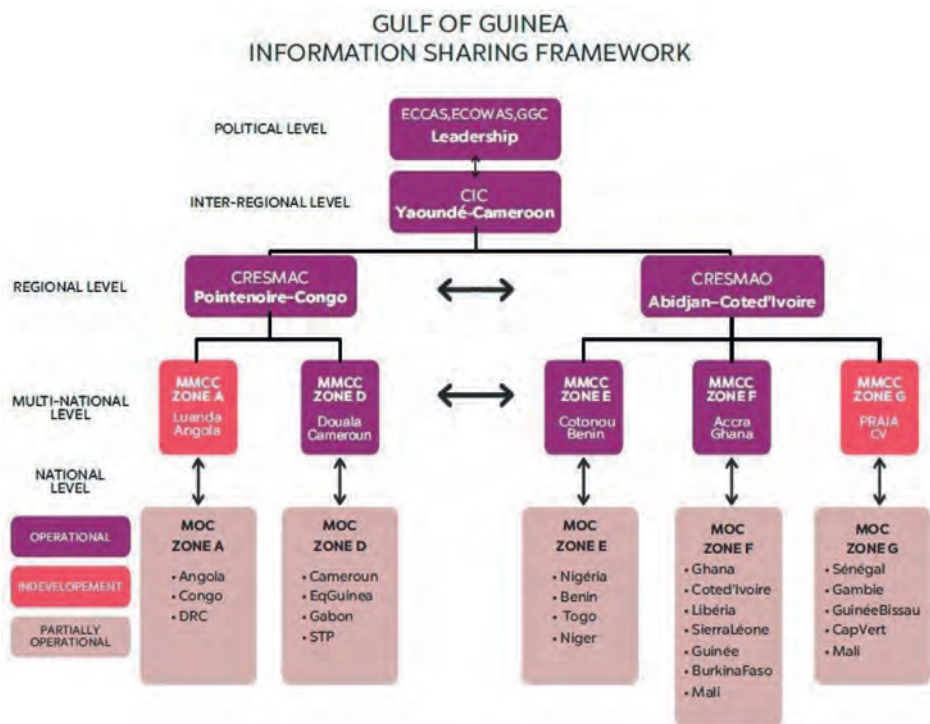


Figure 6 – GoG information sharing framework

Source: Stolpe (2019).

In 2013, the G7++ Friends of Gulf of Guinea group was established. Portugal is a member of this group, which aims to

[...] support the maritime security architecture which was developed under the Code of Conduct concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery against Ships and Illicit Maritime Activities [...], such as illegal fishing or different types of trafficking, including human beings, drugs, weapons, animals and natural resources. (Gulf of Guinea Inter-regional Network Watch, 2019)

The International Maritime Organization (IMO), a UN agency that specialises in MarSec, has developed cooperation efforts with some GoG institutions and countries. Furthermore, the strategy for implementing sustainable maritime security measures in West and Central Africa published in 2014 includes a programme to support the implementation the Yaoundé framework (IMO, 2017a).

Several seminars and exercises have been held under the aegis of the West and Central Africa Maritime Security Project to help GoG countries develop their maritime capabilities (IMO, 2017b).

Concurrently, in 2014, UNODC expanded the scope of operations of the Global Maritime Crime Programme (GMCP) to address the challenges posed by maritime crime in West Africa, focusing on the GoG (UNODC, 2019). As mentioned by J. M. Silva (face-to-face interview, 28 January 2020), this programme has two components: legal and operational.

In 2014, aware of the importance of the GoG to the MS, the EU issued its Strategy on the Gulf of Guinea and the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020 in the following year, both of which aim to establish close cooperation with partners across West and Central Africa, in order to

[...] take all appropriate measures to combat maritime crime, including piracy and armed robbery at sea, illegal fishing, smuggling of migrants and trafficking of human beings, drugs and arms, and to address the underlying causes to foster long-term security and stability in the region. (UE, 2015, p. 2)

The EU's concerns about the (in)security in the GoG are reflected in the strategy outline, which states that the EU and the region's countries have many economic, development, trade and security interests in common. For example, at least 30 ships flying European flags travel in the region at any given moment, and 10% of oil and 4% of gas imports from European countries come from the region (EU, 2014).

Furthermore, some MS have active bilateral cooperation agreements. France keeps a standing naval force in the GoG through mission *Corymbe*, and has been developing the *Asecmar* project, which aims to strengthen the region's MarSec services, since 2011 (EU, 2015).

The region's importance has not gone unnoticed by NATO, an organization that has had a maritime strategy since 2012. In 2017, aware of the importance of the 'southern flank' for the Alliance's defence plans, it established the Strategic Direction-South Hub to serve as a forum that connects allies and partners with experts from local and regional institutions, including universities, research centres and non-governmental organizations from North Africa, the Middle East, the Sahel and Sub-Saharan Africa. The goal is that all matters that affect the South can be better discussed, understood and, where possible, resolved (NATO, 2019).

Five of the nine members of the CPLP are located in the GoG region, and this IO has had a strategy for the oceans since 2009. In 2018, through the Declaration on Seas and Oceans at the XII Conference of Heads of State and Government of the CPLP, it reaffirmed its intention to "promote the development of maritime security and safety strategies" (CPLP, 2018, p. 3).

The United States of America have been developing several actions with the same goal, including exercises and initiatives, such as the Africa Partnership Station (APS), which aim to improve MarSec by increasing awareness, response capabilities and maritime infrastructure (United States Africa Command [AFRICOM], 2020).

Despite the numerous initiatives being developed by IOs in the region, for all these programmes to contribute to the same goal, there is a need for "[...] coordination [...], in relation to financing and joint actions [to] enable greater complementarity between different projects to achieve greater cumulative effect". (EU, 2015, p. 18).

4.2.1. Brief overview and answer to SQ2

Based on the above analysis, the answer to SQ2 is that IOs are aware of the international importance of the GoG, and thus have been developing various initiatives to increase the region's awareness of the scale of the threats and of their impact on regional economies, as well as to support the creation of regional information-exchange mechanisms.

Even though these efforts have had some success, as in the case of the regional information exchange architecture – the Yaoundé framework – implemented with the support of the region's countries and their partners, the threats to MarSec have not only not disappeared, but show no signs of decreasing.

Therefore, there is a need for greater coordination between the different projects to maximise their effect and help counter the threats to MarSec.

4.3. Strategies and initiatives developed by the national instruments of power operating in the GoG

For Teresa Ribeiro, Secretary of State for Foreign Affairs and Cooperation (SENEC), the GoG region “is not only relevant for the Ministry of Foreign Affairs, it is extremely important for Portugal, strategically” (T. Ribeiro, face-to-face interview, 6 February 2020).

Portugal has developed several cooperation actions in the field of diplomacy, economy and defence with GoG countries, mainly with the Portuguese-speaking African Countries (PALOP).

With regards to diplomacy, Portugal has several ongoing projects which, as T. Ribeiro (op. cit.) refers, cover “[...] a diverse range of actions, in a variety of areas [...], addressing economic, social and sovereignty aspects.”

An example of this is the Lusophone Compact project, “[...] a financial mechanism created in coordination with the African Development Bank (ADB). [...] This instrument finances the private sector through the ADB, with the Portuguese State contributing about €400 million in guarantees (T. Ribeiro, op. cit.).

Other projects are being developed in different areas, such as “[...] justice, good governance, institutional capacity building, education, health, etc. These cooperation initiatives span a variety of interrelated areas” (T. Ribeiro, op. cit.).

Furthermore, Portugal currently participates, through an indirect management agreement, in the Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS) project, which aims to support and improve MarSec in the GoG through a combined legal, technical and operational approach. Portugal participates in this project through the Camões Institute, in partnership with the PN and the National Maritime Authority. The global budget for this project is €29 million (EU, 2017, pp. 2-3).

According to T. Ribeiro (op. cit.) the SWAIMS project “[...] will allow Portugal to play a more relevant role, not only for our traditional partners, but also to extend our influence to other ECOWAS countries that are not usually on our radar, which is why we are so committed to it.”

With regards to military projects, several Defence Cooperation (CDD) initiatives have been developed, which indicates that Portugal has given priority to cooperation with the

countries of the GoG region.

N. P. Torres (face-to-face interview, 15 January 2020) affirms that “[...] cooperation projects are developed with the region’s countries through negotiation and through the adoption of cooperation framework programmes, which include a project to support the navies or coast guards of those countries and thus promote MarSec.”

These framework programmes include initiatives in several areas of action. One of those areas is training – for example, training cadets from the Angolan Naval Academy, who will ensure the MarSec of their country and the GoG region in the future.

Other initiatives provide support to navies or coast guards by training them to protect their coastal waters – for example, Portugal has a naval unit stationed in STP on a permanent basis, the NRP *Zaire*, which, as N. P. Torres (op. cit. Torres (op. cit.), “[...] is an excellent example of a Portuguese initiative that contributes to MarSec in the GoG, not only in STP but also in other regions of the GoG.”

Still with regards to MarSec, the PN contributes with naval capabilities to an initiative that is highly relevant for Portugal. The “Mar Aberto” initiative is “[...] biannual and consists of a 3-month deployment, and its mission is to cooperate with the countries of the region through diplomatic networks, promote Portugal’s image and contribute to the region’s MarSec” (G. e Melo, face-to-face interview, 20 December 2019).

N. P. Torres (op. cit.) confirms that the “[...] “Mar Aberto” initiative is one of the most important projects for both Portugal’s foreign relations in the region and MarSec.”

Portugal has also cooperated with non-PALOP countries. N. P. Torres (op. cit.) adds that, with regards to “[...] expanding its CDD relations to other countries, [...] Portugal’s first defence agreement with a non-Portuguese-language country on the West African coast, Côte-d’Ivoire, was signed last year [2019].”

With regards to CDD, Portugal, a country with limited financial resources (N. P. Torres, op. cit.), could act as a facilitator in trilateral cooperation arrangements such as the one between Portugal, Luxembourg and CV, through which Luxembourg finances the training of CV Coast Guards in Portugal.

One of various initiatives developed by Portugal is the recent creation of the Atlantic Centre (CdA). Despite not being exclusively dedicated to the GoG, this centre has the potential become, according to N. P. Torres (op. cit.), “[...] a capacity building centre of excellence, and should therefore also address the MarSec of the GoG.”

In economic terms, the GoG represents an investment opportunity for national companies. As “[...] a region rich in natural resources that are still little explored, especially hydrocarbons and fish, there is huge potential for maritime trade, resource extraction and, consequently, economic development” (Portugal Global - Trade & Investment Agency [AICEP], email interview, 2 March 2020).

Several national companies are aware of this potential and have invested in the region. GALP Energia, SGPS, S.A. (GALP) has operations in CV, STP, Guinea Bissau and Angola, where it explores, produces, refines and distributes energy products (GALP, 2020). Mota-Engil, SGPS, S.A. (Mota-Engil) is another national company with ties to GoG markets. It has several engineering and construction projects in Angola, Guinea Conakry, Cameroon

and Côte d'Ivoire. These projects generated a turnover of over €1,000 million in 2019 (Mota-Engil, 2020)

With regards to the defence economy, as H. C. Macedo (email interview, 31 January 2020) points out, “[...] there are several opportunities for the [Defence Technological and Industrial Base (DTIB)], especially in Nigeria, Côte d'Ivoire and STP, [as] maritime insecurity [is] reflected in the demand for arms and equipment.”

Some of these opportunities have already materialised into business, such as the contract between UAVision and the Nigerian Armed Forces for the supply of drones (H. C. Macedo, op. cit.).

For the defence sector to gain a foothold in the region, linkages must be established between “[...] the strategic triangle of cooperation that is critical to defence industries, with the ministry at the top, acting as a coordinator [...] for the lower level, with the defence industries on one side, [...] in a consortium, [...], and the Armed Forces as a customer on the other [...]” (S. Barbedo, face-to-face interview, 29 January 2020).

These initiatives are a few examples of the multiple projects that Portugal is developing in the GoG region, some in bilateral cooperation and others in coordination with third parties.

However, if Portugal wishes to make its presence in the region more relevant, “[...] coordination between all entities – political, military, economic – is crucial” (AICEP, op. cit.).

T. Ribeiro (op. cit.) confirms this, stating that “we need coordination between all initiatives and we need to understand that the link between security and development is crucial, one does not exist without the other.”

Moreover, G. e Melo (op. cit.) emphasises the importance of defining

[...] a vision [...] that not only identifies our interests, but prioritises them. Once we have the vision, we must define a strategy that explains how to best serve those interests [...]. And [...] this strategy cannot be a military strategy [alone], it must be [...] broader.

4.3.1. Brief overview and answer to SQ3

Based on the above analysis, the answer to SQ3 is that the GoG is a strategic region for Portugal, and that Portugal has several diplomatic, economic and defence projects in the region. These projects are based on inclusive cooperation, mainly with the region's PALOP countries, but are being gradually extended to other GoG countries.

One of these inclusive cooperation projects are the “Mar Aberto” missions which the PN carries out in the GoG, the support provided to STP by the NRP *Zaire*, numerous training actions both in the countries of the region and in Portugal, and the Lusophone Compact project.

Thus, the region has many potential opportunities. However, greater coordination is needed between the Ministry, the Armed Forces and the defence industry, preferably based on a national strategy for the region.

4.4. Measures that should be taken by the instruments of national power

Internal and external factors were identified when answering the SQs (Table 3). After a SWOT analysis, those factors were translated into SLA.

Table 3 – SWOT analysis

Internal Factors	
Positive Factors	Negative Factors
Strengths S1. There is political willingness to cooperate with countries in the GoG region. S2. The Armed Forces are fully capable of developing CDD actions in the GoG. S3. Portugal has vast experience in the field of cooperation. S4. The instruments of national power can manage cooperation / investment actions in the GoG. S5. The CdA is located in Portugal. S6. The military instrument of power can be used as a deterrent. S7. Portugal already has ties with the PALOP countries in the GoG region. S8. Portugal has experience in the implementation of cooperative projects in the field of defence. S9. The idD and the AICEP act as agencies that promote the national industry. Opportunities O1. General agreement regarding the importance of the GoG to the national, regional and international economy. O2. A European strategy and plan of action for the GoG already exist and include financing for cooperation actions in the region. O3. There are third countries interested in cooperating in the region through intermediary countries. O4. The region's countries are willing to engage in inclusive cooperation. O5. Maritime insecurity generates the need for foreign support to GoG countries. O6. The region has great potential for investment in defence, maritime trade and resource extraction O7. Five CPLP countries are located in the GoG region.	Weaknesses W1. Lack of linkages between the national instruments of power when planning cooperation actions. W2. Lack of financial resources to carry out the required cooperation actions. W3. Few diplomatic ties to the GoG region. W4. Lack of a strategy for the GoG region that integrates all instruments of national power. W5. Portuguese businesses' lack of knowledge of the region's markets. W6. Lack of an effective business intelligence platform to identify business opportunities. W7. Lack of a forum to connect all actors operating in the GoG. Threats T1. There are serious threats to MarSec in the GoG. T2. The region's countries are plagued by political instability and high-level government corruption. T3. Conflicting interests and competition between the international actors operating in the GoG region. T4. Insufficient cooperation and coordination between international initiatives. T5. Lack of awareness by GoG countries of the importance of the sea as a driver of economic development. T6. GoG countries have limited financial resources. T7. GoG countries have limited ability to intervene at sea and counter threats to MarSec. T8. GoG countries lack an appropriate legal framework to counter threats to MarSec. T9. Lack of interagency cooperation in GoG countries.
External Factors	

The LOA were identified using the following logic: Strengths are used to take advantage of Opportunities (SO); Strengths are used to avoid Threats (ST); Opportunities serve to overcome Weaknesses (WO); Weaknesses are minimised and Threats avoided (WT). The following SLAs were identified:

- SO1. Increase cooperation actions with PALOP countries in the GoG region;
- SO2. Foster cooperation actions with non-PALOP GoG countries, particularly Nigeria, Senegal and Côte d'Ivoire;
- SO3. Use the Armed Forces expertise and ability to develop cooperation actions with GoG countries and thus contribute to MarSec;
- SO4. Enhance Portugal's role in the cooperation actions developed by the EU, the MS and third countries with interests in the GoG region;

- SO5. Use the CdA to connect GoG countries to countries interested in developing cooperation actions in the region;
- SO6. Increase the participation of the national military instrument in cooperation initiatives that aim to improve MarSec in the GoG;
- SO7. Contribute to the CPLP's image as an organization that promotes the development of GoG countries;
- SO8. Promote the national defence industry, through the idD, particularly in the PALOP countries of the GoG region;
- SO9. Promote the national industry, through the AICEP, particularly in the PALOP countries in the GoG region;
- ST1. Intensify contacts with policy makers of GoG countries to foster maritime awareness;
- ST2. Explore the possibility of negotiating new bilateral agreements similar to the ones that Portugal has with CV and STP, through which it may conduct joint patrols in maritime areas under the sovereignty or jurisdiction of GoG countries;
- ST3. Extend cooperation to administrative / legal matters related to the exercise of State powers / duties in the maritime areas under the sovereignty or jurisdiction of GoG countries;
- ST4. Enhance Portugal's role at the EU and other multilateral forums as a relevant partner for cooperation with the GoG region;
- ST5. Create a maritime operations centre at the CdA to connect the Yaoundé coordination and information sharing framework with other countries with interests in the GoG region;
- ST6. Create a CdA commission for the GoG to liaise and coordinate all national and international cooperation actions in the region;
- ST7. Hold seminars at the CdA to improve maritime awareness in GoG countries;
- ST8. Deploy national naval / air capabilities, on a permanent basis, in coordination with countries in the region that do not have their own naval capabilities, similar to the NRP Zaire's mission in STP;
- ST9. Increase the number of missions in which national naval units are deployed to deter illicit activities in the GoG, in coordination with countries in the region, similar to the "Mar Aberto" initiative;
- ST10. Encourage allied and friendly countries to participate in joint and combined forces, in coordination with GoG countries, to promote MarSec in the GoG region;
- ST11. Leverage Portugal's privileged ties with PALOP countries to facilitate linkages with other GoG countries;
- ST12. Present Portugal as an experienced partner in implementing cooperative defence projects with GoG countries through the idD;
- WO1. Establish linkages between the instruments of national power when planning cooperation actions in the GoG;
- WO2. Use the resources allocated by the EU to develop and implement cooperation projects in GoG countries through an indirect management mechanism similar to the SWAIMS project;

- WO3. Enhance Portugal's participation in projects with third countries interested in financing cooperation actions in the GoG, taking advantage of Portugal's operations and presence the region;
- WO4. Expand the national diplomatic and consular networks in GoG countries, as this will allow Portugal to enhance its foreign relations in the region and defend its national interests more effectively and efficiently;
- WO5. Develop a national strategy for the GoG that integrates the different instruments of national power, focusing on inclusive cooperation, particularly with PALOP countries, and on combating maritime insecurity;
- WO6. Inform Portuguese businesses of the potential of GoG markets through the idD and the AICEP;
- WO7. Develop a business intelligence platform to identify investment opportunities in the GoG region;
- WO8. Create an international forum for the GoG at the CdA to connect all regional and international actors with interests in the GoG region;
- WT1. Increase coordination between the instruments of national power when planning cooperation actions, in order to combat threats to MarSec more effectively and efficiently;
- WT2. Use the financial resources provided by the EU and by third States to finance cooperation actions in the GoG region;
- WT3. Develop and use the national diplomatic network in the GoG to promote best practices and interagency cooperation in the countries of the region;
- WT4. Develop a national strategy for the GoG that focuses on raising the region's awareness of the link between security and development;
- WT5. Create an international forum at the CdA that connects all national, regional and international actors, in order to educate the region's countries about the importance of the ocean to the development of the region's economies;
- WT6. Create an international forum at the CdA that links all national, regional and international actors, in order to educate the region's countries regarding the importance of inclusive interagency cooperation.

The SLAs were validated according to suitability, feasibility and acceptability criteria by the SENE, the military advisor to the National Defence Committee of the Portuguese Parliament, the deputy director of the DGPDN, and the idD Chairman. The SLAs were then translated into measures that aim to enhance the role of the instruments of national power in the GoG, promote MarSec and strengthen the national interests in the region.

The measures (M) are grouped into four areas (A) of action, each referring to an instrument of national power.

A01. Measures that should be taken in coordination by the instruments of national power:

- M01. Develop a national strategy for the GoG that integrates the different instruments of national power, focusing on inclusive cooperation, particularly with PALOP countries, and on combating maritime insecurity (WO5, WT4);

- M02. Establish linkages between the instruments of national power when planning cooperation actions in the GoG, in order to combat maritime insecurity more effectively and efficiently (WO1, WT1);
 - M03. Increase cooperation actions with GoG countries, especially with PALOP countries, Nigeria, Senegal and Côte d'Ivoire, extending that cooperation to administrative / legal matters related to the exercise of State powers / duties in the maritime areas under those countries' sovereignty or jurisdiction (SO1, SO2, ST3);
 - M04. Create an international forum / commission for the GoG at the CdA that links all national, regional and international actors, liaises and coordinates all cooperation initiatives, and raises the region's awareness of the importance of the ocean to the development of the region's economies and of the need to foster interagency cooperation (SO5, ST6, ST7, WO8, WT5, WT6);
 - M05. Create a maritime operations centre at the CdA to link Yaoundé's coordination and information sharing framework with other countries with interests in the GoG (ST5);
- A2. Measures that should be taken by the diplomatic instrument:
- M06. Expand the national diplomatic and consular networks in GoG countries, as this will allow Portugal to improve its foreign relations in the region and strengthen its national interests (WO4);
 - M07. Enhance Portugal's role at the EU and other multilateral forums as a relevant partner for cooperation with the GoG region due to its privileged ties with PALOP countries (SO4, ST4, ST11);
 - M08. Promote the CPLP as a relevant organization for the development of GoG countries (SO7);
 - M09. Use the resources allocated by the EU and by third States to develop and implement cooperation projects in GoG countries through an indirect management mechanism similar to the SWAIMS project, taking advantage of Portugal's operations and presence in the region (WO2, WO3, WT4);
 - M10. Intensify contacts with political decision makers in GoG countries through the national diplomatic network to raise the region's maritime awareness and promote interagency cooperation (ST1, WT3);
- A3. Measures that should be taken by the military instrument:
- M11. Increase cooperation, using the Armed Forces know-how and capabilities to improve MarSec in the GoG (SO3, SO6);
 - M12. Explore the possibility of negotiating new bilateral agreements similar to the ones that Portugal has with CV and STP, through which it may conduct joint patrols in maritime areas under the sovereignty or jurisdiction of GoG countries (ST2);

M13. Deploy national naval / air capabilities, on a permanent basis, in coordination with countries in the region that do not have their own naval capabilities, similar to the NRP Zaire's mission in STP (ST8);

M14. Increase the number of missions in which national naval units are deployed with units from allied and friendly countries, in coordination with countries in the region, to deter illicit activities in the GoG and promote MarSec in the region, similar to the "Mar Aberto" initiative (ST9, ST10);

A4. Measures that should be taken by the economic instrument:

M15. Identify investment opportunities in GoG countries by implementing a business intelligence platform, and inform Portuguese businesses of those opportunities (WO6, WO7);

M16. Promote the national industry, especially the national defence industry, through the idD and the AICEP, presenting Portugal as an experienced partner in implementing cooperative defence projects with GoG countries (particularly PALOP countries) (SO8, SO9, ST12).

4.4.1. Brief overview and answer to the RQ.

The above analysis provided an answer to the RQ, in the form of a set of measures that can be summarised as: developing a national strategy for the GoG; creating an international centre at the CdA to liaise, coordinate and distribute information on cooperation actions; enhancing the diplomatic and consular network in the region; enhancing the use of the national military instrument; leveraging the experience and know-how of the idD and the AICEP to encourage national companies to invest in the GoG region.

5. Conclusions

The sea is a source of progress and innovation for all countries, and those located in the region of the GoG are no exception. Therefore, the sea should act as a driver of regional development.

However, maritime insecurity in the GoG – as several studies, analyses and reports confirm – is a major obstacle to the development of a blue economy in the region.

Piracy and armed robbery at sea are the main threats to MarSec in the region. However, other threats, such as trafficking in drugs, arms, human beings, IUU fishing and maritime pollution are also relevant factors that fuel insecurity and instability in the GoG and contribute significantly to the current underexploitation of the region's maritime resources.

The main causes for these threats are: States' inability to exercise their sovereignty and jurisdiction rights; governments' lack of knowledge about ocean issues; the region's high rates of unemployment and poverty; domestic and regional disputes; the lack of a legal framework to combat maritime threats.

Aware of the importance of the GoG for regional development and international trade, several IOs have implemented initiatives to: increase the region's awareness of the ocean's development potential; support the creation of information exchange mechanisms; and train

the region's countries to combat the current threats to MarSec.

These international efforts have made it possible, for example, to develop the regional information exchange architecture known as the Yaoundé framework, which is now operational thanks to the commitment of all participants.

To establish itself as a promoter of international security, Portugal has used its diplomatic, military and economic instruments of national power to improve MarSec in the region through inclusive cooperation actions. Most of these initiatives are developed in cooperation with the PALOP countries in the region, but are gradually being extended to other GoG countries.

The “Mar Aberto” missions are an example of an initiative through which Portugal cooperates with the region's countries, expands its diplomatic network, improves its foreign relations, and, at the same time, contributes to the MarSec of the GoG.

As GoG countries have limited naval capabilities, the region holds many potential opportunities for the development of defence projects. However, to make those projects a reality, greater coordination is needed between the Ministry, the defence industries and the Armed Forces.

Furthermore, efforts should be made to increase linkages and coordination between all actors operating in the GoG region to improve the effectiveness and efficiency of cooperation projects.

This coordination can be achieved by developing a national strategy for the GoG region that integrates all instruments of national power.

This study, titled “National Presence in the Gulf of Guinea: Integrating the Different Instruments of Power”, is both current and relevant because it proposes measures to enhance the role of the instruments of national power in the GoG, promote MarSec and strengthen the national interests in the region.

An inductive reasoning methodology was used to conduct the study, supported by a qualitative research strategy and a case study research design.

The data were collected through a literature and document review and semi-structured interviews, after which internal and external factors were identified. The factors were analysed using a SWOT analysis and translated into SLA, which were validated by experts from the instruments of national power, and, finally, unfolded into measures that were deemed suitable, feasible and acceptable.

The GO and RQ were divided into three SO, each corresponding to a SQ.

The answer to SQ1 revealed that piracy and armed robbery at sea are the main threats to MarSec in the region. However, other threats, such as transnational trafficking in drugs, arms, human beings, IUU fishing and maritime pollution, are also relevant factors that fuel insecurity in the region.

The answer to SQ2 revealed that IOs are aware of the implications that maritime insecurity has on the regional economy and international trade and have been implementing a wide range of cooperation measures with countries in the region. However, despite these efforts, the region's MarSec shows no signs of improving. Therefore, efforts should be made to increase linkages and coordination between all actors involved.

The answer to SQ3 revealed that Portugal is a relevant actor in the region, and that it is aware of the region's importance for the national economy. While its numerous cooperation actions with the region's countries, especially PALOP countries, confirm this, these initiatives should be planned according to a national strategy for the GoG region, as this would make them more effective and efficient, thus improving Portugal's image as a promoter of security.

Having answered the SQs, it was possible to identify measures that can be implemented by the instruments of national power, which can be summarised as:

- Developing a national strategy for the GoG that integrates the initiatives of the instruments of national power, raising awareness of the link between security and development, and increasing inclusive cooperation actions to combat maritime insecurity and thus strengthen the national interests in the region;
- Creating an international forum / centre at the CdA to liaise, coordinate and distribute information on cooperation actions in the GoG, in order to generate synergy effects, eliminate duplication and combat maritime insecurity more effectively;
- Enhancing the national diplomatic and consular networks in the GoG to strengthen the national interests in the region;
- Increasing the use of the national military instrument in the region to deter and suppress MarSec threats;
- Using the experience and know-how of the idD and the AICEP to encourage national companies to invest in the GoG region.

The study's main **contribution to knowledge** is that it provides an analysis of the threats to the region's MarSec and the initiatives that IOs and instruments of national power are developing in the GoG. The identified measures can be used by the national instruments of power to provide relevant information to decision makers when planning initiatives in the region.

The study had three **limitations**. The first is that it does not address the information instrument of power, which would have enriched the study. The second is that few interviews were conducted with experts from the national economic sector, as not all responded to the request for an interview. The third is that the safety aspects of security and the risks inherent to MarSec, which also have an impact on the GoG, were not included in this analysis.

Therefore, **future studies** may examine how the CdA contributes to the MarSec of the GoG region.

The study's **recommendations** consist of developing a national strategy for the GoG region that integrates the different instruments of national power, and creating an international forum at the CdA to liaise and coordinate cooperation actions in the GoG.

References

- Africa Center for Strategic Studies. (2019, 15 March). Trends in African Maritime Security [Online]. Retrieved from: <https://africacenter.org/spotlight/trends-in-african-maritime-security/>
- African Union. (2012). *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy* [PDF]. Retrieved from: <https://au.int/en/documents-38>

- Benson, J. (2018). *Africa's Blue Economy* [PDF]. Retrieved from: <https://stableseas.org/publications/africa-blue-economy>
- British Petroleum. (2019). *BP Statistical Review of World Energy 2019* [PDF]. Retrieved from: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>.
- Carmona, P. (2019). *A Importância estratégica do Golfo da Guiné numa perspetiva nacional* (Individual Research Work prepared for the 2018/2019 CPOG). Military University Institute. Lisbon
- Community of Portuguese Language Countries. (2018). *Declaração sobre os mares e oceanos*. [PDF]. Retrieved from: <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5931¤tPage=9&M=NewsV2&PID=10872>
- European Union. (2014). *EU Strategy on the Gulf of Guinea* [PDF]. Retrieved from: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_strategy_on_the_gulf_of_guinea_7.pdf
- European Union. (2015). *Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020* [PDF]. Retrieved from: <https://www.consilium.europa.eu/media/21521/st07168en15.pdf>
- European Union. (2017). *Action document for Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS)* [PDF]. Retrieved from: <https://www.gtai.de/resource/blob/28428/ba49d3a2a704700129f238dfe6e95a37/pro201708145005-data.pdf>
- GALP. (2020). *Presença no Mundo* [PDF]. Retrieved from: <https://www.galp.com/corp/pt/sobre-nos/presenca-no-mundo>
- Gulf of Guinea Inter-regional Network Watch. (2019, 1 July). G7++ Group of Friends of the Gulf of Guinea meets in Brussels [Online]. Retrieved from: <https://www.gogin.eu/en/2019/07/01/g7-group-of-friends-of-the-gulf-of-guinea-meets-in-brussels/>
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Princípia.
- International Maritime Bureau. (2020). *ICC IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships – 2019 Annual Report* [PDF]. Retrieved from: https://www.icc-ccs.org/reports/2019_Annual_Piracy_Report.pdf
- International Maritime Organization. (2017a). *Strategy for Implementing sustainable maritime security measures In West and Central Africa* [PDF]. Retrieved from: https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/WCA%20Strategy_English_April%202017.pdf
- International Maritime Organization. (2017b). *Strengthening Maritime Security in West and Central Africa* [PDF]. Retrieved from: http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide_to_Maritime_Security/Documents/WEB_version_v1-01.09.17.pdf
- Jacobsen, K., & Nordby, J. (2015). *Maritime Security in The Gulf of Guinea* [PDF]. Retrieved from: <http://www.fak.dk/biblioteket/publikationer/Documents/Maritime%20Security%20in%20the%20Gulf%20of%20Guinea.pdf>
- Mah, L. (2019). Portugal e o Bazar Africano: Mapeando trocas comerciais, fluxos de investimento e de ajuda ao desenvolvimento. In: A. Raimundo (Ed.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos* (pp. 121-139). Lisbon: Centre for International Studies - Instituto Universitário de Lisboa.
- Marques, J. (2018). Desafios de segurança no Golfo da Guiné. *Relações Internacionais*. (57). pp. 91-100. doi: 10.23906/ri2018.57a06

- Mota-Engil. (2020). *Apresentação de Resultados 2019* [PDF]. Retrieved from: http://www.mota-engil.com/wp-content/uploads/2020/03/ME-SGPS-ERFY19_PT.pdf
- North Atlantic Treaty Organization. (2017). *Allied Joint Doctrine* [PDF]. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/860502/doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf.
- North Atlantic Treaty Organization. (2019). NSD-S HUB MISSION [Online]. Retrieved from: <https://thesouthernhub.org/about-us/mission>
- Okafor-Yarwood, I., & Pigeon, M. (2020). *Stable Seas: Gulf of Guinea* [PDF]. doi: 10.18289/OEF.2020.043
- Pavia, J. (2016). *A Segurança Marítima no Golfo da Guiné, a Segurança Energética da Europa e o Papel Potencial da NATO e Portugal*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora.
- Pichon, E., & Pietsch, M. (2019). *Piracy and armed robbery off the coast of Africa* [PDF]. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA\(2019\)635590_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA(2019)635590_EN.pdf)
- Pigeon, M., Sadic, E., Duncan, S., Ridgway, C., & Soeth, K. (2018). *State of Maritime Piracy 2017* [PDF]. Retrieved from: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/one_earth_future_state_of_piracy_report_2017_exec_summary.pdf
- Pinto, A. (2019). Os desafios de segurança e defesa em África. *Negócios Estrangeiros*. (20). pp. 7-15. Retrieved from: <https://idi.mne.pt/pt/publicacoes-e-estudos/revista-negocios-estrangeiros/seminario-diplomatico-2019-edicao-digital-n-8-janeiro-2019>
- Ribeiro, A. (2017). *O Essencial ao Processo Estratégico - Teoria Geral da Estratégia*. Lisbon: Almedina.
- Santos, L.A.B, & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2nd Ed., revised and updated). IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- Silva, A. (2019, November). *Europe, Africa, and the pivotal role of Portugal*. In: Public lecture at the University of Nairobi, Nairobi
- Silva, J. (2017). Os mares como espaços económicos e de segurança. In: L. Moita & L. Pinto (Coord.), *Espaços Económicos e Espaços de Segurança* (pp. 199-226). Lisbon: OBSERVARE and Universidade Autónoma de Lisboa.
- Stable Seas. (2019, 25 November). Maritime Security Index – Area Map [Online]. Retrieved from: <https://stableseas.org/issue-areas/overview>
- Statistics Portugal. (2019, 09 September). Imports and exports (€) by place of source and type of good 2018 [Online]. Retrieved from: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007675&contexto=bd&selTab=tab2
- Stolpe, O. (2019). *Maritime security, legal framework and regulatory issues in the Gulf of Guinea*. Presented at the *Global Maritime Security Conference 2019*, Abuja
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* [PDF]. Retrieved from: <https://www.unodc.org/toc/en/reports/TOCTAWestAfrica.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). Global Maritime Crime Programme [Online]. Retrieved from: <https://www.unodc.org/unodc/piracy/atlantic-ocean.html>

- United Nations Security Council Resolution No. 2018 of 31 October (2011). *Resolution 2018 (2011)*. Retrieved from: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2018>
- United Nations Security Council Resolution No. 2039 of 29 February (2012). *Resolution 2039 (2012)*. Retrieved from: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2039>
- United States Africa Command. (2020). What We Do [Online]. Retrieved from: <https://www.africom.mil/what-we-do>
- Wheelen, T., & Hunger, D. (2012). *Strategic Management and Business Policy* (13th Ed.). USA: Pearson.
- Yaounde Code of Conduct. (2013). *Declaration of the heads of state and government of central and West African states on maritime safety and security in their common maritime domain*. [PDF]. Retrieved from: <https://cggrps.com/wp-content/uploads/DECLARACAO-DE-YAOUNDE-EN.pdf>

O PODER MILITAR NO MAR NO COMBATE À PIRATARIA SOMALI

SEAPOWERS IN THE FIGHT AGAINST SOMALI PIRACY

António Gonçalves Alexandre

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa, na situação de reserva
Investigador Colaborador no Centro de Investigação e Desenvolvimento, Instituto Universitário Militar
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisboa, Portugal
amgalexandre527@hotmail.com

RESUMO

A pirataria no Corno de África no início do século XXI assumiu particular destaque ao ter colocado em causa o comércio marítimo internacional através de duas rotas globais: do Suez e do Cabo. A liberdade de navegação ficou fortemente condicionada e a vida de tripulantes foi posta em risco, o que contribuiu para a (in)segurança marítima da região. Os sequestros de navios com ajuda humanitária para as populações somalis tiveram impacto direto no seu modo de vida, privando-as de bens de primeira necessidade, pelo que afetaram a sua segurança (humana). Para combater aquela ameaça, a região assistiu à maior operação naval multilateral no pós-Guerra Fria, com forças navais de três proeminentes organizações internacionais, como a NATO, a União Europeia e o *Combined Maritime Forces*, a par de diversos Estados que empenharam meios de forma autónoma, em missões nacionais independentes, destacando-se a China, a Rússia, a Índia e o Japão. Pretende-se com este artigo analisar a influência do poder militar no mar na segurança marítima na região do Corno de África no corrente século. Os resultados mostram que a intervenção do poder militar no mar ocorrida a partir do final de 2008 foi decisiva no controlo do fenómeno da pirataria marítima.

Palavras-chave: Corno de África, poder militar no mar, segurança marítima, pirataria marítima.

ABSTRACT

Piracy in the Horn of Africa took on prominence in the early 21st century, when it endangered two international maritime trade routes: the Suez and the Cape. Freedom of navigation was severely affected and the lives of crew members were put at risk, contributing to maritime (in) security in the region. The hijacking of ships carrying humanitarian aid had a direct impact on

Como citar este artigo: Alexandre, A. G. (2021). O Poder Militar no Mar no Combate à Pirataria Somali. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 121-141. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

the lives of Somali populations, depriving them of basic goods and therefore affecting their (human) security. The region then witnessed the largest multilateral naval operation in the post-Cold War era, in which naval forces from three important international organizations (NATO, the European Union and the Combined Maritime Forces) joined efforts to counter this threat, alongside several States that engaged resources autonomously under independent national mandates, in particular China, Russia, India and Japan. This article analyses the influence of seapower on maritime security in the Horn of Africa region in the current century. The findings show that since late 2008, the use of seapower was decisive in controlling the phenomenon of maritime piracy.

Keywords: *Horn of Africa, seapower, maritime security, maritime piracy.*

1. Introdução

A região do Corno de África nos primeiros anos do corrente século ficou marcada por uma insustentável situação de insegurança generalizada, muito se tendo ficado a dever ao colapso do Estado somali, em 1991, com a queda do regime de Siad Barre. O declínio da indústria pesqueira da Somália que se seguiu potenciou as já difíceis condições económicas enfrentadas pelos cidadãos comuns. As comunidades piscatórias somalis sentiram-se totalmente desprotegidas devido à inexistência de estruturas de segurança o que levou ao esforço de algumas populações para recuperarem a soberania sobre as reservas de pescado, abordando navios de pesca estrangeiros e detendo e multando as suas tripulações. Foi a primeira fase da pirataria somali contemporânea, a que Lucas (2013) chamou de “pirataria de subsistência”, e que durou sensivelmente até 2005. A partir de 2007 assistiu-se a um recrudescimento progressivo do fenómeno da pirataria com origem na Somália que gerou riqueza considerável para as organizações piratas e que se tornou quase exponencial em 2009, ano em que, de acordo com o International Maritime Bureau (2010), mais de metade dos incidentes de pirataria em todo o mundo tinham origem na região do Corno de África.

A insegurança marítima provocada pela pirataria somali afetou significativamente a liberdade de navegação naqueles relevantes espaços marítimos, influenciou negativamente o comércio marítimo internacional e colocou em risco a vida de inúmeras pessoas com ligações ao mar. O instrumento militar foi o mecanismo preferencial utilizado pelos Estados e pelas organizações internacionais para controlar aquela ameaça, de forma a garantir a segurança da região.

Os conceitos estruturantes do presente estudo são, pois, a segurança marítima (colocada em causa pelo fenómeno da pirataria somali), o *seapower* (enquanto instrumento de poder preferencial no combate à ameaça) e as operações de segurança marítima (que foi o modelo de emprego do *seapower* na região). Procurar-se-á em seguida caracterizar, de forma necessariamente sucinta, cada um destes conceitos e ver que existem ligações estreitas entre todos eles.

Relativamente ao conceito de segurança marítima, Natalie Klein (2011) juntou-se aos que defendiam que os interesses relativos à segurança nos oceanos estavam tradicionalmente

ligados aos interesses militares dos diferentes Estados e que essa dimensão permanecia de modo muito vincado nas relações entre Estados e na tomada de decisão interna de cada um deles sobre as prioridades militares. No entanto, e pese embora a proteção da soberania e dos interesses nacionais permanecesse fundamental para a segurança marítima, havia, segundo a autora, uma aceitação cada vez maior de um interesse comum dos Estados quando procuravam responder a uma variedade de ameaças à segurança marítima, que entendia como “a proteção do território emerso e do mar territorial de um Estado, de infraestruturas marítimas, da economia, do meio ambiente e da sociedade, de certos atos prejudiciais que ocorriam no mar, ou a partir do mar” (Klein, 2011, p. 11).

Feldt, Roell e Thile (2013, p. 2) sublinharam, por sua vez, que o conceito de segurança marítima, para muitos “vasto e por vezes nebuloso”, havia assumido uma dimensão significativa, envolvendo inúmeras entidades de setores internacionais, público e privado, com o objetivo de “preservar a liberdade dos mares, facilitar e defender o comércio marítimo e manter uma boa governança no mar”.

Das definições supra releva a associação de segurança marítima às ameaças que ocorrem no domínio marítimo, à liberdade de navegação e à boa ordem no mar. É esse, portanto, o significado que se atribui ao conceito de segurança marítima no presente artigo.

Por outro lado, a matriz de segurança marítima idealizada por Christian Bueger (2015, p. 160) trouxe à colação, ela própria, quatro conceitos relevantes: *seapower*, *marine safety*¹, economia azul e resiliência humana. Cada um deles aponta para diferentes dimensões da segurança marítima. Os conceitos *seapower* e *marine safety* são centenários enquanto que os dois últimos são contemporâneos da dimensão marítima da segurança. Cunhada no final do século passado, a segurança marítima só ganhou verdadeira autonomia e relevância a partir do início do presente século com a intensificação do receio provocado pelo terrorismo marítimo e, sobretudo, com o recrudescimento da pirataria, em particular a somali (Bueger & Edmunds, 2017). De acordo ainda com Bueger (2015, p. 160), o discurso conservador sobre a “segurança no mar” assentava na ideia de que esta designação estava relacionada com “a guerra no mar, a importância da projeção de poder e o conceito de *seapower*”. Firmemente baseado na visão tradicionalista da segurança nacional entendida como a proteção da sobrevivência dos Estados, “o conceito *seapower* visava definir o papel das forças navais e elaborar estratégias para o seu uso”. No entanto, Bueger considerou que “o conceito *seapower* estava relacionado com a segurança marítima de várias formas”. Desde logo porque as forças navais eram um dos principais atores na segurança marítima. Depois porque as discussões sobre o conceito tratavam sobre até que ponto o *seapower* de um Estado devia atuar fora dos espaços próximos e nacionais e envolver-se em regiões distantes e mostrar a sua presença em águas internacionais. O conceito *seapower* tinha aqui uma aproximação clara ao conceito tradicional de poder naval.

Geoffrey Till (2009, p. 21), por sua vez, referindo-se às dificuldades em caracterizar o

¹ Este conceito aborda aspetos como a segurança de navios e de instalações marítimas, com o objetivo principal de proteger os profissionais que usam o mar. Fazem parte das suas funções a regulamentação da construção de navios, embarcações e instalações marítimas, o controlo regular dos procedimentos de segurança, bem como a formação dos profissionais do mar, em conformidade com os regulamentos em vigor (Bueger, 2015).

conceito *seapower*, apresentou uma outra perspetiva, dividindo-o em meios (*means*) e fins (*ends*). Nos meios incluiu as marinhas, as guardas costeiras, as indústrias de construção e reparação naval e, ainda, se e quando relevante, forças terrestres e aéreas. Incluiu, de igual modo, elementos não militares do uso do mar (como o transporte marítimo, a pesca, a construção e reparação de navios mercantes, entre outros). Os fins estavam relacionados com a capacidade de alguém influenciar o comportamento de outrém, pelo que faz no mar ou a partir do mar. É este conjunto de meios e fins que designou então como *seapower*.

Atenta a abundância de designações, e até significados, que o termo *seapower* encerra, e que antes foram mostrados de forma bastante resumida, considera-se neste artigo que se trata do “poder militar no mar”.

No que respeita ao terceiro conceito chave, as “*maritime security operations*” (MSO), importa sublinhar que emergiram no léxico militar naval recentemente, sendo que, a título de exemplo, a Royal Navy as define como “[Um conjunto de] ações realizadas por unidades militares em parceria com outros departamentos governamentais, agências e parceiros internacionais, no ambiente marítimo, para combater atividades ilegais e apoiar a liberdade dos mares, a fim de proteger os interesses nacionais [do Reino Unido] e internacionais” (Till, 2009, p. 286). As MSO pretendem, assim, assegurar a “boa ordem no mar” e são relevantes porque os oceanos enfrentam, *per se*, uma série de riscos e ameaças que “[podem] colocar em causa a sua contribuição para o desenvolvimento humano”. Till (2009, p. 286) considerou ainda que as marinhas, de um modo geral, estavam a envolver-se cada vez mais na manutenção dessa “boa ordem” e atribuiu a tais intervenções a designação de “*soft security*”, em oposição ao papel que tinham tradicionalmente assumido para “promover, manter ou contestar o poder político”, que designou por “*hard security*”, e que tais responsabilidades iriam mesmo expandir-se no futuro.

As MSO da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) são operações realizadas por forças navais da UE em coordenação com outros atores / instrumentos especializados da União, ou isoladamente, para combater ameaças e mitigar o risco de atividades ilegais no domínio marítimo (CEU, 2012).

Por outro lado, a estratégia marítima da NATO estabelece o papel que as forças da Aliança podem desempenhar no domínio marítimo, a fim de contribuírem para a defesa e segurança dos aliados, através da dissuasão e defesa coletiva, gestão de crises, segurança cooperativa e segurança marítima. A contribuição das operações e atividades da Aliança para a segurança marítima inclui a patrulha e vigilância de espaços marítimos, a partilha de informação, a realização de operações de interdição marítima, a garantia da liberdade de navegação e a proteção de infraestruturas críticas no domínio marítimo (NATO, 2011).

O presente estudo centra-se na segurança marítima dos espaços do Corno de África. Foca-se na ameaça corporizada pelo fenómeno da pirataria somali e está direcionado para o emprego do poder militar no mar em operações de segurança marítima, como relevante elemento de “*soft security*”.

Pretende-se com este estudo defender a tese de que o poder militar no mar, foi decisivo no controlo do fenómeno da pirataria somali contemporânea. O estudo incidirá sobre as

MSO conduzidas por três organizações internacionais de relevo na região do Corno de África, a NATO, a União Europeia (UE) e o *Combined Maritime Forces* (CMF), entre 2008, ano em que foram lançadas as primeiras operações militares, e 2016, ano em que terminou a operação *Ocean Shield* e se concluiu a participação da NATO.

Para além da presente introdução, o estudo será constituído por três capítulos e pelas conclusões. O primeiro capítulo abordará os aspetos relativos à intervenção da NATO. O segundo capítulo centra-se no papel desempenhado pela UE. O terceiro capítulo foca-se na ação do CMF, uma parceria naval multinacional liderada pelos EUA. As conclusões evidenciam que o envolvimento destas três organizações internacionais foi determinante para o controlo da pirataria na região do Corno de África.

2. A intervenção da NATO

As funções centrais da Aliança Atlântica identificadas no seu conceito estratégico de 2010 eram a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa. A estratégia marítima adotada em janeiro de 2011 veio identificar a segurança marítima como mais uma missão da NATO. É esta função em concreto, centrada nas operações conduzidas no Corno de África, que será abordada no presente capítulo.

De acordo com a estratégia supra, a manutenção da liberdade de navegação, a segurança de rotas marítimas, de infraestruturas críticas e do comércio de energia, a proteção dos recursos marinhos e a segurança ambiental, passaram a ser interesses comuns dos aliados. Os diferentes oceanos e mares assumiram-se como ambientes cada vez mais acessíveis para atividades criminosas e terroristas transnacionais, incluindo o transporte de armas de destruição em massa e materiais associados. A atividade criminosa no ambiente marítimo passou a albergar, de igual modo, a crescente variedade e taxa de ataques de pirataria, que inevitavelmente fizeram aumentar a preocupação com a segurança das tripulações dos navios e dos cidadãos com ligações ao mar, nas áreas de maior risco (NATO Parliamentary Assembly, 2012, p. 7).

A NATO empenhou os primeiros meios militares no Oceano Índico Ocidental ainda em 2008. A partir de 2009 e até final de 2014 optou por atribuir os seus dois *Standing NATO Maritime Group* (SNMG)², seguindo um modelo de rotação periódica (NATO, 2016).

A *Allied Provider* foi a primeira operação determinada pela NATO e surgiu como resposta a uma solicitação do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, ocorrida em 25 de setembro de 2008. A Aliança Atlântica disponibilizou de imediato meios para o combate à pirataria na região do Corno de África, em apoio às Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) 1814, 1816 e 1838, todas de 2008, em coordenação com outros atores internacionais, incluindo a UE. Para tal decidiu empenhar o SNMG2, que juntamente com o SNMG1 constituem os *Standing NATO Maritime Groups*, fazendo ambos os grupos parte das *Maritime Immediate Reaction Forces* da Aliança (NATO, 2016).

² Os SNMG são forças marítimas multinacionais compostas por navios de vários Estados aliados. A sua composição é variável e geralmente compreende entre seis e dez unidades de superfície. Estes navios e os seus meios aéreos orgânicos estão permanentemente à disposição da Aliança para a realização de diferentes tarefas, que vão desde a simples participação em exercícios até à intervenção efetiva em missões operacionais (NATO, 2016).

De entre as tarefas mais relevantes, destacaram-se a condução de escoltas a navios mercantes fretados pelo *World Food Programme* (WFP) e a realização de patrulhas ao largo da costa da Somália com o propósito de conter os atos de pirataria que se vinham a multiplicar naquela região. A operação teve início em 24 de outubro e terminou em 12 de dezembro de 2008. Nesse período, os meios do SNMG2 escoltaram oito navios fretados pelo WFP e garantiram, com a sua ação, a chegada em segurança à Somália de cerca de 30.000 toneladas de alimentos. Foram ainda responsáveis pela interrupção de diversos ataques de grupos de piratas a navios mercantes em trânsito pelos espaços marítimos da região e dissuadiram muitos mais que estavam em preparação (NATO, 2008).

Em 24 de março de 2009, a Aliança Atlântica retomou as operações de combate à pirataria no Corno de África. A nova operação foi designada *Allied Protector* (OAP) e consistiu na contribuição da NATO para os esforços da Comunidade Internacional para melhorar a segurança das rotas marítimas comerciais daquela região.

Esta nova missão seria coordenada com outros atores internacionais e tinha o propósito claro de ampliar o que havia sido alcançado durante a operação *Allied Provider*, em 2008. O SNMG1 assumiu a organização operacional *Task Force* (TF) 410 e adotou um perfil altamente visível, tendo-lhe sido atribuída a missão de conduzir operações marítimas na área definida pelo Golfo de Áden e bacia da Somália, incluindo as águas territoriais somalis, com o propósito de impedir e reprimir a pirataria e o assalto à mão armada naqueles relevantes espaços marítimos (NATO, 2009a). A Área de Operações (AOO) da OAP tinha cerca de um milhão de milhas quadradas. Da missão atribuída foram deduzidas as seguintes tarefas: condução de operações de patrulha e vigilância de rotina; realização de operações focadas numa determinada área e por um período limitado; escoltas a navios fretados pelo WFP e a navios considerados de risco severo (assim designados pelas suas características ou pela cargas transportadas); e recolha de informação operacional (NRP Corte-Real, 2009).

Entre 24 de março e 28 de junho, o SNMG1 escoltou 26 navios de risco elevado, muitos deles fretados pelo WFP. Esses navios alcançaram, todos eles, com sucesso, os seus portos de destino (NATO, 2009b). Foram realizadas, ainda, várias ações de interrupção de ataques de piratas a diversos navios mercantes, envolvendo, em concreto, meios navais (e respetivas aeronaves orgânicas) do SNMG1 pertencentes ao Canadá, aos EUA e a Portugal.

A 29 de junho de 2009, em pleno Mar Vermelho, deu-se a rendição do SNMG1 pelo SNMG2 na OAP. A bordo da fragata portuguesa Corte-Real, o contra-almirante José Pereira da Cunha, comandante do SNMG1, resumiu a missão: “A operação *Allied Protector* demonstra não só a determinação da NATO em combater as atividades de pirataria na região do Corno da África, mas também representa a contribuição das nações aliadas e a expressão comum da coesão da Aliança, vital para o sucesso dos nossos esforços para combater as ameaças de hoje.” (NATO, 2009c).

Seguiu-se a operação *Ocean Shield* (OOS). Em linha com as anteriores operações da Aliança Atlântica no Oceano Índico, a OOS focou-se, inicialmente, na condução de atividades contra pirataria no mar. Os navios que constituíam a nova organização operacional, TF 508, realizaram tarefas de recolha de informação operacional, de vigilância e reconhecimento para verificação da atividade nos espaços marítimos do Corno de África, desenvolveram

como de facilidades logísticas que dispunham em terra. Em suma, o papel da NATO era prevenir e parar a pirataria através de ações diretas contra os grupos de ataque, fornecendo escoltas navais e dissuasão, enquanto aumentava a cooperação com outras operações contra pirataria existentes na região, em particular as da UE e da parceria multinacional liderada pelos EUA, e com meios independentes de alguns Estados, com destaque para a China, Japão e Coreia do Sul, a fim de otimizar os esforços e enfrentar as tendências e táticas dos piratas em evolução (NATO, 2016).

A partir de janeiro de 2015, com a queda muito acentuada do número de eventos de pirataria, os navios da TF 508 contribuíram para os esforços de combate à pirataria através de uma “presença focada”, em linha com a decisão tomada na Cimeira de Gales de 2014. Os Chefes de Estado e de Governo acordaram em continuar a OOS até final de 2016 (NATO, 2015). Isso significou, na prática, que os meios navais foram destacados principalmente durante os períodos entre as monções (primavera ou outono), sendo que poderiam ser empenhados em outras ocasiões, mas apenas se tal viesse a revelar-se necessário. Durante os períodos sem unidades de superfície atribuídas, as aeronaves de patrulha marítima continuaram, no entanto, a realizar saídas regulares (NATO, 2016).

A capacitação marítima regional a que antes se fez referência foi um outro importante contributo não só para incrementar, no imediato, a segurança marítima na região, como, sobretudo, para transferir, a prazo, os esforços de combate à pirataria da Comunidade Internacional para a Somália e demais Estados do Corno de África. Dentro dos meios e capacidades disponíveis, e centrado nas áreas onde poderia proporcionar valor acrescentado, o esforço de capacitação da NATO visou auxiliar esses Estados a desenvolverem as suas próprias capacidades de combate às atividades de pirataria. Os programas de capacitação incluíam, por exemplo, ações de formação e treino da guarda costeira da Somália e da marinha da Tanzânia, planos de formação específica, participação em exercícios militares no mar com países regionais, envio de oficiais para escolas da Aliança para frequentarem cursos incluídos nos planos curriculares e aconselhamento sobre a reforma dos setores de segurança, com o propósito de aumentar a estabilidade regional através do fortalecimento da capacidade dos Estados para se defenderem contra ameaças externas (NATO, 2014).

Segundo o relatório de Raymond Knops, de novembro de 2012, apresentado na *NATO Parliamentary Assembly* (2012), a OOS ajudou a definir o papel da NATO no domínio marítimo, contribuindo para o pensamento acerca da nova estratégia marítima e para o debate que na altura existia dentro da Organização sobre o papel que a Aliança Atlântica devia desempenhar na aplicação da Lei nos espaços marítimos, em oposição à defesa e gestão de crises no mar.

No Quadro 1 apresenta-se um resumo com as ações mais relevantes ocorridas entre os anos de 2008 e 2014, envolvendo o poder militar no mar da Aliança Atlântica.

Quadro 1 – Ações ocorridas no período 2008 - 2014

LOCALIZAÇÃO	ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BACIA DA SOMÁLIA	SEQUESTROS	8	26	26	4	2	0	0
	ATAQUES	11	58	68	52	5	5	0
	DISRUPÇÕES	N/A	15	88	52	16	6	0
GOLFO DE ÁDEN	SEQUESTROS	33	18	12	1	0	0	0
	ATAQUES	42	67	33	29	7	1	0
	DISRUPÇÕES	N/A	47	56	21	7	2	0
MAR ARÁBICO	SEQUESTROS	N/A	1	7	19	5	0	0
	ATAQUES	N/A	5	31	48	10	0	1
	DISRUPÇÕES	N/A	N/A	3	23	14	0	0
TOTAL	SEQUESTROS	41	45	45	24	7	0	0
	ATAQUES	53	130	132	129	22	6	1
	DISRUPÇÕES	N/A	62	147	96	37	8	0

Fonte: Adaptado de NATO (2014).

Os sequestros significam que os piratas assumiram o controle dos navios que atacaram previamente. Já o número de ataques estão associados a ocorrências com grupos de piratas, mas que não resultaram em sequestro, fruto das medidas defensivas implementadas pelos navios mercantes. As disrupções estão associadas à intervenção direta de forças militares que impediram que os navios atacados tivessem sido tomados e sequestrados por grupos de ataque piratas.

No relatório anual de 2014, o Secretário-geral da Aliança referiu que os esforços internacionais para combater a pirataria na região do Corno de África tinham tido um sucesso contínuo. Nesse ano o número de incidentes de pirataria ao largo da Somália tinha atingido o nível mais baixo dos últimos anos, com apenas cinco incidentes, e nenhum navio tinha sido sequestrado desde maio de 2012. O número de navios detidos pelos piratas e o número de reféns em cativeiro baixaram significativamente em 2012 e mais ainda em 2013. Em 2015 não houve um único incidente relacionado com a pirataria somali que tenha sido reportado e em 2016 houve apenas dois, sem qualquer consequência prática (NATO, 2015).

A operação *Ocean Shield*, da NATO, em estreita cooperação com as forças marítimas combinadas lideradas pelos EUA, a força naval da UE e os meios de Estados independentes contribuintes para esses esforços, tinham, segundo Jens Stoltenberg, reduzido de forma eficaz a atividade de pirataria na região. Referiu, ainda, Stoltenberg, que tal redução muito significativa nos incidentes de pirataria era importante para a economia global e para a segurança regional. No entanto, e embora os sucessos fossem naquela data já muito evidentes, a pirataria na Somália ainda não tinha sido totalmente erradicada, pelo que uma presença naval internacional contínua ao largo da costa da Somália seria necessária para dar tempo e espaço a que os esforços de longo prazo que abordassem as raízes profundas da pirataria produzissem os resultados esperados.

Em síntese, embora o foco dos esforços da NATO na região do Corno de África se centrasse nas operações contra pirataria, no mar, onde alcançou resultados notáveis, a

Aliança também estabeleceu contactos com atores regionais para o desenvolvimento de capacidades que melhor permitissem abordar as causas profundas da pirataria, em terra. Ainda que não tenha sido o ator principal neste domínio, os programas de capacitação da Aliança incluíram o treino, cursos de formação, participação em exercícios militares e aconselhamento sobre a reforma do setor de segurança somali, o que contribuiu para a construção de um ambiente marítimo mais seguro na região (NATO, 2015).

3. O papel da União Europeia

Pretende-se neste capítulo analisar de forma sucinta as razões que estiveram na base da participação da UE nas operações de combate à pirataria somali e a decisão subsequente de empenhar, pela primeira vez, o seu poder militar no mar numa operação no âmbito da PCSD. O capítulo termina com a apresentação de alguns resultados relevantes alcançados.

Assim, importa começar por referir que o Conselho da UE decidiu, em 14 de novembro de 2011, a criação do quadro estratégico para o Corno de África, mostrando desse modo estar fortemente empenhado naquela região, tendo previsto um envolvimento centrado em cinco áreas principais: a parceria para o desenvolvimento, o diálogo político, a resposta às crises, a gestão de crises e as relações comerciais. A gestão de crises, em concreto, seria conduzida por meio da PCSD e pelo Instrumento de Estabilidade (IfS) para, por exemplo, negociações, esforços de mediação, fortalecimento do Estado de Direito, apoio direto a referendos e à capacidade de resposta. Este foi o caso da Somália, em que além de apoio humanitário a UE disponibilizou financiamento para as Instituições Federais de Transição, através de atividades de cooperação no sector de governação gerido pela ONU e a sociedade civil, para a missão da União Africana (UA) (AMISOM), através do Fundo de Apoio à Paz em África, e para as duas ações militares – a operação naval ATALANTA, que se destinava a contribuir para a contenção da pirataria no Oceano Índico Ocidental, e a missão de formação da UE (EUTM Somália) no Uganda, que de destinava a apoiar a formação das Forças de Segurança Nacional da Somália, em parceria com o Uganda e os EUA –. Para complementar e apoiar as operações de combate ao fenómeno da pirataria, a UE acordou a transferência dos prevaricadores detidos pelos meios navais envolvidos na operação Atalanta para países terceiros (Quênia, Seychelles e Maurícias), fornecendo apoio, através do seu IfS, a serviços penais, judiciais, policiais e prisionais naqueles três países (The Council of The European Union, 2011, pp. 5-7)

Na mesma reunião do Conselho foi proposta, pelo Alto Representante, a nomeação de um Representante Especial da UE para o Corno de África, com o foco inicial na Somália, com o intuito de se centrar na dimensão regional do conflito e na pirataria, aguardando o desenvolvimento de planos de ação para apoiar a implementação do Quadro Estratégico. O Conselho elencou as razões para “o compromisso de longo prazo da UE com o Corno de África” referindo que estava “enraizado na importância geoestratégica da região”, no desejo da União de “apoiar o bem-estar das populações do Corno de África” e de ajudar no processo da sua “retirada da pobreza extrema para um crescimento económico autossustentável”. Considerou, ainda, o Conselho, que “a instabilidade na região representava um desafio crescente não apenas para a segurança dos seus povos, mas também para o resto do mundo”

(The Council of The European Union, 2011, p. 1).

Robert Paige num ensaio em que examina a *comprehensive approach* apresentada pela UE como solução para a pirataria somali, referiu que “restabelecer a paz e a segurança na região [do Corno de África]” foi a razão principal para a intervenção da UE para combater aquele fenómeno. A “proteção do comércio global e a dimensão da segurança humana” do problema foram duas outras razões de relevo apontadas por Paige para a União se envolver na questão somali. Enfatizou, por fim, que o “desejo da UE de provar o seu valor como ator de segurança global” podia também estar na origem do seu envolvimento na luta contra a pirataria (Paige, 2013, p. 12).

Damien Helly, num artigo publicado pelo *European Union Institute for Security Studies*, em 2009, referiu que os piratas ao atacarem navios fretados pelo WFP representavam, de facto, uma ameaça direta às próprias populações somalis dependentes daquela ajuda. Um imperativo moral e humanitário de auxiliar as pessoas necessitadas dessa ajuda para sobreviverem apoderou-se de diversos Estados³, em particular europeus, que atribuíram elevada prioridade à segurança humana dessas populações⁴, o que levou ao empenhamento de meios militares, ainda em 2007, para fornecimento de escoltas aos comboios do WFP. Entre esses países constavam a França, a Dinamarca, a Holanda e o Canadá. Por outro lado, existiam relevantes interesses económicos e comerciais que corriam o risco de serem postos em causa. Nos primeiros anos do presente século, mais de 15 por cento do comércio marítimo global passava pelo Canal do Suez e pelo Golfo de Áden. As exportações da Europa e as importações de energia dependiam do trânsito seguro por aqueles espaços. O frete marítimo nesta área era, portanto, uma questão de segurança altamente sensível não apenas para a UE e a Europa, *lato sensu*, mas para todos os principais mercados, incluindo os EUA, a China e a Índia (Helly, 2009, pp. 393-394).

Finalmente, em tempo de crise financeira e de flutuação dos preços do petróleo, a insegurança na região podia ter um custo económico demasiado elevado. Os prémios de seguros de risco de guerra atingiram um pico repentinamente e as rotas alternativas através do Cabo da Boa Esperança implicavam custos extras excessivos (por exemplo, mais gastos com combustível, devido a distâncias de transporte mais longas) ou perdas para as economias dos países ribeirinhos (em particular o Egito, cujas receitas provenientes do Canal do Suez cairiam significativamente). Por outro lado, para países como a Espanha, a França e a Itália, onde a indústria da pesca (inclusive no Oceano Índico) desempenhava um papel económico importante, a pirataria tornou-se verdadeiramente uma ameaça aos interesses económicos nacionais (Helly, 2009, p. 394).

Importa agora centrar a análise, de forma resumida, na *European Union Naval Force* (EU NAVFOR) Atalanta, que assumiu a organização operacional TF 465, desde a origem da

³ Jean-Maurice Ripert, Representante Permanente da França na ONU, referiu, em 2008, que a pirataria estava a matar, já que todos os dias mais de 3 milhões de somalis dependiam da ajuda alimentar de emergência disponibilizada pelo WFP e que 95% desse apoio chegava por mar (Ripert, 2008).

⁴ O conceito de “segurança humana” está contemplado na Estratégia de Segurança Europeia (ESS) de 2003, e, em termos gerais, apresenta a ideia de que “a segurança do indivíduo é crucial para a segurança e a estabilidade do Estado como um todo” (Paige, 2013, pp. 11-12). A suposição básica é que um indivíduo tem muito menos probabilidade de cometer um crime ou violência quando se sente seguro e protegido no seu ambiente (Kaldor et al., 2007).

operação até 2016. Em apoio das Resoluções do CSNU 1814, 1816 e 1838, todas de 2008, o Conselho da União Europeia aprovou, em 10 de novembro de 2008, através da ação comum 851, a constituição de uma operação militar, consistente com o permitido pelo art.º 100º e seguintes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), denominada “Atalanta”, tendo em vista contribuir para: a proteção de navios mercantes fretados pelo WFP que transportavam ajuda alimentar para as populações deslocadas da Somália, nos termos do mandato definido na Resolução 1814; a proteção dos navios mercantes e embarcações mais vulneráveis que navegassem nas águas ao largo da Somália, dissuadindo, prevenindo e reprimindo atos de pirataria e assalto armado no mar naqueles espaços marítimos, nos termos da Resolução 1816 (The Council of The European Union, 2008). Estava oficialmente lançada a primeira operação naval da PCSD.

Nas condições fixadas pelo direito internacional aplicável, designadamente na CNUDM, e pelas Resoluções 1814, 1816 e 1836, de 2008, do CSNU, e no limite das capacidades disponíveis, o mandato desta operação previa: a disponibilização de proteção aos navios fretados pelo WFP, incluindo a presença de equipas armadas a bordo durante as navegações pelas águas territoriais da Somália; a proteção de navios mercantes em trânsito por áreas nas quais existissem meios militares empenhados em tarefas de vigilância marítima, em função de uma avaliação casuística; a vigilância das zonas ao largo da costa da Somália, incluindo as suas águas territoriais, que constituíam risco acrescido para as atividades marítimas, em particular para o tráfego marítimo; a tomada de medidas necessárias, incluindo o recurso à força, para dissuadir, prevenir e intervir para pôr termo a atos de pirataria ou de assalto armado no mar que pudessem vir (ou estivessem) a ser cometidos nas zonas sob a sua vigilância; a detenção e posterior transferência de pessoas que tivessem cometido, ou que fossem suspeitas de ter cometido, atos de pirataria ou de assalto armado no mar, tendo em vista a eventual instauração de processos judiciais pelos Estados competentes, e apresar embarcações piratas ou de assaltantes armados no mar, ou ainda navios capturados na sequência de atos de pirataria ou de assalto armado no mar, que se encontrassem sob controlo de piratas ou de assaltantes armados; e o estabelecimento de uma ligação com as demais organizações, entidades e Estados que tivessem meios militares empenhados na região (The Council of The European Union, 2008).

A AOO tinha 1,4 milhões de milhas quadradas e era composta por várias zonas: o sul do Mar Vermelho, o Golfo de Áden, a bacia da Somália até à distância de 500 milhas de costa e a área em redor das Ilhas Seychelles. O cumprimento do mandato implicava não apenas a coleta de informações operacionais e a monitorização da AOO, mas incluía, de igual modo, medidas para assegurar o comércio marítimo nessas áreas. A dimensão de aplicação da lei, que consistia na detenção e transferência de suspeitos de atos de pirataria, ultrapassava a ação exclusivamente militar e exigia que os Estados contribuíssem com peritos judiciais. As regras de empenhamento permitiam a abordagem a navios suspeitos de envolvimento em ações de pirataria e o uso da força contra os piratas quando necessário (Helly, 2009, p. 395).

A operação Atalanta deveria terminar 12 meses após a declaração da capacidade operacional inicial. No entanto, o prazo inicial da operação foi renovado consecutivamente, estendendo-se muito para além de dezembro de 2016, que delimita temporalmente o objeto

de estudo definido.

A operação sofreu apenas duas alterações significativas entre 2008 e 2014. A primeira, em 2009, através da Decisão do Conselho 2009/907/CFSP, de 8 de dezembro, com a inclusão da monitorização da atividade de pesca na costa da Somália, que durou até 2014 (The Council of The European Union, 2009). A segunda ocorreu em 2014, através da Decisão do Conselho 2014/827/CFSP, de 21 de novembro, que sancionou uma contribuição da operação Atalanta para missões secundárias, dentro dos meios e capacidades existentes e mediante pedido, inseridas na *comprehensive approach* da UE em relação à Somália e para as atividades pertinentes da Comunidade Internacional que abordavam as causas profundas da pirataria e da origem das respetivas redes (The Council of The European Union, 2014). Foi ainda esta Decisão que prorrogou a operação até 12 de dezembro de 2016.

O Quadro 2 apresenta informação diversa, compilada entre janeiro de 2009 e dezembro de 2016, que reflete o resultado da intervenção dos meios militares da UE na escolta de navios mercantes fretados pelo WFP e pela AMISOM, e o número de piratas detidos e transferidos para as autoridades competentes, para posterior acusação (EU NAVFOR Somalia, 2020).

Quadro 2 – N.º de navios escoltados, bens alimentares fornecidos e piratas transferidos no período 2009 – 2016

Resultados operacionais alcançados entre 2009 e 2016			
Navios do WFP escoltados	485		
Navios AMISON escoltados	140		
Bens alimentares fornecidos pelo WFP (em toneladas)	1.890.612		
Piratas transferidos para as autoridades competentes tendo em vista a sua acusação	Total	Detidos	Condenados
	171	0	150

Fonte: Adaptado de EU NAVFOR Somália (2020).

Mas houve, também, uma dimensão intangível dos resultados da operação contra pirataria obtidos. Foi o caso concreto de ter passado a existir uma maior consciência na Europa acerca da necessidade de incrementar o seu contributo para a estabilização, a longo prazo, da Somália. A UE já se tinha envolvido naquele país através do seu apoio ao processo de Djibouti e demais esforços diplomáticos, designadamente, no apoio à AMISOM e na implementação de programas da Comissão em matéria de ajuda humanitária, apoio à sociedade civil e formação policial. O agravamento substancial da crise na primavera e verão de 2009, porém, não facilitou uma maior intervenção internacional para apoiar a estabilidade no país. Todavia, através do seu instrumento de estabilidade, a Comissão Europeia apoiou os sistemas judiciais do Quênia e das Seychelles, o que permitiu a obtenção de acordos com esses dois Estados para a transferência de presumíveis piratas para aí serem julgados (Helly, 2009, p. 398).

Finalmente, a operação Atalanta, por ter sido a primeira operação naval da União, abriu novos caminhos em muitos aspetos. Permitiu, por exemplo, desenvolver ligações com a NATO. Por outro lado, o aumento repentino da presença de diversas forças e meios navais nos espaços marítimos do Corno de África mostrou o aparecimento de novos jogos de poder

marítimo. E nesse sentido a Atalanta provou ser uma ferramenta essencial para a UE dialogar com atores marítimos globais e regionais como a China, a Índia, o Japão e a Rússia, além dos laços que estabeleceu com a coligação liderada pelos EUA. Graças à sua *comprehensive approach* que envolvia os instrumentos comunitários de apoio aos sistemas judiciários da região, a UE assegurou ainda que os suspeitos de pirataria eram julgados de acordo com as normas internacionais em vigor (Helly, 2009, pp. 399-402).

4. A ação da parceria multinacional liderada pelos EUA

O *Combined Maritime Forces* (CMF) foi a terceira organização multilateral que participou ativamente nas operações de combate à pirataria contemporânea na região do Corno de África, a par da NATO e da UE. O presente capítulo pretende centrar-se na intervenção desta organização, designadamente, no papel que desempenhou não apenas de disponibilização de meios navais para a realização das tarefas atribuídas, mas também nas relevantes atividades de coordenação e decisão de emprego desses meios no mar em cada momento.

A origem desta parceria remete para o que se seguiu aos eventos ocorridos nos EUA a 11 de setembro de 2001 e surgiu em resposta à Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1373 (2001), de 28 de setembro. Esta resolução veio reafirmar a condenação inequívoca dos ataques terroristas ocorridos naquela data em Nova York, Washington, D.C. e Pensilvânia, e expressou a determinação do Conselho em prevenir atos futuros. Entre muitas outras medidas, exortou os Estados a tomarem as ações necessárias para prevenir a prática de atos terroristas (UNSC, 2001).

Sendo originalmente constituído por meios de 12 Estados que partilhavam ideias semelhantes, o CMF compreendia, apenas escassos anos mais tarde, 33 nações de todo o mundo com apoio ativo do Conselho de Cooperação do Golfo, que reúne seis Estados do Golfo Pérsico – Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrain e Kuwait – e o envolvimento crescente de Estados do Sudeste asiático (CMF, 2018). Foi, em linha com o anteriormente referido, expressamente criado para ajudar a conter a ameaça do terrorismo internacional, mas a sua missão foi posteriormente expandida para incluir as operações de combate à pirataria no Oceano Índico Ocidental.

As principais áreas de foco do CMF são o combate ao narcotráfico, o combate ao contrabando, a supressão da pirataria, o incentivo à cooperação regional e o envolvimento com parceiros diversos para fortalecimento de capacidades relevantes a fim de melhorar a segurança e estabilidade geral e promover um ambiente marítimo seguro. Quando solicitados, os meios militares do CMF podem responder a crises ambientais e humanitárias, e estão divididos em três forças tarefa combinadas: a *Combined Task Force* (CTF) 150 (vacionada para operações de segurança marítima fora do Golfo Pérsico); a CTF 151 (vacionada para operações contra pirataria no Oceano Índico); e a CTF 152 (vacionada para operações de segurança marítima dentro do Golfo Pérsico) (CMF, 2020).

A missão do CMF foca-se na promoção e proteção da liberdade de navegação para todos os que usam o mar de forma legítima, combatendo, para tal, o terrorismo, a pirataria, o narcotráfico, os diferentes tipos de contrabando e quaisquer outras ameaças emergentes no ambiente marítimo, através das seguintes ações: apoio do regular fluxo de comércio

marítimo legítimo na região; negação do uso do alto mar por grupos terroristas e atores não-estatais ilícitos; e empenhamento estratégico com parceiros regionais e outros intervenientes relevantes na região (CMF, 2018).

A CTF 151 foi a última a ser edificada. Ocorreu em 2009 e teve como foco o combate à pirataria e assaltos armados no meio marítimo. Através do envolvimento de vários parceiros, visava construir uma capacidade relevante para garantir a liberdade de navegação e proteger o comércio marítimo global naqueles espaços marítimos. Em conjunto com as forças da NATO e da UE, bem como de nações que atuavam de forma independente, como a China, a Índia, o Japão, a Coreia do Sul ou a Rússia, entre outras, os meios da CTF 151 ajudaram a patrulhar a bacia da Somália e o Maritime Security Transit Corridor (MSTC), que incluía o *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC), no Golfo de Áden, e se estendia, através do Estreito de Bab el-Mandeb, até ao Sul do Mar Vermelho. Embora a presença de meios da CTF 151 se assumisse como relevante elemento de dissuasão, promovia, de igual modo, medidas cautelares a serem implementadas pela navegação mercante, tendentes a reduzir a vulnerabilidade a ataques de embarcações piratas. Tais medidas eram detalhadas num manual, denominado *Best Management Practices*, e foram elaboradas em conjunto por um consórcio constituído pela indústria marítima e por organizações militares envolvidas nas operações de combate à pirataria (CMF, 2018).

Importa reter, porém, os antecedentes que levaram à constituição de uma força específica para lidar com a pirataria quando já existia uma outra, a CTF 150, dedicada à realização de MSO nos mesmos espaços. Os esforços da parceria multinacional incluíam, à data da resolução 1816 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os meios da CTF 150 que patrulhavam a região do Corno de África com navios e aeronaves. No entanto, a constituição da CTF 150, estabelecida no início da operação *Enduring Freedom*, destinava-se à realização de MSO no Golfo de Áden, no Golfo de Omã, no Mar Árábico, no Mar Vermelho e no Oceano Índico. As operações incluíam a dissuasão de atividades ilícitas, como o contrabando de drogas e o tráfico de armas. Nesse sentido, e apesar de serem ambas MSO, o estabelecimento da CTF 151 permitiu que os meios da CTF 150 se mantivessem focados naquelas atividades e que os meios desta nova força se concentrassem exclusivamente nas tarefas contra pirataria (Global Security, 2009).

Houve, todavia, uma outra razão de relevo para a criação de uma força dedicada exclusivamente ao combate à pirataria, no âmbito do CMF. Referiu a esse propósito o vice-almirante Bill Gortney, à data comandante do CMF, que “algumas marinhas da nossa coligação não tinham autoridade para conduzir missões contra pirataria”, pelo que “a criação da CTF 151 permitiria que essas nações continuassem a operar sob os auspícios da CTF 150, e que outras nações se juntassem à CTF 151 para contribuírem para o objetivo de dissuadir, interromper e levar à justiça os criminosos envolvidos em eventos de pirataria.” (Global Security, 2009).

Gortney destacou, de igual modo, que a redução dos eventos de pirataria na região teria de ser necessariamente assumida como um objetivo pela navegação mercante, através da adoção de adequadas medidas proactivas, uma vez que os esforços da coligação e das marinhas internacionais não resolveriam, por si só, o problema da pirataria. Nessas

circunstâncias, sublinhou que “as medidas mais eficazes para derrotar a pirataria são de natureza não cinética e defensiva” e que “os navios mercantes têm feito um grande trabalho na utilização massiva destes métodos para derrotar as tentativas dos piratas”. Concluiu Gortney, referindo que este era um grande primeiro passo, mas a pirataria continuava a ser um problema que começava em terra, era um questão internacional e que exigia, por conseguinte, uma solução internacional. Nesse sentido, acreditava que “o estabelecimento da CTF 151 era um passo significativo na direção certa.” (Global Security, 2009).

Entre outras iniciativas, o CMF criou o MSTC, antes referido, no prolongamento do Golfo de Áden para o Mar Vermelho, em agosto de 2008, devido à ocorrência cada vez mais significativa de ataques contra navios mercantes nas aproximações Norte ao Estreito de Babel-Mandeb. O propósito da criação do MSTC era fornecer uma rota de tráfego comercial recomendada ao longo da qual os navios militares que aí operavam podiam concentrar os seus esforços de presença naval e vigilância marítima. Independentemente da recomendação para que a navegação mercante usasse o MSTC para beneficiar da presença desses meios miliares, transitar por aquelas águas requeria um planeamento meticuloso e o uso de todas as informações disponíveis. O CMF alertava frequentemente a navegação mercante de que a ameaça era não só permanente como estava em constante mudança, pelo que os riscos podiam não ser os mesmos em todos os trânsitos. Exortava, por isso, os comandantes e os oficiais de segurança dos navios mercantes e os oficiais de segurança das empresas de navegação a realizarem avaliações de risco detalhadas para cada viagem que incluísse o trânsito por aqueles espaços marítimos e para cada atividade dentro da região (CMF, 2021).

Centrando agora a análise no campo da coordenação de meios, importa destacar os encontros que frequentemente ocorriam, no mar, entre os estados-maiores dos diferentes comandantes das forças navais empenhadas nas operações contra pirataria. Um dos aspetos mais importantes destas reuniões era a partilha de informação operacional e a manutenção de canais de comunicação, essenciais no combate à pirataria. Por outro lado, era reconhecida a importância dos comandantes dessas forças trabalharem com os líderes regionais em terra, porque, em última análise, era aí que os atos de pirataria começavam e terminavam. Os comandantes das forças tarefa concordavam que a solução final se situava ao nível dos Estados costeiros pelo que prosseguiram o envolvimento com esses líderes de forma a garantir que as condições que promoviam o aparecimento dos piratas, em terra, eram eliminadas da região (CMF, 2013).

A coordenação de meios militares no mar fazia-se através da utilização do sistema CENTRIX, *web-based*, que permitia direcionar para uma determinada posição onde estava em curso um evento de pirataria o meio naval mais próximo. Essa coordenação era realizada pelos estados-maiores dos três comandantes das forças tarefa, daí relevando as reuniões que amiúde aconteciam no mar, uma vez que permitiam um melhor conhecimento entre os militares que depois teriam a responsabilidade de acionar os meios necessários para intervirem sempre que ocorressem incidentes.

No nível operacional, importa referir a participação do CMF no *Shared Awareness and De-confliction* (SHADE), um mecanismo de coordenação tática das operações, na coordenação das atividades navais na região. As reuniões aconteciam uma vez por mês, no Bahrain, no

United States Naval Forces Central Command (NAVCENT), sob a copresidência rotativa da EU NAVFOR, NATO e CMF. A par dos representantes das três forças multilaterais, participavam representantes dos demais Estados que tinham meios militares destacados na região, de organizações com ligações ao transporte e comércio marítimo internacional, de agências de segurança e autoridades policiais. Para além da discussão acerca da melhoria da cooperação e coordenação das forças navais que operavam na região, as reuniões do SHADE procuravam identificar novas iniciativas e programas para interromper e, em última instância, prevenir futuros ataques de piratas. Os participantes ouviam atualizações sobre as operações de combate à pirataria de cada uma das forças navais representadas e ficavam ainda a conhecer os relatórios de avaliação da campanha feitos por analistas das diferentes missões (CMF, 2011).

Além das reuniões do SHADE, existiam encontros bissemanais mais restritos, apenas entre militares da EU NAVFOR, da NATO e do CMF. Uma rede de oficiais de ligação da UE (estacionados em Mombaça, nas Seychelles e no Bahrain), da NATO (que permaneciam no Djibouti e no Bahrain) e do CMF (também no Bahrain), facilitava a coordenação diária dos meios aeronavais nos diferentes espaços marítimos. A cooperação ao nível operacional-tático incluía ainda uma divisão de tarefas. A UE administrava um centro de logística no Djibouti (*Atalanta Support Area*) que apoiava a componente de reconhecimento marítimo, a NATO coordenava os movimentos das aeronaves e analisava os dados recolhidos e o CMF facilitava o acesso à frota de petroleiros dos EUA existentes no Oceano Índico, fundamental para garantir a sustentação dos meios navais no mar e que a seguir será abordada em detalhe (Ehrhart & Petretto, 2012).

A CTF 151 operava sob comando operacional do NAVCENT, sendo que o comando tático dos meios na AOO era, por vezes, assumido por nações parceiras (Ehrhart & Petretto, 2012). Este comando tático era exercido por períodos que variavam entre os três e os seis meses (CMF, 2011).

Pela importância que assumiu na sustentação dos meios navais no mar, importa evidenciar então a atividade de uma outra força tarefa pertencente ao Comando Logístico do *US Naval Forces*, também sediado no Bahrain, a TF 53, que apoiava, em termos de reabastecimento de combustível, não apenas os meios navais da CTF 150 e CTF 151, mas também da EU NAVFOR, da própria NATO e até mesmo outros meios militares empenhados de forma independente em escoltas de navios mercantes fretados pelo WFP. A TF 53 tinha diversos reabastecedores de esquadra atribuídos e assumiu enorme preponderância para a sustentação dos meios navais no mar, sobretudo quando não existiam reabastecedores nas diferentes TF na AOO, uma vez que o reabastecimento no mar, em particular de combustível, garantia elevadas taxas de navegação, podendo os meios navais, por conseguinte, permanecerem mais dias em missão no mar.

Para evitar trânsitos longos que retirassem os meios navais das áreas de patrulha atribuídas, a TF 53 adotou um esquema de manobra que permitia que os seus reabastecedores percorressem os diferentes espaços marítimos do Oceano Índico Ocidental, incluindo o Golfo de Áden e a totalidade do Mar Vermelho, a intervalos regulares, procedendo ao reabastecimento dos navios que se encontravam em patrulha, à medida que cumpriam os

para a sua sobrevivência.

O emprego do poder militar no mar como relevante elemento de “*soft security*” foi o mecanismo preferencial utilizado pela Comunidade Internacional para controlar aquela ameaça, de forma a garantir a segurança marítima da região. As operações contra pirataria conduzidas nos espaços marítimos do Corno de África agruparam meios militares de pelo menos 55 Estados, integrados em forças navais multinacionais ou atuando de forma independente em cumprimento de mandatos nacionais, o que constituiu o maior empenhamento naval multilateral desde o final da Guerra Fria.

Em concreto, os meios aeronavais das três organizações internacionais objeto do presente estudo destacados na região do Oceano Índico Ocidental, através do empenhamento em diferentes MSO, foram diretamente responsáveis pela destruição de variadíssimas embarcações utilizadas pelos grupos de ataque piratas e de diversas facilidades logísticas que dispunham em terra, pela disrupção de um grande número ataques contra navios mercantes, embarcações de transporte de carga locais, de pesca e de recreio, em trânsito nos espaços marítimos do Corno de África, e pela detenção de um elevado número de piratas. A escolta, sem incidentes, de inúmeros navios do WFP garantiu a chegada em segurança da alimentação de emergência a cerca de 3,5 milhões de somalis dela necessitados. A participação de representantes de todas as forças navais no mecanismo de coordenação SHADE assumiu enorme preponderância já que permitiu a partilha de informação operacional relevante para o sucesso das diferentes operações e a coordenação adequada dos meios aeronavais existentes para fazer face aos constrangimentos identificados, sobretudo os que estavam relacionados com a enorme extensão da área de operações, permitindo, com isso, melhorar a respetiva capacidade de resposta.

Da análise efetuada ao longo dos capítulos anteriores, emergem as razões que fundamentam a nossa posição de que as ações concretas desenvolvidas pelas forças navais das organizações internacionais em causa para neutralizar o apoio dos grupos de piratas, impedir ataques em preparação ou proceder à sua disrupção, caso já tivessem sido lançados, ajudaram a aumentar de forma muito concreta a segurança marítima na região do Corno de África. E os resultados globais provam-no inequivocamente: em 2012 caiu a pique o número de eventos de pirataria, o número de navios sequestrados e o número de reféns em cativeiro; em 2013 esses números desceram mais ainda; e a partir de 2014 os eventos foram praticamente residuais. Em 2015 não houve um único incidente relacionado com a pirataria somali que tenha sido reportado e em 2016, ano que limita temporalmente este estudo, houve apenas dois, sem qualquer consequência prática.

Todavia, há uma segunda vertente do combate ao fenómeno da pirataria somali, e que diz respeito à irradicação das suas causas profundas, que por delimitação do objeto de estudo não foi abordada. Tem um horizonte temporal necessariamente bem mais dilatado e alguns dos programas iniciados ainda não foram sequer concluídos na presente data. Todavia, considerando que lidar de forma abrangente com a ameaça de pirataria exige o fortalecimento das capacidades de segurança regionais, o incremento da obtenção de informação operacional e partilha subsequente, a aplicação da Lei mais efetiva e o desenvolvimento da coordenação multilateral, tanto no mar como em terra, importa colmatar

esta limitação pelo que se sugere que, em estudo posterior, sejam analisados os diferentes programas de capacitação das estruturas e forças de segurança dos Estados do Corno de África implementados pela Comunidade Internacional, em particular na Somália.

Referências bibliográficas

- Bueger, C. (2015). What is maritime security? *Marine Policy*, 53, 159-164.
- Bueger, C., & Edmunds, T. (2017). International Affairs 93: 6. *Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies*, 1293-1311.
- CEU. (2012). *EU Maritime Security Operations (MSO) Concept*. Retirado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8592-2012-INIT/EN/PDF>
- CMF. (2011). *CMF host 22ND SHADE meeting*. Retirado de <https://combinedmaritimeforces.com/2011/12/23/cmf-host-22nd-shade-meeting/>
- CMF. (2013). *Counter Piracy Task Force Commanders meet at sea*. Retirado de <https://combinedmaritimeforces.com/2013/07/04/counter-piracy-task-force-commanders-meet-at-sea/>
- CMF.(2018). *Combined Maritime Forces-Overview*. Retirado de https://combinedmaritimeforces.com/wp-content/uploads/2018/08/20180806-cmf-overview-trifold_update_final.pdf
- CMF. (2020). *Combined Maritime Forces (CMF)*. Retirado de <https://combinedmaritimeforces.com/>
- CMF. (2021). *Maritime Security Transit Corridor*. Retirado de <https://combinedmaritimeforces.com/maritime-security-transit-corridor-mstc/>
- CTF 53. (2009). Apresentação oral do CTF 53 ao oficial de ligação português sobre capacidades logísticas, 20 de abril de 2009. Bahrein.
- Ehrhart, H.-G., & Petretto, K. (2012). *The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach*. Retirado de http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/Ehrhart_Petretto_EUandSomalia_2012_fin.pdf
- EU NAVFOR Somalia. (2020). *KEY FACTS AND FIGURES*. Retirado de <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>
- Feldt, L., Roell, P., & Thiele, R. (abril de 2013). Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, pp. 1-25.
- Global Security. (2009). *New Counter-Piracy Task Force Established*. Retirado de <https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2009/01/mil-090108-nns02.htm>
- Helly, D. (2009). EU NAVFOR Somalia. *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, 391-402.
- ICC IMB. (2010). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2009*. London: ICC International Maritime Bureau.
- Klein, N. (2011). *Maritime Security and The Law of The Sea*. New York: Oxford University Press
- Lucas, E. R. (2013). Somalia's "Pirate cycle": The Three Phases of Somali Piracy. *Journal of Strategic Security*, 6(1), 55-63.

- NATO. (2008). *NATO hands over counter-piracy operation to EU*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_46915.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009a). *NATO resumes counter-piracy mission*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_52016.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009b). *NATO extends counter-piracy operation*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_55594.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009c). *NATO's Standing Maritime Group 2 takes over counter piracy mission*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56035.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009d). *NATO counter-piracy mission continues with enhanced mandate*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56991.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2011). *Alliance Maritime Strategy*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm
- NATO. (2014). *Operation Ocean Shield*. Retirado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/141202a-Factsheet-OceanShield-en.pdf
- NATO. (2015). *The Secretary General's Annual Report 2014*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm
- NATO. (2016). *Counter-Piracy Operations*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm
- NATO Parliamentary Assembly. (2012). *The Challenge of Piracy: International Response and NATO'S Role*. Brussels.
- NRP Corte-Real. (2009). *Briefing de missão - Participação na Operação Allied Protector*. Alfeite.
- Paige, R. (2013). The European Union as a Counter-Piracy Actor. Em P. Lewis (Ed.), *Mapping Counter Piracy Actors* (pp. 9-17). Bristol: e-International Relations.
- Ripert, J.-M. (2008). *Stake out by Ambassador Jean-Maurice Ripert, Permanent representative of France to the UN, Following the adoption of UNSCR 1846*. Retirado de https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Stake_out_by_Ambassador_Jean-Maurice_Ripert.pdf
- The Council of The European Union. (2008). Joint Action 2008/851/CFSP. Brussels: Official Journal of the European Union L 301/33.
- The Council of The European Union. (2009). Joint Action 2009/907/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 322/27.
- The Council of The European Union. (2011). *3124th Foreign Affairs Council meeting - Council conclusions on the Horn of Africa*. Brussels.
- The Council of The European Union. (2014). Joint Action 2014/827/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 335/19.
- Till, G. (2009). *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (Second Edition ed.). Abingdon, Oxon: Routledge.
- UNSC. (2001). United Nations Security Council Resolution 1373 (S/RES/1373/2001). New York: United Nations Security Council.

SEAPOWERS IN THE FIGHT AGAINST SOMALI PIRACY

O PODER MILITAR NO MAR NO COMBATE À PIRATARIA SOMALI

António Gonçalves Alexandre

Captain of the Portuguese Navy (Reserves)

Collaborating Researcher at the Research and Development Centre, Military University Institute.

Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisbon, Portugal

amgalexandre527@hotmail.com

ABSTRACT

Piracy in the Horn of Africa took on prominence in the early 21st century, when it endangered two international maritime trade routes: the Suez and the Cape. Freedom of navigation was severely affected and the lives of crew members were put at risk, contributing to maritime (in) security in the region. The hijacking of ships carrying humanitarian aid had a direct impact on the lives of Somali populations, depriving them of basic goods and therefore affecting their (human) security. The region then witnessed the largest multilateral naval operation in the post-Cold War era, in which naval forces from three important international organizations (NATO, the European Union and the Combined Maritime Forces) joined efforts to counter this threat, alongside several States that engaged resources autonomously under independent national mandates, in particular China, Russia, India and Japan. This article analyses the influence of seapower on maritime security in the Horn of Africa region in the current century. The findings show that since late 2008, the use of seapower was decisive in controlling the phenomenon of maritime piracy.

Keywords: Horn of Africa, seapower, maritime security, maritime piracy.

RESUMO

A pirataria no Corno de África no início do século XXI assumiu particular destaque ao ter colocado em causa o comércio marítimo internacional através de duas rotas globais: do Suez e do Cabo. A liberdade de navegação ficou fortemente condicionada e a vida de tripulantes foi posta em risco, o que contribuiu para a (in)segurança marítima da região. Os sequestros de navios com ajuda humanitária para as populações somalis tiveram impacto direto no seu modo de vida, privando-as de bens de primeira necessidade, pelo que afetaram a sua segurança (humana). Para combater aquela ameaça, a região assistiu à maior operação naval multilateral no pós-Guerra Fria, com forças navais de três proeminentes organizações internacionais, como a NATO, a União Europeia e o Combined Maritime Forces, a par de diversos Estados que

How to cite this article: Alexandre, A. G. (2021). Seapower in the Fight Against Somali Piracy. *Portuguese Journal of Military Sciences* [Revista de Ciências Militares], May, IX (1), 143-161. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=6461

empenharam meios de forma autónoma, em missões nacionais independentes, destacando-se a China, a Rússia, a Índia e o Japão. Pretende-se com este artigo analisar a influência do poder militar no mar na segurança marítima na região do Corno de África no corrente século. Os resultados mostram que a intervenção do poder militar no mar ocorrida a partir do final de 2008 foi decisiva no controlo do fenómeno da pirataria marítima.

Palavras-chave: *Corno de África, poder militar no mar, segurança marítima, pirataria marítima.*

1. Introduction

In the early years of the current century, the Horn of Africa region was confronted with an unsustainable climate of widespread insecurity that was largely caused by the collapse of the Somali State in 1991, with the fall of the Siad Barre regime. The ensuing decline of Somalia's fishing industry added to the difficult economic conditions faced by ordinary citizens. Somali fishing communities were left virtually unprotected due to the lack of security structures. Some populations then attempted to regain sovereignty over fish stocks by boarding foreign fishing vessels and detaining and fining their crews. This first phase of contemporary Somali piracy, which Lucas (2013) called "subsistence piracy", lasted until 2005. In 2007, there was a gradual resurgence of the phenomenon of piracy originating in Somalia. This time, it generated considerable wealth for pirate organizations and grew almost exponentially in 2009. During that year, according to the International Maritime Bureau (2010), more than half of all piracy incidents worldwide had originated in the Horn of Africa.

Maritime insecurity caused by Somali piracy significantly affected freedom of navigation in those important waters, hindered international maritime trade and endangered the lives of countless people that depend on the ocean. The military instrument was the mechanism chosen by States and international organizations to control the threat and ensure the region's security.

The key concepts addressed in this study are, thus, maritime security (which is endangered by the phenomenon of Somali piracy), seapower (the preferred instrument of power to combat the threat) and maritime security operations (the model used to project seapower in the region). The next section will briefly describe the above concepts and demonstrate that they are inextricably linked.

With regards to the concept of maritime security, Natalie Klein (2011) was among those who argued that interests related to security in the oceans were traditionally linked to the military interests of individual States, and that this dimension still strongly influenced inter-State relations and internal decisions on military priorities. However, even though protecting national sovereignty and interests remained a vital aspect of maritime security, there was, according to the author, an increasing acceptance that States have a common interest in addressing the range of threats to maritime security, which she described as "the protection of a state's land and maritime territory, infrastructure, economy, environment and society from certain harmful acts occurring at sea" (Klein, 2011, p. 11).

Feldt, Roell and Thile (2013, p. 2) stressed that the concept of maritime security, which many find "large and sometimes nebulous", had taken on a significant dimension and now

involved numerous international organizations, both public and private, working together with the goal of “preserving the freedom of the seas, facilitating and defending commerce and maintaining good governance at sea.”

The above definitions show that maritime security is linked to threats in the maritime domain, freedom of navigation and good order at sea. This, then, is the concept of maritime security used in this article.

On the other hand, the maritime security matrix devised by Christian Bueger (2015, p. 160) brought four relevant concepts to the discussion: seapower, marine safety¹, blue economy and human resilience. Each of these concepts points to different dimensions of maritime security. The concepts of seapower and marine safety are centuries old while the latter two are contemporary to the maritime dimension of security. The concept of maritime security was coined in the late 20th century, but only became autonomous and relevant in the early 21st century, with the intensification of concerns related to maritime terrorism and especially with the rise in piracy incidents, particularly of Somali origin (Bueger & Edmunds, 2017). According to Bueger (2015, p. 160), the traditional discourse on “security at sea” was based on the notion that it referred to “naval warfare, the importance of maritime power projection, and the concept of seapower”. In addition to being “firmly based in a traditionalist understanding of national security as the protection of survival of states, the concept of seapower aims at laying out the role of naval forces and at elaborating strategies for their use”. Nevertheless, as Bueger adds, “the concept of seapower is related to maritime security in several ways.” First, because naval forces are a key provider of maritime security. Second, because discussions on the concept focus on how far a State’s seapower should operate outside its neighbouring and national territory, deploy forces to distant regions and have a presence in international waters. This approach to seapower is clearly closer to the traditional concept of naval power.

Referring to the challenges in characterising seapower, Geoffrey Till (2009, p. 21) offered a different perspective on the concept, dividing it into means and ends. Means are navies, coast guards, shipbuilding and ship repair industries, and, if and when applicable, land and air forces. The author also included non-military aspects related to the use of the sea (such as shipping, fishing, and the construction and repair of merchant ships, among others). Ends refer to the ability to influence the behaviour of others through the sea or from the sea. This range of means and ends is what the author describes as seapower.

The term seapower has multiple definitions, and even meanings, which are briefly addressed above. In this article it refers to “military power at sea”.

The third key concept, “maritime security operations” (MSO), is a recent addition to the naval military lexicon. The Royal Navy defined MSO as “[A set of] actions performed by military units in partnership with other government departments, agencies and international partners in the maritime environment to counter illegal activity and support freedom of the

¹ This concept encompasses aspects such as the safety of ships and maritime infrastructure, and its primary purpose is to protect maritime professionals. Its tasks include regulating the construction of ships, vessels and maritime infrastructure, monitoring safety procedures, and training maritime professionals in complying with the regulations in force (Bueger, 2015).

seas, in order to protect [the UK's] national and international interests" (Till, 2009, p. 286). MSO thus aim to ensure "good order at sea", and are necessary because the oceans face a range of risks and threats that may "threaten [...] their contribution to human development". Till (2009, p. 286) added that navies were become increasingly involved in maintaining that "good order", referring to these interventions as "soft security", in contrast to their traditional role, that is, to "foster, maintain or contest political power", which he called "hard security", and that such responsibilities may even be expanded in the future.

The MSO developed under the Common Security and Defence Policy (CSDP) are operations carried out by EU naval forces, either in coordination with other EU stakeholders / specialised instruments or autonomously, to counter threats and mitigate the risk of illegal activities in the maritime domain (CEU, 2012).

On the other hand, NATO's maritime strategy defines the role that Alliance forces can play in the maritime domain to contribute to allies' defence and security through deterrence and collective defence, crisis management, cooperative security and maritime security. The Alliance operations and activities that contribute to maritime security include patrolling and surveillance of maritime spaces, information sharing, conducting maritime interdiction operations, safeguarding freedom of navigation and protecting critical maritime infrastructure (NATO, 2011).

This study addresses maritime security in the Horn of Africa. Its main focus is the threat posed by the phenomenon of Somali piracy and the use of seapower in maritime security operations as an important aspect of "soft security".

This study aims to demonstrate that seapower, as a relevant co-provider of security in the maritime environment, was decisive in controlling the phenomenon of contemporary Somali piracy. The study will focus on the MSO conducted by three international organizations with considerable influence on the Horn of Africa region: NATO, the European Union (EU) and the Combined Maritime Forces (CMF). The study analyses the period between 2008, when the first military operations were launched, and 2016, when Operation Ocean Shield was terminated, marking the end of NATO's participation.

In addition to this introduction, the study is divided into three chapters and a conclusions section. The first chapter will address NATO's intervention. The second chapter focuses on the role of the EU. The third chapter describes the actions of the CMF, a multinational naval partnership led by the US. The conclusions highlight that the involvement of these three international organizations was vital to control piracy in the Horn of Africa region.

2. NATO's intervention

The core tasks of the Atlantic Alliance are identified in the NATO Strategic Concept 2010 and consist of collective defence, crisis management and cooperative security. The new Maritime Strategy adopted in January 2011 referred to maritime security as one of NATO's roles. This chapter addresses this role as it pertains to the operations conducted in the Horn of Africa.

The above strategy stated that all Allies had a common interest in safeguarding freedom of navigation, securing maritime routes, critical infrastructure and the energy trade, protecting marine resources and environmental safety, and that the world's oceans and seas had become increasingly permeable to transnational criminal and terrorist activities such as

the transport of weapons of mass destruction and related materials. Criminal activity in the maritime environment now included a growing range and rate of pirate attacks, which had inevitably raised concerns regarding the safety of ship crews and private citizens with links to the sea in high risk areas (NATO Parliamentary Assembly, 2012, p. 7).

NATO deployed its first military capabilities in the Western Indian Ocean in 2008. From 2009 until the end of 2014, it engaged its two Standing NATO Maritime Groups (SNMG)² on a rotating basis (NATO, 2016).

The first of these NATO operations, Operation Allied Provider, was launched in response to a request from UN Secretary-General Ban Ki-moon on 25 September 2008. The Atlantic Alliance immediately deployed capabilities to combat piracy in the Horn of Africa region, in support of Security Council Resolutions 1814, 1816 and 1838 (all of which were issued in 2008) in coordination with other international actors, including the EU. To that end, it activated one of its two Standing NATO Maritime Groups, SNMG2. Both groups (SNMG1 and SNMG2) are part of NATO's Maritime Immediate Reaction Forces (NATO, 2016).

These groups were tasked with escorting merchant ships chartered by the World Food Programme (WFP) and conducting patrols off the coast of Somalia to contain the acts of piracy in that region. The operation began on 24 October and ended on 12 December 2008. During this period, SNMG2 escorted eight ships chartered by the WFP and ensured the safe arrival in Somalia of about 30,000 tons of food. It also disrupted several attacks by pirate groups on merchant ships travelling through the region's waters and deterred many more planned attacks (NATO, 2008).

On 24 March 2009, the Atlantic Alliance resumed its counter piracy operations in the Horn of Africa. The new operation, titled Allied Protector (OAP), was NATO's contribution to the International Community's efforts to improve the security of the region's maritime trade routes.

The new mission was coordinated with other international actors and its goal was to build on what had been achieved during Operation Allied Provider in 2008. SNMG1 took over operational organization Task Force (TF) 410 and assumed a highly visible profile, conducting maritime operations in the area from the Gulf of Aden to the Somali basin, which includes Somali territorial waters, to prevent and suppress piracy and armed robbery in those relevant maritime routes (NATO, 2009a). The Area of Operations (AOO) of OAP was about one million square miles. The following tasks were inferred from the mission mandate: conducting routine patrol and surveillance operations; conducting operations in a specific area for a defined time frame; escorting vessels chartered by the WFP and vessels considered to be at high risk (due to their characteristics or cargo); and gathering operational intelligence (NRP Corte-Real, 2009).

Between 24 March and 28 June, SNMG1 escorted 26 high risk vessels, many of which were chartered by the WFP. All vessels successfully reached their ports of destination (NATO, 2009b). Several actions were conducted to disrupt pirate attacks on various merchant ships,

² SNMG are multinational maritime forces composed of ships from various Allied countries. Their composition is variable and usually comprises between six and ten surface units. These ships and their aircraft are permanently at the disposal of the Alliance to perform different tasks, which can range from simply participating in exercises to actual intervention in operational missions (NATO, 2016).

involving SNMG1 naval capabilities (and their aircraft) from Canada, the USA and Portugal.

On 29 June 2009, in the Red Sea, SNMG2 took over command of OAP from SNMG1. Onboard Portuguese frigate *Corte-Real*, SNMG1 Commander Rear-Admiral José Pereira da Cunha summarised the mission: “Operation Allied Protector not only demonstrates NATO’s determination to combat piracy activities in the Horn of Africa region [...] but also represents the contribution by Allied Nations and the common expression of the Alliance’s cohesion, vital to the success of our efforts to combat today’s threats” (NATO, 2009c).

NATO’s next operation was codenamed Operation Ocean Shield (OOS). As in previous Atlantic Alliance operations in the Indian Ocean, OOS initially focused on counter piracy activities at sea. The ships that comprised the new operational organization, TF 508, conducted operational intelligence gathering, surveillance and reconnaissance tasks to monitor activity in the waters of the Horn of Africa, carried out actions to prevent and disrupt pirate attacks on ships traveling through the region and escorted ships chartered by the WFP. The pirates apprehended by these naval forces were transferred to national law enforcement agencies (NATO, 2016).

For this new mission, NATO took on a different role and adopted a broader approach to counter piracy efforts. While maritime operations remained the main focus, a new aspect introduced in OOS was regional capacity building in riparian countries. These capability-building efforts aimed to support States that requested assistance in developing their own capabilities to counter pirate activities with the means available to them at any given time. This part of the operation aimed to complement the international efforts in the region and contribute to improve the maritime security situation off the Horn of Africa (NATO, 2009d).

OOS coincided with a significant change in the modus operandi of pirate groups, who began to attack at greater distances from land, requiring a redefinition of the OAP’s AOO, which was extended to more than two and a half million square miles, as shown in Figure 1.



Figure 1 – Area of operations of Operation Ocean Shield

Source: NATO (2014).

Over time, the operation evolved to respond to new piracy tactics. A strategic assessment of March 2012 highlighted the need to erode the pirates' logistics and support-base by, for instance, disabling pirate vessels (*dhow*s, which are traditionally used in the Indian Ocean as mother ships, and *skiffs*, used in attacks on targeted ships), resorting to the use of force to destroy them, if necessary, as well as their land-based logistics infrastructure. That is, NATO's mission was to prevent and deter piracy through direct actions against pirate attack groups by providing naval escorts and deterrence, while increasing cooperation with other counter piracy operations in the region, in particular those under the auspices of the EU and the US-led multinational partnership, as well as with autonomous forces from countries such as China, Japan and South Korea, in order to optimise efforts and respond to evolving pirate trends and tactics (NATO, 2016).

Following the sharp drop in piracy incidents since January 2015, the TF 508 ships contributed to counter piracy efforts through a "focused presence", in line with the decision taken at the 2014 Wales Summit, where the Alliance's Heads of State and Government agreed to extend OOS until the end of 2016 (NATO, 2015). In practice, this meant that naval capabilities were deployed mainly during inter-monsoon periods (spring and autumn), even though they could be deployed at other times, but only if needed. Maritime patrol aircraft continued to conduct regular sorties during periods when no surface ships were assigned (NATO, 2016).

As mentioned above, regional maritime capacity building was another important contribution to improve maritime security in the region on the short term, but especially to prepare the handover of the international community's counter piracy efforts to Somalia and other Horn of Africa countries. Using the means and capabilities available, and focusing on areas where it could provide added value, NATO's capability-building efforts aimed to help these countries develop their own counter piracy capabilities. These programmes included training Somali Coast Guard personnel and Tanzanian Navy personnel, preparing specific training programmes, participating in military exercises at sea with regional States, sending local officers to attend NATO courses, and advise on security sector reforms to increase regional stability by strengthening the State's ability to defend itself against external threats (NATO, 2014).

According to a November 2012 report prepared by Raymond Knops and presented at the NATO Parliamentary Assembly (2012), the OOS helped define NATO's role in the maritime domain, contributing to the doctrine on the new maritime strategy and to the discussion that was taking place in the Organization at that time regarding the role that NATO should play in law enforcement at sea, as opposed to defence and crisis management at sea.

Table 1 lists the most relevant actions involving NATO's seapower between 2008 and 2014.

Table 1 – Actions from 2008 - 2014

PLACE	YEAR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOMALI BASIN	HIJACKS	8	26	26	4	2	0	0
	ATTACKS	11	58	68	52	5	5	0
	DISRUPTIONS	N/A	15	88	52	16	6	0
GULF OF ADEN	HIJACKS	33	18	12	1	0	0	0
	ATTACKS	42	67	33	29	7	1	0
	DISRUPTIONS	N/A	47	56	21	7	2	0
ARABIAN SEA	HIJACKS	N/A	1	7	19	5	0	0
	ATTACKS	N/A	5	31	48	10	0	1
	DISRUPTIONS	N/A	N/A	3	23	14	0	0
TOTAL	HIJACKS	41	45	45	24	7	0	0
	ATTACKS	53	130	132	129	22	6	1
	DISRUPTIONS	N/A	62	147	96	37	8	0

Source: Adapted from NATO (2014).

“Hijacks” refer to incidents in which pirates took control of the ships they attacked. “Attacks” refer to encounters with groups of pirates that did not result in hijackings thanks to the defensive measures implemented by merchant ships. Disruptions refer to direct actions by military forces that prevented ships from being boarded and hijacked by pirate groups.

In his annual report of 2014, NATO’s Secretary General stated that the international efforts to combat piracy in the Horn of Africa region were an ongoing success. That year, the number of piracy incidents off the coast of Somalia had reached the lowest in recent years, with only five incidents and no ship hijackings since May 2012. The number of ships seized by pirates and the number of captured hostages dropped significantly in 2012 and even further in 2013. No incidents related to Somali piracy occurred in 2015, and only two in 2016, both of which had no practical consequences (NATO, 2015).

According to Mr Jens Stoltenberg, NATO’s Operation Ocean Shield, in close cooperation with US-led combined maritime forces, EU naval force and forces from contributing States acting autonomously had effectively reduced pirate activity in the region. Mr Stoltenberg added that such a significant reduction in piracy incidents was important for the global economy and regional security. However, while these efforts were clearly being successful, Somali piracy was not fully eradicated, and a continued international naval presence off the coast of Somalia would be needed to allow time and space for the long-term efforts to address the root causes of piracy to yield the expected results.

That is, NATO’s efforts in the Horn of Africa region have focused on counter-piracy maritime operations, where it has achieved remarkable results. However, the Alliance has also liaised with regional actors to develop capabilities to better address the root causes of piracy on land. While it may not be the main provider in this field, NATO’s capability-building programmes include training, education courses, participating in military exercises and advising the Somali Government on security sector reforms, all of which have contributed to build a safer maritime environment in the region (NATO, 2015).

3. The role of the European Union

This chapter briefly analyses the reasons for the EU's participation in operations to counter Somali piracy and the subsequent decision to engage its seapower capabilities for the first time in a CSDP operation. The chapter concludes by presenting some relevant findings.

On 14 November 2011, the Council of the EU showed that it was strongly committed to the region by deciding to create a strategic framework for the Horn of Africa, addressing five main areas: partnership for development, political dialogue, crisis response, crisis management and trade relations. Crisis management was to be conducted through the CSDP and the Instrument for Stability (IfS), and covered negotiations, mediation efforts, strengthening the rule of law, direct support to referenda and response capacity. This was the case in Somalia, where, in addition to humanitarian support, the EU provided financing for Transitional Federal Institutions through governance cooperation activities managed by the UN and civilian organizations, for the African Union (AU) mission (AMISOM) through the African Peace Facility, and for two military operations – naval operation ATALANTA, which aimed to counter piracy in the Western Indian Ocean, and the EU training mission (EUTM Somalia) in Uganda, which supported the training of Somali National Security Forces in partnership with Uganda and the US. To complement and support its counter piracy operations, the EU agreed to transfer the criminals apprehended by the naval forces assigned to operation Atalanta to third countries (Kenya, the Seychelles and Mauritius), also providing support to the penal, judicial, police and prison services in those three countries through its IfS (The Council of The European Union, 2011, pp. 5-7).

At the same Council meeting, the High Representative proposed that an EU Special Representative be appointed for the Horn of Africa, whose initial focus would be on Somalia, the regional dimension of the conflict and piracy, pending the development of action plans to support the implementation of the Strategic Framework. The Council outlined the reasons for “the EU's long-term commitment to the Horn of Africa”, stating that it was “rooted in the region's geostrategic importance”, the Union's desire to “support the welfare of the people of the Horn” and to help “lift them from poverty into self-sustaining economic growth”. The Council added that “instability in the region poses a growing challenge not only to the security of its peoples but also to the rest of the world” (The Council of The European Union, 2011, p. 1).

In a paper examining the comprehensive approach presented by the EU as the solution to Somali piracy, Robert Paige states that “restoring peace and security to the [Horn of Africa] region” is the main reason for the EU's intervention to combat the phenomenon. The “protection of global trade” and the “human security dimension” of the problem are other important reasons cited by Paige for the EU's involvement in the Somali issue. Finally, Paige stresses that the EU's “desire to prove its worth as a global security actor” may be another reason for its involvement in the fight against piracy (Paige, 2013, p. 12).

An article by Damien Helly published in 2009 by the European Union Institute for Security Studies states that the pirates' attacks on WFP-chartered ships pose a direct threat to Somali populations that depend on that aid. Particularly in Europe, several States have felt compelled

by a moral and humanitarian imperative to help people who need this aid to survive³. These countries have placed a high priority on improving the human security of these populations⁴. Thus, in 2007, they began using their military capabilities to provide escorts for WFP convoys. Contributing countries include France, Denmark, the Netherlands and Canada. On the other hand, important economic and commercial interests were at stake. In the early 21st century, more than 15 percent of global maritime trade traveled through the Suez Canal and the Gulf of Aden. Europe's exports and energy imports depended on safe transit through those spaces. Sea freight in this area was therefore a highly sensitive security issue not only for the EU and Europe, but for all major markets, including the US, China and India (Helly, 2009, pp. 393-394).

Finally, at a time of financial crisis and fluctuating oil prices, insecurity in the region could have too high an economic cost. War risk insurance premiums surged and alternative routes through the Cape of Good Hope entailed excessive extra costs (e.g. increased fuel expenses due to longer transport distances) or losses for the economies of coastal countries (especially Egypt, whose revenue from the Suez Canal dropped significantly). On the other hand, for countries such as Spain, France and Italy, where the fishing industry (including in the Indian Ocean) played an important economic role, piracy represented an actual threat to national economic interests (Helly, 2009, p. 394).

The next section will briefly analyse the European Union's Naval Force (EU NAVFOR) Atalanta, which led operational organization TF 465 since the first stages of the operation until 2016. In support of United Nations Security Council (UNSC) Resolutions 1814, 1816 and 1838, all of which were issued in 2008, on 10 November 2008 the Council of the European Union approved, through Joint Action 851, and pursuant to the provisions of Article 100 et seq. of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), a military operation codenamed "Atalanta", which aimed to contribute to: the protection of merchant ships chartered by the WFP carrying food aid for displaced persons in Somalia, in accordance with the mandate set out in Resolution 1814; the protection of vulnerable merchant ships and vessels off the Somali coast by deterring, preventing and repressing acts of piracy and armed robbery at sea in those waters, in accordance with Resolution 1816 (The Council of The European Union, 2008). This marked the official launch of the first CSDP naval operation.

Under the conditions set by the applicable international law, specifically UNCLOS, and by UNSC Resolutions 1814, 1816 and 1836 of 2008, the operation mandate included using available capabilities to: provide protection to vessels chartered by the WFP, including the presence of armed teams on board ships sailing through Somali territorial waters; protect merchant vessels cruising in the areas where military capabilities are conducting maritime surveillance tasks, based on a case-by-case assessment; conduct surveillance over areas off the coast of Somalia, including its territorial waters, in which there is an increased risk to

³ In 2008, the French Permanent Representative to the UN, Jean-Maurice Ripert, stated that piracy was effectively killing people, as over 3 million Somalis depended on the emergency food aid provided by the WFP each day, and that 95% of this support arrived by sea (Ripert, 2008).

⁴ The 2003 European Security Strategy (ESS) addresses the concept of "human security", which consists, in broad terms, of the idea that "the security of the individual is crucial to the security and stability of the State as a whole" (Paige, 2013, pp. 11-12). The assumption is that one is far less likely to commit a crime or violence if one feels safe and secure in one's environment (Kaldor et al., 2007).

maritime activities, particularly to maritime traffic; take the necessary measures, including the use of force, to deter, prevent and intervene to stop acts of piracy or armed robbery at sea which may be (or were being) committed in the areas under its surveillance; arrest and transfer persons who had committed, or were suspected of having committed, acts of piracy or armed robbery at sea, so they could be prosecuted by the relevant States, and seizing vessels under the control of pirates or armed robbers, or vessels captured during acts of piracy or armed robbery at sea; and liaise with other organizations, entities and States with military capabilities operating in the region (The Council of The European Union, 2008).

The AOO was 1.4 million square miles and comprised several areas: the south of the Red Sea, the Gulf of Aden, an area up to 500 miles offshore the Somali basin, and the area surrounding the Seychelles Islands. The mandate included not only operational intelligence gathering and monitoring of the AOO, but also measures to ensure the safe passage of maritime trade ships through those areas. The law enforcement dimension consisted of arresting and transferring persons suspected of acts of piracy, and went beyond exclusively military action, requiring States to contribute judicial experts. The rules of engagement included boarding ships suspected of engaging in piracy and using force against pirates when required (Helly, 2009, p. 395).

Operation Atalanta was scheduled to end 12 months after the declaration of initial operational capacity. However, the operation's initial mandate was continually renewed and extended well beyond December 2016, the date that temporally delimits this study.

Only two significant changes were made to the operation between 2008 and 2014. The first was in 2009, through Council Decision 2009/907/CFSP of 8 December, which added monitoring fishing activity off the coast of Somalia to the operation mandate. This task was concluded in 2014 (The Council of The European Union, 2009). The second change occurred in 2014, through Council Decision 2014/827/CFSP of 21 November, which approved the participation of operation Atalanta in secondary missions using the means and capabilities available, upon request, as part of the EU's comprehensive approach towards Somalia, as well as to carry out activities relevant to the International Community which addressed the root causes of piracy and the origin of its networks (The Council of The European Union, 2014). This Decision extended the operation until 12 December 2016.

Table 2 presents data compiled between January 2009 and December 2016, detailing the outcome of the actions of EU military capabilities assigned to escort merchant vessels chartered by the WFP and AMISOM, as well as the number of pirates arrested and transferred to competent authorities for further prosecution (EUNAVFOR Somalia, 2020).

Table 2 – No. of ships escorted, food delivered and pirates transferred from 2009 - 2016

Operation results between 2009 and 2016			
WFP vessels escorted	485		
AMISOM vessels escorted	140		
Food delivered by the WFP (in tonnes)	1.890.612		
Pirates transferred to competent authorities for prosecution	Total	Remanded	Convicted
	171	0	150

Source: Adapted from EU NAVFOR Somalia (2020).

Moreover, the results achieved by this counter-piracy operation had an intangible effect: it increased Europe's awareness of the need to bolster its contribution to long-term stabilisation efforts in Somalia. The EU had already been involved in Somalia through its support to the Djibouti process and other diplomatic efforts, such as the support provided to the African Union mission (AMISOM) and the implementation of Commission programmes focusing on humanitarian aid, support to civil society and police training. However, in the spring and summer of 2009 the crisis substantially worsened, hindering international efforts to support stability in the country. Despite this, the European Commission used its stability instrument to support the judicial systems of Kenya and the Seychelles, leading to agreements for the transfer of suspected pirates to stand trial in these two States (Helly, 2009, p. 398).

Finally, Operation Atalanta, the Union's first naval operation, broke new ground in many respects, one of which was allowing the development of linkages with NATO. On the other hand, the sudden increase in the presence of various naval forces and capabilities in the waters of the Horn of Africa reflected the emergence of new maritime power games. Against this backdrop, Operation Atalanta proved an essential tool available to the EU, allowing it to establish a dialogue with global and regional maritime actors such as China, India, Japan and Russia, in addition to enhancing its linkages to the US-led coalition. Thanks to this comprehensive approach, which involved using EU instruments to support the region's judicial systems, the EU ensured that piracy suspects were prosecuted under international law (Helly, 2009, pp. 399-402).

4. The impact of the multinational partnership led by the US

The Combined Maritime Forces (CMF) are the third multilateral organization actively involved in operations to fight contemporary piracy in the Horn of Africa region, alongside NATO and the EU. This chapter addresses this organization's role in providing naval capabilities to carry out assigned tasks, but also in coordinating and deciding on the use of those capabilities at sea at any given time.

This partnership dates back to the events that followed the attack on the USA on 11 September 2001. It emerged as a response to United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) of 28 September, which reiterated the unequivocal condemnation of the terrorist attacks that occurred on that date in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania, and expressed the Council's determination to prevent future attacks. Among numerous other measures, it urged States to take the necessary measures to prevent terrorist acts (UNSC, 2001).

Originally consisting of capabilities from 12 like-minded States, after only a few years the CMF already comprised 33 nations from all parts of the world and had the active support of the six Arabian Gulf countries in the Gulf Cooperation Council – Oman, the United Arab Emirates, Saudi Arabia, Qatar, Bahrain and Kuwait. Furthermore, Southeast Asian States were getting increasingly involved (CMF, 2018). It was, as stated above, expressly created to help contain the threat of international terrorism, but its mission was later expanded to include counter piracy operations in the Western Indian Ocean.

The CMF's main focus areas are countering drug trafficking, countering smuggling, suppressing piracy, encouraging regional cooperation, and engaging with various partners to strengthen the capabilities required to improve overall security and stability, and promoting a safe maritime

environment. When called upon, the CMF's military capabilities can respond to environmental and humanitarian crises through three combined task forces: Combined Task Force (CTF) 150 (maritime security operations outside the Arabian Gulf); CTF 151 (counter-piracy operations in the Indian Ocean); and CTF 152 (maritime security operations in the Arabian Gulf) (CMF, 2020).

The CMF's mission is to promote and protect the freedom of navigation of all those who use the sea for legitimate purposes, by countering terrorism, piracy, drug trafficking, various types of smuggling and any other emerging threats to the maritime environment, through the following actions: supporting the free flow of legitimate maritime trade in the region; denying the use of the ocean by terrorist groups and illicit non-state actors, and; strategic engagement with regional partners and other key stakeholders in the region (CMF, 2018).

The last task force to be established was CTF 151. It was launched in 2009, and its mission was to counter piracy and armed robbery in the maritime environment. Its aim was to engage with various partners to improve relevant capabilities, in order to ensure freedom of navigation and protect global maritime trade in those waters. Alongside forces from NATO and the EU, as well as from nations acting independently such as China, India, Japan, South Korea, and Russia, among others, the CTF 151 capabilities helped patrol the Somali basin and the Maritime Security Transit Corridor (MSTC), which includes the Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC) in the Gulf of Aden, which extends through the Bab el Mandeb Strait into the southern Red Sea. In addition to being an important deterrent, the presence of the CTF 151 capabilities encouraged merchant ships to implement preventive measures to reduce their vulnerability to attacks by pirate vessels. These measures are detailed in a Best Management Practice manual published by a consortium of shipping industry and military organizations engaged in counter-piracy operations (CMF, 2018).

Another aspect worth addressing are the events that led to the creation of a specific counter piracy taskforce when there was already another one (CTF 150) engaged in MSO in the same areas. At the time of publication of UN Security Council Resolution 1816, the multinational partnership efforts included the CTF 150 capabilities, which patrolled the Horn of Africa region with ships and aircraft. However, CTF 150 was launched at the beginning of Operation Enduring Freedom to conduct MSO in the Gulf of Aden, the Gulf of Oman, the Arabian Sea, the Red Sea and the Indian Ocean. The operations included deterring illicit activities such as drug smuggling and arms trafficking. Therefore, while both were engaged in MSO, the deployment of CTF 151 allowed CTF 150 to focus on those specific activities and the new taskforce to focus exclusively on counter piracy tasks (Global Security, 2009).

There was, however, another important reason for creating a CMF force exclusively dedicated to countering piracy. Then CMF Commander Vice Admiral Bill Gortney stated that "some navies in our coalition did not have the authority to conduct counter-piracy missions," therefore, "the establishment of CTF 151 will allow those nations to operate under the auspices of CTF 150, while allowing other nations to join CTF 151, to support our goal of deterring, disrupting and eventually bringing to justice the maritime criminals involved in piracy events" (Global Security, 2009).

Gortney added that reducing piracy incidents in the region would require merchant ships to be actively involved by adopting suitable proactive measures, as the efforts of the coalition and international navies alone could not solve the piracy problem. In such circumstances, Gortney stressed, "the most effective measures we've seen to defeat piracy are non-kinetic and defensive in nature" and "merchant ships have been doing a great job stepping up and

utilizing these methods to defeat piracy attempts". Gortney concluded that this was a good first step, but added that piracy remained a problem that began ashore, and was therefore an international issue that required an international solution. Thus, "the establishment of CTF 151 was a significant step in the right direction" (Global Security, 2009).

Among other initiatives, in August 2008 the CMF created the abovementioned MSTC, which extended from the Gulf of Aden to the Red Sea, to address the rise in attacks against merchant ships in the areas surrounding the northern end of the Bab el-Mandeb Strait. The MSTC was established to provide a recommended route for merchant ships, along which the military vessels operating there could focus their naval presence and maritime surveillance. Despite the recommendation that merchant ships use the MSTC to benefit from the presence of these military forces, cruising in those waters required meticulous planning and the use of all available intelligence. The CMF frequently warned merchant ships that the threat was not only permanent but constantly changing, therefore the risks might not be the same on every transit. Therefore, it urged ship commanders and security officers and shipping companies' security officers to conduct detailed risk assessments for each journey that included transiting those waters and for all activities in the region (CMF, 2021).

To coordinate these capabilities, regular meetings at sea were held between the staffs of the commanders of the naval forces engaged in counter-piracy operations. These meetings served to share operational information and keep open lines of communication, a crucial element in the fight against piracy. On the other hand, it was acknowledged that the force commanders had to work with regional leaders ashore because, ultimately, it was on land that acts of piracy began and ended. The task force commanders agreed that the solution had to come from coastal States and continued to work with those leaders to ensure that the conditions conducive to breeding pirates on land were eliminated from the region (CMF, 2013).

The naval military capabilities were coordinated using CENTRIX, a web-based system that allowed the closest naval resources to be directed to a given position where a piracy incident was taking place. This coordination was carried out by the staffs of the three task force commanders. These regular meetings in the high seas were thus crucial because they allowed the officers who would be responsible for activating the capabilities called upon to intervene when incidents occurred to share experiences and knowledge.

At the operational level, the CMF participated in the Shared Awareness and De-confliction (SHADE), a tactical operations coordination mechanism, by coordinating naval activities in the region. Monthly meetings were held in Bahrain, at the United States Naval Forces Central Command (NAVCENT), co-chaired on a rotational basis by EU NAVFOR, NATO and the CMF. In addition to representatives from the three multilateral forces, these meetings were attended by representatives from other States with military capabilities deployed in the region, organizations with links to international maritime transport and trade, security agencies and police authorities. In addition to discussing how to improve cooperation and coordination of the maritime forces operating in the region, SHADE meetings served to identify new initiatives and programmes to disrupt and prevent future pirate attacks. The participants received updates on the counter-piracy operations of each represented naval force and were also provided campaign assessment reports elaborated by analysts from the different missions (CMF, 2011).

In addition to SHADE meetings, there were also bi-weekly meetings restricted to EU NAVFOR, NATO and CMF military personnel. A network of liaison officers from the EU

(stationed in Mombasa, the Seychelles and Bahrain), NATO (stationed in Djibouti and Bahrain) and the CMF (also in Bahrain) facilitated the daily coordination of naval aircraft in the different maritime areas. This cooperation included task-sharing at the operational and tactical level. The EU managed a logistics centre in Djibouti (Atalanta Support Area) which provided support to the maritime reconnaissance component, NATO coordinated aircraft movements and analysed collected data, and the CMF provided access to the US tanker fleet in the Indian Ocean, which are essential for ship refuelling at sea (Ehrhart & Petretto, 2012).

CTF 151 operated under the operational command of NAVCENT, and the tactical command of the capabilities in the AOO was sometimes taken over by partner nations (Ehrhart & Petretto, 2012). This tactical command was rotated every three to six months (CMF, 2011).

The activity of another US Naval Forces Logistics Command taskforce, also based in Bahrain, played a critical role in enabling the sustainment of naval assets at sea. TF 53 not only provided refuelling support to the CTF 150 and CTF 151 naval capabilities but also to EU NAVFOR, NATO and other independent military capabilities escorting merchant ships chartered by the WFP. TF 53 had several fleet replenishment tankers that provided vital support at sea, especially when the other TFs in the AOO did not include tankers. Underway replenishment, particularly of fuel, enabled ships to remain on mission at sea for longer periods.

To avoid lengthy transits that would remove patrol vessels from their assigned areas, the TF 53 tankers travelled the Western Indian Ocean (including the Gulf of Aden and the Red Sea) along a defined route, at regular intervals, refuelling ships as they conducted their patrols (CTF 53, 2009). Figure 2 provides a general outline of the routes of TF 53 tankers in a vast AOO (it does not show the number of days in each logistics cycle – days between replenishments – or the exact locations where those replenishments occurred).



Figure 2 – CTF 53 tanker routes

Source: Adapted from CTF 53 (2009).

In conclusion, through the collaboration of the three task forces engaged in the fight against Somali piracy and the resources of several States operating autonomously, it was possible to build a vast multilateral naval partnership in which more than 55 nations collectively contributed to maritime security in crucial areas, which the Red Sea, the Gulf of Aden and the Arabian Sea (including the Gulf of Oman) undoubtedly are.

5. Conclusions

At the beginning of this century, maritime piracy was the most relevant security threat in the Horn of Africa region. It had a significant impact on two of the world's most important sea lines of communication – the Suez Canal route and the Cape of Good Hope route –, restricting the free transit of transport vessels and hindering international maritime trade. Furthermore, it increased local tensions by endangering the lives of countless people who depended on the sea for their livelihood, especially fisher crews and the crews of attacked merchant ships, as well as Somali populations in dire need of emergency food aid from the WFP to survive.

Seapower, a relevant element of “soft security”, was the mechanism used by the International Community to control the threat and ensure maritime security in the region. The counter piracy operations that took place in the waters of the Horn of Africa brought together military capabilities from at least 55 countries, integrated in multinational naval forces or acting independently under national mandates, in what was the largest multilateral naval force since the end of the Cold War.

The naval aircraft of the three international organizations analysed in this study, which were stationed in the Western Indian Ocean as part of different MSO, were directly responsible for destroying a large number of pirate vessels and several logistic bases on land, disrupting a large number of attacks against merchant ships, local cargo ships, and fishing and recreational vessels sailing through the Horn of Africa, as well as for detaining a large number of pirates. Numerous WFP vessels were able to safely deliver emergency food aid to about 3.5 million Somalis in need thanks to these escorts. The participation of representatives from all naval forces in the SHADE coordination mechanism was especially important, as it allowed commanders to share operational information which was critical to the success of the different operations, and coordinate the available naval aircraft to mitigate identified constraints, particularly those related to the size of the area of operations, thus improving response capacity.

The previous chapters provided reasons to support the position that specific actions by the naval forces of the international organizations analysed in this study to neutralise pirate groups' support infrastructure, prevent planned attacks or disrupt an attack, have helped increase maritime security in the Horn of Africa region in a very concrete way. The global numbers show this unequivocally: in 2012, the number of piracy incidents, hijacked ships and captured crew plummeted; in 2013 these numbers dropped even further; and from 2014 onwards piracy incidents were virtually residual. None of the incidents reported in 2015 were linked to Somali piracy, and in 2016, the year that temporally delimits this study, only two incidents occurred, neither of which had practical consequences.

However, the other aspect of the fight against the phenomenon of Somali piracy concerns the eradication of its root causes. Due to the limits of the object of the study, this aspect has not been addressed, and such a study would entail a considerably longer temporal horizon. Moreover, some of the programmes that have been initiated have not yet concluded. However, fully addressing the threat of piracy will require strengthening regional security capabilities, increasing the operational information obtained and shared, more effective law enforcement, and developing multilateral coordination both at sea and on land. Therefore, this limitation should be mitigated by conducting a study that analyses the different programmes implemented by the International Community to train the security structures and forces of the countries of the Horn of Africa region, particularly Somalia.

References

- Bueger, C. (2015). What is maritime security? *Marine Policy*, 53, 159-164.
- Bueger, C., & Edmunds, T. (2017). International Affairs 93: 6. *Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies*, 1293-1311.
- CEU. (2012). *EU Maritime Security Operations (MSO) Concept*. Retrieved from: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8592-2012-INIT/EN/PDF>
- CMF. (2011). *CMF host 22ND SHADE meeting*. Retrieved from: <https://combinedmaritimeforces.com/2011/12/23/cmf-host-22nd-shade-meeting/>
- CMF. (2013). *Counter Piracy Task Force Commanders meet at sea*. Retrieved from: <https://combinedmaritimeforces.com/2013/07/04/counter-piracy-task-force-commanders-meet-at-sea/>
- CMF. (2018). *Combined Maritime Forces - Overview*. Retrieved from: https://combinedmaritimeforces.com/wp-content/uploads/2018/08/20180806-cmf-overview-trifold_update_final.pdf
- CMF. (2020). *Combined Maritime Forces (CMF)*. Retrieved from: <https://combinedmaritimeforces.com/>
- CMF. (2021). *Maritime Security Transit Corridor*. Retrieved from: <https://combinedmaritimeforces.com/maritime-security-transit-corridor-mstc/>
- CTF 53. (2009). Oral presentation to the Portuguese liaison officer on the logistics capabilities of CTF 53, 20 April 2009. Bahrain.
- Ehrhart, H.-G., & Petretto, K. (2012). *The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach*. Retrieved from: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/Ehrhart_Petretto_EUandSomalia_2012_fin.pdf
- EU NAVFOR Somalia. (2020). *KEY FACTS AND FIGURES*. Retrieved from: <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>
- Feldt, L., Roell, P., & Thiele, R. (April 2013). Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, pp. 1-25.
- Global Security. (2009). *New Counter-Piracy Task Force Established*. Retrieved from: <https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2009/01/mil-090108-nns02.htm>
- Helly, D. (2009). EU NAVFOR Somalia. *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, 391-402.

- ICC IMB. (2010). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2009*. London: ICC International Maritime Bureau.
- Klein, N. (2011). *Maritime Security and The Law of The Sea*. New York: Oxford University Press.
- Lucas, E. R. (2013). Somalia's "Pirate cycle": The Three Phases of Somali Piracy. *Journal of Strategic Security*, 6(1), 55-63.
- NATO. (2008). *NATO hands over counter-piracy operation to EU*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_46915.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009a). *NATO resumes counter-piracy mission*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_52016.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009b). *NATO extends counter-piracy operation*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_55594.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009c). *NATO's Standing Maritime Group 2 takes over counter piracy mission*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56035.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2009d). *NATO counter-piracy mission continues with enhanced mandate*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56991.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2011). *Alliance Maritime Strategy*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm
- NATO. (2014). *Operation Ocean Shield*. Retrieved from: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/141202a-Factsheet-OceanShield-en.pdf
- NATO. (2015). *The Secretary General's Annual Report 2014*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm
- NATO. (2016). *Counter-Piracy Operations*. Retrieved from: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm
- NATO Parliamentary Assembly. (2012). *The Challenge of Piracy: International Response and NATO'S Role*. Brussels:
- NRP Corte-Real. (2009). Mission briefing - Participation in Operation Allied Protector. Alfeite:
- Paige, R. (2013). The European Union as a Counter-Piracy Actor. In P. Lewis (Ed.), *Mapping Counter Piracy Actors* (pp. 9-17). Bristol: e-International Relations.
- Ripert, J.-M. (2008). *Stake out by Ambassador Jean-Maurice Ripert, Permanent representative of France to the UN, Following the adoption of UNSCR 1846*. Retrieved from: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Stake_out_by_Ambassador_Jean-Maurice_Ripert.pdf
- The Council of The European Union. (2008). Joint Action 2008/851/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 301/33.
- The Council of The European Union. (2009). Joint Action 2009/907/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 322/27.
- The Council of The European Union. (2011). *3124th Foreign Affairs Council meeting - Council conclusions on the Horn of Africa*. Brussels:
- The Council of The European Union. (2014). Joint Action 2014/827/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 335/19.

- Till, G. (2009). *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (Second Ed.). Abingdon, Oxon: Routledge.
- UNSC. (2001). United Nations Security Council Resolution 1373 (S/RES/1373/2001). New York: United Nations Security Council.

O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E AS ARMAS DE DESTRUIÇÃO MASSIVA: O CASO DA SÍRIA

INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND WEAPONS OF MASS DESTRUCTION: THE CASE OF SYRIA

Ana Maria Carvalho Ferreira da Silva Correia

Tenente-coronel de Engenharia do Exército Português

Mestre em Engenharia Militar pela Academia Militar

Porta-voz do Chefe do Estado-Maior do Exército

1149-065 Lisboa, Portugal

silva.amcf@exercito.pt

Resumo

Este artigo tem como referencial o Direito Internacional Humanitário (DIH) e foca-se no emprego de Armas de Destruição Massiva, procurando analisar o conflito sírio, como uma guerra contemporânea e num contexto da pós-verdade. Para o efeito, recorreu-se a uma abordagem centrada no conceito de DIH e questionaram-se as dificuldades da sua aplicação. Do estudo se conclui a aplicabilidade do DIH neste conflito armado internacional, com comprovado emprego de armas químicas, bem como a relevância das organizações internacionais, designadamente a Organização das Nações Unidas e a Organização para a Proibição das Armas Químicas, como entidades essenciais para a fundamentação e aplicação deste Direito.

Palavras-Chave: Direito Internacional Humanitário, Armas de Destruição Massiva, Armas químicas, Conflito Armado.

Abstract

This article on International Humanitarian Law (IHL) and on the use of Weapons of Mass Destruction (WMD) analyses the Syrian conflict as a contemporary war in a post-truth context. To that end, the article explores the concept of IHL using a deductive approach and examines the challenges to its enforcement. The findings showed that IHL is applicable to this international armed conflict, in which there was confirmed use of chemical weapons, and highlighted the relevance of international organizations – such as the United Nations and the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons – main entities responsible for enforcing this Law.

Keywords: *International Humanitarian Law, Weapons of Mass Destruction, Syria, Chemical Weapons.*

Como citar este artigo: Correia, A. M. C. F. S. (2021). O Direito Internacional Humanitário e as Armas de Destruição Massiva: O Caso da Síria. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 163-185. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

1. Introdução

O conflito que decorre na República Árabe da Síria (Síria) completou em março de 2020, nove anos. Teve início com uma simples manifestação, mas a escalada da violência não parou, registrando-se um elevado número de vítimas civis, a utilização de armas não convencionais e uma excessiva violência. De acordo com a *Human Rights Watch* (HRW), em abril de 2012, devido à sua natureza prolongada, ao nível de violência, ao tipo de armas usadas e ao número de vítimas, este conflito já constituía um conflito armado. Em junho de 2012 Basahar al-Assad reconhecia que a Síria se encontrava em “estado de guerra” (BBC).

No mesmo mês, o presidente norte-americano Barack Obama avisou o governo sírio de que a utilização de armas químicas ou biológicas no conflito que decorria nesse país, seria interpretada como o cruzamento de uma “linha vermelha” e que esta ação teria enormes consequências (CNN, 2012). Contudo, um ataque na região de Zamalka, no Leste de Ghouta, reuniu a atenção internacional devido aos efeitos que provocou na população. As vítimas manifestaram sintomas compatíveis com contaminação por químicos: asfixia, visão turva, espasmos musculares, entre outros (HRW, 2013). A linha vermelha definida por Obama havia sido transposta. Porém, não obstante o “estado de choque” da Comunidade Internacional (CI), este ato, não teve consequências. Com a chegada de Trump à presidência, a postura dos Estados Unidos da América (EUA) alterou-se. Em abril de 2017, após mais um ataque químico a Sul de Idlib, os EUA lideraram uma coligação internacional para punir o regime. Este evento funcionou como o culminar da internacionalização do conflito, não só pelo envolvimento das potências globais, mas também pela maior mobilização da CI. O emprego de armas químicas é proibido pelo Direito Internacional, pelo que uma violação desse princípio implica consequências por parte das instâncias internacionais. É na aplicação do Direito Internacional Humanitário (DIH) que se centra este artigo.

O artigo está dividido em quatro partes: após a clarificação de conceitos e metodologia, são identificados os documentos fundamentais do DIH com ênfase nos que dizem respeito às ADM. Segue-se uma análise dos principais acontecimentos no conflito sírio, focando o período compreendido entre o início das hostilidades (2011) e 2020 e na utilização de armas químicas. Na quarta parte é feita uma análise do conflito à luz do DIH relevante. Conclui-se que na Síria decorre um conflito armado internacional, marcado pela retórica caracterizadora da pós-verdade e, dada a presença de potências mundiais em competição, o cumprimento do DIH de forma “consuetudinária” perante a utilização de armas químicas afigura-se como a solução possível.

2. Base concetual e metodológica

2.1. Estado da arte

Na análise da literatura, consultou-se a tese de Silva (2015) que estudou o conflito sírio do ponto de vista jurídico. Neste estudo equacionou-se se seria justificável uma intervenção militar externa, perante o ataque com armas químicas de 21 de agosto de 2013. O conflito foi analisado como sendo um conflito armado interno, em resultado de uma escalada da violência iniciada em 2011, mas ao qual, apenas em agosto de 2012, a Comissão Internacional

Independente de Inquérito na República Árabe da Síria, começou a aplicar o DIH. Concluiu-se que uma solução juridicamente legítima que implicasse o uso da força teria sempre que passar pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e as alternativas apontadas indicavam que não haveria o uso da força.

Blake e Mahmud (2013), no seu artigo *“A legal “Red Line”? Syria and the use of chemical weapons in civil conflict”*, analisaram a proibição do uso de armas químicas em conflitos civis ao abrigo de tratados e de direito consuetudinário, e aplicaram essa análise ao conflito que decorria na Síria. Argumentam que o direito penal e o DIH proíbem claramente o uso de armas químicas em conflitos armados internacionais, mas que esta proibição é menos clara no caso dos conflitos armados não internacionais. Da leitura feita aos crimes e atrocidades em massa feitos pelo regime de Assad contra a população, poder-se-ia justificar a intervenção militar defendida pelos EUA e seus aliados com o estabelecimento da linha vermelha. A mesma justificação não se aplicou à utilização das armas químicas *per si*, à luz do direito internacional. Concluem, ainda, que o foco nas armas químicas como fator único para as ações internacionais, permitem que os Estados continuem a cometer crimes em massa e atrocidades com o recurso a armas convencionais impunemente, como se passa na Síria. Este artigo, escrito em 2013, assenta a sua argumentação na classificação do conflito como um conflito interno. Contudo, os desenvolvimentos desde essa data até ao presente, poderão justificar novas leituras.

O artigo de Gill (2016) também se debruçou sobre a classificação do conflito armado que decorre dentro das fronteiras da Síria, à luz do DIH. Ao considerar a existência de mais do que um conflito em simultâneo, o autor analisou a correlação entre eles e com outros conflitos que decorriam em países vizinhos. Também considerou as duas principais visões sobre o papel que o consentimento do governo sírio desempenhou na intervenção militar na classificação do conflito e determinou como isso afetou a maneira como este é caracterizado. As conclusões apontavam para a existência de vários conflitos armados de natureza não internacional.

Brooks et al., (2018) analisaram o repetido uso de armas químicas no conflito sírio, do ponto de vista da ameaça que estas constituem para a saúde, para a segurança de civis e dos profissionais de saúde e também do ponto de vista da violação do direito internacional. Os resultados referem a necessidade de serem adotadas ações concretas pelos Estados e pelas organizações envolvidas, para garantir a proteção das vítimas mais vulneráveis do conflito e reforçar o direito internacional. As ações que se exigem visam o cumprimento do DIH.

Após o uso de armas químicas no conflito armado sírio ter atraído a condenação generalizada e ter promovido respostas de vários organismos internacionais, o artigo de Yasmin Naqvi (2017) examinou as respostas da comunidade mundial do ponto de vista do direito internacional. Naqvi, doutorada em direito internacional e consultora do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, analisou também as possíveis opções de prestação de contas disponíveis para crimes relacionados com a utilização de armas químicas. O seu argumento assentou no estatuto especial que a CI atribui aos crimes de utilização de armas químicas, defendendo que este poderia ter sido melhor explorado.

Em síntese, o conflito armado que decorre na Síria tem utilizado armas proibidas pelo

DIH, que não distinguem os combatentes dos que não estão envolvidos nos combates e que causam sofrimento acrescido. Para além das armas químicas, a guerra na Síria tem sido palco de crimes em massa e atrocidades violentas contra a população. Porque não obtiveram igual eco nos media internacionais e no patamar político? A classificação do conflito como não internacional poderá carecer de novas leituras, a despeito do argumentado por alguns autores. Face às evidentes violações do DIH, levanta-se a questão da razão da existência do bloqueio à condenação e punição dos seus autores. Tendo estas questões presentes, segue-se o estudo do tema na procura de esclarecimentos.

2.2. Modelo de análise e metodologia

Ao nível concetual, importa apresentar as definições de DIH, ADM, arma química e de conflito armado. Segundo Christophe Swinarski (1988), o **DIH** pode ser definido como

o conjunto de normas jurídicas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado em situações de conflitos armados, internacionais ou não internacionais. Este limita, por razões de humanidade, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados, pelo conflito.

Numa abordagem mais simples, o DIH consiste num ramo do direito internacional que lida com dois problemas: a guerra (ou mais amplamente, o uso da força) e a proteção dos direitos humanos (Pereira, 2014, pp. 3-5).

As **ADM** não se encontram definidas no direito internacional. Sofia Santos (2015, pp. 37-38) considera uma abordagem em sentido lato, e outra, sujeita a diferentes interpretações, em sentido estrito. Em sentido lato as ADM referem-se a qualquer arma que possua a capacidade de provocar um número massivo de vítimas e um grau massivo de destruição. Em sentido estrito as ADM referem-se ao emprego de armas não convencionais como as nucleares, biológicas, químicas e radiológicas (NBQR), através de vetores como mísseis balísticos e de cruzeiro, com o propósito de provocar um elevado número de vítimas e danos materiais de elevada magnitude, sendo este nível de gravidade a condição essencial para a qualificação como ADM. Complementa esta abordagem com uma perspetiva futura, a definição da Comissão para Armas Convencionais das Nações Unidas em 1948, reiterada pela Assembleia Geral: *“Atomic explosive weapons, radioactive material weapons, lethal chemical and biological weapons, and any weapons developed in the future, which might have characteristics comparable in destructive effect to those of the atomic bomb or other weapons mentioned above”* (AGNU, 1977).

Analisando a decomposição das ADM numa das suas componentes, as **armas químicas**, no contexto do conflito sírio, estas requerem especial atenção. De acordo com a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sobre a sua Destruição (CPAQ), por armas químicas entende-se, conjunta ou separadamente:

(1) os produtos químicos tóxicos e os seus precursores¹, exceto quando se destinem a fins não proibidos pela própria Convenção e desde que os tipos e as quantidades desses produtos sejam compatíveis com esses fins; (2) as munições e dispositivos especificamente concebidos para causar a morte ou provocar lesões através das propriedades tóxicas dos químicos referenciados em (1), quando libertados como resultado da utilização dessas munições ou dispositivos; (3) qualquer equipamento especificamente concebido para utilização em relação direta com as munições e dispositivos especificados em (2). (ONU, 1993)

A CPAQ contém em anexo as listas dos químicos proibidos e dos que estão sujeitos a declaração e a um rigoroso controlo. Os termos da CPAQ foram pensados para não permitir a utilização accidental e/ou intencional de químicos como arma, incluindo como arma de dissuasão.

Relativamente a **conflito armado**, em direito internacional, não existe uma definição consensual. Uma definição amplamente utilizada em ciências sociais é a que foi desenvolvida pelo Programa de Dados sobre Conflitos de Uppsala “um conflito armado é uma incompatibilidade contestada que diz respeito ao governo e/ou ao território, onde o uso de força armada entre duas partes, das quais pelo menos uma é o governo de um Estado, resulta em pelo menos 25 mortes num ano civil” (Uppsala Conflict Data Program). Este conceito evidencia posições declaradas incompatíveis, permite identificar/clarificar o conflito e é baseado no entendimento do mesmo como sendo instrumental e político, conforme defende Clausewitz - a guerra é “uma continuação da política realizada por outros meios” (Melandar, 2015).

O modelo de análise (Figura 1) consiste na confrontação das duas dimensões do conceito de DIH (uso da força e proteção dos direitos humanos) com os acontecimentos com armas químicas que decorreram na Síria no período de 9 anos, entre 2011 a 2020.

Utilização de armas químicas no conflito sírio	
Uso da força	X
Proteção dos direitos humanos	X

Figura 1 – Modelo de análise

Ao nível metodológico, será feita a análise documental de relatórios das inspeções independentes ao território sírio feitos por Organizações Internacionais, as Resoluções do CSNU e da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) referentes ao conflito sírio e

¹ CPAQ, Artigo II, N.º2. Produtos químicos tóxicos são aqueles químicos “que, pela sua ação sobre os processos vitais, [possam] causar a morte, incapacidade temporária ou lesões permanentes em seres humanos ou animais. Estão abrangidos todos os químicos [nestas condições], independentemente da sua origem ou método de produção, e quer sejam produzidos em instalações, como munições ou de outra forma. [Os produtos químicos tóxicos incluem os agentes químicos de guerra e seus precursores, os agentes antimitom e os químicos industriais tóxicos. Artigo II, N.º3. Precursor é] todo o reagente químico que intervenha em qualquer fase da produção de um químico tóxico, qualquer que seja o método utilizado. Está abrangido qualquer componente chave de um sistema químico binário ou multicomponente” (ONU, 1993).

as bases de dados de conflitos armados (*Uppsala Database*) e de DIH e direitos humanos (*RULAC Database*).

3. Aspetos de contexto

O DIH é constituído por fontes convencionais e por fontes consuetudinárias. As fontes convencionais são tradicionalmente distinguidas entre o Direito de Genebra, que diz essencialmente respeito ao direito das vítimas à proteção, e o Direito de Haia que se foca nas regras da condução das hostilidades. A estes dois grupos, de limites não totalmente definidos, veio mais tarde acrescentar-se o Direito de Nova Iorque. As fontes consuetudinárias são as normas do DIH que não foram objeto de codificação.

O Direito de Genebra refere-se ao conjunto de tratados destinados à proteção das vítimas da guerra dos quais se destaca a Convenção de Genebra de 1864. Não obstante algumas das suas normas já existirem, esta Convenção estabeleceu a origem do próprio DIH. Após esta data, através de novas convenções e de protocolos adicionais, foi alargada a proteção concedida aos militares feridos a outros na mesma situação, aos doentes e náufragos das Forças Armadas, aos prisioneiros de guerra, aos civis, às vítimas de conflitos armados internacionais e não internacionais.

O Direito de Haia, focando-se mais na condução das hostilidades, tem o seu primeiro documento em 1868, com a Declaração de São Petersburgo. Este foi o primeiro acordo formal que proibiu o uso de certas armas na guerra (Pereira, 2014). Sassòli (2019) não destaca o Direito de Nova Iorque, mas atribui relevo aos Protocolos Adicionais I e II de 1977 e ao Protocolo Adicional III de 2005². Também destaca, no âmbito do direito consuetudinário, as práticas que constam nos manuais doutrinários militares, pois estes manuais são uma fonte importante de prática oficial na medida em que contêm instruções dos Estados restringindo as ações de seus soldados.

A condução das hostilidades preconiza os seguintes princípios (Pereira, 2014, pp. 153-173): (1) humanidade, que visa a pessoa na sua qualidade de ser humano; (2) distinção, entre combatentes e não combatentes; (3) necessidade, que significa “nada mais do que é realmente preciso para alcançar um determinado objetivo”; e (4) proporcionalidade, que exige a consideração dos danos que serão causados a civis.

No contexto específico das ADM e integrando o Direito de Haia destacam-se: (1) o Protocolo de Genebra de 1925, que proíbe o uso, no decurso da guerra, de gases asfixiantes, tóxicos ou similares, ou procedimentos análogos; (2) o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) de 1968, com ênfase na prevenção e não tanto na condução das hostilidades; (3) a Convenção das Armas Biológicas (CAB) de 1972 que proíbe o desenvolvimento, produção e armazenamento de armas biológicas e toxinas; e (4) a CPAQ de 1993, que proíbe o desenvolvimento, produção, armazenamento, conservação, utilização e a transferência de armas químicas.

A CPAQ obriga as partes a destruir as instalações de produção existentes, sob verificação

² O Protocolo I protege as vítimas de conflitos armados internacionais. O Protocolo II protege as vítimas de conflitos armados não internacionais. O Protocolo III introduziu um emblema adicional para marcar o pessoal médico, unidades e transportes.

internacional, a monitorizar a indústria química para evitar o aparecimento de novas armas, a prestar assistência e proteção aos Estados Parte contra ameaças químicas e incentiva o uso pacífico da química. Considerando a sua quase adesão quase universal (com 193 Estados-Parte) e mecanismos de verificação intrusivos, a CPAQ é amplamente considerada um dos tratados de desarmamento mais bem-sucedidos (Brooks, et al., 2018).

Decorrente da CPAQ, foi criada a Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ) que tem como objetivo garantir o cumprimento das disposições da Convenção. Compete-lhe garantir o cumprimento das medidas de verificação internacional e também facilitar a consulta e cooperação entre os Estados-Partes. O reconhecimento do trabalho da OPAQ levou à atribuição do prémio Nobel da Paz a esta Organização, em 2013, pelos “seus extensos esforços para eliminar as armas químicas”. O conflito na Síria e o papel da OPAQ na questão das armas químicas foi importante para este prémio (OPCW).

Ainda no contexto das ADM, importa referir a Resolução 1540 do CSNU (2004) que tem como objetivo reduzir a ameaça das armas NBQR e dissuadir os atores não-estatais de acederem a estas armas. Para tal, exige aos Estados Membros que adotem medidas legislativas adequadas e que proíbam as atividades relacionadas com a proliferação de armas NBQR, dos seus meios de entrega e de materiais relacionados.

A aplicação do DIH pode ser analisada em diferentes âmbitos. Relativamente à aplicação do DIH, no âmbito temporal, esta inicia-se desde o início do conflito armado, mesmo que uma das partes não reconheça o estado de guerra, e enquanto o conflito durar. No âmbito material, o DIH aplica-se aos conflitos armados (internacionais e não internacionais). No âmbito espacial, o DIH aplica-se a todo o território do(s) estado(s) em conflito, independentemente dos locais onde os combates possam estar a ocorrer. O âmbito de aplicação pessoal, poderá não ser tão claro. Entende-se que a natureza consuetudinária das Convenções e dos Tratados, reforçada pelo artigo 1º das Convenções de Genebra de 1949 (que afasta a imposição da reciprocidade na assinatura dos Tratados), à qual se acrescenta a ampla aceitação de que as obrigações do DIH são devidas à CI no seu conjunto e não a um Estado em particular, reforça a obrigação dos Estados de respeitarem o DIH (Pereira, 2014, pp. 61-70).

O DIH reconhece dois tipos de conflitos armados: o “conflito armado internacional” e o “conflito armado que não apresenta um carácter internacional” (conflitos internos). No início, os conflitos internacionais eram essencialmente, conflitos entre Estados. Hoje, porém, existe um entendimento mais amplo do conceito de conflito internacional. Por exemplo, no julgamento do caso Tadić, foi referido que um conflito armado interno “que irrompe no território de um Estado, pode tornar-se internacional se (i) outro Estado intervém nesse conflito através de força militar ou (ii) se alguns dos participantes no conflito armado interno age por conta desse outro Estado” (UN, 1999). Por seu lado, o assessor jurídico no Comité Internacional da Cruz Vermelha Sylvain Vité (2009, p. 86), refere que um conflito armado geograficamente limitado apenas ao território de um determinado Estado, pode ser considerado como internacional se um Estado estrangeiro intervier com as suas forças militares em apoio a forças rebeldes que se opõem às forças do Governo.

Estes entendimentos mais alargados do conceito, não são consensuais. Contudo, as mudanças nas conjunturas dos conflitos armados e a necessidade de garantir a aplicação do

DIH, exigem o acompanhamento da realidade pelas estruturas competentes. No sítio do *Rule of Law in Armed Conflicts Project* (2019), uma iniciativa da Academia de Genebra de DIH e de Direitos Humanos, constata-se estes desafios contemporâneos para a classificação dos conflitos. Termos que se encontram na literatura como “conflitos armados transnacionais” ou “conflitos armados extraterritoriais”, são comuns.

Na verdade, é cada vez mais frequente existir uma dimensão internacional nos conflitos. Não constitui novidade ver um Estado utilizar a força contra grupos armados (de base não estatal) no território de outro Estado ou constatar intervenções estrangeiras, em várias formas e graus, incluindo operações de manutenção da paz sob os auspícios das Nações Unidas ou de uma organização regional (RULAC, 2019). Não obstante esta pressão contemporânea, o DIH apenas prevê as duas tipologias de conflito armado já referidas. Segue-se uma breve alusão aos conflitos contemporâneos e às suas características principais.

O conceito clássico de guerra de Yoram Dinstein (2011, p. 15) diz que a guerra é uma interação hostil entre dois ou mais Estados, seja do ponto de vista técnico ou material. No sentido técnico, é um estatuto formal produzido por uma declaração de guerra. No sentido material, é gerada pelo uso real da força armada, pelo menos por parte de uma das partes beligerantes.

Atualmente, este conceito encontra-se desatualizado. Na abordagem contemporânea de Proença Garcia (2011), “a guerra consiste na violência armada e sangrenta, entre grupos organizados, que cria e se desenvolve num ambiente hostil, inerentemente incerto, evolutivo, tendo como finalidade mais evidente o acesso ao, ou a manutenção do poder”.

Uma categorização possível das guerras, divide-as em guerras convencionais e irregulares. As primeiras assentam essencialmente no modelo Vestefaliano, onde os atores principais são os Estados e as suas forças militares, enquanto que nas segundas, os atores são múltiplos e não assentam exclusivamente no ator Estado, pelo menos diretamente. As guerras regulares ou interestatais praticamente terminaram após a Guerra Fria (Figura 2). Na década de 1980 e seguintes, as guerras intraestatais ganharam maior expressão e começaram a incluir outros atores internacionais com capacidades militares. Quer por via destes atores internacionais, quer por via indireta de atores estatais, as guerras intraestatais com estas “interferências”, dificilmente devem ser tratadas como sendo conflitos internos na sua plenitude. Em reforço desta ideia, num período em que se assiste a uma lógica de regresso da política das grandes potências, como exposto na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (White House, 2017), que conota a Rússia e China como revisionistas, surge a tentação de referir que esta competição, será levada para o campo intraestatal. Adicionalmente, será de crer que, em termos de dimensões de interferência, o nível global necessite também de atores regionais. Com isto, os atores globais jogam um género de “2 em 1”, ou seja, procuram fortalecer ou ganhar influência num determinado Estado envolvendo também outros atores regionais e não-estatais, na qualidade de procuradores (*proxys*). Esta linha de continuidade entre o estatal e o global, passando pelo regional confere uma dimensão internacional aos conflitos, muito em especial quando as regiões são consideradas “prisioneiras da geografia”, como é o caso da Síria (Marshall, 2016). Em síntese, embora alguns autores refirmem que a maioria dos conflitos armados atuais são “não internacionais”, há que analisar caso a caso.

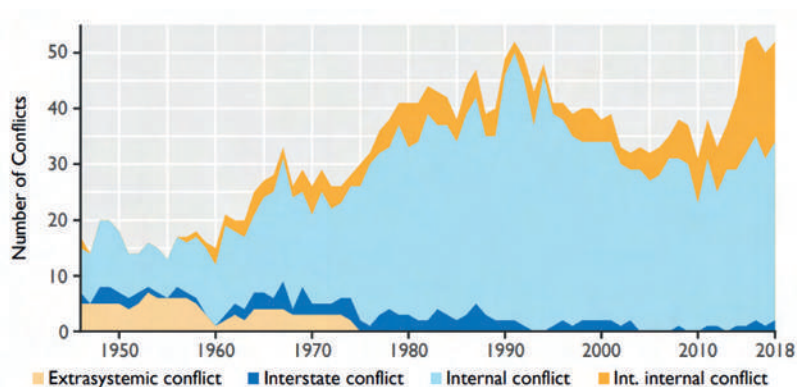


Figura 2 – Número de conflitos, por tipologia, 1946-2018

Fonte: Peace Research Institute Oslo (2019).

Outro aspeto associado aos novos conflitos, tem a ver com a formalização da guerra. A declaração de guerra, e também a formalização do seu fim – armistício, tornaram-se obsoletos. Se nas guerras ditas “formais” já não eram respeitadas regras e os seus objetivos nem sempre eram conclusivos ou até conhecidos, nas guerras que iniciam com uma escalada da violência, onde o(s) Estado(s) envolvido(s) nega(m) a existência de violência e afirmam ter a situação controlada, a verdade é contestada e a pós-verdade impera, pelo que a imposição das regras do DIH é difícil de conseguir.

Presentemente, deixamos de assistir a conflitos regulares, para termos conflitos de cariz global, assimétrico, desterritorializado e prolongado no tempo. Há uma tendência para a “perpetuação” da violência, como refere Mary Kaldor numa alusão àquilo que considera como “novas guerras”:

O que enfrentamos hoje não é uma guerra como no século XX, mas sim aquilo a que chamo uma guerra nova, como aquilo que vemos na Líbia ou na Síria. [...] é uma espécie de situação social anárquica em que, literalmente, centenas de grupos armados beneficiam com a violência *per se* e não de perderem ou ganharem a guerra. Ganham com a violência, porque é uma forma de espalharem ideologias políticas baseadas no medo. O *jiihadismo* extremista, por exemplo. E ganham, porque lucram com as pilhagens, sobre o contrabando e com as taxas sobre a ajuda humanitária. [...] Estas guerras tendem a prolongar-se, uma vez que todas as partes ganham com a continuação da violência. O terrorismo é a tática de eleição das novas guerras. [...] muita da violência é dirigida contra civis e tem como objetivo normalmente as deslocações forçadas como forma de ganhar controlo político. Isso é terrorismo. (Visão Global, RTP Play, 2018)

Em certa medida, a observação de Kaldor está implicitamente associada a um nível de interferência externa, incrementada pelos efeitos da globalização e pela tecnologia. Com isso, a guerra tende a ser algo híbrido (Figura 3), seja nos atores (estatais e não estatais, militares, militarizados, mercenários e civis), seja nos seus instrumentos (convencionais, irregulares e outros), seja nas fronteiras com que lida, cada vez mais esbatidas (guerra e não guerra, guerra e paz, vítimas e perpetradores, perceção e realidade, causa e efeito, interno e externo, etc.).

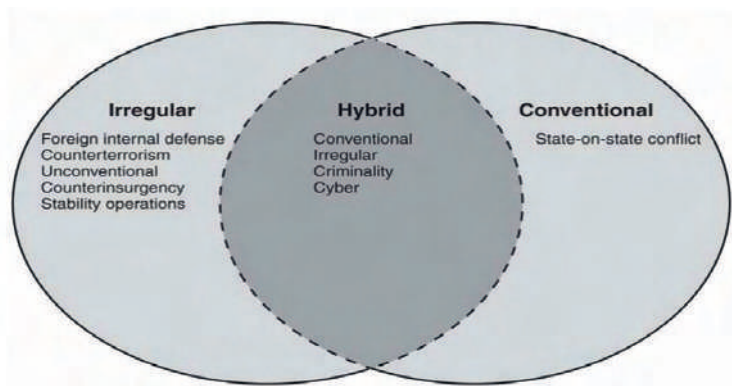


Figura 3 – Conceito de guerra híbrida

Fonte: GAO (2010, p. 16).

É neste contexto, marcadamente híbrido, que o DIH se move atualmente. Apresentadas as fontes do DIH mais pertinentes para o estudo e as características dos conflitos atuais, vamos de seguida analisar o conflito sírio, no que concerne à utilização de ADM, focando a sua componente das armas químicas.

4. O conflito sírio e as ADM

4.1. A guerra na Síria

O conflito na Síria teve início em 2011, num contexto de agitação social, política e de revolução no Médio Oriente, conhecido por Primavera Árabe. Os protestos contra o regime de Assad iniciaram de forma pacífica, ao que o governo sírio reagiu com uma força esmagadora. Dos confrontos resultou a morte de centenas de manifestantes, a prisão de milhares de pessoas, muitas delas submetidas a torturas brutais na detenção. As forças de segurança sírias impediram os feridos de obter assistência médica e impuseram cercos em várias cidades, privando a população de serviços básicos (HRW, 2011).

A oposição transformou-se então em resistência armada. Em abril de 2012, a HRW reclamou a existência de um conflito armado, em maio o Comité Internacional da Cruz Vermelha declarou que a Síria estava envolvida num conflito armado não internacional (Blake & Mahmud, 2013) e em junho Assad reconheceu que a Síria se encontrava em estado de guerra.

As forças da oposição e as forças governamentais foram responsáveis por inúmeros crimes e violações do DIH durante os vários anos de combates (AGNU, 2013). Nesta guerra podemos encontrar uma panóplia de entidades/atores. A Figura 4 ilustra a presença internacional na guerra, com a participação ativa de vários atores estatais: a Síria, a Turquia, o Irão, a Rússia, os EUA, a França e o Reino Unido. A estes, somam-se os Estados da região, como a Arábia Saudita, Israel ou o Qatar e os restantes 73 Estados da coligação liderada pelos EUA para lutar contra o ISIS (Sulce, 2019).

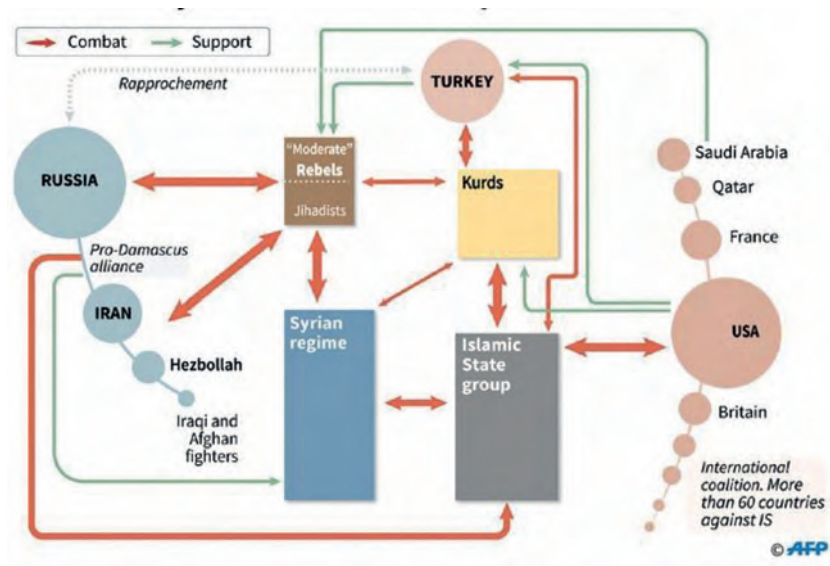


Figura 4 – Atores no conflito sírio e suas relações (combate e apoio)

Fonte: AFP (2018).

Neste palco, alinham também diversos outros atores não-estatais: forças de oposição ao Governo, grupos rebeldes, grupos jihadistas extremistas supostamente associados com a Al Qaeda (o mais importante das quais é a Frente Al Nusra), o ISIS, milícias curdas e organizações políticas, principalmente o Conselho Nacional Curdo, o Comité Supremo Curdo e o principal grupo armado curdo, o *People's Protection Units* (YPG) (Gill, 2016, pp. 374, 375).

Pela análise dos atores estatais identificados, constata-se a existência de cinco Estados com capacidades nucleares (a Síria e a Turquia não possuem a arma nuclear) e quatro que são membros permanentes do CSNU (Rússia, EUA, França e Reino Unido).

Das intrincadas e complexas relações estabelecidas entre estes atores, importa referir que o governo sírio não consentiu as operações da coligação liderada pelos EUA no seu território, caracterizando-as como ilegais e uma violação da sua soberania (Steenberghe, 2015). Contudo, Assad não se opôs ativamente aos ataques aéreos da coligação internacional anti-ISIS, pois estes não tiveram como alvo as forças, instalações ou territórios do governo sírio mantidos por forças do governo. Os ataques foram quase exclusivamente dirigidos contra forças do ISIS, instalações petrolíferas por ele operadas no território que controla, ou alvos em áreas onde suas forças estão ativas.

A Turquia, que também integra a coligação anti-ISIS, atua unilateralmente no território sírio, realizando combates e ataques aéreos e de artilharia contra as forças e territórios curdos sírios que estes ocupavam. Para este membro da NATO, o YPG é um aliado do PKK, logo uma ameaça para a Turquia (Sulce, 2019). Em contraste, os EUA coordenaram um grande número de ataques aéreos na Síria com o YPG e forneceram-lhes apoio aéreo próximo para ajudar este grupo armado a recuperar o controlo de cidades importantes do ISIS. A Rússia,

por seu turno, apoiou sempre o regime de Assad. A permanência de Assad no poder é vital para a Rússia dado que, em termos geopolíticos e através deste, consegue ter acesso ao mar Mediterrâneo através da Base de Tartus, em fase de ampliação (Borshchevskaya, 2019, p. 24). A queda de Assad seria uma derrota para a Rússia e os EUA sabem disso. Esta é mais uma razão pela qual esta guerra tem contornos de estar internacionalizada.

Na Figura 5 verifica-se o impacto do número de mortos, da guerra na Síria entre 2011 e 2019. De entre um valor total de mais de 362 mil, mais de 4/5 é baseada nas ações do Estado sírio. Apenas cerca de 1/8 é de base não estatal. Ou seja, trata-se de uma guerra que, em termos proporcionais, é assimétrica.

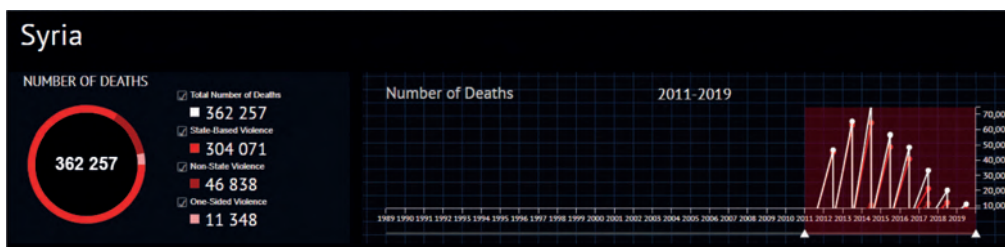


Figura 5 – Número de mortos na Guerra da Síria, no período de 2011-2019

Fonte: UCDP (2019).

Apresentada de forma sumária a elevada complexidade da guerra na Síria onde ficou evidenciada a natureza global, híbrida e “nova”, segue-se a análise da ameaça das ADM e da sua influência no conflito.

4.2. As ADM na guerra síria

Na segunda parte deste ensaio foram apresentadas as principais fontes de DIH, com ênfase nas ADM. Importa agora esclarecer o posicionamento internacional da Síria, neste contexto. No que diz respeito às armas nucleares, a Síria é um estado não-nuclear do TNP e tem um Acordo Abrangente de Salvaguardas Nucleares com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). A partir da década de 1980, a Síria procurou expandir suas capacidades nucleares e, em 1991, a China apoiou a construção do primeiro reator de pesquisa da Síria. Em 2007, Israel bombardeou um prédio no noroeste da Síria que alegadamente funcionava com reator de produção de plutónio, facto negado pelo Governo. Contudo, em maio de 2011 e após uma investigação de três anos, a AIEA concluiu “que é muito provável que o prédio destruído fosse um reator nuclear que deveria ter sido declarado à Agência”. Em junho de 2011, a AIEA aprovou uma resolução que refere que a Síria não cumpriu com as suas obrigações no âmbito do seu Acordo de Salvaguardas e comunicou o caso ao CSNU. O início da guerra em 2011 marginalizou a questão nuclear, embora esta permaneça na agenda da AIEA (NTI, 2018).

No que diz respeito às armas biológicas, a Síria ratificou em 1968 o Protocolo de Genebra de 1925 e assinou, mas não ratificou, a CAB. Alegadamente terá capacidades muito limitadas de guerra biológica (NTI, 2018). Em 2014 (após ter aderido à CPAQ), o governo sírio declarou

a existência de uma instalação de produção de rícino³ à OPAQ, cuja unidade de produção, conhecida como “al-Maliha”, se localizaria na área da grande Damasco. Não se conhecem relatos que indiciem o uso de agentes biológicos.

Relativamente às armas químicas, para além do Protocolo de Genebra de 1925, a Síria é um Estado-Parte da CPAQ e um Estado-Membro da OPAQ. A sua adesão à CPAQ em 2013, foi acompanhada de um pedido de apoio internacional para a destruição das armas declaradas.

Até 2013, a Síria possuía uma das mais avançadas capacidades de guerra química do Médio Oriente. Segundo Diab (1997), as armas químicas iniciais da Síria foram fornecidas pelo Egipto, antes da guerra contra Israel. A partir de 1980, a Síria criou o seu próprio programa de armas químicas, que incluía agentes vesicantes (e.g. mostarda), sufocantes (e.g. cloro) e neurotóxicos⁴ (e.g. VX e sarin) e um conjunto diferenciado de instalações por todo o país. Em julho de 2012, a Síria reconheceu publicamente que possuía armas químicas e afirmou que essas armas nunca seriam usadas contra o povo sírio, mas apenas contra “agressões externas” (Kimball & Davenport, 2020). Esta declaração pública, que não trazia novidade no seu conteúdo informativo, oficializou uma posição e fragilizou o governo sírio pois, em 2005, num relatório ao Comité da Resolução 1540, havia sido negada a posse de armas químicas.

O uso de armas químicas na guerra da Síria era denunciado desde 2012, motivo que terá então justificado a intervenção de Obama definindo uma linha vermelha. Na sequência do ataque a Khan al-Sal e de acordo com um pedido do governo sírio à ONU, foi ativado o Mecanismo do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Alegado Uso de Armas Biológicas e Químicas (UNSGM). A missão liderada pela ONU, integrou também elementos da OPAQ e da Organização Mundial da Saúde e teve como objetivo a investigação dos factos com vista à averiguação da utilização de armas químicas em sete de 16 ataques químicos então denunciados às Nações Unidas.

Na sequência da adesão da Síria à CPAQ, foi criada uma Estrutura para a eliminação das armas químicas sírias (*Framework*), entre os EUA e a Rússia (UNSC, 2013), cuja missão terminaria no primeiro semestre de 2014. Após a confirmação da utilização de armas químicas no ataque a Ghouta, estes dois atores extremaram as suas posições: por um lado a Rússia avisava que bloquearia qualquer decisão do CSNU que incluísse o uso da força e, por outro, Obama procurava aprovação no congresso para uma intervenção militar (Obama, 2013). A *Framework* passou a ser uma *Joint Framework*, incluindo a OPAQ, a ONU e a Síria (e outros países que se associaram, através da ONU e da OPAQ). Estes factos tornam inquestionável o posicionamento, acima dos seus “pares”, dos atores EUA e Rússia, bem como a aceitação que esta medida obteve.

³ O rícino é uma toxina. As toxinas são substâncias químicas tóxicas de origem natural produzidas por seres vivos. Por serem produzidas por seres vivos, a doutrina militar considera as toxinas como agentes biológicos. A CAB inclui o rícino na sua lista 1.

⁴ Os agentes químicos de guerra podem ser classificados como letais ou incapacitantes. Os agentes químicos letais podem ser: (1) hematóxicos (atuam na oxigenação do sangue); (2) vesicantes (atuam nas partes expostas do corpo, nomeadamente na pele e membrana mucosas); (3) neurotóxicos (agentes quimicamente semelhantes a inseticidas organofosforados, interferindo com o sistema nervoso e afetando funções corporais como a respiração e a coordenação muscular); e (4) sufocantes (atuam no sistema respiratório) (NATO, 2018).

Se por um lado o conflito na Síria promoveu a eliminação do arsenal e do programa de armas químicas de Assad, também evidenciou a aceitação de diferenças entre atores estatais. A missão foi designada de “*OPCW-UN Joint Mission*” e terminou em setembro de 2014. Em janeiro de 2016, foi anunciada a total destruição das armas químicas declaradas pela Síria⁵.

A eliminação das armas químicas teve por base a Resolução 2118 do CSNU (2013), que determinou que qualquer uso de armas químicas constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais, afirmou que o uso de armas químicas constitui uma séria violação do direito internacional e que os responsáveis deveriam ser responsabilizados, prometendo impor medidas conforme o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas no caso de não cumprimento da resolução. Como se compreenderá, com este enquadramento e envolvimento das partes, após a missão ter terminado, qualquer novo emprego de armas químicas não faria sentido.

Contudo, continuaram as denúncias de uso destas armas, agora com destaque para o agente cloro. Ao contrário do agente neurotóxico sarin, que não tem outra utilização que não seja a de arma química, o cloro⁶ pode ter várias aplicações devendo ser sujeito a um rigoroso controlo. Estabelecemos esta diferença pois, ao abrigo da CPAQ, a Síria pode possuir a substância química cloro, para fins previstos na Convenção. Contudo, a sua existência e justificação (localização, quantidades, condições de segurança do armazenamento, etc) não poderia constituir uma surpresa para a OPAQ.

Para avaliar a situação, em maio de 2014 a OPAQ constituiu uma *Fact-Finding Mission* (FFM) que analisou vários incidentes de alegados usos de armas químicas na Síria. Segundo o *site* da OPAQ, a FFM confirmou com “alto grau de confiança” que o cloro e a mostarda foram usados como armas. O mandato da FFM visava a avaliação/confirmação do uso de armas químicas e não a identificação da origem desse uso.

Perante a confirmação “com elevado grau de confiança” de que haviam sido usadas armas químicas com cloro em povoações no norte de Hama (ver Quadro 1), de abril a agosto de 2014, a OPAQ foi confrontada, pela primeira vez, com a utilização de armas químicas no território de um Estado-Membro da Organização (Naqvi, 2017), tendo decidido prolongar o mandato da FFM. De 1 de dezembro de 2015 a 20 de novembro de 2016, a FFM registou 65 denúncias de ataques em fontes abertas e investigou seis desses ataques (OPCW, 2016).

⁵ OPAQ. Em 04 setembro de 2014 a Chefe da *OPCW-UN Joint Mission* declarou que 96% das armas declaradas haviam sido destruídas. Em 04 de janeiro de 2016, a OPCW anunciou a completa eliminação das armas químicas sírias. 04 Jan 2016. Disponível em: <https://www.opcw.org/media-centre/news/2016/01/destruction-declared-syrian-chemical-weapons-completed>. Consulta em 21-08-2020.

⁶ O cloro integra a lista 2 da CPAQ. A lista 2 inclui químicos muito tóxicos, que poderão ser utilizados como armas químicas. Inclui também os seus precursores diretos e os precursores de químicos citados na lista 1. Alguns químicos da lista 2 são produzidos industrialmente para fins não proibidos pela Convenção, como por exemplo produtos farmacêuticos, plásticos, entre outros. O sarin integra a lista 1 da CPAQ. A lista 1 inclui químicos de elevada toxicidade, e os seus precursores que foram desenvolvidos, produzidos, armazenados ou utilizados como armas químicas, e que são de uso limitado para fins não proibidos pela convenção, como por exemplo a proteção e a investigação. (ONU, 1993).

Quadro 1 – Síntese dos principais ataques na Guerra da Síria, com alegado recurso a armas químicas

Ref ^a	Data do Ataque	Local	Agentes Químicos	ID Respons.
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	17-10-2012	Salquin	Não confirmado	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	23-12-2012	Al-Bayadah Homs	Sarin	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	19-03-2013	Khan al-Sal (Aleppo)	Químico organofosforado	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	13-04-2013	Sheik Maqsood (Aleppo)	Não confirmado	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	29-04-2013	Saraqeb	Sarin	-
UN Doc. A/67/997-S/2013/553	21-08-2013	Moadamiyah; Ein Tarma; Zamalka (Ghouta)	Sarin	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	22-08-2013	Bahhariyeh	Não confirmado	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	24-08-2013	Jobar	Sarin	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	25-08-2013	Ashrafiah Sahnaya	Químico organofosforado	-
OPCW Doc. S/1212/2014 OPCW Doc. S/1230/2014 UN Doc. S/2016/888	21 a 24-04-2014 28-08-2014 (total de 17 atq)	Talmenes; Al Tamanah; Kafr Zita (Hama)	Cloro	Síria
OPCW Doc. S/1320/2015 UN Doc. S/2016/888	21-08-2015 01 a 04-09-2015	Marea (Aleppo)	Mostarda de enxofre	ISIS
OPCW Doc. S/1319/2015 UN Doc. S/2016/888	16-03-2015 a 20-05-2015	Sarmin, Qmenas... (Idlib)	Cloro	Síria
OPCW Doc. S/1491/2017	15 e 16-09-2016	Um-Housh (Aleppo)	Mostarda de enxofre	ISIS
OPCW Doc. S/1642/2018	30-10-2016	Al-Hamadaniyah	Não confirmado	-
OPCW Doc. S/1642/2018	13-11-2016	Karm al-Tarrab	Não confirmado	-
OPCW Doc. S/1636/2018 OPCW Doc. S/1867/2020	24-03-2017	Ltamenah	Sarin	Síria
OPCW Doc. S/1636/2018 OPCW Doc. S/1867/2020	25-03-2017	Ltamenah	Cloro	Síria
OPCW Doc. S/1867/2020	30-03-2017	Ltamenah	Sarin	Síria
OPCW Doc. S/1510/2017	04-04-2017	Khan Shaykhun (Idlib)	Sarin	Síria
OPCW Doc. S/1626/2018	04-02-2018	Saraqib (Idlib)	Não confirmado	-
OPCW Doc. S/1645/2018 OPCW Doc. S/1731/2019 OPCW Doc. EC-90/NAT.41	07-04-2018	Douma	Cloro Rússia alega inexistência no relatório da FFM.	Síria

Em 4 de abril de 2017, na sequência de um ataque a Khan Shaykhun, a Sul de Idlib, no qual a FFM garantiu terem sido utilizados agentes químicos, sarin ou “sarin-like”, gerou-se um grande destaque dos media. Três dias depois, o presidente norte-americano não hesitou na execução de um ataque aéreo estratégico, numa coligação a três: EUA, França e Reino Unido, à margem do CSNU. A ação, previamente comunicada às forças sírias, consistiu num ataque aéreo com 59 mísseis de cruzeiro Tomahawk disparados de dois navios da Marinha dos EUA contra o campo de aviação de Al Shayrat, local de onde terá tido origem o ataque a Khan Shaykhun. Esta ação militar foi prontamente condenada pelo Kremlin.

A Síria e a Rússia, negaram qualquer responsabilidade sobre o ataque, tentando imputar

a culpa aos rebeldes e a uma construção de falsas notícias pelos americanos (Sputnik News, 2017). As semelhanças entre a situação em curso na Síria e as ADM no Iraque em 2003, recordam-nos as palavras do Secretário de Estado da Defesa norte-americano, Colin Powell, quando este referiu que tinha “provas contundentes da existência de ADM” e tais armas transformaram-se num logro.

Numa entrevista em 13 de abril de 2017, Assad alegou que o ataque foi “100% fabricado pelos americanos” e que o ataque não se deveu ao evento de 4 de abril, mas a uma encenação do Ocidente e em particular dos EUA, para justificar o ataque, primeiro através dos media e das redes sociais e, por fim, com uma intervenção militar (Ensor, 2017).

Nesta intervenção, com uma alusão à época da pós-verdade, o presidente Assad, colocou em causa os factos, confundindo-os com “encenações” e “propaganda” apresentando uma retórica bastante atual. Segundo Charles Feitosa (2017), a pós-verdade pode ser definida como uma estratégia de desvalorização dos factos, em prol de interesses pessoais. O ambiente de globalização atual é também sinónimo de “pós-verdade”. Para Feitosa, a ideia de que “onde não há factos, nada é verdade” evoluiu para a ideia de que “onde não há factos, há verdades em demasia”. No caso em análise, existem factos. Contudo, estes não abonam em favor da credibilidade da facção governamental síria, nem dos seus aliados. A filósofa política Hannah Arendt (1977, p. 243) referiu que, “quando há verdades em demasia, existe o perigo de descrença generalizada na realidade. Passa então a ser fácil desacreditar a verdade factual com apenas outra opinião, frequentemente mal sustentada, inconsistente ou falseada”. Este perigo apresenta a ameaça da manipulação da verdade, onde o poder de uma forte narrativa se afigura como um elemento potencialmente decisivo. Os atores neste conflito estão bem conscientes deste poder.

Na guerra síria, esta foi a primeira ação militar direta dos EUA e dos seus Estados aliados contra as forças da Síria. À luz da doutrina militar, tratou-se de uma punição, uma das estratégias de coação inseridas na escola de poder aéreo⁷.

As conclusões das FFM foram a base para o trabalho do *OPCW-UN Joint Investigative Mechanism* (JIM), um órgão independente estabelecido pelo CSNU (2015) cujo mandato incluía a identificação dos autores e/ou dos apoiantes dos ataques químicos confirmados pelas FFM. O mandato do JIM expirou em novembro de 2017 e a extensão do seu mandato foi vetada pela Rússia (Campos, 2017). Os resultados do JIM foram sintetizados e incluídos no Quadro 1.

A OPAQ, na sua Decisão C-SS-4/DEC.3, de 27 de junho de 2018, denunciou que a Síria utilizou armas químicas em quatro ocasiões, falhando nos seus compromissos de declaração e destruição das armas e que o ISIS também utilizou estas armas, em duas ocasiões. Para a OPAQ, que tem como missão verificar o cumprimento da CPAQ, estes dados exigiam medidas imediatas. Estas medidas tinham de ser “inequívocas”. Não poderiam deixar a ideia de que, os atores ficariam impunes ao ludibriar o sistema, beneficiando da vantagem da posse destas armas. Foi instituída a *Investigation and Identification Team* (IIT), com a missão

⁷ Segundo Robert Pape (1996, pp. 55-86), em *“Bombing to Win: Air Power and Coercion in War”*, a escola da dissuasão incorpora quatro estratégias: (1) bombardeamento estratégico (*punishment*); (2) Negação ou bombardeamento de alvos militares (*denial*); (3) decapitação (*decapitation*); e (4) sinalização política e teoria dos jogos (*risk*).

de identificação dos responsáveis pelos usos de armas químicas na Síria, tendo por base os relatórios das FFM e do JIM. Em abril de 2020, a OPAQ divulgou o primeiro relatório da IIT, que atribui a responsabilidade dos três incidentes com armas químicas de março de 2017 à força aérea síria (Kimball & Davenport, 2020). O Conselho Executivo da OPAQ, reconhecendo que a Síria possui armas químicas, impôs diversas medidas e sanções a serem cumpridas pela Síria. A Figura 6 ilustra, numa base temporal, os principais eventos que marcam o DIH e o conflito sírio, focando o emprego de armas químicas.

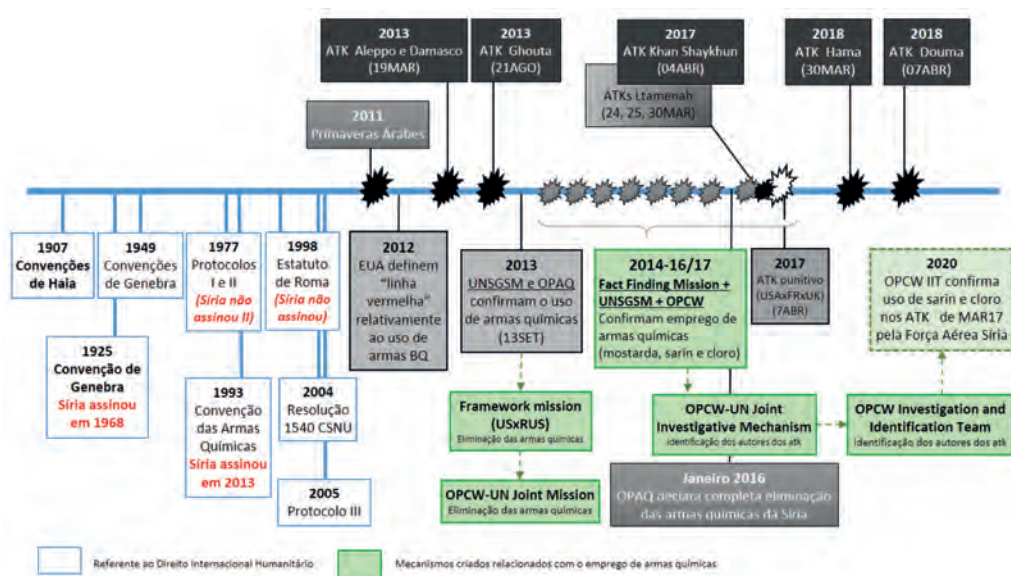


Figura 6 – O DIH, as armas químicas e o conflito armado na Síria

O tempo é também um ingrediente neste conflito e uma arma que é jogada pelos atores, em complemento da retórica e das [in]verdades. A nota verbal, da Rússia, dirigida à OPAQ (2019) e aos seus Estados-Membros, apresenta alegações que questionam a veracidade das conclusões apresentadas pela FFM relativamente ao ataque de 7 de abril de 2018, cuja responsabilidade foi atribuída pelo JIM às forças sírias. Os argumentos apresentados são de natureza técnica e de elevada minúcia, que beliscam a competência dos peritos e dos laboratórios de referência da OPAQ. Estas ações causam desgaste, protelam decisões e afetam a credibilidade das organizações.

Na verdade, à Rússia poucas opções restariam, para além da adoção de uma posição de descredibilização dos resultados, pois estes comprovam que a Síria não cumpriu as obrigações decorrentes da adesão à CPAQ, compromisso que a Rússia abraçou, apoiando este seu aliado.

5. As armas químicas no conflito e o DIH

Como interpretar então o conflito sírio, à luz do DIH? Começamos pela classificação do conflito. Como se verificou na revisão da literatura, a tendência dos autores era a da classificação deste conflito como um conflito armado de natureza não internacional.

O *Rule of Law in Armed Conflicts Project* (2019), refere que a Síria estava envolvida numa série de conflitos armados: (i) conflitos armados não internacionais do governo sírio contra uma ampla gama de grupos rebeldes; (ii) um conflito armado internacional entre a Síria e os membros da coligação internacional liderada pelos EUA e a Turquia; (iii) uma ocupação militar de partes do norte da Síria pela Turquia; e (iv) uma ocupação militar por Israel dos Montes Golã.

Recordam-se os acontecimentos apresentados na terceira parte deste artigo, com destaque para a resposta ao ataque com armas químicas de Khan Shaykhun, da qual resultou a primeira confrontação direta entre as forças de Assad e a coligação EUA-França-Reino Unido. Tratou-se de violência armada entre Estados, com recurso ao instrumento militar. Também o uso da força pela coligação liderada pelos EUA contra o ISIS no território sírio, sem o consentimento do governo, resulta na avaliação da existência, de um conflito armado internacional na Síria, novamente com os EUA na “liderança”. Entende-se assim, que a guerra que decorre na Síria, é um conflito armado internacional.

5.1. A regulação do uso da força e a proteção dos direitos humanos

O DIH preocupa-se com a regulação do uso da força nos conflitos armados. Nesta dimensão do conceito do DIH, que visa proteger combatentes e os não combatentes, os limites são estabelecidos essencialmente pelo Direito de Haia, complementado pelas restantes fontes do direito. No caso presente, onde o âmbito da análise se foca no emprego de armas químicas, entende-se que o uso destas armas é proibido ao abrigo das fontes do DIH, do Protocolo de Genebra de 1925 e da CPAQ de 1993, assinado pela Síria em 2013. Cientes de que a Síria não assinou o Protocolo adicional II, nem o Estatuto de Roma, lembra-se que o DIH é também composto por fontes consuetudinárias. Ainda na dimensão da regulação do uso da força são aplicáveis os princípios do DIH (humanidade, distinção, necessidade e proporcionalidade) que foram violados nos ataques analisados (Quadro 1) pela Síria e pelo ISIS.

O DIH preocupa-se com a proteção dos direitos humanos nos conflitos armados. Nesta dimensão do conceito do DIH, que visa a proteção dos direitos humanos de todos aqueles que não são combatentes, os limites são estabelecidos essencialmente pelo Direito de Genebra, complementado pelas restantes fontes do direito. Apesar dos limites estarem definidos, as guerras contemporâneas decorrem cada vez mais em zonas urbanas, sendo muito difícil distinguir os combatentes dos que não são combatentes. No conflito sírio, com a comprovada utilização de agentes químicos neurotóxicos, vesicantes e sufocantes, não foram protegidos os direitos humanos. Estes agentes, pela forma como atuam no organismo humano, provocam elevado sofrimento às vítimas e conduzem à morte. As armas químicas são armas “cegas”, não distinguem as vítimas e não adequam o seu impacto.

Em síntese, relativamente às duas dimensões do DIH (uso da força e proteção dos direitos humanos) e no que diz respeito à utilização de armas químicas no conflito armado sírio, conclui-se que houve violação do DIH pelo ator estatal Síria e pelo ISIS enquanto ator não-estatal.

5.2. A Comunidade Internacional

Como interpretar o ataque de 7 de abril de 2017? A reação adotada por uma parte significativa da CI destinou-se exclusivamente a punir o ato. Houve a preocupação de atacar instalações onde alegadamente haviam sido armazenadas armas químicas, bem como instalações militares de onde haviam saído as aeronaves para lançar essas armas (Gordon, Cooper, & Shear, 2017). A alternativa seria não se fazer nada. Afinal, qualquer resolução do CSNU seria inviabilizada, pelo menos com o veto da Rússia. Em situações em que estão em causa interesses de potências em competição, existe o risco/necessidade de se atuar à margem do CSNU e cumprir o DIH de outra forma. Ou seja, faz-se o que, em termos éticos é correto, ainda que isso não tenha sido aprovado pelo poder internacional instituído. É um género de *déjà vu* da Guerra Fria, em que ambas as potências se anulavam mutuamente no CSNU por via dos interesses antagónicos. Ficava reforçada a AGNU, ainda que este reforço fosse mais moral do que coercivo (apenas ao alcance das potências com assento no CSNU).

Aos EUA, restava agir de forma “consuetudinária” e com atos muito circunscritos, como o que foi conduzido. Ou seja, a superpotência EUA procurou recuperar a credibilidade beliscada em 2013 (com a transposição da linha vermelha) não esquecendo a sombra do descrédito resultante da intervenção no Iraque, justificada pela alegada presença de ADM nunca encontradas. Por outras palavras, a necessidade de recuperar a credibilidade mobilizou os norte americanos mas o descrédito da intervenção no Iraque fez com que a CI se dividisse com a punição. Isto forçou os EUA a serem mais cautelosos.

A agravar a situação, a campanha de desinformação e a pós-verdade, tornam cada vez mais difícil a atuação do DIH, pois condicionam os seus agentes coercivos, neste caso os EUA, que procuraram punir. Esta campanha de pós-verdade é aproveitada pela Rússia, que quer defender Assad e ganhar “crédito relativo” face aos EUA não deixando esquecer a intervenção no Iraque em 2003. Na verdade, quanto mais frágil estiver a Síria, mais liberdade de ação tem o ISIS, que é o verdadeiro adversário dos EUA. Ganhando Assad, também a luta dos EUA contra o ISIS fica em vantagem, dando uma ideia de que os EUA estão a ganhar a guerra contra este grupo terrorista.

Em suma, a forma encontrada para responsabilizar e punir o Governo Sírio sobre a comprovada utilização de armas proibidas foi conseguida por iniciativa de atores estatais coligados, e não por força de uma resolução internacional, como seria desejável. Estes elementos levantam questões adicionais: uma CI passiva, perante reconhecidas violações do DIH sai fragilizada? Ou é o estabelecimento de posições firmes (exemplo: “*red lines*”), que devem ser evitadas?

6. Conclusões

O estudo teve como referencial o DIH e pretendeu analisar o conflito armado sírio enquanto palco de ação de atores estatais e não estatais, onde foram empregues ADM - armas químicas, apresentando-se este conflito com características de guerra híbrida e num contexto da pós-verdade. Concluiu-se que o conflito tem uma elevada complexidade, inclui potências globais que podem bloquear a aplicação “tradicional” do DIH resultando a necessidade de se cumprir o DIH de forma “consuetudinária”.

Após a leitura das fontes do DIH numa perspetiva evolutiva e focada no objeto de análise

- o emprego de armas químicas na guerra da Síria – foi feita uma interpretação da guerra nas suas características marcadamente contemporâneas: global, assimétrica, com terrorismo, desterritorializada (numa abordagem alargada do combate ao terrorismo), perpetuada no tempo, marcada pela violência da qual resultam benefícios para alguns dos atores, com fortes interferências externas (diretas e indiretas) incrementadas pela globalização e pela tecnologia, com armas convencionais e outras (como são exemplo as ADM). Uma guerra híbrida ou uma “nova guerra”, de Mary Kaldor. Salienta-se também o contexto da pós-verdade onde se movem com habilidade os principais atores deste conflito.

A guerra da Síria é um conflito armado internacional, sujeito ao DIH onde foi comprovada a utilização dos agentes químicos sarin, cloro e mostarda, em várias ocasiões, contra combatentes e não combatentes. Da análise das dimensões do conceito de DIH – a regulação do uso da força e a proteção dos direitos humanos – no que diz respeito à utilização de armas químicas, resulta que houve violação das fontes do DIH, pelo ator estatal Síria e pelo ISIS, como ator não-estatal.

Neste estudo foi evidenciada a importância das organizações internacionais, designadamente a ONU e a OPAQ como entidades capazes de mobilizar peritos, de estabelecer pontes e diálogo, trabalhando de forma credível e imparcial. O contexto contemporâneo da guerra, a era da pós-verdade e o envolvimento de potências mundiais com posições não coincidentes, não facilitou o trabalho destas organizações. Por seu lado, o CSNU revelou fragilidades neste processo. A credibilidade e isenção das organizações e das estruturas criadas (FFM, JIM e IIT) ou associadas - UNSGM, revelaram-se fundamentais para a fundamentação da aplicação do DIH. Dadas as dificuldades constatadas sobre o [in] cumprimento do DIH, identifica-se a necessidade de reflexão adicional.

Referências bibliográficas

- AFP. (2018, 28 de fevereiro). *Who is fighting who in Syria?* Obtido de Dawn: <https://www.dawn.com/news/1280157>
- AGNU. (1977). *Resolution 32/84B*. Assembleia Geral das Nações Unidas.
- AGNU. (2013). *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, U.N. Doc. A/HRC/23/58*. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-23-58_en.pdf.
- Arendt, H. (1977). Truth and Politics. In *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought* (pp. 227-264). United Kingdom: Hannah Arendt.
- BBC. (2012, 27 de junho). *Syria in state of war, says Bashar al-Assad*. Obtido de BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18598533>
- Blake, J., & Mahmud, A. (2013). A Legal “Red Line”? Syria and the Use of Chemical Weapons in Civil Conflict. *UCLA Law Review*, 61, 244-260.
- Borshchevskaya, A. (2019). Russia in the Middle East: Is There an Endgame? . In M. Laruelle (Ed.), *Russia's Policy in Syria and the Middle East* (pp. 21-28). Washington: Central Asia Program.
- Brooks, J., Erickson, T., Kayden, S., Ruiz, R., Wilkinson, S., & Burkle Jr, F. (2018). Responding to chemical weapons violations in Syria: legal, health, and humanitarian recommendations. *Conflict and Health* .

- Campos, R. (2017, 24 de outubro). *Syria: Russia Blocks Extension of Chemical Attacks Probe*. Obtido de Independent: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-syria-chemical-weapons-attack-sarin-un-resolution-china-moscow-assad-rebels-war-l>
- CNN. (21 de agosto de 2012). *Obama warns Syria not to cross "red line"*. Obtido de CNN: <https://edition.cnn.com/2012/08/20/world/meast/syria-unrest/index.html>
- Diab, Z. (1997). Syria's chemical and biological weapons: Assessing capabilities and motivations. *The Nonproliferation Review*, 5(1), 104-111.
- Dinstein, Y. (2011). *War, Aggression and Self-Defence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ensor, J. (2017, 13 de abril). *The Telegraph*, "Were the Children Dead at All?' Assad Says Syria Chemical Attack 100 Per Cent Fabrication". Obtido de The Telegraph: <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/13/chemical-weapons-experts-sent-turkey-investigate-alleged>
- Feitosa, C. (2017, 19 de julho). *Pós-verdade e política*. Obtido em 25 de maio de 2020, de <https://revistacult.uol.com.br/home/pos-verdade-e-politica/>
- GAO. (2010). *Hybrid Warfare*. Washington, DC: United States Government Accountability Office.
- Garcia, F. P. (2011). *Da Guerra e da Estratégia a nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Gill, T. D. (2016). Classifying the Conflict in Syria. *International Law Studies*, 92 (Stockton Center for the Study of International Law), 353-380.
- Gordon, M., Cooper, H., & Shear, M. (06 de abril de 2017). *Dozens of US Missiles Hit Air Base in Syria*. Obtido de The New York Times: <https://www.nytimes.com/2017/04/06/world/middleeast/us-said-to-weigh-military-responses-to-syrian-chemical-attack.html>
- Gouveia, J. B., & Santos, S. (2015). *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- HRW. (01 de junho de 2011). *We've never seen such horror – Crimes against humanity by Syrian Forces*. Obtido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces>
- HRW. (2012, 02 de maio). *Syria: War Crimes in Idlib During Peace Negotiations*. Obtido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2012/05/02/syria-war-crimes-idlib-during-peace-negotiations>
- HRW. (2013, 10 de setembro). *Attacks on Ghouta – Analysis of alleged use of chemical weapons in Syria*. Obtido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/report/2013/09/10/attacks-ghouta/analysis-alleged-use-chemical-weapons-syria>
- Kimball, D., & Davenport, K. (maio de 2020). *Timeline of Syrian Chemical Weapons Activity, 2012-2020*. Obtido de Arms Control Association: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Syrian-Chemical-Weapons-Activity#2019>
- Marshall, T. (2016). *Prisoners of Geography*. United Kingdom: Elliot & Thompson.
- Melander, E. (2015). *Organized Violence in the World 2015*. Uppsala University.
- Naqvi, Y. (2017). Crossing the red line: The use of chemical weapons in Syria and what should happen now. *International Review of the Red Cross*, 99(3), 959-993.
- NATO. (2018). *Allied Joint Publication 3.8- Allied Joint Doctrine for CBRN Defence* (B ed.). NATO Standardization Agency.

- NTI. (2018). *Nuclear Threat Initiative - Syria*. Obtido em 14 de junho de 2020, de <https://www.nti.org/learn/countries/syria/>
- Obama, B. (2013). *Statement by the President on Syria*. Obtido de The White House: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>
- ONU. (1993). *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sobre a sua Destruição*. Paris.
- OPCW. (10 de dezembro de 2013). *Nobel Peace Prize*. Obtido de OPCW: <https://www.opcw.org/about-us/nobel-peace-prize>
- OPCW. (2016). *Doc S/1445/2016, Summary Update of the Activities Carried Out by the OPCW Fact-Finding Mission in Syria in 2016*. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2018/11/s-1445-2016_e_.pdf.
- OPCW. (2019). *Doc. EC-90/NAT.41, Russian Federation. Request circulation of a document*.
- Pape, R. (1996). *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Peace Research Institute Oslo. (2019). *Trends in Armed Conflict, 1946-2018*. Oslo: Conflict Trends Project.
- Pereira, M. (2014). *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário* (1ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- RULAC. (2019). *Rule of Law in Armed Conflicts Project*. Obtido em 12 de agosto de 2020, de <http://www.rulac.org/browse/countries/syria>
- Sassòli, M. (2019). *International Humanitarian Law. Rules, Solutions to Problems Arising in Warfare and Controversies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited .
- Silva, M. (2015). *A utilização de armas químicas e o uso unilateral da força: o caso da Síria*. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Sputnik News. (19 de abril de 2017). *Chemical Weapons: The Pipedream Excuse Used in Syria by Two US Administrations*. Obtido de Sputnik International: <https://sputniknews.com/politics/201704091052469244-us-syria-chemical-weapons-war-pretext/>
- Steenberghe, R. (2015). *From Passive Consent to Self-Defence after the Syrian Protest against the US-led Coalition*. Belgium: FNRS.
- Sulce, M. (2019). *The War Report 2018*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights.
- UCDP. (2019). *Uppsala Conflict Data Program*. Obtido em 07 de agosto de 2020, de <https://ucdp.uu.se/#country/652>
- UN. (15 de julho de 1999). *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia - Case IT-94-1-A, Appeals Chamber Judgment, par 84.*. Obtido de International Residual Mechanism for Criminal Tribunals: <http://www.icty.org/case/tadic/4>
- UNSC. (2004). *Resolution 1540*. United Nations.
- UNSC. (2013). *Resolution 2118*. United Nations.
- UNSC. (2013). *UN Doc. A/68/398-S/2013/565*. United Nations.
- UNSC. (2015). *Resolution 2235*. United Nations.

- Visão Global, RTP Play. (06 de maio de 2018). *Entrevista a George Friedman, Mary Kaldor e Ivan Timofeev*. Obtido em 02 de 05 de 2020, de <https://www.rtp.pt/play/p282/e345013/visao-global>
- Vité, S. (2009). Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situationsl. *International Review of the Red Cross*, 91.
- White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington.

INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND WEAPONS OF MASS DESTRUCTION: THE CASE OF SYRIA

O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E AS ARMAS DE DESTRUIÇÃO MASSIVA: O CASO DA SÍRIA

Ana Maria Carvalho Ferreira da Silva Correia

Lieutenant Colonel (Engineering) in the Portuguese Army

Master in Military Science from the Military Academy

Spokesperson for the Chief of the Army General Staff

1149-065 Lisbon, Portugal

silva.amcf@exercito.pt

Abstract

This article on International Humanitarian Law (IHL) and on the use of Weapons of Mass Destruction (WMD) analyses the Syrian conflict as a contemporary war in a post-truth context. To that end, the article explores the concept of IHL using a deductive approach and examines the challenges to its enforcement. The findings showed that IHL is applicable to this international armed conflict, in which there was confirmed use of chemical weapons, and highlighted the relevance of international organizations – such as the United Nations and the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons – main entities responsible for enforcing this Law.

Keywords: International Humanitarian Law, Weapons of Mass Destruction, Syria, Chemical Weapons.

Resumo

Este artigo tem como referencial o Direito Internacional Humanitário (DIH) e foca-se no emprego de Armas de Destruição Massiva, procurando analisar o conflito sírio, como uma guerra contemporânea e num contexto da pós-verdade. Para o efeito, recorreu-se a uma abordagem centrada no conceito de DIH e questionaram-se as dificuldades da sua aplicação. Do estudo conclui-se a aplicabilidade do DIH neste conflito armado internacional, com comprovado emprego de armas químicas, bem como a relevância das organizações internacionais, designadamente a Organização das Nações Unidas e a Organização para a Proibição das Armas Químicas, como entidades essenciais para a fundamentação e aplicação deste Direito.

How to cite this article: Correia, A. M. C. F. S. (2021). International Humanitarian Law and Weapons of Mass Destruction: The Case of Syria. *Portuguese Journal of Military Sciences [Revista de Ciências Militares]*, May, IX (1), 187-207. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=6461

Palavras-Chave: *Direito Internacional Humanitário, Armas de Destruição Massiva, Armas Químicas, Conflito Armado.*

1. Introduction

March 2020 was the nine-year anniversary of the ongoing conflict in the Syrian Arab Republic (Syria). It began as a simple demonstration but the violence continued to escalate and led to a high number of civilian casualties, the use of unconventional weapons and excessive violence. Human Rights Watch (HRW) reported that by April 2012 the conflict already qualified as an armed conflict due to its prolonged nature, the level of violence, the type of weapons employed and the number of victims. In June 2012, Bashar al-Assad acknowledged that Syria was in a “state of war” (BBC, 2012).

That same month, US President Barack Obama warned the Syrian government that the use of chemical or biological weapons in the conflict would be interpreted as crossing a “red line”, and that such an action would have huge consequences (CNN, 2012). However, the effects of an attack on the population of Zamalka, in Eastern Ghouta, attracted international attention. The victims showed symptoms consistent with chemical contamination: asphyxia, blurred vision, muscle spasms, among other symptoms (HRW, 2013). The red line set by Obama had been crossed. However, despite the International Community (IC) being in a “state of shock”, these actions had no consequences. When Donald Trump’s was inducted as US president, the United States (US) changed its stance on the matter. In April 2017, after another chemical attack south of Idlib, the US led an international coalition to punish the regime. This event effectively internationalised the conflict, not only because global powers were now involved but also because the IC was more mobilised. The use of chemical weapons is banned under international law, and a violation of this principle entails consequences from international organizations. This article addresses the enforcement of International Humanitarian Law (IHL).

The article is divided into four parts: after describing the concepts and methodology, the main sources of IHL are presented, with special focus on those concerning Weapons of Mass Destruction (WMDs). This section is followed by an analysis of the main events in the Syrian conflict from the onset of hostilities (2011) to 2020, also addressing the use of chemical weapons. The fourth part analyses the conflict through the lens of the applicable IHL. The final section contains the findings, which confirm that an international armed conflict marked by post-truth rhetoric is taking place in Syria. Given the presence of competing world powers, one possible solution to address the use of chemical weapons is the application of a “customary” approach to IHL.

2. Conceptual and methodological framework

2.1. State-of-the-art

The literature review included a thesis by Silva (2015) analysing the Syrian conflict from a legal perspective. The study attempted to determine if the foreign military intervention in response to the chemical weapons attack of 21 August 2013 was justified. The conflict was analysed as a domestic armed conflict that resulted from an escalation of the violence that began in 2011. It was only in August 2012 that the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian

Arab Republic deemed that IHL was applicable. The study found that any legal and legitimate solution involving the use of force would have to be approved by the United Nations Security Council (UNSC), and that an alternative course of action would likely not involve the use of force.

In their article “A legal ‘Red Line’? Syria and the use of chemical weapons in civil conflict” (2013), Blake and Mahmud analysed the prohibition on the use of chemical weapons in civil conflicts in treaty and customary law and applied this analysis to the Syrian conflict. The authors argue that criminal law and IHL clearly prohibit the use of chemical weapons in international armed conflicts, but that this is less clear in the case of a non-international armed conflict. The analysis of the crimes and mass atrocities committed by the Assad regime and other actors against the population may be enough to justify the military intervention which the US and its allies called for by drawing a “red line”. The same justification does not apply to the use of chemical weapons themselves under international law. Furthermore, the focus on chemical weapons as the sole cause for international action allows States to continue committing mass crimes and atrocities using conventional weapons with impunity, which is what is currently happening in Syria. This article was written in 2013, and its main argument is that the conflict is a domestic conflict. However, more recent developments may justify new interpretations.

Gill’s article (2016) also addresses the classification of the armed conflict taking place within Syria’s borders through the lens of IHL. The author argues that several conflicts are occurring simultaneously and analyses their correlation to other conflicts taking place in neighbouring countries. When classifying the conflict, the author considered the two main views on the role that the Syrian’s government consent played in the military intervention and determined how this affected the way the conflict is characterised. The study findings suggested the presence of several armed conflicts of a non-international nature.

Brooks et al. (2018) analysed the repeated use of chemical weapons in the Syrian conflict as a threat to public health and to the safety of civilians and medical personnel, and as a violation of international law. The findings highlight that the States and organisations involved in the conflict must take concrete measures to ensure the protection of the most vulnerable victims and strengthen international law. These measures aim to enforce IHL.

An article by Naqvi (2017) examined the international community’s responses from the perspective of international law after the use of chemical weapons in the Syrian armed conflict led to widespread condemnation and elicited responses from several international bodies. Naqvi, a PhD in international law and advisor to the UN High Commissioner for Human Rights, analyses the options available to hold accountable those responsible for crimes related to the use of chemical weapons. Naqvi’s bases her arguments on the special status that the IC bestows on crimes related to the use of chemical weapons, stating that this option could have been better explored.

In brief, weapons prohibited by IHL, which do not distinguish between combatants and non-combatants and which cause extreme suffering, have been used in the ongoing armed conflict in Syria. In addition to the use of chemical weapons, the war in Syria has been the scene of mass crimes and violent atrocities against the population. Why have they not been given similar attention by the international media and by political decision makers? The classification of the conflict as non-international may have to be reviewed, despite what some authors have argued. In the face of these blatant violations of IHL, the question arises

as to why there is a reluctance to convict and punish the perpetrators. The next sections of this study will endeavour to answer these questions.

2.2. Analysis model and methodology

This section provides the definitions for the concepts of IHL, WMD, chemical weapons and armed conflict. Swinarski (1988) defines IHL as the

international rules, established by treaties or custom, which are specifically intended to solve humanitarian problems directly arising from international or non-international armed conflicts and which, for humanitarian reasons, limit the right of Parties to a conflict to use the methods and means of warfare of their choice or protect persons and property that are, or may be, affected by conflict.

More succinctly, IHL is the branch of international law that deals with two problems: war (or, in the broader sense, the use of force) and the protection of human rights (Pereira, 2014, pp. 3-5).

WMD are not formally defined in international law. Santos (2015, pp. 37-38) provides a broad definition, as well as a narrow definition subject to different interpretations. In the broad sense, WMDs are any weapons capable of causing a massive number of victims and a massive level of destruction. In the stricter sense, WMD are unconventional weapons such as chemical, biological, radiological and nuclear weapons (CBRN) delivered by ballistic or cruise missiles, specifically intended to cause a high number of casualties and massive physical damage. This level of severity is an essential condition for a weapon to be classified as a WMD. The author complements this approach with a prospective dimension provided by the definition published by the 1948 United Nations Commission on Conventional Weapons, which the United Nations General Assembly (UNGA) reiterated: “Atomic explosive weapons, radioactive material weapons, lethal chemical and biological weapons, and any weapons developed in the future, which might have characteristics comparable in destructive effect to those of the atomic bomb or other weapons mentioned above” (1977).

One of the types of WMD, **chemical weapons**, is particularly relevant to the context of the Syrian conflict. The Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (CWC) defines chemical weapons, together or separately, as:

(a) toxic chemicals and their precursors¹, except where intended for purposes not prohibited under this Convention, as long as the types and quantities are consistent with such purposes; (b) munitions and devices, specifically designed to cause death or other harm through the toxic properties of those toxic chemicals specified in subparagraph (a), which would be released as a result of the employment of such munitions and devices; (c) any equipment specifically designed for use directly in connection with the employment of munitions and devices specified in subparagraph (b) (UN, 1993).

¹ CWC, Article II, No. 1. (https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC_en.pdf) Toxic chemicals are “any chemical which through its chemical action on life processes can cause death, temporary incapacitation or permanent harm to humans or animals. This includes all such chemicals, regardless of their origin or of their method of production, and regardless of whether they are produced in facilities, in munitions or elsewhere. Toxic chemicals include chemical warfare gases and their precursors, antiriot gases and toxic industrial chemicals. CWC, Article II, No. 2. (https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC_en.pdf) A precursor is “any chemical reactant which takes part at any stage in the production by whatever method of a toxic chemical. This includes any key component of a binary or multicomponent chemical system” (UN, 1993).

The Annex to the CWC contains a list of banned chemicals and controlled chemicals subject to strict control. The terms of the CWC specifically prohibit both accidental and / or intentional use of chemicals as a weapon, including as a deterrent.

The concept of **armed conflict** is not formally defined in international law. A popular definition in social sciences is the one proposed by the Uppsala Conflict Data Programme “a state-based armed conflict is a contested incompatibility that concerns government and/ or territory, where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state, results in at least 25 battle-related deaths in one calendar. This conceptualisation focuses on declared incompatibilities, allows conflict to be identified / described and views it as instrumental and political, as argued by Clausewitz (war is “the continuation of politics by other means”) (Melander, 2015).

The analysis model (Figure 1) confronts the two conceptual dimensions of IHL (the use of force and the protection of human rights) with the chemical weapons events that occurred in Syria over 9 years, from 2011 to 2020.

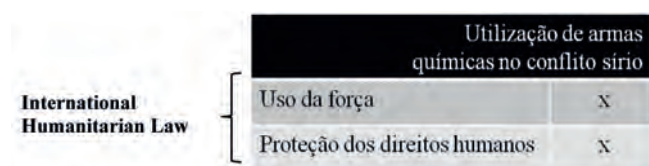


Figure 1 – Analysis model

The methodology consists of a literature review which included reports of independent inspections conducted by international organizations in Syrian territory, the UNSC and UNGA Resolutions on the Syrian conflict, and databases on armed conflict (Uppsala Database), IHL and human rights (Rule of Law in Armed Conflict - RULAC Database).

3. Contextualisation: WMD in IHL sources

IHL consist of both conventional sources and customary sources. Conventional sources are traditionally divided into the Law of Geneva, which essentially concerns the right of victims to protection, and the Law of The Hague, which concerns the rules of warfare proper. The Law of New York is a later addition to these two streams, which do not have fully defined limits. Customary laws are rules of IHL that have not been codified.

The Law of Geneva refers to a set of treaties that aim to protect the victims of war, one of which is the 1864 Geneva Convention. Even though some of the rules contained within it already existed, the Convention formed the basis for what would become IHL. Later conventions and additional protocols extended the protection granted to injured military personnel to others in similar situations, such as the sick and shipwrecked of the Armed Forces, prisoners of war, civilians, and victims of international and non-international armed conflicts.

The Law of The Hague concerns the conduct of warfare. Its first document, the Petersburg Declaration, was issued in 1868. It was the first formal agreement that banned the use of

certain weapons in war (Pereira, 2014). While Sassòli (2019) does not address the Law of New York, the author stresses the importance of Additional Protocols I and II of 1977 and Additional Protocol III of 2005². The author also highlights the importance to customary law of the procedures contained in military doctrine, which are an important source of official practice, as they contain information on how States restrict the actions of their troops.

The conduct of warfare must follow the principles of (Pereira, 2014, pp. 153-173): (1) humanity, which concerns persons as human beings; (2) distinction, between combatants and non-combatants; (3) necessity, which means “no more than necessary to achieve the purpose”; and (4) proportionality, which demands that the potential harm to civilians be assessed.

The following documents refer to WMD and are included in the Law of The Hague: (1) the Geneva Protocol of 1925, which prohibits the use of asphyxiating, toxic or similar gases, or similar procedures in war; (2) the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) of 1968, which focuses on preventing conflict rather than how to conduct it; (3) the 1972 Biological Weapons Convention (BWC), which prohibits the development, production and stockpiling of biological and toxin weapons; and (4) the 1993 CWC, which prohibits the development, production, stockpiling, retention, use or transfer of chemical weapons.

The CWC compels its parties to destroy any existing production facilities and subject themselves to international inspections, to monitor the chemical industry in order to prevent the emergence of new weapons, to provide assistance and protection to other States Parties against chemical threats, and to promote the use of chemistry for peaceful purposes. Thanks to its near universal membership (193 States Parties) and its intrusive inspection mechanisms, the CWC is widely considered one of the most successful disarmament treaties (Brooks et al., 2018).

The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) was created to implement the Convention's provisions. Its mission is to conduct international inspections and facilitate consultation and cooperation between States Parties. The OPCW's work was recognised with a Nobel Peace Prize in 2013 for “its extensive efforts to eliminate chemical weapons”. The conflict in Syria and the OPCW's role in the chemical weapons issue played an important part in this award (OPCW, 2013).

Another document that refers to WMD is UNSCR Resolution 1540 (2004), which aims to reduce the threat posed by CBNR weapons and prevent non-state actors from gaining access to those weapons. To do so, its Member States must adopt appropriate laws to prohibit activities related to the proliferation of CBRN weapons, their means of delivery and related materials.

The application of IHL can be analysed from different perspectives. In terms of temporal scope, IHL is applicable from the moment the armed conflict breaks, even if one of the parties does not acknowledge the state of war, and for as long as the conflict lasts. In terms of material scope, IHL is applicable to armed conflicts (international and non-international).

² Protocol I protects victims of international armed conflicts. Protocol II protects victims of non-international armed conflicts. Protocol III introduced an additional emblem to identify medical personnel, units and vehicles.

In terms of geographical scope, IHL is applicable to the entire territory of the State(s) involved in the conflict, regardless of where the fighting is taking place. The personal scope of application may not be as clear. The customary nature of Conventions and Treaties, which is reinforced by Article 1 of the 1949 Geneva Conventions (which removes the imposition of reciprocity when signing Treaties), compels States to comply with IHL, as does the wide acceptance that IHL obligations are owed to the IC as a whole rather than to a particular State (Pereira, 2014, pp. 61-70).

IHL recognises two types of armed conflict: “international armed conflicts” and “non-international armed conflicts” (domestic conflicts). The first international conflicts were, essentially, conflicts between States. Today, however, there is a broader understanding of the concept of international conflict. For example, during the Tadić trial, it was stated that an internal armed conflict “breaking out on the territory of a State, [...] may become international [...] if (i) another State intervenes in that conflict through its troops, or [...] if (ii) some of the participants in the internal armed conflict act on behalf of that other State” (UN, 1999). Vité, the legal advisor to the International Committee of the Red Cross, states that an armed conflict that is geographically limited to the territory of a given State can be considered international if a third State intervenes with its troops in support of rebel forces opposed to government forces (2009, p. 86).

These broader definitions of the concept are not universally accepted. However, the changes in the contexts in which armed conflict occurs and the need to enforce IHL require that the relevant entities closely monitor how events are developing. The website of the Rule of Law in Armed Conflicts Project (2019), an initiative of the Geneva Academy of IHL and Human Rights, lists these contemporary challenges in typifying conflicts. It is not uncommon to find terms such as “transnational armed conflicts” or “extraterritorial armed conflicts” in the literature.

Indeed, it is increasingly common for conflicts to have an international dimension. It is not unheard of for a State to use force against (non-State) armed groups in the territory of another State, nor is foreign intervention in different forms and degrees, including through peacekeeping operations under the auspices of the United Nations or of a regional organization (RULAC, 2019). Despite this contemporary pressure, IHL only codifies the two types of armed conflict mentioned above. The next section will briefly address current conflicts and their main features.

Dinstein’s classic concept of war (2011, p. 15) states that

war is a hostile interaction between two or more states, either in a technical or in a material sense. War in the technical sense is a formal status produced by a declaration of war. War in the material sense is generated by actual use of armed force, [...] on the part of at least one party to the conflict.

Today, this concept is outdated. In García’s contemporary approach (2011), war consists of armed and bloody violence between organized groups, which is generated and develops in a hostile, inherently uncertain and changing environment, and has the apparent goal of gaining or maintaining power”.

One possible categorisation divides war into conventional and irregular wars. The former

are essentially based on the Westphalian model, in which the main actors are States and their troops, while the latter have multiple actors that may not act exclusively on behalf of a State, at least directly. Regular or interstate wars practically ended after the Cold War (Figure 2).

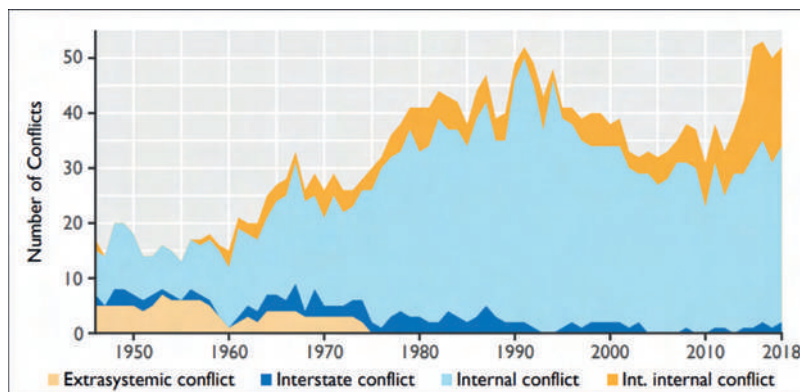


Figure 2 – Number of conflicts by type, 1946-2018

Source: Peace Research Institute Oslo (2019).

In the 1980s and the decades that followed, intrastate wars became more common and began to involve other international actors with military capabilities. Intrastate wars where there is “interference” by these international actors or, indirectly, by State actors, cannot be dealt with as if they were domestic conflicts, in the full sense of the term. Moreover, in light of the resurgence of great powers politics, as stated in the US National Security Strategy (White House, 2017), which describes Russia and China as revisionist powers, it is tempting to predict that this competition will gain an intrastate dimension. Furthermore, it is likely that, in terms of dimensions of interference, any global action will require regional actors. Global actors play a kind of “two-for-one” game, that is, they attempt to gain or consolidate influence on a particular State using other regional and non-State actors as proxies. This continuity between State, global and regional lends an international dimension to conflicts, particularly in the case of regions that are “prisoners of geography”, such as Syria (Marshall, 2016). Therefore, despite some authors stating that most current armed conflicts are “non-international”, they must be analysed on a case-by-case basis.

Another aspect of these new conflicts is the formalisation of war. Both the declaration of war and the formalisation of its end – armistice – have become obsolete. If “formal” wars had objectives that were not always conclusive or even known, and the rules were not always respected, wars that begin with an escalation of violence, in which the State (or States) involved denies that violence and claims to have the situation under control, the truth is contested and a post-truth atmosphere emerges, making it difficult to enforce the rules of IHL.

Today, regular conflicts have given way to conflicts that are global, asymmetric, deterritorialised and prolonged over time. There is a trend towards the “perpetuation” of violence, as Kaldor put it in her analysis of what she describes as “new wars”:

What we face now [...] is not a war like 20th century wars, but what I call a new war, like what we're seeing in Syria or in Libya. [...] they are a kind of anarchic social condition in which literally hundreds of armed groups gain from violence itself rather than from gaining or losing. They gain from violence because it's a way to mobilise political ideologies based on fear. Extremist jihadism, for example. And they gain because they get revenue from looting, from pillage, from smuggling, from taxing humanitarian assistance. [...] These wars tend to persist, as all the parties gain from a situation of violence. [...] Terrorism [...] it's the typical tactic in new wars. [...] Most of the violence is directed against civilians and is usually aimed at forced displacement as a way of gaining political control. That's terrorism. (Visão Global, RTP Play, 2018)

To a certain extent, Kaldor is implicitly referring to a level of foreign interference that is augmented by the effects of globalisation and technology. This leads to hybrid types of warfare (Figure 3), both in terms of actors (state and non-state, military forces, militarised groups, mercenaries and civilians), instruments (conventional, irregular or others), and boundaries, which are increasingly blurred (war and non-war, wartime and peacetime, victims and aggressors, perception and reality, cause and effect, domestic and foreign, etc.).

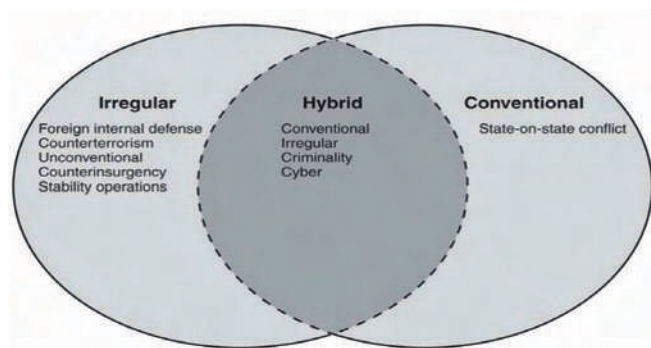


Figure 3 – Hybrid warfare conceptualisation

Source: GAO (2010, p. 16).

It is in this markedly hybrid context that IHL operates today. Having presented the IHL documents relevant to this study and the characteristics of current conflicts, the next section will analyse the use of WMD (specifically chemical weapons) in the Syrian conflict.

4. The use of WMD in the Syrian conflict

4.1. The war in Syria

The conflict in Syria broke out in 2011 during the period of social, political, and revolutionary unrest in the Middle East known as Arab Spring. The demonstrations against the Assad regime began as peaceful protests, to which the Syrian government responded with overwhelming force. The clashes resulted in the deaths of hundreds of protesters and the arrest of thousands of people, many of whom were subjected to brutal torture during detention. The Syrian security forces prevented medical assistance from reaching the injured and imposed sieges on several towns, depriving the population of basic services (HRW, 2011).

The opposition turned into armed resistance. In April 2012, HRW claimed that an armed conflict was taking place in Syria. In May, the International Committee of the Red Cross stated that Syria was engaged in a non-international armed conflict (Blake & Mahmud, 2013). In June, Assad acknowledged that Syria was in a state of war.

The opposition and government forces were responsible for numerous crimes and violations of IHL during the several years of fighting (UNGA, 2013). Multiple entities / actors are involved in this war. Figure 4 shows the international presence in the war. Several State actors are actively engaged in the conflict – Syria, Turkey, Iran, Russia, the US, France and the UK – as well as other States in the region, such as Saudi Arabia, Israel, Qatar, and the remaining 73 States in the US-led coalition to fight the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) (Sulce, 2019).

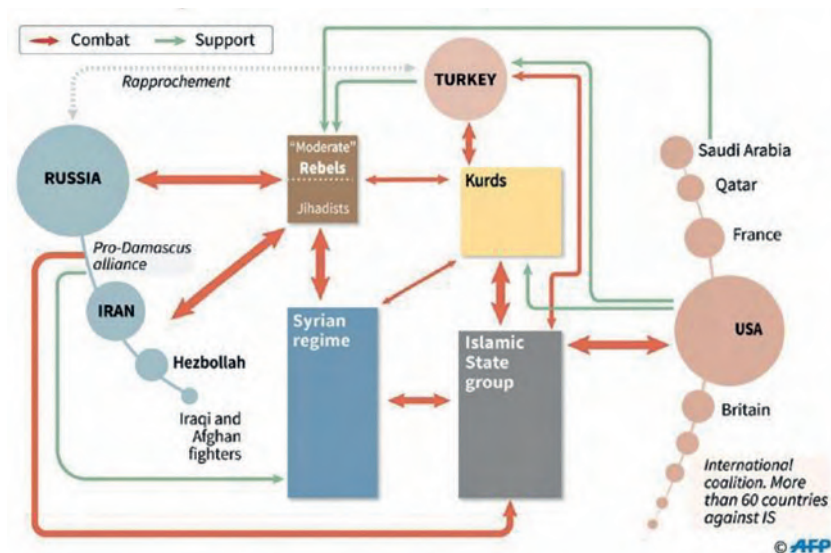


Figure 4 – Relationships between the actors involved in the Syrian conflict (combat and support)
Source: AFP (2018).

Several non-state actors are also involved in the conflict: forces opposed to the government, rebel groups, extremist jihadist groups allegedly linked to Al Qaeda (such as the Al Nusra Front), ISIS, Kurdish militias and political organizations, primarily the Kurdish National Council, the Kurdish Supreme Committee and the main Kurdish armed group, the People's Protection Units (YPG - Yekîneyên Parastina Gel) (Gill, 2016, pp. 374, 375).

Of the state actors listed above, five States have nuclear capabilities (Syria and Turkey do not have nuclear weapons) and four are permanent members of the UNSC (Russia, the US, France and the UK).

An example of the intricate and complex relationships between these actors is the fact that the Syrian government did not consent to the operations of the US-led coalition on its territory, stating that they were unlawful and a violation of its sovereignty (Steenberghe,

2015). On the other hand, Assad did not actively oppose the airstrikes by the international coalition against ISIS, as they did not target Syrian government forces, facilities or territory held by government forces. The attacks almost exclusively targeted ISIS forces, ISIS-operated oil facilities in occupied territory, or targets in areas where ISIS forces operate.

Turkey, a member of the coalition against ISIS, acts unilaterally in Syrian territory, carrying out combat operations and air and artillery strikes against Syrian Kurdish forces and the territories they occupied. This NATO member considers the YPG an ally of the Kurdistan Workers' Party (PKK), and therefore a threat to Turkey (Sulce, 2019). In contrast, the US has conducted numerous airstrikes in Syria in coordination with the YPG and has helped the armed group retake key cities under ISIS control by providing close air support. Russia, on the other hand, has always supported the Assad regime. In geopolitical terms, it is vital for Russia that Assad holds on to power because through him it has access to the Mediterranean Sea via the Tartus Base, which is currently being expanded (Borshchevskaya, 2019, p. 24). If Assad falls, it would be a defeat for Russia, and the US is well-aware of this. This is yet another reason why this war has become internationalised.

Figure 5 shows the number of deaths caused by the war in Syria between 2011 and 2019. In over 362,000 deaths, more than 4/5 were caused by the actions of the Syrian state. Only about 1/8 had non-state causes. Therefore, in terms of proportion of deaths, this is an asymmetrical war.

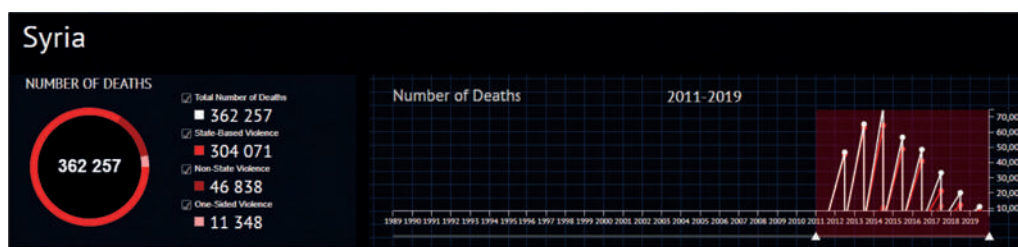


Figure 5 – Number of deaths in the Syrian war from 2011-2019

Source: UCDP (2019).

Having briefly addressed the highly complex nature of the war in Syria, which can be characterised as global, hybrid and “new”, the next section will analyse the threat posed by WMDs and their influence on the conflict.

4.2. WMD in the Syrian war

The second part of this paper presented the main IHL documents, focusing on those that refer to WMD. This section will examine Syria’s international position. With regards to nuclear weapons, Syria is a non-nuclear State Party to the NPT. It has signed a Comprehensive Nuclear Safeguards Agreement with the International Atomic Energy Agency (IAEA) and it has been attempting to expand its nuclear capabilities since the 1980s. In 1991, China helped build Syria’s first research reactor. In 2007, Israel bombed a facility in north-eastern Syria that allegedly housed a plutonium production reactor, which the Syrian government denied.

However, in May 2011, after a three-year investigation, the IAEA concluded that it was “very likely that the building destroyed was a nuclear reactor [...] which should have been declared to the Agency”. In June 2011, the IAEA passed a resolution stating that Syria had failed to meet its Safeguards Agreement obligations and reported the case to the UNSC. Even though the outbreak of the war in 2011 put the nuclear issue on the backburner, it remains on the IAEA’s agenda (NTI, 2018).

With regards to biological weapons, Syria ratified the 1925 Geneva Protocol in 1968. The country has signed, but not ratified, the BWC, and its biological warfare capabilities are allegedly limited (NTI, 2018). In 2014 (after joining the CWC), the Syrian government declared a ricin production facility³ to the OPCW. This production unit known as “al-Maliha” is reportedly located in the greater Damascus area. There are no known reports suggesting the use of biological agents.

As for chemical weapons, in addition to ratifying the 1925 Geneva Protocol, Syria is a CWC State Party and a Member State of the OPCW. When it formally joined the CWC in 2013, Syria requested international assistance to destroy its declared weapons.

By 2013, Syria had one of the most advanced chemical warfare capabilities in the Middle East. According to Diab (1997), Syria’s first chemical weapons were supplied by Egypt before the war against Israel. In 1980, Syria initiated its chemical weapons programme, which included blistering (e.g. mustard), suffocating (e.g. chlorine) and neurotoxic (e.g. VX and sarin) agents⁴ produced in various facilities across the country. In July 2012, it publicly acknowledged that it had chemical weapons, but promised that they would never be used against the Syrian people, only against “external aggression” (Kimball & Davenport, 2020). Although this public statement only confirmed what was already known, it was an official admission that weakened the Syrian government, who had denied owning chemical weapons in 2005, in a report to the Resolution 1540 Committee.

The use of chemical weapons in the Syrian war has been denounced since 2012, when Obama described it as a red line that would justify an intervention. After the attack on Khan al-Sal, the UN Secretary General’s Mechanism for the Alleged Use of Biological and Chemical weapons (UNSGM) was activated at the request of the Syrian government. The UN-led mission, which included representatives from the OPCW and the World Health Organisation, was tasked with investigating the use of chemical weapons in seven of the 16 chemical attacks that had been reported to the UN at that time.

After Syria’s accession to the CWC, a Framework for the Elimination of Syrian Chemical Weapons was set up by the US and Russia (UNSC, 2013). Its mandate ended during the first half of 2014. After it was confirmed that chemical weapons had been used in Ghouta, these two actors hardened their stances: on the one hand, Russia warned that it would block any

³ Ricin is a toxin. Toxins are toxic chemicals of natural origin produced by living beings. Because they are produced by living beings, military doctrine classifies toxins as biological agents. Ricin is included in list 1 of the BWC.

⁴ Chemical warfare agents can be classified as lethal or incapacitating. Lethal chemical agents can be: (1) hematotoxic (which act on the oxygenation of the blood); (2) vesicant (which act on exposed parts of the body, that is, the skin and mucous membranes); (3) neurotoxic (agents that are chemically similar to organophosphorus insecticides, which affect the nervous system and bodily functions such as breathing and muscle coordination); and (4) suffocating (which act on the respiratory system) (NATO, 2018).

UNSC decision that involved the use of force and, on the other, Obama attempted to obtain congressional approval for a military intervention (Obama, 2013). The Framework became a Joint Framework that included the OPCW, the UN and Syria (and other countries that joined through the UN and the OPCW). The attitude of “superiority” by the US and Russia is quite evident here, as is the acceptance with which the measure was met.

If, on the one hand, the conflict in Syria enabled the destruction of Assad’s arsenal and chemical weapons programme, it also showed that the world accepts that some states are more influential than others. The mission was called “OPCW-UN Joint Mission”, and ended in September 2014. In January 2016, it was announced that Syria’s declared chemical weapons arsenal had been completely destroyed (OPCW, 2016)⁵.

The destruction of the Syrian chemical arsenal was based on UNSC Resolution 2118 (2013), which determines that any use of chemical weapons is a threat to international peace and security and a serious violation of international law, and that those responsible shall be held accountable. It then promises to enforce measures under Chapter VII of the UN Charter in case of non-compliance with the resolution. It was to be expected that, thanks to this framework and to the work of the parties involved, any use of chemical weapons would have stopped after the mission ended.

However, reports continued to emerge that these agents were being used, particularly chlorine. Unlike sarin, a neurotoxic agent that has no other use than as a chemical weapon, chlorine⁶ has a variety of applications and is thus subject to strict control. This distinction is important because, under the CWC, Syria is allowed to possess the chemical substance chlorine for the purposes foreseen in the Convention. However, its presence and justification (location, quantities, storage safety requirements, etc.) should not have come as a surprise to the OPCW.

In May 2014, to assess the situation, the OPCW set up a Fact-Finding Mission (FFM) to analyse several instances of alleged chemical weapons use in Syria. According to the OPCW website, the FFM confirmed with a “high degree of confidence” that chlorine and mustard had been used as weapons. The FFM mandate was to assess / confirm the use of chemical weapons, not to identify the source.

Once it had been confirmed “with a high degree of confidence” that chlorine chemical weapons had been used in villages in northern Hama (see Table 1) from April to August 2014, the OPCW had to deal for the first time with the use of chemical weapons on the territory of a Member State of the Organisation (Naqvi, 2017). It decided to extend the mandate of the FFM. From 1 December 2015 to 20 November 2016, the FFM issued 65 reports of attacks (this information is available to the public) and investigated six such attacks (OPCW, 2016).

⁵ OPCW. On 04 September 2014, the Head of the OPCW-UN Joint Mission declared that 96% of declared weapons had been destroyed, and, on 04 January 2016, the OPCW announced that all Syrian chemical weapons had been eliminated.

⁶ Chlorine is on list 2 of the CWC, which includes highly toxic chemicals that can be used as chemical weapons. It also includes its direct precursors and the precursors of chemicals on list 1 (UN, 1993). Some of the chemicals on list 2 are produced industrially for purposes that are not prohibited by the Convention, such as pharmaceuticals, plastics and others (UN, 1993). Sarin is on list 1 of the CWC. List 1 includes highly toxic chemicals and their precursors that have been developed, produced, stored or used as chemical weapons and whose use is restricted to purposes not prohibited under the Convention, such as protection and research (UN, 1993).

Table 1 – Main attacks in the Syrian War in which chemical weapons were allegedly used

Ref ^a	Data do Ataque	Local	Agentes Químicos	ID Respons.
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	17-10-2012	Salquin	Unconfirmed	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	23-12-2012	Al-Bayadah Homs	Sarin	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	19-03-2013	Khan al-Sal (Aleppo)	Organophosphate chemical	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	13-04-2013	Sheik Maqsood (Aleppo)	Unconfirmed	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	29-04-2013	Saraqeb	Sarin	-
UN Doc. A/67/997-S/2013/553	21-08-2013	Moadamiyah; Ein Tarma; Zamalka (Ghouta)	Sarin	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	22-08-2013	Bahhariyeh	Unconfirmed	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	24-08-2013	Jobar	Sarin	-
UN Doc. A/68/663-S/2013/735	25-08-2013	Ashrafiyah Sahnaya	Organophosphate chemical	-
OPCW Doc. S/1212/2014 OPCW Doc. S/1230/2014 UN Doc. S/2016/888	21 to 24-04-2014 28-08-2014 (total of 17 attacks)	Talmenes; Al Tamanah; Kafr Zita (Hama)	Chlorine	Syria
OPCW Doc. S/1320/2015 UN Doc. S/2016/888	176 01 to 04-09-2015	Marea (Aleppo)	Sulphur mustard	ISIS
OPCW Doc. S/1319/2015 UN Doc. S/2016/888	16-03-2015 to 20-05-2015	Sarmin, Qmenas... (Idlib)	Chlorine	Syria
OPCW Doc. S/1491/2017	15 and 16-09-2016	Um-Housh (Aleppo)	Sulphur mustard	ISIS
OPCW Doc. S/1642/2018	30-10-2016	Al-Hamadaniyah	Unconfirmed	-
OPCW Doc. S/1642/2018	13-11-2016	Karm al-Tarrab	Unconfirmed	-
OPCW Doc. S/1636/2018 OPCW Doc. S/1867/2020	24-03-2017	Ltamenah	Sarin	Syria
OPCW Doc. S/1636/2018 OPCW Doc. S/1867/2020	25-03-2017	Ltamenah	Chlorine	Syria
OPCW Doc. S/1867/2020	30-03-2017	Ltamenah	Sarin	Syria
OPCW Doc. S/1510/2017	04-04-2017	Khan Shaykhun (Idlib)	Sarin	Syria
OPCW Doc. S/1626/2018	04-02-2018	Saraqib (Idlib)	Unconfirmed	-
OPCW Doc. S/1645/2018 OPCW Doc. S/1731/2019 OPCW Doc. EC-90/NAT.41	07-04-2018	Douma	Chlorine Russia claims that there are inaccuracies in the FFM report.	Syria

On 4 April 2017, the announcement that the FFM had confirmed that chemical, sarin or “sarin-like” agents had been used in an attack on Khan Shaykhun, south of Idlib, attracted widespread media outrage. The US president did not hesitate and, three days later, the United States executed a strategic airstrike as part of a three-country coalition: the US, France and the UK, acting outside the UNSC. The Syrian forces were notified in advance of the operation, an airstrike during which 59 Tomahawk cruise missiles were launched from two US Navy ships against the Al Shayrat airfield, from where the attack on Khan Shaykhun was reportedly launched. This military action was immediately condemned by the Kremlin.

Syria and Russia denied any responsibility for the chemical attack and attempted to blame it on rebel forces and fake news fabricated by the US (Sputnik News, 2017). The similarities between the current situation in Syria and the WMD crisis in Iraq in 2003 bring to mind the words of US Secretary of State Colin Powell, who stated that there was “overwhelming evidence of WMD”. This was later found to be false.

In an interview on 13 April 2017, Assad claimed that the chemical attack was “100 percent fabrication” by the US and that the airstrike had not been retaliation for the events of 4 April, but by the West – and especially by the US – as an excuse to attack Syria, using the media and social networks in a first stage, and, afterwards, through military action (Ensor, 2017).

In this speech, alluding to the post-truth era, President Assad calls the facts into question, describing them as “staged” and “propaganda”, using what is remarkably current rhetoric. According to Feitosa (2017), post-truth can be defined as a strategy of discrediting the facts in favour of a personal agenda. The current globalisation environment is also synonymous with “post-truth”. For Feitosa, the idea that “where there are no facts, nothing is true” has evolved into the idea that “where there are no facts, there are too many truths”. In this case, facts do exist. However, these facts do not speak to the credibility of the Syrian government or its allies. Political philosopher Hannah Arendt (1977, p. 243) warned that “when there are too many truths, there is the danger of generalised disbelief in reality. It then becomes easy to discredit the factual truth as just another opinion, often poorly supported, inconsistent or false”. The danger resides in the threat that the truth can be manipulated if the power of a strong narrative is seen as a potentially decisive factor. The stakeholders in this conflict are well-aware of this power.

This was the first time in the Syrian war that the US and its allied States took direct military action against Syrian forces. In military doctrine this is called punishment, one of the coercion strategies of the school of air power⁷.

The findings of the FFM formed the basis for the work of the OPCW-UN Joint Investigative Mechanism (JIM), an independent body established by the UNSC (2015), whose mandate included identifying the perpetrators and / or facilitators of the chemical attacks that had been confirmed by the FFMs. When the JIM’s mandate expired in November 2017, Russia vetoed an extension (Campos, 2017). The JIM’s findings are summarised in Table 1.

OPCW Decision C-SS-4/DEC.3 of 27 June 2018 reported that Syria had used chemical weapons on four occasions (thus failing to honour its commitment of declaring and destroying all such weapons) and that ISIS had also used them on two occasions. For the OPCW, an organization tasked with verifying compliance with the CWC, this data demanded immediate measures, which had to be “unequivocal”. It would be unacceptable to send the message that States were free to “play” the system and benefit from the advantage of owning such weapons. An Investigation and Identification Team (IIT) was set up to determine who was responsible for using chemical weapons in Syria, based on the reports of the FFM and the JIM. In April 2020, the OPCW released the first IIT report, which stated that the Syrian

⁷ In “Bombing to Win: Air Power and Coercion in War” (1996, pp. 55-86), Pape describes the four strategies of the deterrence school: (1) strategic bombing (punishment); (2) denial or bombing of military targets (denial); (3) decapitation (decapitation); and (4) political signaling and game theory (risk).

air force was responsible for the three chemical weapons incidents of March 2017 (Kimball & Davenport, 2020). The OPCW Executive Council acknowledged that Syria possessed chemical weapons and imposed several measures and sanctions on Syria. Figure 6 shows a timeline of the main events where IHL is applicable in the Syrian conflict, especially those which involved the use of chemical weapons.

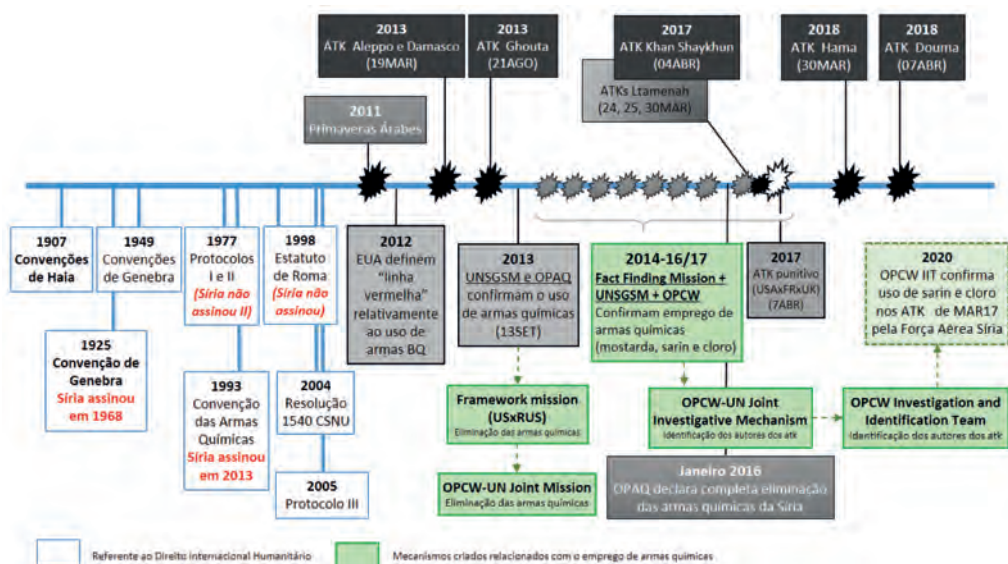


Figure 6 – IHL, chemical weapons and the Syrian armed conflict

Time is another ingredient in this conflict – it is used as a weapon much like rhetoric and [un]truth. A verbal note from Russia to the OPCW (2019) and its Member States calls into question the veracity of the FFM findings regarding the attack of 7 April 2018, which the JIM attributed to the Syrian forces. The arguments presented in the note are highly technical and extremely thorough, raising doubts about the competence of the OPCW experts and renowned laboratories. These actions generate attrition, delay decisions and affect the credibility of the organizations involved.

In fact, Russia had little choice but to adopt a tactic of discrediting the findings, which proved that Syria had not fulfilled its CWC obligations. Russia honoured its commitments and supported its ally.

5. Chemical weapons in the conflict and IHL

How, then, should the Syrian conflict be interpreted in the light of IHL? First, it is necessary to classify the conflict. As mentioned in the literature review, most authors classify it as a non-international armed conflict.

The Rule of Law in Armed Conflicts Project (2019) states that Syria was involved in several armed conflicts: (i) non-international armed conflicts between the Syrian government and numerous rebel groups; (ii) an international armed conflict between Syria and the members

of the international coalition led by the US and Turkey; (iii) the military occupation of parts of northern Syria by Turkey; and (iv) the military occupation of the Golan Heights by Israel.

The events mentioned in the third part of this article are one example of armed violence between States with use of military forces, particularly the response to the chemical weapons attack on Khan Shaykhun, which led to the first direct clash between Assad's forces and the US-France-UK coalition. Moreover, the use of force by the US-led coalition against ISIS on Syrian territory, without the consent of the government, is further proof that an international armed conflict was taking place in Syria, once again "led" by the US. Thus, the current war in Syria can be classified as an international armed conflict.

5.1. Regulating the use of force and protecting human rights

IHL addresses the regulation of the use of force in armed conflicts. In this dimension of the IHL concept, which aims to protect combatants and non-combatants, the limits on the use of force are generally established by the Law of The Hague, complemented by other legal documents. This analysis focuses on the use of chemical weapons. The use of such weapons is prohibited under IHL, the 1925 Geneva Protocol and the 1993 CWC, which Syria signed in 2013. As Syria has not signed Additional Protocol II, nor the Rome Statute, it is worth noting that IHL is also composed of customary sources. Still in regards to the regulation of the use of force, the principles of IHL (humanity, distinction, necessity and proportionality) that were violated in the attacks by Syria and ISIS (Table 1) are applicable.

IHL addresses the protection of human rights in armed conflicts. In this dimension of the IHL concept, which aims to protect the human rights of non-combatants, the limits on the use of force are generally regulated by the Law of Geneva, complemented by other legal documents. Although these limits are defined, contemporary wars increasingly take place in urban areas where it is difficult to distinguish combatants from non-combatants. In the Syrian conflict, human rights were not protected, as there was evidence of the use of neurotoxic, blistering and suffocating chemical agents. These agents' effects on the human organism cause extreme suffering to the victims and, ultimately, death. Chemical weapons are "blind" weapons, that is, they are indiscriminate and their impact cannot be programmed.

In brief, with regards to the two dimensions of IHL (use of force and protection of human rights) and to the use of chemical weapons in the Syrian armed conflict, the above shows that there has been a violation of IHL by a state actor, Syria, and by a non-state actor, ISIS.

5.2. The International Community

How should the attack of 7 April 2017 be interpreted? The response of a significant part of the IC was exclusively intended to punish these actions. The attack only targeted facilities where chemical weapons had allegedly been stored, as well as military facilities from which the aircraft that launched these weapons had taken flight (Gordon, Cooper, & Shear, 2017). The alternative would have been to do nothing. After all, a response through a UNSC resolution would not be possible, as Russia would veto it. In situations where the interests of competing powers are at stake, there is often the risk, and sometimes the need, to act outside the UNSC

and find an alternative way of enforcing IHL. In other words, to do what is ethically right, even if it has not been approved by the established international powers. This is a throwback to the Cold War, when the two powers' conflicting interests cancelled each other out in the UNSC. The strengthened the UNGA, even if it was more of a moral than a coercive reinforcement (coercion is only within the reach of the powers with a seat on the UNSC).

The US had to act in a "customary" manner, through targeted actions such as the airstrike in question. In other words, the US superpower attempted to recover the credibility it had lost in 2013 (with the crossing of the red line) as well as by the shadow of discredit that lingered after the invasion of Iraq (which had been justified by the alleged presence of WMDs that were never found). In other words, the need to regain credibility mobilised the North Americans, but the distrust that resulted from the Iraq intervention split the IC with regards to punishment. This forced the US to be more cautious.

To complicate matters further, disinformation and post-truth make IHL increasingly difficult to apply because they condition the actions of the agents that enforce it (in this case, the US, who acted to punish the perpetrators). Russia uses this post-truth campaign to defend Assad and gain "credit" over the US by ensuring that the 2003 Iraq invasion is not forgotten. In fact, the more fragile Syria is, the more ISIS, the real adversary of the US, is free to act. If Assad wins, the US also gains an edge in the war against ISIS, making it seem that the US is winning the war against the terrorist group.

In brief, the Syrian Government was held accountable and punished for the confirmed use of banned weapons through a coalition of state actors, rather than by enforcing an international resolution, which would have been desirable. All this raises other questions: does an IC that reacts passively to confirmed violations of IHL come out weakened? Or, on the contrary, should firm stances such as the drawing of "red lines" be avoided?

6. Conclusions

This study analysed IHL from the perspective of the Syrian armed conflict as a stage for the operations of state and non-state actors, in which WMD – chemical weapons – were used. This conflict, which can be classified as a hybrid war in a post-truth context, is highly complex and involves global powers that can block the "traditional" means of enforcing IHL, making it necessary to do so in a "customary" manner.

First, the documents that form the basis for IHL were analysed from the perspective of the topic under analysis – the use of chemical weapons in the Syrian war. The war was interpreted according to its markedly contemporary features: global, asymmetric, with the presence of terrorism, deterritorialised (a term taken from the fight against terrorism), prolonged, marked by violence from which some actors benefit, with strong external interference (direct and indirect) which is augmented by globalisation and technology, with the use of both conventional and other weapons (such as WMD). It is a hybrid war or "new war", as Mary Kaldor called it. Another aspect worth noting is its post-truth context, an area where the main actors of this conflict are quite skilled.

The Syrian war is an international armed conflict subject to IHL, in which sarin, chlorine and mustard chemical agents were used on several occasions against combatants and non-

combatants. The analysis focuses on the two dimensions of the IHL concept – regulation of the use of force and protection of human rights. With regard to the use of chemical weapons, it was found that there has been a violation of IHL by a state actor, Syria, and by a non-state actor, ISIS.

This study highlighted the importance of international organizations such as the UN and the OPCW, as they can mobilise experts, build bridges and establish a dialogue, and act in a credible and impartial manner. The fact that this is a contemporary war, set in a post-truth era, with the involvement of world powers with different positions did not make the work of these organizations any easier. The UNSC, for example, has revealed weaknesses during the process. The credibility and impartiality of the organizations and agencies created for the purpose (FFM, JIM and IIT) or related to the process (the UNSGM), have proved crucial to enforce IHL. The difficulties related to [non-]compliance with IHL are, thus, cause for further reflection.

References

- AFP. (2018, 28 February). *Who is fighting who in Syria?* Available from: <https://www.dawn.com/news/1280157>
- Arendt, H. (1977). Truth and Politics. In *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought* (pp. 227-264). United Kingdom: Hannah Arendt.
- BBC. (2012, 27 June). *Syria in state of war, says Bashar al-Assad*. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18598533>
- Blake, J., & Mahmud, A. (2013). A Legal “Red Line”? Syria and the Use of Chemical Weapons in Civil Conflict. *UCLA Law Review*, 61, 244-260.
- Borshchevskaya, A. (2019). Russia in the Middle East: Is There an Endgame? In M. Laruelle (Ed.), *Russia’s Policy in Syria and the Middle East* (pp. 21-28). Washington: Central Asia Program.
- Brooks, J., Erickson, T., Kayden, S., Ruiz, R., Wilkinson, S., & Burkle Jr, F. (2018). Responding to chemical weapons violations in Syria: legal, health, and humanitarian recommendations. *Conflict and Health*.
- Campos, R. (2017, 24 October). *Syria: Russia Blocks Extension of Chemical Attacks Probe*. Available from: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-syria-chemical-weapons-attack-sarin-un-resolution-china-moscow-assad-rebels-war-l>
- CNN. (2012, 21 August). *Obama warns Syria not to cross “red line”*. Available from: <https://edition.cnn.com/2012/08/20/world/meast/syria-unrest/index.html>
- Diab, Z. (1997). Syria’s chemical and biological weapons: Assessing capabilities and motivations. *The Nonproliferation Review*, 5(1), 104-111.
- Dinstein, Y. (2011). *War, Aggression and Self-Defence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ensor, J. (2017, 13 April). *The Telegraph*, “‘Were the Children Dead at All?’ Assad Says Syria Chemical Attack 100 Per Cent Fabrication”. Available from: <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/13/chemical-weapons-experts-sent-turkey-investigate-alleged>
- Feitosa, C. (2017, 19 July). *Pós-verdade e política*. Available from: <https://revistacult.uol.com.br/home/pos-verdade-e-politica/>

- GAO. (2010). *Hybrid Warfare*. Washington, DC: United States Government Accountability Office.
- Garcia, F. P. (2011). *Da Guerra e da Estratégia a nova Polemologia*. Lisbon: Prefácio.
- Gill, T. D. (2016). Classifying the Conflict in Syria. *International Law Studies*, 92(Stockton Center for the Study of International Law), 353-380.
- Gordon, M., Cooper, H., & Shear, M. (2017, 06 April). *Dozens of US Missiles Hit Air Base in Syria*. Available from: <https://www.nytimes.com/2017/04/06/world/middleeast/us-said-to-weigh-military-responses-to-syrian-chemical-attack.html>
- Gouveia, J. B., & Santos, S. (2015). *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- HRW. (2011, 01 June). *We've never seen such horror – Crimes against humanity by Syrian Forces*. Available from: <https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces>
- HRW. (2012, 02 May). *Syria: War Crimes in Idlib During Peace Negotiations*. Available from: <https://www.hrw.org/news/2012/05/02/syria-war-crimes-idlib-during-peace-negotiations>
- HRW. (2013, 10 September). *Attacks on Ghouta – Analysis of alleged use of chemical weapons in Syria*. Available from: <https://www.hrw.org/report/2013/09/10/attacks-ghouta/analysis-alleged-use-chemical-weapons-syria>
- Kimball, D., & Davenport, K. (2020, May). *Timeline of Syrian Chemical Weapons Activity, 2012-2020*. Available from: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Syrian-Chemical-Weapons-Activity#2019>
- Marshall, T. (2016). *Prisoners of Geography*. United Kingdom: Elliot & Thompson.
- Melander, E. (2015). *Organized Violence in the World 2015*. Uppsala University.
- Naqvi, Y. (2017). Crossing the red line: The use of chemical weapons in Syria and what should happen now. *International Review of the Red Cross*, 99(3), 959-993.
- NATO. (2018). *Allied Joint Publication 3.8- Allied Joint Doctrine for CBRN Defence* (B ed.). NATO Standardization Agency.
- NTI. (2018). *Nuclear Threat Initiative - Syria*. Obtained on 14 June 2020 from: <https://www.nti.org/learn/countries/syria/>
- Obama, B. (2013). *Statement by the President on Syria*. Available from: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>
- OPCW. (2013, 10 December). *Nobel Peace Prize*. Available from: <https://www.opcw.org/about-us/nobel-peace-prize>
- OPCW. (2016). *Doc S/1445/2016, Summary Update of the Activities Carried Out by the OPCW Fact-Finding Mission in Syria in 2016*. Available from: https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2018/11/s-1445-2016_e_.pdf
- OPCW. (2019). *Doc. EC-90/NAT.41, Russian Federation. Request circulation of a document*.
- Pape, R. (1996). *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Peace Research Institute Oslo. (2019). *Trends in Armed Conflict, 1946-2018*. Oslo: Conflict Trends Project.

- Pereira, M. (2014). *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário* (1st Ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- RULAC. (2019). *Rule of Law in Armed Conflicts Project*. Available from: <http://www.rulac.org/browse/countries/syria>
- Sassòli, M. (2019). *International Humanitarian Law. Rules, Solutions to Problems Arising in Warfare and Controversies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Silva, M. (2015). A utilização de armas químicas e o uso unilateral da força: o caso da Síria. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Sputnik News. (2017, 19 April). *Chemical Weapons: The Pipedream Excuse Used in Syria by Two US Administrations*. Available from: <https://sputniknews.com/politics/201704091052469244-us-syria-chemical-weapons-war-pretext/>
- Steenberghe, R. (2015). From Passive Consent to Self-Defence after the Syrian Protest against the US-led Coalition. Belgium: FNRS.
- Sulce, M. (2019). *The War Report 2018*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights.
- UCDP. (2019). *Uppsala Conflict Data Program*. Available from: <https://ucdp.uu.se/#country/652>
- UN. (1999, 15 July). *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia - Case IT-94-1-A, Appeals Chamber Judgment, par 84:*. Available from: <http://www.icty.org/case/tadic/4>
- UN. (1993). *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*. Paris.
- UNGA. (1977). *Resolution 32/84B*. United Nations General Assembly
- UNGA. (2013). *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, U.N. Doc. A/HRC/23/58*. Available from: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-23-58_en.pdf.
- UNSC. (2004). *Resolution 1540*. United Nations.
- UNSC. (2013). *Resolution 2118*. United Nations.
- UNSC. (2013). *UN Doc. A/68/398-S/2013/565*. United Nations.
- UNSC. (2015). *Resolution 2235*. United Nations.
- Visão Global, RTP Play. (06 May 2018). *Interview to George Friedman, Mary Kaldor and Ivan Timofeev*. Available from: <https://www.rtp.pt/play/p282/e345013/visao-global>
- Vité, S. (2009). Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations. *International Review of the Red Cross*, 91.
- White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington.

PROPAGANDA DO TERROR: AMEAÇAS PARA A SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA¹

PROPAGANDA OF TERROR: THREATS TO SECURITY AND SAFETY IN THE EUROPEAN UNION

Juan Manuel Ramos Santamaría

Major Guardia Civil
Mestre em Ciências Militares, Segurança e Defesa pelo Instituto Universitário Militar
Oficial de Logística do Estado-Maior do Comando Geral da Guardia Civil
28003, Madrid, Espanha
jmramoss@guardiacivil.es

João Manuel Pinto Correia

Tenente-coronel de Engenharia
Mestrado em Engenharia Militar
Mestre em Ciências Militares, Segurança e Defesa pelo Instituto Universitário Militar
1750-136, Lisboa
Investigador Colaborador do CIDIUM
correia.jmp@exercito.pt

Resumo

O *Daesh* revolucionou a forma de fazer terrorismo, pois, através de uma potente máquina propagandística, foi capaz de alinhar narrativa, ideologia e espetáculo, alcançando uma popularidade e recrutamento cobiçados por qualquer organização. De facto, a Europa está a sofrer os efeitos desta propaganda: lobos solitários, células terroristas, combatentes estrangeiros, bem como a polarização da sociedade como consequência de um ciclo de ódio criado pela dinâmica recrutamento-ataque-xenofobia. Uma análise dos relatórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas, artigos científicos, entrevistas, e notícias sobre a evolução dos factos no terreno, possibilitou, mediante uma estratégia qualitativa e raciocínio dedutivo, atingir o objetivo desta pesquisa: identificar as políticas e ferramentas, nos domínios policial e militar, que têm funcionado no combate contra as potenciais ameaças do *Daesh* à segurança da União Europeia. Resumidamente, concluiu-se que embora os atentados tenham diminuído, isto não se traduz numa redução da ameaça, mas antes num período de transição que revela um futuro de incertezas para a Europa, especialmente quando observado o número de conspirações e tentativas frustradas, fruto dos esforços antiterroristas. Ou seja, esta fase de transição não resulta de uma perda de motivação dos terroristas, mas da perturbação da sua capacidade para planear e executar ataques.

Palavras-chave: *Daesh*, terrorismo, propaganda, lobos solitários, combatentes estrangeiros.

Como citar este artigo: Santamaría, J. M. R., & Correia, J. M. P. (2021). Propaganda do Terror: Ameaças para a Segurança da União Europeia. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 209-241. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado e revisto a partir da Dissertação de Mestrado em Ciências Militares Segurança e Defesa 2018-2019, defendida em março de 2020. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

Abstract

Daesh has revolutionised the way terrorism is carried out. Using a powerful propaganda machine, it has combined narrative, ideology and spectacle to achieve levels of popularity and recruitment that any organization would like to enjoy. Europe is now suffering the effects of this propaganda: lone wolves, terrorist cells, foreign fighters and a polarised society are the consequence of the cycle of hate triggered by the recruitment-attack-xenophobia dynamic. This study uses a qualitative strategy and deductive reasoning, based on an analysis of UN Security Council reports, scientific articles, interviews, and news articles on how the facts on the ground are developing to: identify the policies and tools that have been used by the police and the military to counter the potential threats that Daesh poses to the security of the European Union. The findings revealed that, while the number of terrorist attacks has decreased, this does not mean that the threat level has been reduced, but rather that this is a transitional phase that spells an uncertain future for Europe, especially considering the number of plots and attempted attacks that have been thwarted by counter-terrorism efforts. In other words, this transitional phase does not mean that terrorists are less motivated, but rather that their ability to plan and execute attacks has been disrupted.

Keywords: *Daesh, terrorism, propaganda, lonely wolves, foreign fighters.*

1. Introdução

Apesar dos efeitos que a COVID-19 está a provocar no mundo e seus habitantes, segundo De la Corte e Summers (2021, pp. 40, 54), a ameaça terrorista não registou qualquer alteração importante.

Com efeito, e apesar do *Daesh* ter perdido a totalidade do território que controlava (CSNU, 2019, p. 3), atualmente tem consolidado uma estratégia de insurgência no Iraque e na Síria, sendo que, segundo o General McKenzie do Comando Central dos Estados Unidos de América (EUA), “sem pressão contínua antiterrorista”, o *Daesh* poderia recuperar o controlo de ambos os países num “espaço de tempo relativamente curto” (O’Donnell, Klimow, & Calvaresi, 2020, pp. 2, 15).

Importa perceber porquê milhares de pessoas se uniram às fileiras do grupo deixando as suas vidas de lado (VOX, 2015), quer como combatentes estrangeiros (CE), quer como fiéis seguidores dispostos a conduzir ataques nos seus países de origem, ao mais puro estilo da *jihad* individual: faça-você-mesmo. Neste ponto, cabe ainda realçar que muitos dos autores dos atentados eram cidadãos europeus, o que coloca uma questão sensível sobre a cidadania e integração destes indivíduos (McDowell & Maplecroft, 2016, p. 739).

De facto, segundo a EUROPOL (2020, p. 14), sete ataques terroristas aconteceram em 2019 na União Europeia (UE), sendo que as forças de segurança conseguiram frustrar catorze, o que evidencia que o grupo ainda tem capacidade e intenção em cenário vulnerável, ou seja, constitui uma ameaça efetiva. Portanto, face a todas as ameaças potenciais contra a segurança da UE, esta investigação é do maior interesse, inserindo-se no domínio das Ciências Militares, áreas do Estudo das Crises e dos Conflitos Armados e dos Estudos de Segurança Interna e dos Fenómenos Criminais, particularmente estudando o emprego dos

instrumentos militar e policial no combate contra o terrorismo.

A *propaganda do Daesh* constitui o objeto de estudo da presente pesquisa. Será limitada, porém, a análise, às dimensões claras e objetivas de conteúdo, tempo e espaço:

- De conteúdo, será analisada a evolução da propaganda do grupo e sua disseminação, as suas temáticas, o emprego das redes sociais (RS), os seus efeitos sobre as audiências-alvo (AA), bem como o seu combate numa perspectiva do emprego dos instrumentos militar e policial.

- Temporalmente, será estudado o período compreendido entre julho de 2014 (anúncio do Califado) e junho 2019 (fase de insurgência após a perda total do território do grupo). Porém, por forma a conferir que a ameaça terrorista no período estudado continua em vigor, serão considerados, a título excepcional, outros períodos.

- Espacialmente: a UE e, no intuito de enriquecer a investigação, serão tidos em consideração o ciberespaço –propaganda *online*–, a Síria e o Iraque (nomeadamente o emprego do aparelho militar) e, de forma pontual, os efeitos da propaganda noutros lugares do mundo.

Portanto, e segundo o exposto, o objetivo geral (OG) desta pesquisa é *analisar quais as políticas e ferramentas nos domínios militar e policial que têm funcionado contra as ameaças derivadas da propaganda do Daesh*. A fim de alcançar o OG, definem-se os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1: Caracterizar a propaganda do *Daesh*;

OE2: Analisar os efeitos da propaganda nas audiências-alvo;

OE3: Analisar a resposta militar contra os efeitos da propaganda do *Daesh*;

OE4: Analisar a resposta policial contra os efeitos da propaganda do *Daesh*.

Um conjunto de objetivos operacionalizados na seguinte questão central (QC):

Quais as políticas e ferramentas nos domínios militar e policial que têm funcionado contra as ameaças derivadas da propaganda do Daesh?

2. Enquadramento teórico e concetual

2.1. Conceitos

Começar-se-á por explicar, numa perspetiva instrumental, os conceitos estruturantes que sustentam esta pesquisa, sendo estes: terrorismo, propaganda, ameaça e segurança.

O *Terrorismo* é definido como um ato deliberado de criação e exploração do medo através da violência ou da ameaça da violência na persecução de uma mudança política, estando especificamente desenhado para ter um *alcance* além da vítima ou objeto do ataque terrorista (Hoffman, 2006, p. 40).

Para se obter este alcance pretendido, é da maior importância a *propaganda*, pois, como terá dito a Primeira Ministra Margaret Thatcher (1985), “devem-se achar trilhos para matar de fome o terrorista e sequestrar o oxigénio da publicidade da qual este depende [...]”. Street (2003, p. 7), define a *propaganda* como uma atividade cujo objetivo é influenciar o maior número possível de pessoas através da disseminação de ideias (Ejupi et al., 2014, p. 644). Estas ideias influenciam pessoas, criam seguidores, e desenvolvem determinadas tendências nas sociedades, sendo que, dependendo das vontades, ações e comportamentos exibidos,

podem converter-se em ameaças.

Em ambiente agônico, *ameaça* é qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza (militar, económica, ambiental, etc.) que contraria a consecução de um objetivo e que, em geral, é causador de danos, morais ou materiais, sendo que, no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas intenções (Couto, 1980, p. 329).

Para proteger as sociedades destas ameaças, é precisa *segurança*, definida como “a ausência de ameaças militares e não-militares que podem pôr em causa os valores centrais que uma pessoa ou uma comunidade querem promover, e que implicam um risco de utilização da força” (David, 2001, p. 27).

2.2. Revisão da literatura

Desde o advento do *Daesh*, já “correu muita tinta” em diversos domínios sobre o grupo. No que diz respeito à sua propaganda, há estudos na área das RS e da influência da organização, como os de Berger e Morgan (2015) e Convey et al. (2017), que revelam a resiliência mostrada pelo *Daesh online*, apesar das ações contra o grupo.

Relativamente à sua capacidade de mobilização, as pesquisas do grupo *Soufan* (2014, 2015, 2017), juntamente com o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) *The challenge of returning and relocating foreign terrorist fighters*, de 2018, lançam luz sobre a evolução do fluxo dos CE e o *status* atual do assunto. Da mesma forma, é importante o estudo de Vidino et al. (2017, p. 35), que frisa a importância da propaganda e narrativa na hora de influenciar indivíduos sem vínculos operacionais com o grupo, o que os especialistas em terrorismo Petter Nesser, Anne Stenersen e Emilie Oftedal, chamam de *IS-effect*.

Na área de ameaças e da relação entre imigração e terrorismo, destaca-se o trabalho de Beck, Diza e Searl, *Bridges and Bandits on the Road to the New Jerusalem: A Study of the Correlation Between Immigration and Terrorism*, publicado em 2017.

No respeitante ao combate ao terrorismo, o estudo, de 2016, *Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional*, do Instituto Espanhol de Estudos Estratégicos do Ministério da Defesa, desenvolve, numa abordagem multidisciplinar, o trabalho a ser desenvolvido pelos vários instrumentos dos Estados na luta contra o terrorismo, incluindo o militar e o policial. Neste mesmo sentido, o Caderno do Instituto Universitário Militar nº 15: *O Daesh, Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança*.

Em síntese, a revisão da literatura permite concluir que a propaganda conseguiu mobilizar um amplo leque de indivíduos, quer CE, quer lobos solitários. Veio ainda revelar o papel da imigração nesta área de estudo. Da mesma forma, analisaram-se as medidas propostas, nos âmbitos militar e policial, contra o *Daesh* em fases iniciais, com anterioridade à sua derrota.

Partindo então da revisão da literatura, esta pesquisa pretende uma nova abordagem, diferenciadora das referidas, pois, a partir de uma análise da evolução dos factos no terreno, visa confirmar se as políticas e estratégias a serem empregues contra o *Daesh* têm funcionado, particularmente as ações dirigidas, nos domínios militar e policial, contra a propaganda e os seus efeitos na UE.

2.3. Modelo de análise

Apresenta-se no Quadro 1 o modelo de análise que norteou esta investigação.

Quadro 1 – Modelo de Análise

Questão central	QC: Quais as políticas e ferramentas nos domínios militar e policial que têm funcionado contra as ameaças derivadas da propagando <i>Daesh</i> ?			
Técnica de recolha de dados	Conceito Variável	Dimensões	Indicadores	Questões derivadas
Análise documental e entrevista semi-estruturada	Propaganda	Aparelho mediático	Gabinetes de Comunicação	QD1: Como se caracteriza a propaganda do <i>Daesh</i> ?
		Conteúdo / temática	Militar / Não militar	
		Audiências-alvo (Intra muros / Extra muros)	Inimigos / Combatentes do <i>Daesh</i> / Seguidores / Potenciais recrutas	
		Off line / On line	Productos (<i>Al-Naba; Rumiyah</i>) Apps: Telegrama, Twitter <i>Branding</i> / Recrutamento	
	Ameaça	Ameaça híbrida	<i>Jihad</i> individual Tipos de atentado Combatentes estrangeiros Imigração Xenofobia	QD2: Quais os efeitos da propaganda nas audiências-alvo?
	Segurança	– Resposta Militar – Resposta Policial	Ações Cinéticas (<i>Air Strikes</i> -Operações) Formação / treino Retirada de conteúdo Informações sobre indivíduos/ operacionais Bloqueio de servidores Ações policiais Coordenação policial	QD3: Qual a resposta militar contra os efeitos da propaganda <i>Daesh</i> ? QD4: Qual a resposta policial contra os efeitos da propaganda <i>Daesh</i> ?

3. Metodologia e método

3.1. Metodología

Esta investigação pauta-se por um raciocínio dedutivo, assente num estudo de caso e numa estratégia qualitativa (Santos & Lima, 2019).

3.2. Método

Para além da análise documental, contactou-se com oficiais responsáveis² dos Serviços das Informações da *Guardia Civil*, no intuito de solicitar autorização para realizar uma entrevista semiestruturada, tendo sido obtido *feedback* sobre o seu guião. Uma vez obtida a anuência por parte do entrevistado, levando em consideração as garantias de anonimato e de confidencialidade, foi agendada e realizada presencialmente a entrevista. Posteriormente, validaram-se as respostas citadas nesta investigação.

² Ligados à Operação Tajmil (secção 4.3.2).

3.3. Técnica de tratamento de dados

Mediante a operacionalização dos conceitos estruturantes, foi possível compreender os fenômenos em estudo, conforme surgiam padrões e relações ao longo da pesquisa (Santos & Lima, 2019, pp. 116-117).

4. Apresentação dos dados e análise dos resultados

4.1. As operações psicológicas do *Daesh*: entre o *marketing* e a propaganda

4.1.1. O aparelho mediático do *Daesh*

O atual líder de Al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri, já frisou a importância da comunicação numa missiva a Abu Musab al-Zarqawi em 2005, líder da Al-Qaeda no Iraque (AQI) (predecessora do *Daesh*): “Estamos numa luta, e... mais de metade deste combate tem lugar no domínio dos média” (Cottee, 2015).

Consciente da importância da guerra de informação na sua estratégia (Gambhir, 2016, p. 7), após a conquista de Mossul em 2014 e aproveitando o ímpeto, o grupo trabalhou incansavelmente para se dar a conhecer mundialmente através da disseminação de uma série de produtos de mídia que iriam popularizar a sua marca, polarizar as sociedades e deixar os seus rivais num segundo plano (Winter, 2017a, p. 1).

Para o efeito, era preciso um complexo aparelho mediático capaz de produzir e disseminar a sua propaganda. Consequentemente, adaptaram as noções militares e políticas do partido *Ba’athis* e, mediante uma visão pragmática em termos de estratégia militar e política, criaram estruturas de governo no Iraque e na Síria (Figura 1) (Habeck et al., 2015, p. 7), sendo que a experiência dos ex-agentes do serviço de informações de Saddam Huseim presentes nas suas fileiras (profissionais da insurgência e da contrainsurgência), tem sido muito útil (Carette, 2016).

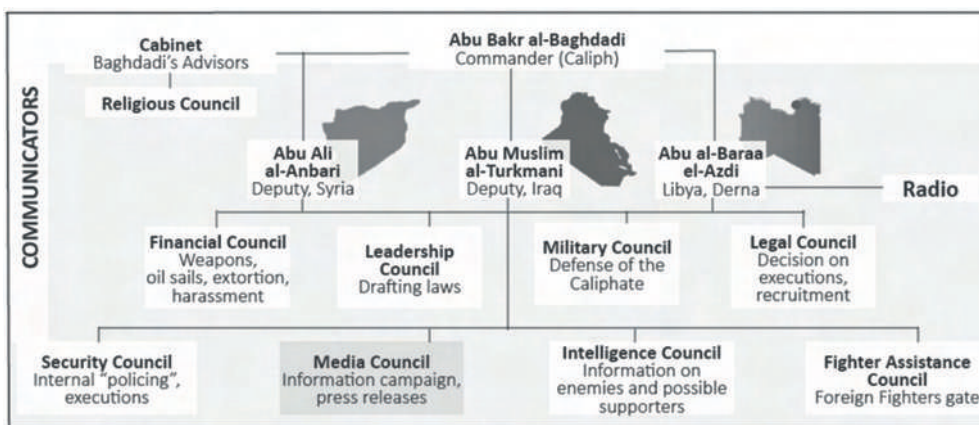


Figura 1 – Estrutura organizativa do *Daesh*

Fonte: NATO (2015, p. 23).

De facto, parte do sucesso da sua campanha de informação provém das sua eficaz organização. Uma cadeia de comando centralizada é responsável por um comportamento

que se adapta às circunstâncias, bem como pelo alinhamento dos órgãos mediático, militar e religioso (Gambhir, 2016, p. 20), embora desde a derrota do grupo, tenham sabido evoluir e descentralizar-se, ganhando protagonismo³ as suas filiais (Igalada & Summers, 2020, pp. 2, 3).

4.1.2. A estratégia comunicativa do *Daesh*: psicologia, narrativa, *branding* e *marketing*

A propaganda é um ato de comunicação que se baseia em obter uma resposta emocional da AA (Simons, 2018, p. 6) e, como indicam Pratkanis e Aronson (2001, p. 11), atua sobre as emoções e os juízos através da manipulação de imagens, *slogans* e símbolos. Levando em consideração os efeitos que o grupo procura com a sua propaganda, pode ser analisada qual a AA a ser atingida (NATO 2015, pp. 35-37):

- Para (1) apoiar e (2) unir: potenciais recrutas, muçulmanos de todo o mundo e seguidores;
- Para (3) intimidar: sociedades ocidentais e dissidentes;
- Para (4) informar: sociedades ocidentais, seguidores, população local e a opinião pública.

Segundo Lesaca (2015, p. 106), a difusão de um vídeo do imã Abu Bakr al-Baghdadi, em julho de 2014, marcou o nascimento do “terrorismo de *marketing*”, um novo terrorismo que através de ferramentas próprias da psicologia social, da opinião pública e da tecnologia, consegue recrutar seguidores por todo o mundo. Para a construção da marca (*branding*) *Daesh*, contribuiu uma combinação de êxitos militares e uma campanha propagandística bem-sucedida durante o verão de 2014 e o início de 2015. Consequentemente, a organização tem alcançado um nível de reconhecimento cobiçado por qualquer político ou empresa multinacional (Winter, 2018, p. 8).

Lesaca (2015, p. 111), realça a importância da análise qualitativa da propaganda: pelo menos 25% dos vídeos do *Daesh* tem inspiração em séries, videogames, filmes ou cliques musicais muito populares na cultura juvenil, conseguindo-se assim uma ressonância identitária.

Convencionalmente, assume-se que o conteúdo dos produtos de comunicação da organização gira em torno da barbárie (Zelin, 2015; Winter, 2015; Milton, 2016), porém, numa outra visão, é a utopia de um Estado Islâmico funcional no qual os muçulmanos vivem em harmonia e felicidade, a mais importante parte da sua propaganda (Andhika, 2017; Winter, 2017a; Winston, 2018).

Precisamente, no seu zénite territorial (2014 - 2015), a propaganda do grupo girava em torno de uma ideia de sublinhar a vida idílica no seu Califado. Naquela altura, o *Daesh* apresentava vídeos de crianças contentes em parques ou médicos falando nos serviços sanitários. Mediante entrevistas, os vários CE realçavam as virtudes e benefícios de vir ao território do *Daesh* e fazer a *hijrah* (Winston, 2018, p. 5). Por outro lado, enquanto a CID e as Forças Iraquianas ganhavam território, o *Daesh* potenciava os ataques do tipo lobo solitário (Gunaratna, 2017, p. 107).

³ Vid. Apartado 4.3.3.

De facto, conforme o *Daesh* sofria pressão militar na Síria e no Iraque (Almukhtar & Watkins, 2016) e os governos ocidentais encetavam esforços a fim de evitar a viagem de CE para se unirem às fileiras da organização (Kalin & Tolba, 2016), assim tinha lugar uma evolução da sua narrativa em conformidade, tendo a violência indiscriminada contra os “inimigos do Islão” preenchido o espaço criado pela perda da utopia (Winter, 2017b).

Torres (2016, p. 187) sublinha como, através do instrumento militar, pode ser neutralizada a vantagem propagandística do grupo, pois a mesma assenta numa série de edifícios, redes de comunicação, equipamento e pessoal, que podem ser atacados e destruídos. A falta de capacidade para substituir membros com habilidades especiais na propaganda, acaba por afetar não só a quantidade, mas também a qualidade da mesma.

Nesta sequência, Milton (2018, pp. 5-6) frisa como, os desafios do recrutamento, a dificuldade na viagem para o território que o grupo dominava, as derrotas militares, a pressão dos governos e das companhias privadas, bem como as ações contra as finanças do grupo, têm desempenhado o seu papel na diminuição da propaganda.

A eliminação de operacionais da propaganda tem tido um impacto negativo na capacidade da organização para produzir média. O número de 100 mortos da Figura 2, é significativo e contribui para esse impacto. Por outro lado, mostra a ênfase dos EUA, a partir do 2016, para alvejar/atacar este tipo de pessoal. Com efeito, em 2016, os média internacionais informavam sobre um esforço planeado para atacar o braço de propaganda do grupo, em particular no respeitante à sua capacidade na língua inglesa (Milton, 2018, p. 7), o que faz parte da estratégia americana de eliminação de líderes do grupo (Calvo, 2016, p. 85).

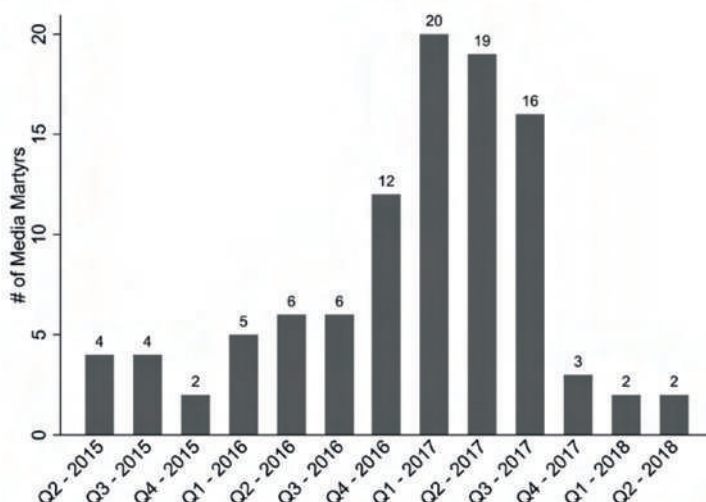


Figura 2 – Anúncios do *Daesh* sobre operacionais da propaganda mortos, 2015-2018

Fonte: Milton (2018, p. 6).

4.1.3. O uso da *internet* e das novas tecnologias: um fator chave

A importância do alcance da *internet*, juntamente com o uso que os terroristas fazem da mesma (Jawhar, 2016, p. 24), permite ter uma ideia, não só das audiências globais que são

capazes de alcançar, como também das potencialidades que este tipo de ferramentas de comunicação apresenta para, organizar, recrutar, divulgar propaganda, arrecadar fundos, ou recolher informações, assim como inspirar e coordenar ataques terroristas (Fine, Linick & Calvaresi, 2017, p. 27).

Efetivamente, a *internet* tem potenciado o efeito de técnicas como as chamadas 3R (*reach, relevance, resonance*), que têm impacto na credibilidade. Assim, a análise do emprego das RS pelo *Daesh*, particularmente o *Twitter*, tem provado empiricamente que constituem muito mais do que ferramentas para maximizar o alcance, pois também potenciam a relevância e ressonância da mensagem nas AA (Ingram, 2016, p. 25), possibilitando assim ao grupo ter acesso a uma audiência que, de outra maneira, não poderia ser alcançada através de encontros presenciais (Awan, 2017, pp. 138-139).

Concomitantemente à perda do território resultante da atrição militar, o *Daesh* virou-se para aplicações encriptadas como o telegrama, em consequência dos esforços antiterroristas das forças de segurança, ensinando a arte do anonimato aos seus seguidores, mostrando assim uma mudança de tática. Em termos militares, tomaram o seu Comando e Controlo (C2) e Comando, Controlo, Comunicações, Computadores e Informações (C4I) e levaram-nos para fora da rede, a fim de passarem despercebidos (Matejic, 2016), a partir de onde os seguidores do grupo continuam habilidosamente a usar as RS, a encriptação e a *dark web* para comunicar, motivar e facilitar ataques (CSNU, 2018a, pp. 5-6).

Por último, não só há propaganda via *internet*, como também existe o seu importante jornal *Al-Naba*, nomeadamente produzido *offline*. Segundo Mahlouly & Winter (2018, p. 5), cada publicação tem sido feita à medida para se adequar às AA. Assim, enquanto a revista *Rumiyah* foi concebida para a disseminação aos seguidores a nível global, o *Al-Naba* era, e continua a ser, dirigido ao pessoal da área em conflito.

4.1.4. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Do analisado, e em resposta à QD1, *como se caracteriza a propaganda do Daesh?* conclui-se que a propaganda do grupo terrorista *Daesh*, se baseia numa campanha de comunicação planeada e centralizada, com uma segmentação de temáticas e mensagens feitas à medida para influenciar as suas AA e a opinião pública internacional, levando em consideração ferramentas da psicologia e do *marketing*. A credibilidade, narrativa, justificação, ressonância identitária e espetáculo atingidos permitem a sedimentação da marca *Daesh*, de forma fiável, assustadora e credível.

Uma vez que as derrotas contrariavam a narrativa de uma vida idílica no Califado, o grupo virou-se para um outro relato de vitimização e vingança, o que propiciaria a subsequente chamada a cometer atentados no Ocidente decorrente da necessidade de manter o seu protagonismo. Da mesma forma, viraram-se para a *dark web* e para a encriptação, por forma a passarem despercebidos, em consequência da ação militar e policial.

Por último, importa realçar a importância da *internet*, seja para aumentar o alcance, relevância e ressonância da sua mensagem, como para arrecadar fundos, inspirar ou coordenar ataques, entre outras possibilidades.

4.2. Os efeitos da propaganda do *Daesh*: da *Jihad* Individual aos Combatentes estrangeiros.

4.2.1. A *jihad* individual: faça-você-mesmo

Segundo Styszyński (2016, pp. 1-2), as organizações como Al-Qaeda e o *Daesh* consideram a ideia da “*jihad* individual” essencial para lutar em países ocidentais, explorando-a através dos lobos solitários, mediante a propaganda *jihadista* para cometer atentados.

Já em 2010, a revista *Inspire* da Al-Qaeda havia publicado um número com instruções para empregar uma viatura como arma de terror (Bergen, 2017). O *Daesh* seguiu também este caminho com a sua série específica da revista *Rumiyah* chamada de *Just Terror Tactics*, onde cada número se focava em explicar o emprego de um certo método de ataque (Figura 3) (POOLRE, 2017, p. 26). Com efeito, entre a declaração do Califado, ocorrida em junho de 2014, e fevereiro de 2017, o *Daesh* dirigiu ou inspirou cerca de 143 atentados em 29 países, provocando a morte de aproximadamente 2 mil pessoas e ferindo muitas mais (SG, 2017, p. 14).

 Edition of Rumiyah	 Date released	 Just Terror Tactics number	 Attack methodology highlighted
2	October 2016	None	 Knife attacks
3	November 2016	Just Terror Tactics 1	 Vehicle attacks and  additional weapons
4	December 2016	Just Terror Tactics 2	 Knife attacks
5	January 2017	Just Terror Tactics 3	 Arson attacks
9	May 2017	Just Terror Tactics 4	 Hostage-taking

Figura 3 – Números de *Just Terror Tactics* e metodologia sugerida

Fonte: Adaptado a partir de POOLRE (2017, p. 26).

Segundo Igualada et al. (2018, p. 31), a análise das ações terroristas da Figura 4 permite concluir que, ainda em 2018, os autores resolveram atacar, de forma independente, com ferramentas rudimentares, na maioria dos casos de fácil acesso, o que torna os ataques muito difíceis de monitorizar (Duarte 2017, p. 19).

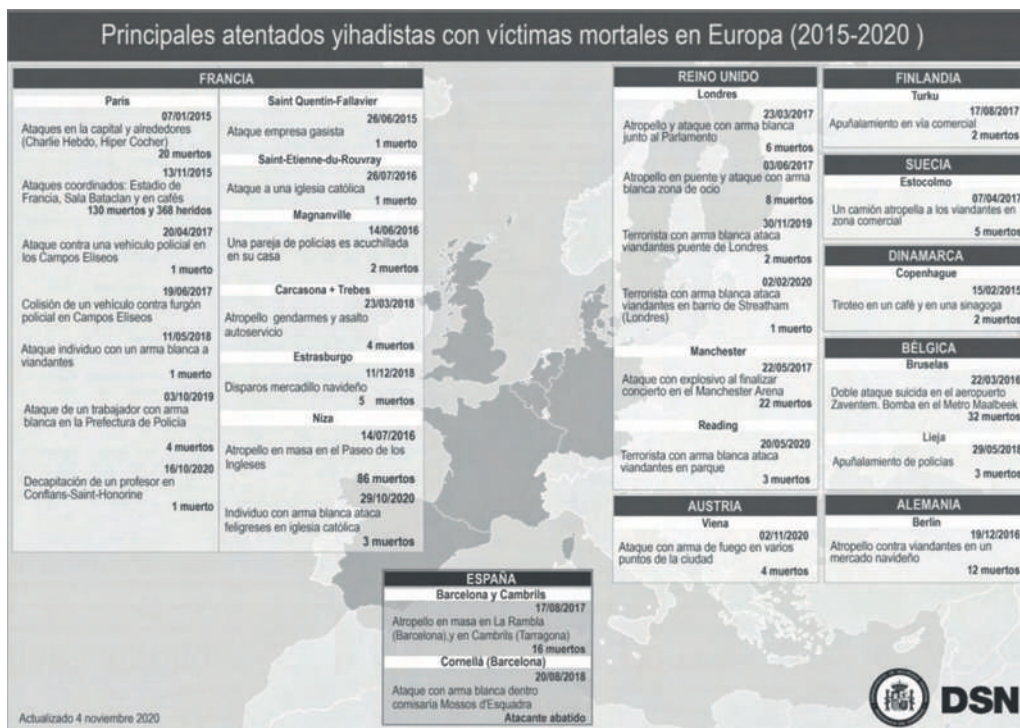


Figura 4- Ataques de inspiração jihadista na Europa, com número de mortos, 2015-2020

Fonte: DSN (2020).

Embora durante o ano 2018 houvesse uma diminuição dos atentados, isto não deve ser traduzido como uma redução da ameaça, mas como um período de transição que revela um futuro de incertezas para a Europa (Igualada et al., 2018, p. 15). Paralelamente à simplicidade dos ataques *low-cost*, os ataques de Bruxelas e Paris provam que pode haver logística e coordenação (Duarte, 2017, p. 19), como vieram também demonstrar os ataques no Sri Lanka⁴ e na Tunísia⁵, o que realça a ameaça que ainda constituem as células clássicas (SIGC, entrevista presencial, 01 agosto de 2019).

A publicidade extra obtida na sequência dos ataques atua, quer como fonte de inspiração, quer como ferramenta de recrutamento para o *Daesh*. O lobo solitário precisa do grupo para dar significado às suas ações e maximizar o seu impacto para além dos efeitos em si. Sem a organização, o terrorista é só um assassino com um carro e uma arma branca. De forma semelhante, o *Daesh* precisa dos lobos solitários para mostrar ao mundo qual o seu alcance e esfera de influência. O lobo precisa da alcateia tanto quanto a alcateia precisa do lobo (Greene, 2017).

⁴ Os vários atentados em igrejas do Sri Lanka no domingo de Páscoa provocaram mais de 250 mortos (Amarasingam, 2019, p. 1).

⁵ Em 27 junho 2019, dois atentados simultâneos na Tunísia provocaram pelo menos um morto e oito feridos (González, 2019)

Os 511 e 436 detidos por terrorismo *jihadista* na Europa, respetivamente em 2018 e 2019 (EUROPOL, 2020, p. 33) continuam a ser números elevados, o que prova que a intenção de perpetrar atentados ainda existe.

4.2.2. Combatentes estrangeiros e retornados

O fenómeno dos CE é já conhecido. Muitas zonas de conflito atraíram no passado estrangeiros, como a *Bósnia*, *Chechénia*, *Afeganistão* e *Paquistão*, etc. Atualmente, o que faz único o fenómeno dos CE é o número (Figura 5) sem precedentes mobilizado para os conflitos na Síria e no Iraque. Importa entretanto realçar que muitos destes CE (incluindo os que são cidadãos europeus) estão a voltar (RAN, 2017, p. 15).

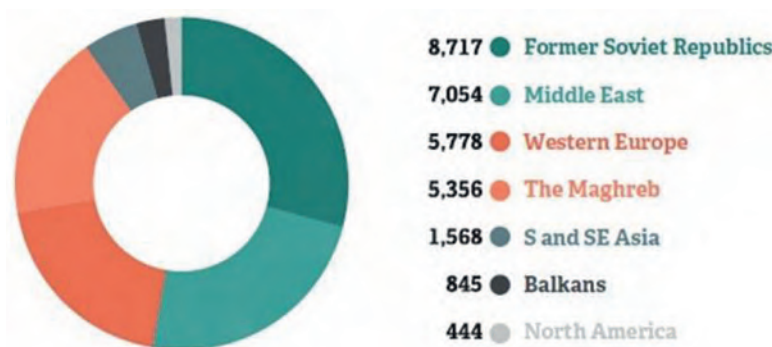


Figura 5 – Número de Combatentes Estrangeiros por região

Fonte: SG (2017, p.11).

Mas, o que é que leva estas pessoas a deixar a sua vida e o seu país de origem para lutar numa guerra noutra terra? Que motivações e fatores influenciam este fenómeno?

Borum e Fein (2017, p. 250) explicam como a motivação é um dos mais importantes desafios na hora de mobilizar pessoal para desenvolver e manter uma campanha militar. Aplicando esse racional aos CE, a questão levantada não tem uma resposta simples, pois a motivação compreende quer fatores *push* (como a falta de integração) quer fatores *pull* (como a defesa de uma identidade de grupo).

Com efeito, os mecanismos de radicalização são um produto da interação destes fatores, existindo diferentes graus de velocidade de radicalização. Não há uma causa única que conduza à radicalização e ao extremismo violento, mas um caleidoscópio de fatores e numerosas combinações individuais (RAN, 2016, pp. 1,3,4).

Observando ao sucesso inicial do *Daesh*, percebe-se como muitos seguidores que desejavam unir-se ao grupo faziam-no com a perspetiva de pertencerem a um novo Estado que lhes iria fornecer o que não encontravam em casa (SG, 2015, p. 20). À medida que a sua capacidade de controlar o território diminuía, a sua habilidade para recrutar via-se reduzida a indivíduos principalmente motivados a lutar ou perpetrar atentados terroristas. Esta tendência, juntamente com as medidas dos Estados para o controlo de CE, conseguiu quase interromper o fluxo de CE (CSNU, 2018a, p. 5).

Qual é, então, a ameaça que estes trazem para a segurança da UE?

Os CE retornados têm tido, muito a ver com a execução dos atentados de Bruxelas (2014- museu judeu; 2016- aeroporto e estação de metro), bem como os ataques de Paris, em novembro 2015. Segundo o estudo de Vidino, Marone e Entermann (2017, pp. 15-16), apenas 18% dos autores dos 51 atentados perpetrados entre junho 2014 e junho 2017, eram retornados, porém, estes ataques foram os de maior letalidade. Merece igual destaque o facto de que tiveram lugar em 8 países distintos: França (17); EUA (16); Alemanha (6); Reino Unido (4); Bélgica (3); Canadá (3); Dinamarca (1); e Suécia (1). Ou seja, 32 ataques na Europa (63%) e os 19 restantes nos EUA (37%). Por último, ainda de acordo com aquele estudo, importa referir que 73% dos autores eram cidadãos do país no qual perpetraram o ataque.

O que irá acontecer com os CE ainda vivos que foram unir-se às fileiras do *Daesh*?

Importa realçar que as contas no respeitante aos CE podem ser contraditórias: No final de 2017, a CID estimava que havia menos de mil terroristas na área de operações da Síria oriental e do Iraque ocidental (UNODC, 2018, p. 6). Segundo um relatório de outubro de 2017 do SG (2017, p. 5), o fluxo de CE tinha diminuído drasticamente, à medida que o *Daesh* perdia território e os Estados implementavam medidas para evitar as viagens ao Califado. Surpreendentemente, segundo uma Agência de Defesa Americana, o grupo controlava: (1) até 30 mil combatentes em agosto de 2018 (Cafarella, Wallace & Zhou, 2019, p. 8); e (2) segundo o relatório da ONU de agosto 2020, mais de 10 mil combatentes do *Daesh* permanecem ativos na Síria e no Iraque, em forma de pequenas células que circulam livremente através das fronteiras.

Portanto, como indica a reflexão de Hassan Hassan (co-autor do livro: *ISIS: Inside the Army of Terror*), o número de CE no tocante ao *Daesh* pode ter sido inflacionado, no sentido de que há uma intenção de aumentar as cifras, a fim de se justificar a presença de tropas na Síria (Gutiérrez, 2017). Fará sentido, sobretudo, tendo em mente que a retirada das forças militares norte-americanas do Iraque em 2011 supôs que o Estado Islâmico do Iraque (AQI, antecessor do *Daesh*) pudesse recuperar da importante derrota militar infligida pelos EUA e pelas tribos sunitas (Fuente, 2018, p. 11).

Há centenas de CE de diferentes países nas prisões de Síria e do Iraque, bem como mulheres e crianças em campos de refugiados, sendo vários os países que manifestaram a preocupação sobre trazer de volta CE experientes do *Daesh*, e a dificuldade em recolher provas para apoiar investigações e procedimentos penais. Importa ainda sublinhar que a ONU tem manifestado preocupação face à saída dos retornados da prisão (BBC, 2019), onde se incluem centenas de cidadãos Europeus (incluindo mulheres e menores) e, apesar do carácter de vítima de muitos deles, a possibilidade de que tenham recebido treino, suscita preocupação no sentido da potencial ameaça que podem constituir no futuro (EUROPOL, 2019, p. 7).

4.2.3. Imigração, terrorismo e xenofobia

Simcox (2018, p. 1) salienta como 44 refugiados ou requerentes de asilo estiveram envolvidos em 32 conspirações que resultaram em 814 feridos e 182 mortos no período 2014-2017. Cerca de 16% das conspirações *jihadistas* na Europa, contaram com a participação de refugiados ou requerentes de asilo. O *Daesh* teve ligação com a maioria das conspirações, sendo a Alemanha o país mais afetado.

O objetivo dos ataques terroristas na Europa nos últimos anos torna-se evidente à luz dos antecedentes: provocar um forte sentimento antimuçulmano em forma de crimes de ódio,

alienação e afastamento social, e o triunfo da direita e extrema direita com fortes sentimentos anti-islâmicos e anti-planos de imigração (Bin Sudiman, 2017, p. 10). Em 15 março de 2019, na Nova Zelândia, assistiu-se ao melhor exemplo do triunfo desta estratégia dos terroristas, de que resultou o assassinato de 51 pessoas em duas mesquitas. Desta forma, Brendon Tarrant, o autor, terá publicado um manifesto, onde referiu que um dos seus objetivos estratégicos era “incitar à violência, à retaliação e à divisão entre a gente da Europa (Ocidente) e os invasores que atualmente ocupam solo europeu” (Macklin, 2019, pp. 18-21). De facto, o CSNU (2019, p. 3) indica como os ataques em locais de culto, como o referido, oferecem uma narrativa de conflito interconfessional progressiva.

Esta polarização, apresentada no parágrafo anterior, permite aos terroristas alimentarem-se dela e explorá-la (Byman, 2019). Neste contexto, o *Daesh* tem sido muito hábil na sua estratégia, aproveitando a dinâmica de recrutamento-ataque-xenofobia, a qual irá criar um ciclo de ódio nos países-alvo inimigos do grupo. Adicionalmente, alimentará potenciais recrutas e seguidores, ao mesmo tempo que contribuirá para exacerbar a rejeição contra a comunidade muçulmana (Guo, 2015).

Beck et al. (2017, pp. 83, 98), através de um estudo científico que analisa seis países⁶, afirmam que a imigração é um só dos muitos fatores que podem conduzir a um incremento de terrorismo, resultando numa espécie de ligação física, uma “ponte” que possibilita a viagem de uma ideologia, uma cultura, e sobretudo, dos indivíduos necessários para transferir o extremismo dos países com problemas de terrorismo para regiões que previamente não estavam afetadas por este mal. Porém, Bove e Böhmelt (2016, p. 25), indicam que um incremento da imigração, quando não está vinculada a países propensos ao terrorismo, está ligado a um menor nível de ataques terroristas.

Neste quadro de ameaças, não pode ser esquecido que muitos dos autores dos atentados terroristas, ocorridos na UE nos últimos anos, eram nacionais europeus, descendentes de cidadãos originários de países do Médio Oriente, quer em segunda quer em terceira geração, e que foram educados num sistema ocidental, que supostamente tinha que os integrar (Sarcinschi, 2016; Nail, 2016). É neste quadro, que os terroristas usam comunidades de primeira ou segunda geração como polo de expansão do seu alcance para outros países mediante a radicalização e recrutamento de migrantes recentes (Beck et al., 2017, p. 83), passando a Europa a ser uma plataforma de replicação de efeitos para se atingir os objetivos do grupo.

4.2.4. Síntese conclusiva e resposta à QD2

A disponibilidade de instruções *jihadistas* na *internet*, uma potente narrativa, a simplicidade no planeamento e execução, juntamente com o fácil acesso a ferramentas *low-cost*, fazem desta *jihad* individual, uma séria ameaça difícil de prever e neutralizar. A diminuição de atentados, quando avaliada juntamente com a vontade de atacar, em conjunção com o número de detidos, revelam um período de incertezas para Europa.

Importa dizer que o *Daesh* explora, de forma muito hábil, as pessoas vulneráveis das gerações descendentes de imigrantes presentes na Europa. Mediante o ciclo de ódio recrutamento-ataque-xenofobia, tenta polarizar a população para tirar vantagem, legitimar a sua causa e conseguir

⁶ Alemanha, Turquia, Grécia, EUA, Canadá e Austrália.

recrutas, passando assim a ter uma plataforma de replicação de efeitos ao seu dispor.

Segundo o analisado e, em resposta à QD2: Quais os efeitos da propaganda nas audiências-alvo? conclui-se que os lobos solitários, CE, retornados e células clássicas, juntamente com a polarização da sociedade, mediante o ciclo de ódio recrutamento-ataque-xenofobia, constituem os efeitos da propaganda do *Daesh*.

4.3. Combate aos efeitos da propaganda do *Daesh*: o papel dos instrumentos militar e policial

4.3.1. Resposta militar

Quando as potências mundiais (a CID, por um lado, e o governo Sírio e os seus aliados por outro) analisavam qual a estratégia a seguir para combater o *Daesh* no terreno, tiveram o cuidado de considerar as experiências passadas no próprio Iraque e no Afeganistão, pelo que resolveram que o emprego da “asfixia”, no sentido de privar o grupo dos seus recursos, forçando-o a lutar em várias frentes até por fim às suas reservas (Calvo, 2016, pp. 83, 90, 91), era a escolha certa. O modelo “treinar, aconselhar e possibilitar” (TAP) foi concebido, através de um contingente de forças ocidentais que iria treinar as forças locais, aconselhando-as e fornecendo-lhes as capacidades de combate necessárias para assegurar a derrota do *Daesh* (Garamone, 2019).

A CID definiu cinco linhas de esforço para combater o grupo: (1) providenciar apoio militar aos parceiros militares; (2) impedir o fluxo de CE; (3) neutralizar o financiamento do *Daesh*; (4) responder às crises humanitárias na região; e (5) expor a verdadeira natureza do *Daesh* (GAO, 2017, p. 11).

Neste ponto, importa sublinhar que é a ideologia a parte mais importante do Centro de Gravidade do *Daesh*, possibilitando a sobrevivência deste tipo de organizações terroristas (Habeck et al., 2015, pp. 10-11), em linha com o racional do General Dunford, ao referir que “é o fluxo de CE, bem como a habilidade para mobilizar recursos e a ideologia, que permitem que estes grupos funcionem” (TDP, 2018).

Por outro lado, não podem ser esquecidos os diversos interesses dos países, por vezes conflitantes e opostos, pois irão condicionar a solução duradoura e coerente dos resultados conseguidos no terreno (Pires, 2016a, pp. 96-97). No caso da Síria, isso é particularmente importante, pois há múltiplos atores com diferentes interesses e agendas, algum deles seguindo o princípio de soma zero.

Com efeito, e segundo Calvo (2016, p. 87), foi a intervenção da Rússia em 2015, que dinamizou as ações dos EUA e dos seus aliados, perante a possibilidade de serem empurrados para segundo plano, começando a incluir no seu processo de *targeting* camiões-cisterna, bancos e depósitos de dinheiro do grupo.

Relacionado com as medidas expostas, o CSNU (2018b, p. 6) argumenta como pode existir uma relação causal entre a derrota militar do Califado do *Daesh* e a diminuição dos ataques na Europa em 2017 e 2018. A capacidade de comando e controlo foi afetada, bem como foram eliminados, mediante ataques seletivos, muitos dos ativos operacionais e os responsáveis pelo planeamento de atentados, incluído o próprio al-Baghdadi (Mackintosh et al., 2019). Embora o líder de *Daesh* tenha sido singularmente apropriado para reviver a glória do passado e expandir o alcance do grupo (Barton, 2019), segundo Seligman (2019),

a sua morte não se traduz num “toque de finados” para a organização, tal como a morte do Bin-Laden não se traduziu no final de Al-Qaeda.

Importa frisar o esforço realizado no respeitante à linha (3), neutralizar o financiamento, pois, ao contrário de muitos grupos terroristas, o *Daesh* tinha uma população à qual podia cobrar impostos, e um território a explorar, quer extraindo recursos naturais, quer confiscando propriedades, ou assaltando bancos e lojas. Portanto e, conforme se mostra na Figura 6, as perdas territoriais tiveram um impacto significativo na capacidade do *Daesh* para gerar riqueza (IHS Markit, 2017), sendo que as ações específicas dirigidas pela CID têm tido um grande impacto nas finanças do grupo (Heißner et al., 2017, p. 12).

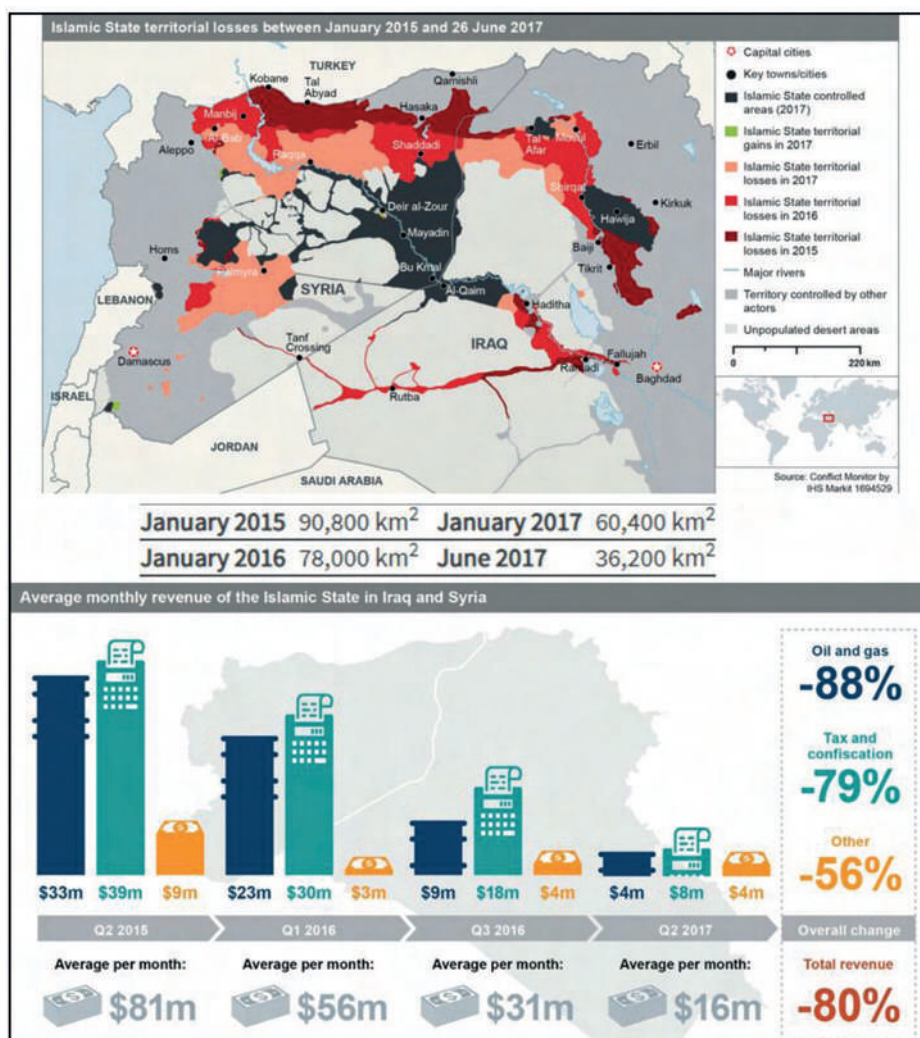


Figura 6 – Relação entre o controlo de território e descida dos rendimentos do *Daesh*, 2015-2017

Fonte: Adaptado a partir de IHS Markit (2017).

Assim e, mediante a panóplia de medidas do instrumento militar contidas no Quadro 2, conseguiu-se acabar com a posse de território do grupo e contribuiu-se para a diminuição dos seus ataques na Europa.

Quadro 2 – Contributo do instrumento militar na luta contra o *Daesh* segundo as linhas de esforço da Coligação Internacional

Linha (1): providenciar apoio militar aos parceiros militares 1.1. Asfixia: ataques conjuntos de todas as Potências mundiais (Calvo, 2016, p. 91). Importa dizer que existem dois eixos diferenciados (Americano-Saudi Arábia VS Russo-Sírio-Iraniano) e que o princípio da soma zero está presente nos cálculos que as nações fazem para ajudar os seus aliados, e, quando se alinharam os interesses dos Estados na luta contra o terrorismo, resultou na derrota do <i>Daesh</i>. Como expõe Milosevich-Juaristi (2017), a Rússia apoiou o seu antigo aliado na luta contra os rebeldes sírios e, no caminho, atacou o <i>Daesh</i>. O Presidente Putin recuperou o status de líder internacional, e amorteceu o impacto negativo do assunto da Ucrânia. 1.2. Ataques aéreos contra infraestruturas do grupo, bem como a infraestruturas de produção de média; lançamento da Operação <i>Tidal Wave II</i>, em outubro 2015, cujo objetivo era alvejar infraestruturas de petróleo, sistemas de transporte e depósitos de dinheiro (Heißner et al., 2017, p. 12). 1.3. Eliminação de operacionais qualificados (Milton, 2018). 1.4. Eliminação de líderes (Calvo, 2016) - incluído o próprio líder de <i>Daesh</i>, Abu Bakr al-Baghdadi (Mackintosh et al., 2019). 1.5. Modelo <i>Train, Advise and Enable</i>, através de um contingente de forças ocidentais que iria treinar as forças locais, aconselhando-as, e fornecendo as capacidades de combate necessárias para assegurar a derrota do <i>Daesh</i> (Garamone, 2019). Importa realçar que as opiniões públicas ocidentais não são da ideia de que os seus soldados estejam em países terceiros para manter longas campanhas de contrainsurgência, pois os exércitos profissionais europeus e americano têm-se mostrado pouco adequados para tal (Calvo, 2016, p. 83). O modelo <i>Train, Advise and Enable</i>, está em linha com este racional. 1.6. Operações cinéticas lideradas pelas forças locais: amplo espetro de meios militares (Pires, 2016a).
Linha (2): impedir o fluxo de Combatentes Estrangeiros A CID mantém colaboração estreita para evitar o fenómeno dos CE, - quer aqueles que estão detidos, quer outros que estão ocultos e à espera -, no intuito de que não possam voltar ao campo de batalha, nem a outro local onde possam planear ataques internacionais. A partilha de informação entre todos os parceiros sobre os CE do <i>Daesh</i> e seus movimentos é chave para combater este fenómeno, o que inclui a INTERPOL, em conformidade com os acordos alcançados na sexta revisão da estratégia das Nações Unidas contra o <i>Daesh</i>. Sublinhando a importância de proibir qualquer forma de apoio direto ou indireto que facilite o movimento de CE, conforme às resoluções do CSNU (USDOS, 2019).
Linha (3): neutralizar o financiamento do <i>Daesh</i> 3.1. Decisão do governo iraquiano em agosto de 2015 de deixar de pagar salários aos funcionários públicos que estavam em territórios controlados pelo grupo (Heißner et al., 2017, p. 12) 3.2. Esforços contínuos para diminuir o contrabando com a Turquia e as áreas sob controlo dos Curdos no Iraque (Heißner et al., 2017, p. 12). 3.3. As operações cinéticas e os ataques aéreos contra infraestruturas de petróleo, sistemas de transporte e depósitos de dinheiro da linha 1.2, resultaram em perda de território e recursos. Como o <i>Daesh</i> baseava o seu financiamento no território (através de taxas, impostos, saques e recursos), acabando com o seu controlo, afetaram-se as suas finanças (Heißner et al., 2017).
Linha (4): responder às crises humanitárias na região A CID tem incentivado aos seus membros a arrecadar fundos na ordem de 20 mil milhões de dólares em ajuda humanitária e para a estabilização, em apoio dos sírios e iraquianos. Desta maneira, tem treinado e fornecido equipamento a mais de 210 mil funcionários das forças de segurança para aliviar o sofrimento e estabilizar as comunidades locais, importando sublinhar que este esforço veio a grande custo, pois dezenas de milhares de parceiros sírios e iraquianos têm sido mortos neste combate, e, pelo menos, 46 membros da CID (USDOS, 2019)

Apesar desta derrota militar, há Estados membros da ONU que estimam que as causas subjacentes do terrorismo estão presentes e talvez de forma mais grave do que anteriormente. É, portanto, provável que qualquer redução dos atentados seja temporária, até que o *Daesh* consiga recuperar e reorganizar-se. Destarte, os Estados membros fazem uma distinção entre a diminuição do número de ataques bem-sucedidos e o nível constante de atividade de

inspiração terrorista, o que sugere que o que levou a esta calma relativa não foi uma perda de motivação dos terroristas, mas a perturbação da capacidade do *Daesh* para planejar e executar ataques (CSNU, 2018b, p. 6).

4.3.2. Resposta Policial

Dos mais de 5 mil CE que viajaram da Europa para a Síria e Iraque entre 2011-2016, cerca de 1.200 terão voltado (PE, 2018, p. 31). A letalidade das ações depende do nível de treino e da capacidade para obter armas e explosivos, tendo resultado em ataques complexos e bem preparados, como os de Paris e Bruxelas, e ainda no recurso aos “lobos solitários” (Navarrete, 2016, p. 106).

Em 2005, o Conselho da UE adotou a estratégia global contra o Terrorismo no intuito de contribuir para uma Europa mais segura. Esta estratégia assentou em quatro pilares básicos: (1) prevenir; (2) proteger; (3) perseguir; e (4) responder (Consilium, 2018a). Segundo o SIGC (*op. cit.*), as mudanças legislativas feitas na UE a partir da resolução 2178 das Nações Unidas, e a criação de ferramentas como a *Internet Referral Unit* (IRU) da EUROPOL, têm possibilitado que o combate contra o *Daesh* tenha sido mais eficaz.

Na perspetiva dos recursos humanos, é impossível controlar continuamente todas as pessoas com antecedentes criminais (Gutiérrez, 2018). Dado os elevados números envolvidos na questão, o problema para as autoridades reside na priorização de alvos, e em estabelecer uma abordagem caso a caso (SG, 2017, p. 26). Em todo o caso, potenciar a figura do coordenador da luta contra o terrorismo na UE (Consilium, 2020), contribuiria para a melhoria do sistema.

A parte mais importante do trabalho policial contra o terrorismo é impedir que um ataque aconteça, o que acarreta uma componente de *intelligence* muito marcada, e a procura de sinergia, cooperação e coordenação necessárias para tal (SIGC, *op. cit.*). Destarte, para as autoridades, a vigilância via *internet* nesta era digital, torna-se essencial.

Neste quadro da cooperação, a operação *Tajmil* da *Guardia Civil* contra a propaganda do *Daesh*, permitiu conseguir informação sensível e identificar utilizadores em 133 países, possibilitando o desenvolvimento de uma operação internacional coordenada pela EUROPOL em abril de 2018, que conseguiu afetar parte do aparelho de propaganda do *Daesh* (GC, 2018). Registou-se um bloqueio simultâneo e ataque às plataformas de propaganda do grupo, tais como AMAQ, al-Bayan radio, *Halumu* e *Nashir news*. Embora a atividade destas fosse reativada pouco após, o objetivo real da operação era a informação contida nos servidores, que iria permitir analisar de forma aprofundada quem é que estava por detrás da propaganda, quem a recebia, e, portanto, quem era uma potencial ameaça terrorista. Os vetores usados para disseminar o conteúdo terrorista conjuntamente com o conhecimento das *Tactics, Techniques and Procedures* (TTP) dos *jihadistas*, terão permitido desenhar um mapa de quem faz o quê na guerra *online*, em linha com o que o grupo tem travado para radicalizar potenciais recrutas (Bussoletti, 2018).

A Figura 7, dá-nos uma imagem da eficácia da luta contra o terrorismo na Europa. Segundo os números apresentados, Itália não tem sofrido ataques terroristas graves até hoje, o que deve ser analisado, pois é um ponto de acesso de migrantes, como também é o expoente das nações da “cruz” (católicas).

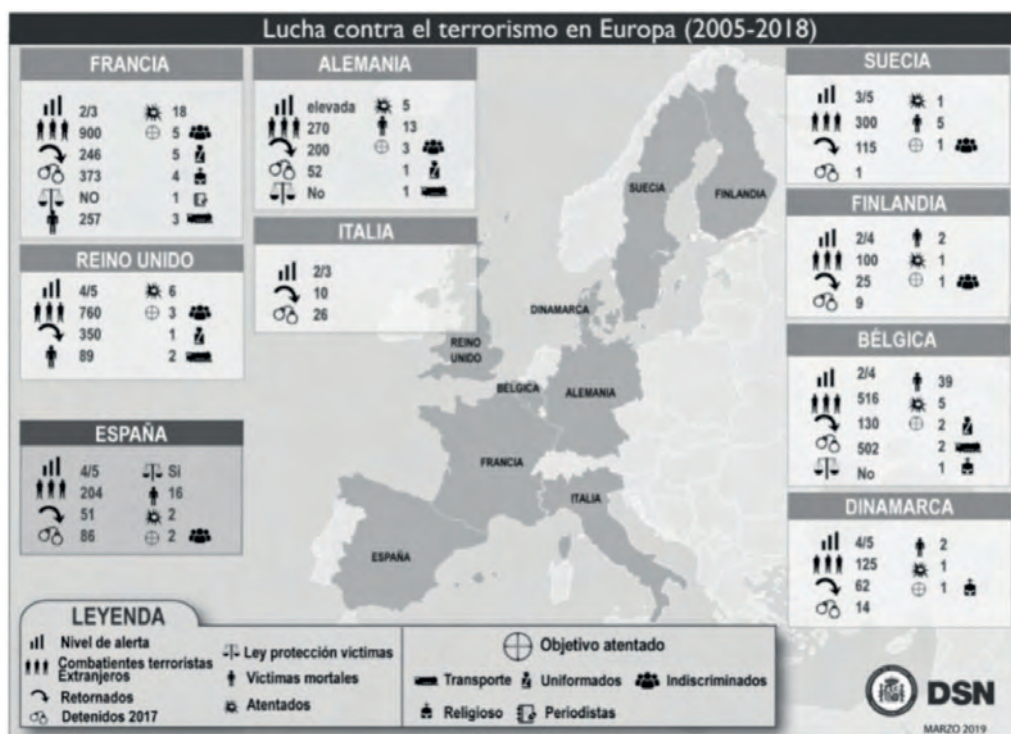


Figura 7 – Luta contra o terrorismo na Europa (2005-2018)

Fonte: DSN (2019).

Segundo vários especialistas em terrorismo (onde se incluem Lorenzo Vidino e Edward Luttwak), o emprego alargado das deportações administrativas, juntamente com leis restritivas, no que diz respeito à nacionalidade, representam fatores importantes que ajudam a elucidar o porquê desta incidência terrorista quase nula em Itália, que de facto, até hoje, tem evitado atentados no seu território. É, aliás, curioso que o emprego destas medidas não tem suscitado muito debate no país (Marone, 2017). Para além do exposto, Vidino sublinha que os autores de ataques no Ocidente têm sido quase exclusivamente cidadãos de segunda geração, sendo que a Itália mal possui uma segunda geração (Montgomery, 2016).

Como corolário do acima analisado, no Quadro 3 encontram-se os contributos do instrumento policial na luta contra o *Daesh*.

Quadro 3 – Contributo do instrumento policial na luta contra o *Daesh* e medidas legislativas

Importa dizer que o **instrumento policial** e as **medidas legislativas implementadas na UE** têm possibilitado um combate eficaz contra o *Daesh*, conforme exposto ao longo da análise de resultados:

- (1) coordenação entre Agências (SIGC, *op. cit*);
- (2) partilha de informação (Consilium, 2018b; SIGC, *op. cit*);
- (3) monitorização da atividade terrorista (*internet*) (EUROPOL, 2016; SIGC, *op. cit*);
- (4) monitorização da atividade de células clássicas (SIGC, *op. cit*);
- (5) controlo de fronteiras (PE, 2018);
- (6) controlo de armas (PE, 2018);
- (7) controlo de explosivos e precursores (PE, 2018);
- (8) criação da IRU (EUROPOL, 2016; SIGC, *op. cit*);
- (9) criação do Centro Europeu na Luta Contra o Terrorismo (CELCT) (Consilium, 2018b);
- (10) nomeação de um novo comissário para a UE de segurança (Consilium, 2018b);
- (11) tipificação penal de atos, tais como o treino ou viagem com fins terroristas, a organização destas viagens, e o fornecimento ou recolha de fundos relativamente a grupos ou atividades terroristas (Consilium, 2018b);
- (12) a luta contra a radicalização *online* (Consilium, 2018b);
- (13) criação de órgãos policiais especializados contra o terrorismo (SIGC, *op. cit*);
- (14) criação de órgãos judiciais especializados, como a *Audiencia Nacional* em Espanha, que é competente para julgar crimes de terrorismo (SIGC, *op. cit*).

A figura do coordenador da luta contra o terrorismo na UE, que é responsável por (Consilium, 2020):

- (1) coordenar os trabalhos do Conselho na luta contra o terrorismo;
- (2) apresentar propostas de ação e prioridades;
- (3) supervisionar a aplicação da estratégia antiterrorista da UE;
- (4) dispor de um panorama da situação ao nível europeu, informando o Conselho e acompanhando a evolução das decisões deste órgão;
- (5) coordenar as suas tarefas com os órgãos preparatórios do Conselho, a Comissão e o Serviço Europeu de Ação Externa;
- (6) assegurar que a UE participa ativamente na luta contra o terrorismo;
- (7) promover a melhoria da comunicação entre a UE e países terceiros;
- (8) trabalhar em estreita colaboração com as instituições da UE, no intuito de promover a luta no âmbito da UE contra o terrorismo.

Segundo o Consilium (2020), o coordenador da luta contra o terrorismo na UE opera em conformidade com as três prioridades antiterroristas: (1) garantir a segurança dos cidadãos; (2) combater a radicalização; e (3) cooperar com parceiros internacionais.

4.3.3. Futuro de incertezas

Segundo Cafarella et al. (2019, p. 8), o *Daesh* está longe de ser derrotado, apesar da perda total de território do chamado Califado na Síria e no Iraque. De facto, as autoridades iraquianas têm expressado a sua preocupação face à incapacidade do governo para fornecer os serviços básicos. A exploração, quer das debilidades e falhas do governo iraquiano, quer das tensões sectárias, reproduzem as condições que o *Daesh* explorou para surgir e conquistar território no Iraque (Fine et al., 2019, p. 8).

Apesar dos efeitos que a COVID-19 está a ter no mundo e seus habitantes, segundo De la Corte e Summers (2021, pp. 40, 54), a ameaça terrorista não registrou qualquer alteração importante, pois o número de ataques quando comparados os anos 2019 e 2020, revela um incremento a nível global, mesmo com a pandemia (Figura 8).

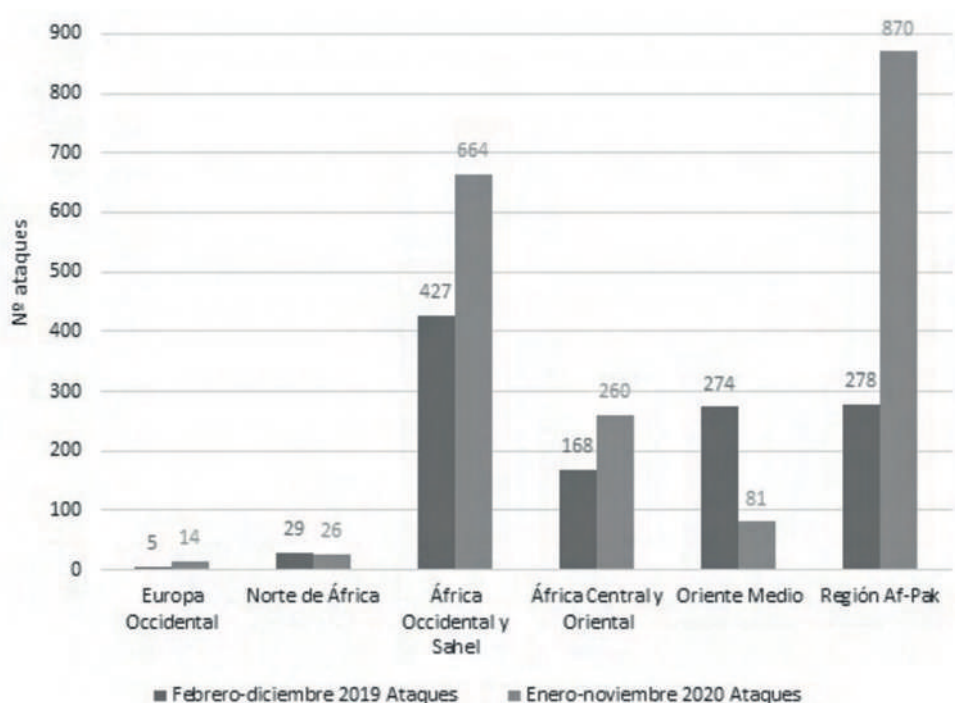


Figura 8 – Frequência de ataques jihadistas, 2019-2020

Fonte: De la Corte e Summers (2021, p. 40).

Por outro lado, durante o 2020, o protagonismo do *Daesh* tem passado às suas filiais e franquias (como o Estado Islâmico de África Ocidental), continuando com a dinâmica de descentralização iniciada com a derrota do grupo (Igalada & Summers, 2020, pp. 2, 3).

Os ataques na Europa continuaram em 2020 (Figuras 4 e 8), o que prova a determinação, intenção e vontade dos terroristas, mesmo nesta conjuntura da pandemia.

Neste sentido, Nesser (2018) sublinha como é um erro comum avaliar a ameaça em termos dos ataques executados, pois deve-se, entre outros aspetos, olhar também às conspirações frustradas pelas forças policiais. Para além dos sete ataques perpetrados em 2018, os Estados membros da UE informaram que houve 16 conspirações frustradas (Figura 9), o que é prova da efetividade dos esforços contra o terrorismo. Contudo, importa dizer que este elevado número de conspirações frustradas, juntamente com os esforços do *Daesh* para cometer ataques fora das zonas de conflito, indicam como o nível de ameaça se mantém elevado na UE (EUROPOL, 2019, p. 6).

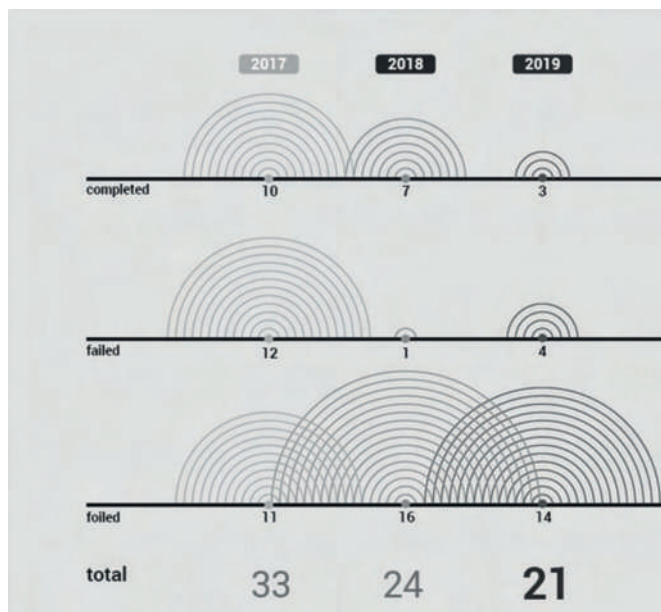


Figura 9-Ataques e conspirações jihadistas em 2017 e 2019

Fonte: EUROPOL (2020, p. 14).

No respeitante à luta contra o terrorismo, Joseph Nye compara-o com o *Jiu-jitsu*, onde o lutador pequeno vence o grande, fazendo com que este último aplique força contra si próprio. Assim, deve ser combinado o emprego do *hard power* e do *soft power*, de onde resultam respostas moderadas. Os instrumentos militar e policial devem ser empregues contra o núcleo duro do terrorismo, pois este não irá mudar de ideias, mas também devem ser implementados programas para atrair aos indivíduos que os rodeiam (PS, 2017), importando frisar que, o êxito depende da capacidade de fazer progressos em áreas não-militares (McInnis, 2016, p. 2).

Por último, como sublinha Pires (2016b, p. 123), contra grupos como o *Daesh*, devem ser empregues respostas multifacetadas, mediante o emprego de vários instrumentos, onde o aparelho militar é mais um, complementar, coordenado e alinhado com os restantes ao dispor dos países e das Coligações Internacionais.

4.3.4. Síntese conclusiva e resposta às QD3 e QD4

O emprego do aparelho militar tem tido resultados decisivos na derrota do *Daesh* no terreno, quer na sua capacidade de comando e controlo, quer na sua habilidade de recrutamento e propaganda, quer ainda no seu financiamento.

A “asfixia” empregue contra o grupo, a fim de acabar com os seus recursos, conjuntamente com o amplo leque de meios militares disponíveis, têm resultado na derrota territorial do *Daesh*. Porém, importa frisar que a relevância desta vitória advém do alinhamento temporário dos países, apesar dos interesses conflituantes das grandes potências. Considera-se assim

respondida à QD3: Qual a resposta militar contra os efeitos da propaganda do *Daesh*?

No campo das sociedades Europeias e do combate policial contra o terrorismo, as ferramentas legais e operacionais implementadas, bem como a cooperação, têm possibilitado frustrar muitas conspirações. Todavia, pese embora o trabalho militar e policial, que têm conduzido a uma descida do número de ataques bem-sucedidos, o nível constante de atividade de inspiração terrorista e o número de conspirações frustradas, provam que existe determinação. Portanto, subsiste a ameaça, embora tenha sido temporariamente afetada a capacidade de planejar e executar atentados. Respondeu-se assim a Q4: Qual a resposta policial contra os efeitos da propaganda do *Daesh*?

A gestão das novas gerações de cidadãos descendentes de migrantes, bem como da audiência de que fazem parte muitos dos terroristas, será fulcral no desenvolvimento de uma Europa mais segura, sem esquecer que é o êxito nas outras áreas não-militares o que irá garantir que a vontade e a ideologia que mobilizam os seguidores do *Daesh* possam eventualmente terminar, e, com estas, o grupo.

5. Conclusões

Nesta investigação foi proposto analisar quais as políticas e ferramentas, nos domínios militar e policial, que têm funcionado contra as ameaças derivadas da propaganda do *Daesh*, o que foi possível mediante um modelo de análise (Quadro 1), que permitiu estruturar a recolha de dados. Da pesquisa surgiram duas grandes conclusões: (1) os esforços antiterroristas nos âmbitos militar e policial têm conseguido acabar com o controlo de território do grupo e, ainda, têm resultado numa diminuição do número de atentados na União Europeia (UE), em consequência do alinhamento temporário das potências mundiais, e fruto da coordenação policial no âmbito da UE; (2) contudo, isto não se traduz numa redução da ameaça, mas apenas num período de transição que revela um futuro de incertezas para a Europa, já que esta fase não resulta de uma perda de motivação dos terroristas, mas da perturbação da sua capacidade para planejar e executar ataques.

Na atualidade, com o grupo em modo de insurgência clandestina na Síria e no Iraque, e uma vez que o Califado físico acabou, levantam-se questões sobre se a organização continua a ser um perigo para o Ocidente. Os atentados na Tunísia e no Sri Lanka, a expansão global através de filiais, e, especialmente, a situação na Síria e no Iraque, alertam-nos que as causas que propiciaram o advento do *Daesh* ainda continuam. O exposto, quando tomado em conjugação com o número de conspirações frustradas, o número de detidos, e os CE prestes a ser libertados ou repatriados, permite-nos considerar que o grupo continuará a representar uma ameaça no futuro.

Neste enquadramento, analisaram-se as ameaças derivadas da propaganda do *Daesh* e o seu combate nos domínios militar e policial, em linha com o OG e a procura de resposta à QC: *Quais as políticas e ferramentas nos domínios militar e policial que têm funcionado contra as ameaças derivadas da propaganda do Daesh?*

Para o efeito, a estratégia de investigação foi de tipo qualitativo, com um reforço quantitativo, assente num estudo de caso como desenho de pesquisa, e raciocínio dedutivo apoiado nos conceitos operacionais de terrorismo, propaganda, ameaça e segurança, segundo

a estrutura de quatro capítulos do nosso modelo de análise. Relativamente à metodologia, a pesquisa assentou numa análise documental de artigos, relatórios tanto da CID como do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e outras fontes documentais, para além da entrevista semi-estruturada realizada a componentes do *Servicio de Información de la Guardia Civil* (SIGC), sobre a importância da operação *Tajmil* e da operação internacional coordenada pela EUROPOL no combate contra a propaganda do grupo.

Conforme exposto, o grupo tem empregue uma campanha de comunicação planeada e centralizada, uma segmentação de temáticas e mensagens à medida, para influenciar as suas AA e a opinião pública internacional, mediante o emprego de ferramentas de psicologia, de novas tecnologias, da *internet*, e de mecanismos clássicos de comunicação social, criando um novo *terrorismo de marketing* assente em narrativa, justificação, espetáculo, ressonância identitária, alcance, adaptabilidade e expansão global. Desta forma, logrou-se atingir o OE1: *caracterizar a propaganda do Daesh*.

Quanto ao OE2, analisar os efeitos da propaganda do *Daesh* nas suas AA, temos visto como o primeiro destes efeitos se materializa nos lobos solitários. A *jihad* individual traduz-se na ferramenta perfeita dos grupos terroristas para operar no Ocidente, e o *Daesh* não é exceção. Com efeito, concomitantemente à perda de território e às derrotas militares, o grupo apelava à condução de ataques no Ocidente e na Europa, com a combinação ideal de fatores: (1) isolamento operacional, o que dificulta a deteção dos ataques e os torna imprevisíveis; (2) ferramentas de baixo custo, como viaturas e armas brancas, de fácil acesso; (3) instruções para cometer e reivindicar os ataques, o que iria associar um ataque inspirado pelo *Daesh* como próprio, estendendo o seu alcance e influência, disseminando assim a ideia de que estão em todo o lado.

Milhares de indivíduos foram mobilizados para a guerra. Destes, 5 mil eram procedentes da Europa, 1.200 dos quais terão voltado. À luz dos antecedentes e levando em consideração que estes ataques foram os de maior letalidade, devido à experiência dos seus autores, impera usar os dados objetivos sobre ataques e rotas, para estabelecer políticas e controlos que possibilitem ajudar aqueles que fogem da guerra, e detetar e prender os restantes que pretendem atacar a Europa, aproveitando-se do sofrimento alheio.

A estratégia do *Daesh* é eficaz: Tenta confrontar os europeus, criando um clima de receio e provocando um sentimento antiumano em forma de crimes de ódio, afastamento social e alienação, polarizando a sociedade, o que lhes possibilita manipular pessoas vulneráveis das gerações descendentes de migrantes, como plataforma de efeitos para atacar Europa. A imigração tanto pode constituir uma ponte para o terrorismo, como pode ser geradora de xenofobia, chegando-se a relacionar diretamente o Islão com os atentados, questão que o *Daesh* procura e explora, o que permite ter acesso a uma fonte de recrutas entre os que percebem os agravos que a própria organização fomenta, fruto dos fatores *pull* e *push* presentes na sociedade.

Em consequência deste ciclo de ódio xenofobia-recrutamento-ataque, verificou-se um grande número de nacionais europeus envolvidos em atentados. Efetivamente, entre junho de 2014 e junho de 2017, 73% dos autores eram cidadãos do país onde foi perpetrado o ataque. Além disso, nas prisões da Síria e do Iraque encontram-se inúmeros CE, bem

como mulheres e crianças em campos de refugiados, muitos dos quais podem ter recebido formação, com a agravante de muitos deles serem europeus. Não pode de forma alguma ser ignorado o fenómeno dos CE retornados, prestes a sair das prisões.

Neste quadro, a solução passa por não contribuir para o afastamento social dos muçulmanos em geral, que é o que o *Daesh* procura para sua dinâmica de recrutamento, mas sim em encontrar os trilhos que possibilitem a segurança da cidadania no seu conjunto, e a integração real daqueles que fazem parte das AA do *Daesh*, ajudando-lhes a não serem vítimas da manipulação da organização.

Os lobos solitários, CE, retornados, e células clássicas, juntamente com a polarização da sociedade mediante o ciclo de ódio recrutamento-ataque-xenofobia, constituem os efeitos da propaganda do *Daesh*. Desta maneira, considera-se atingido o OG2: *Analisar os efeitos da propaganda nas audiências-alvo*.

No tocante ao OE3 e ao OE4, foi analisado o emprego dos instrumentos militar e policial no combate contra as ameaças derivadas da propaganda do *Daesh*. As potências mundiais, a CID e o eixo russo-sírio-iraniano, levaram em consideração as experiências das guerras no Afeganistão e no Iraque, resolvendo que o emprego da “asfixia” era a melhor solução, alinhando-se temporariamente a bem de um interesse maior, apesar das dinâmicas da soma zero presentes nos seus cálculos. Assim sendo, mediante ataques cinéticos, ataques aéreos, eliminação de operacionais qualificados e líderes, e o modelo TAP, conseguiram afetar os recursos do grupo acabando com a posse dos territórios que este detinha. No processo foram afetadas as estruturas de comando e controlo, o que diminuiu a capacidade de conduzir ataques contra o Ocidente. Importa, todavia, dizer que, a eliminação do líder do *Daesh* (al-Baghdadi), embora seja um marco importante, não se traduz no final da organização, tal como a morte de Bin-Laden não conduziu ao final de Al-Qaeda. Atingiu-se assim o OE3, *analisar a resposta militar contra os efeitos da propaganda do Daesh*.

No que diz respeito ao combate policial, a diminuição de ataques e o grande número de conspirações frustradas na Europa pelas forças de segurança, mostram como a cooperação tem sido fulcral. As medidas legislativas coordenadas têm evitado as viagens a zonas de conflito, têm melhorado o controlo das fronteiras e das armas, bem como dos explosivos e seus precursores. Também a monitorização da *internet*, e.g. a criação da *Internet Referral Unit* (IRU), e a partilha de *informações* têm desempenhado um papel importante ao nível da missão das forças policiais. Assim sendo, é atingido o OE4, *analisar a resposta policial contra os efeitos da propaganda do Daesh*.

Considera-se assim respondida a QC, identificando-se o alinhamento temporário das potências mundiais e atores regionais para asfixiar o grupo, a cooperação policial e as medidas legislativas, conseguiram acabar com o controlo do território e das populações locais, bem como diminuíram os ataques na UE. Contudo, esta diminuição de ataques em 2018 não se traduz numa redução da ameaça, mas sim num período de incertezas para a Europa. A vontade de atacar continua, como provam o grande número de detidos, as conspirações frustradas e os ataques executados, mesmo no ano 2020, nesta conjuntura da COVID-19.

Em termos de *contributos para o conhecimento*, os Quadros 2 e 3 permitiram atingir o

objetivo desta investigação, conferir quais as políticas e estratégias empregues contra o *Daesh* através do emprego dos instrumentos militar e policial que têm funcionado.

Relativamente às **considerações de ordem prática**, neste combate contra o terrorismo é importante ter respostas moderadas. O *Daesh* é o primeiro interessado em que sejam relacionados o terrorismo e a imigração para provocar excessos. A imigração, quando não está ligada ao terrorismo e é ordenada, é boa para ambos, os migrantes e as sociedades que os acolhem. Mas isto não se deve traduzir em políticas que não sejam assentes em factos. Os dados objetivos e quantificáveis sobre os autores e *modus operandi* dos atentados nos anos recentes, devem servir de guia para garantir a segurança dos cidadãos e, ao mesmo tempo, devem ser respeitadoras do Islão como conjunto de pessoas. O *Daesh* sabe da dificuldade de encontrar o equilíbrio certo, e instrumentaliza os excessos dos Estados, para continuar com o seu ciclo de ódio nas sociedades europeias. Dessarte, seria oportuno potenciar a figura e poderes do coordenador da luta contra o terrorismo da UE, melhorando a prossecução e investigação de crimes.

Quanto às **limitações da investigação**, a divergência dos dados a respeito de um mesmo assunto, foi a maior delas. O melhor exemplo está no número de CE presentes na Síria e no Iraque, que oscila na ordem de vários milhares. Contudo, a tendência mostrada pelos dados divergentes, permitiu ultrapassar esta dificuldade.

O emprego e avaliação dos outros instrumentos ao dispor dos Estados e das Coligações Internacionais, complementares aos aparelhos militar e policial, é uma excelente opção para desenvolver **futuros estudos**, sobretudo, aqueles que se relacionam com os programas de integração dos CE, e as medidas e particularidades dos países que não têm sofrido ataques, como a Itália, e ainda sobre as circunstâncias dos descendentes de imigrantes que acabaram por perpetrar atentados. Conclui-se ser o êxito em áreas não-militares a parte mais importante da resposta multifacetada e holística contra o terrorismo, através de um emprego adequado e conjugado do *soft* e do *hard power*, para que, eventualmente, se possa acabar não só com o poder militar, mas também com a narrativa e ideologia que permitem a estes grupos, como o *Daesh*, sobreviverem.

Referências bibliográficas

- Almukhtar, S. W., & Watkins, D. (2016, 13 de outubro). ISIS Has Lost Many of the Key Places It Once Controlled. *New York Times*. Retirado de <https://www.nytimes.com/interactive/2016/06/18/world/middleeast/isis-control-places-cities.html>
- Amarasingam, A. (2019). Terrorism on the Teardrop Island: Understanding the Easter 2019 Attacks in Sri Lanka. *CTC Sentinel*. Maio-Junho, 1-10.
- Andhika, W. (2017). On social media, ISIS uses fantastical propaganda to recruit members. *The Conversation*. Retirado de <https://theconversation.com/on-social-media-isis-uses-fantastical-propaganda-to-recruit-members-86626>
- Awan, I. (2017). Cyber-Extremism: Isis and the Power of Social Media. *Social Science and Public Policy*, 138-149.

- Barton, G. (2019, 28 de outubro). Baghdadi's death is a huge blow to Islamic State, but history suggests it won't guarantee a safer world. *The Conversation*. Retirado de <http://theconversation.com/baghdadis-death-is-a-huge-blow-to-islamic-state-but-history-suggests-it-wont-guarantee-a-safer-world-125930>
- BBC. (2019, 20 de fevereiro). How many IS foreign fighters are left in Iraq and Syria? *BBC*. Retirado de <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47286935>
- Beck, E., Diza, U., & Searl, A. (2017). Bridges and Bandits on the Road to the New Jerusalem: A Study of the Correlation Between Immigration and Terrorism. *Channels*, 81-110.
- Bergen, P. (2017, 9 de janeiro). Truck attacks -- a frightening tool of terror, with a history. *CNN*. Retirado de <http://edition.cnn.com/2016/07/14/opinions/truck-attacks-tactic-analysis-bergen/>.
- Berger, J., & Morgan, J. (2015). The ISIS Twitter Census. *The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World*.
- Bin Sudiman, M. (2017). Attacks in Europe: A New Strategy to Influence Hijra to Is Distant Wilayats? *Counter Terrorist Trends & Analysis*, 9(2), 10-13. Retirado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=tsh&AN=125451573&lang=pt-br&site=eds-live>
- Borum, R., & Fein, R. (2017). The Psychology of Foreign Fighters. *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(3), 248-266.
- Bove, V., & Böhmelt, T. (2016). Does Immigration Induce Terrorism? *Forthcoming, Journal of Politics*, 78(2), 572 - 588.
- Bussoletti, F. (2018, 30 de abril). *Daesh reacts to EUROPOL's maxi cyber offensive, but at what cost?* Retirado de <https://www.difesaesicurezza.com/en/defence-and-security/daesh-reacts-to-europols-maxi-cyber-offensive-but-at-what-cost/>
- Byman, D. (2019). *Five initial thoughts on the New Zealand terrorist attack*. *Brookings*. Retirado de <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/15/five-initial-thoughts-on-the-new-zealand-terrorist-attack/>
- Cafarella, J., Wallace, B., & Zhou, J. (2019). *ISIS'S second comeback: assessing the next isis insurgency*. Retirado de <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISW%20Report%20-%20ISIS%E2%80%99s%20Second%20Comeback%20-%20June%202019.pdf>
- Calvo, J. L. (2016). *Respuesta Militar. Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional*. *Cuaderno de Estrategia 180*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Retirado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_180.pdf
- Caretti, G. (2016, 5 de agosto). *La propaganda del Daesh, el arma más eficaz del 'califato' terrorista*. Retirado de <http://www.rtve.es/noticias/20160805/propaganda-del-daesh-arma-mas-eficaz-del-califato-terrorista/1381785.shtml>
- Consilium. (2018a, 25 de outubro). *Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo*. Retirado de Consilium. Conselho Europeu: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>
- Consilium. (2018b). *Respuesta a la amenaza terrorista y a los recientes atentados terroristas en Europa*. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>
- Consilium. (2020, 19 de maio). *Coordinador de la lucha contra el terrorismo*. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

- Convey M. et al. (2017). *Disrupting Daesh. Measuring takedown of online terrorist material and its impact*. VOX-Pol Network of Excellence. Retirado de http://www.voxpol.eu/download/vox-pol_publication/DCUJ5528-Disrupting-DAESH-1706-WEB-v2.pdf
- Cottee, S. (2015, 2 de março). Why It's So Hard to Stop ISIS Propaganda. *The Atlantic*. Retirado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/03/why-its-so-hard-to-stop-isis-propaganda/386216/>
- Couto, A. C. (1980). *Elementos de Estratégia- Apontamentos para um curso*. Lisboa: IAEM.
- CSNU. (2018a, 27 de fevereiro). *Twenty-first report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*. United Nations Security Council. Retirado de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/14/Rev.1&referer=/english/&Lang=E
- CSNU. (2018b, 27 de julho). *S/2018/705 Twenty-second report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*. United Nations Security Council. Retirado de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/705&referer=/english/&Lang=E
- CSNU. (2019, 15 de julho). *Twenty fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution concerning ISIL (Daesh), Al-Qaida and associated individuals and entities*. United Nations Security Council. Retirado <https://undocs.org/S/2019/570>
- David, C.-P. (2001). *A Guerra e a paz: abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia* (A. Pereira de Silva Trad.) Lisboa: Instituto Piaget. ISBN 972-771-410-2.
- De la Corte, L., & Summers, M. (2021). Yihad en tiempos de pandemia. ¿Hasta qué punto ha influido e influirá el coronavirus en el terrorismo y la violencia yihadista. Documento de Investigación. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*.
- DSN. (2019, 4 de abril). *Lucha contra el Terrorismo en Europa 2005-2018*. Departamento de Seguridad Nacional. Retirado de <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/infografias>
- DSN. (2020, 4 de novembro). *Atentados yihadistas con víctimas mortales en Europa (2015-2020)*. Departamento de Seguridad Nacional. Retirado de <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/infografias>
- Duarte, F. (2017). Os Objectivos Estratégicos do DAESH na Europa. *Janus*, 18-19. Retirado de http://janusonline.pt/images/anuario2017/1.5_FelipePDuarte_DAESH.pdf
- Ejupi, V., Siljanovska, L., & Iseni, A. (2014). The Mass Media and Persuasion. *European Scientific Journal*, 10(12), 636-646.
- EUROPOL. (2016). *EU Internet Referral Unit. Year One Report Highlights*.
- EUROPOL. (2019). *European Union Terrorism Situation and Trend Report. TESAT 2019*.
- EUROPOL. (2020). *European Union Terrorism Situation and Trend Report. TESAT 2020*.
- Fine, G., Linick, S., & Calvaresi, A. (2017). *Operation Inherent Resolve. Report to the United States Congress*. Retirado de https://oig.state.gov/system/files/lig_oco_oir3_jun2017.pdf
- Fine, G., Linick, S., & Calvaresi, A. (2019). *Lead Inspector General for Operation Inherent Resolve | Quarterly Report to the United States Congress | January 1, 2019 – March 31, 2019*.

- Fuente, I. (2018). Al Qaeda frente al Dáesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Retirado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA21-2018_Al_Qaeda-Daesh_IFC.pdf
- Gambhir, H. (2016). *The Virtual Caliphate: ISIS's Information Warfare*. Retirado de <https://css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/publications/publication.html/36a81f78-8305-4852-8f06-e7996fa2de06>
- GAO. (2017). *Countering ISIS and Its Effects. Key Issues for Oversight*. Retirado de <http://www.gao.gov/assets/690/685908.pdf>
- Garamone, J. (2019, 26 de julho). *ISIS Caliphate Is Gone, But Threat Remains, Dunford Says. U.S. Department of Defense*. Retirado de <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1918561/isis-caliphate-is-gone-but-threat-remains-dunford-says/>
- GC. (2018, 27 de abril). *Una operación de la Guardia Civil desarticula parte del aparato de difusión de propaganda de DAESH y permite identificar a miles de usuarios en 133 países*. Retirado de <http://www.guardiacivil.es/ca/prensa/noticias/6582.html>
- González, R. (2019, 28 de junho). Dos atentados consecutivos dejan al menos un muerto y ocho heridos en el centro de Túnez. *El País*. Retirado de https://elpais.com/internacional/2019/06/27/actualidad/1561632515_308128.html
- Greene, A. (2017, 6 de junho). Linking lone wolf killers to Islamic State magnifies the threat – and could inspire future attacks. *The Conversation*. Retirado de <http://theconversation.com/linking-lone-wolf-killers-to-islamic-state-magnifies-the-threat-and-could-inspire-future-attacks-78878>
- Gunaratna, R. (2017). Global Threat Forecast. *UNISCI*(43). Retirado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-91857/UNISCIDP43-6GUNARATNA.pdf>
- Guo, J. (2015). Hating Muslims plays right into the Islamic State's hands. *Washington Post*. Retirado de https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/11/17/isis-wants-you-to-hate-muslims/?noredirect=on&utm_term=.3cddb0d8c155
- Gutiérrez, O. (2017, 13 de outubro). Con el ISIS no salen las cuentas. *El País*. Retirado de https://elpais.com/internacional/2018/10/10/actualidad/1539166181_705500.html
- Gutiérrez, Ó. (2018, 20 de maio). No podemos poner un policía detrás de cada radical fichado. *El país*. Retirado de https://elpais.com/internacional/2018/05/19/actualidad/1526757662_839686.html
- Habeck M. et al. (2015). A Global Strategy for Combating al Qaeda and the Islamic State. *American Enterprise Institute*. Retirado de <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2015/12/A-Global-Strategy-for-Combating-al-Qaeda-and-the-Islamic-State-online.pdf>
- Heißner S. et al. (2017). Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes. *The International Center for the Study of Radicalization and Political Violence*. Retirado de <https://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/ICSR-Report-Caliphate-in-Denial-An-Estimate-of-Islamic-States-Financial-Fortunes.pdf>
- Hoffman, B. (2006). *Inside Terrorism, Revised and Expanded Edition*. New York: Columbia University Press.
- Igualada C. et al. (2018). *Anuario del terrorismo yihadista 2018*. Retirado de <https://observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2019/03/anuarioterrorismoyihadista2018.pdf>

- Igualada, C., & Summers, M. (2020, julho). Informe Semestral de la actividad Yihadista en 2020. *Observatorio Internacional de estudios sobre terrorismo*.
- IHS Markit. (2017, 29 de junho). *Islamic State Territory Down 60 Percent and Revenue Down 80 Percent on Caliphate's Third Anniversary, IHS Markit Says*. Retirado de IHS Markit: <https://news.ihsmarkit.com/press-release/aerospace-defense-security/islamic-state-territory-down-60-percent-and-revenue-down-80>
- Ingram, H. (2016). Deciphering the Siren Call of Militant Islamist Propaganda: Meaning, Credibility & Behavioural Change. *International Centre for Counter Terrorism, The Hague*.
- Jawhar, J. (2016). Terrorist's use of the internet: the case of Daesh. *The Southeast Asia Regional Centre for Counter-Terrorism (SEARCCT)*. Retirado de https://www.searctt.gov.my/images/Articles_2016/Articles_2017/Terrorists_Use_Internet_Mac_17.pdf
- Jiménez M. et al. (2017). *Anuario del Terrorismo Yihadista 2017*. Retirado de <https://observatoriotorismo.com/wp-content/uploads/2018/02/anuariotorismoyihadista2017.pdf>
- Kalin, S., & Tolba, A. (2016, 31 de julho). As 'caliphate' shrinks, Islamic State looks to global attacks. *Reuters*. Retirado de <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-is-propaganda/as-caliphate-shrinks-islamic-state-looks-to-global-attacks-idUSKCN10B0IP>
- Lesaca, J. (2015). El efecto viral de la propaganda terrorista islámica. *Nuestro tiempo*, 106-11.
- Mackintosh, E., Griffiths, J., & Ruiz, J. (2019, 27 de outubro). Trump: ISIS leader Abu Bakr al-Baghdadi is dead. *CNN*. Retirado de <https://edition.cnn.com/politics/live-news/abu-bakr-al-baghdadi-isis-intl-hnk/index.html>
- Macklin, G. (2019). The Christchurch Attacks: Livestream Terror in the Viral Video Age. *CTC Sentinel*, 12(6), 18-29. Retirado de <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2019/07/CTC-SENTINEL-062019.pdf>
- Mahlouly, D., & Winter, C. (2018). *A Tale of two Caliphates*. VOX-Pol Network of Excellence.
- Marone, F. (2017, 13 de março). The Use of Deportation in Counter-Terrorism: Insights from the Italian Case. *International Centre for Counter-terrorism – The Hague*. Retirado de <https://icct.nl/publication/the-use-of-deportation-in-counter-terrorism-insights-from-the-italian-case/>
- Matejic, N. (2016). Content Wars: Daesh's sophisticated use of communications. *NATO Review*. Retirado de <https://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/wars-media-daesh-communications-solis/EN/index.htm>
- McDowell & Maplecroft, D. (2016). Review: EUROJIHAD: Patterns of Islamist Radicalisation & Terrorism in Europe (Book). *International Affairs*, 92(3), 739-740. Retirado de <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=4&sid=18bdaf3a-c917-4245-8840-b0ec8c692e71%40sessionmgr4006&bdata=Jmxhbm9cHQYnImc2l0ZT1lZHMtOGl2ZQ%3d%3d#AN=115160293&db=a9h>
- McInnis, K. J. (2016). Coalition Contributions to Countering the Islamic State. *Congressional Research Service*. Retirado de <https://fas.org/spp/crs/natsec/R44135.pdf>
- Milosevich-Juaristi, M. (2017, 5 de abril). *Reajustando expectativas: Rusia como socio estratégico en la lucha contra el terrorismo islámico*. *Real Instituto El Cano*. Retirado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/edeb131a-b57d-4c2e-91ab-f9fb001af17a/ARI30-2017-MilosevichJuaristi-Rusia-socio-estrategico-lucha->

- terrorismo-islamico.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=edeb131a-b57d-4c2e-91ab-f9fb001af17a
- Milton, D. (2016). *Communication Breakdown: Unravelling the Islamic*. CTC Sentinel. Combating Terrorism Center at West Point.
- Milton, D. (2018). Down but not out: An Updated Examination of the Islamic State's Visual Propaganda. *Combating Terrorism Center at West Point*. Retirado de <https://ctc.usma.edu/down-but-not-out-an-updated-examination-of-the-islamic-states-visual-propaganda/>
- Montgomery, N. (2016, 14 de outubro). Italy deters terrorism with tough citizenship, deportation policies. *Stars and Stripes*. Retirado de <https://www.stripes.com/news/italy-deters-terrorism-with-tough-citizenship-deportation-policies-1.434055>
- Nail, T. (2016). A tale of two crisis: migration and terrorism after the Paris attacks. *Studies of Ethnicity and Nationalism*, 16(1), 158-167.
- NATO. (2015). *Daesh Information Campaign and its Influence*. Riga: Nato Strategic Communications Centre of Excellence.
- Nesser, P. (2018). Europe hasn't won the war on terror. *Político*. Retirado de <https://www.politico.eu/article/europe-hasnt-won-the-war-on-terror/>
- O'Donnell, S., Klimow, M., & Calvaresi, A. (2020). *Operation Inherent Resolve. Lead Inspector General Report to the United States Congress*. 1 julho 2020-30 setembro 2020.
- ONU. (2018). *The challenge of returning and relocating foreign terrorist fighters*. Organização das Nações Unidas. Retirado de <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf>
- PE. (2018). *The return of foreign fighters to EU soil*. Parlamento Europeu. Retirado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU\(2018\)621811_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf)
- Pires, N. (2016a). *Resposta ao Jihadismo Radical: Políticas e estratégias para vencer grupos como a Al-Qaeda ou o Daesh*. Alcochete: Nexo Literário.
- Pires, N. (2016b). A Intervenção do Instrumento Militar. Em C. d. Desenvolvimento, *O Daesh. Dimensão, Globalização, Diplomacia e Segurança*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- POOLRE. (2017). *Terrorism Threat & Mitigation Report*. Retirado de https://www.poolre.co.uk/wp-content/uploads/2017/09/TRAC_TMR-2-17-web-3.pdf
- Pratkanis, A., & Aronson, E. (2001). *Age of Propaganda: The Every Day Use and Abuse of Persuasion. Revised Edition*. New York: W. H. Freeman and Company.
- PS (Realizador). (2017). *Trump and the Liberal World Order, with Joseph Nye* [Filme]. Retirado de <https://www.youtube.com/watch?v=1UpBIG4rq00>
- RAN. (2016). *The Root Causes of Violent Extremism*. Radicalization Awareness Network. Retirado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_root-causes_jan2016_en.pdf
- RAN. (2017). RAN Manual: Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families. *Radicalisation Awareness Network*.
- Santos, L., & Lima, J. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de*

trabalhos de investigação (2^a. ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Sarcinschi, A. (2016). European refugee Crisis: Beyond Prejudice. *Geopolitics and Geostrategies. Trends and Perspectives. Strategic Impact*(2).
- Seligman, L. (2019, 27 de outubro). Baghdadi Is Dead, but ISIS Remains Emboldened Since Trump's Drawdown. *Foreign Policy*. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2019/10/27/isis-islamic-state-leader-baghdadi-killed/>
- SG. (2014, 2 de junho). *Foreign Fighters in Syria. The Soufan Group*. Retirado de <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>
- SG. (2015). *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq. Soufan Group*. Retirado de http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf
- SG. (2017). *Beyond the Caliphate, Foreign Fighters and the Threats of Returnees*. Soufan Group. Retirado de <http://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>
- Simcox, R. (2018). The Asylum–Terror Nexus: How Europe Should Respond. *Backgrounders* (3314), 1-12.
- Simons, G. (2018). Brand ISIS: Interactions of the Tangible and Intangible Enviroments. *Journal of Political Marketing*, 1-31.
- Street, J. (2003). *Mass Media, Politics and Democracy*. Zagreb: Faculty of Political Science.
- Styszyński, M. (2016, 7 de agosto). *The Concept of Lone Jihad*. Retirado de <http://www.rieas.gr/images/islamic/lonejihadi16.pdf>
- TDP. (2018, 16 de outubro). *Foreign fighters continue to join ISIS in Syria, US Joint Chiefs chair says*. The Defense Post. Retirado de <https://thedefensepost.com/2018/10/16/isis-foreign-fighters-travel-syria-dunford/>
- Thatcher, M. (1985). Speech to the American Bar Association . Albert Hall. South Kensington, Londres.
- Torres, M. (2016). *Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional. Cuaderno de Estrategia. Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Retirado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_180.pdf
- UNODC. (2018). *Investigation, Prosecution and Adjudication of Foreign Terrorist Fighter Cases for South and South-East Asia*. United Nations Office on Drugs and Crime Retirado de https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FTF%20SSEA/Foreign_Terrorist_Fighters_Asia_Ebook.pdf
- USDOS. (2019, 25 de junho). *Joint Statement by the Political Directors of the Global Coalition to Defeat ISIS*. US Department of State. Retirado de <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-political-directors-of-the-global-coalition-to-defeat-isis/>
- Vidino, Marone, & Entermann. (2017). *Fear thy neighbour. Radicalization and Jihadist attacks in the west*. Retirado de <https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/06/FearThyNeighbor-RadicalizationandJihadistAttacksintheWest.pdf>
- VOX. (2015, 6 de julho). *ISIS videos are sickening. They're also really effective*. [Filme]. Retirado de <https://www.youtube.com/watch?v=18lf1kpBgRk>
- Winston, D. (2018). DIY Terrorism: a look at the paradigm shift in Daesh's recruitment tactics

- through the lens of Central Asian Foreign Terrorist Fighters. *Terrorism*, 4-16.
- Winter, C. (2015). *Documenting the Virtual 'Caliphate'*. Retirado de <http://www.quilliaminternational.com/wp-content/uploads/2015/10/FINAL-documenting-the-virtual-caliphate.pdf>
- Winter, C. (2017a). Media Jihad: The Islamic State's Doctrine for Information Warfare. *International Centre for the Study of Radicalisation*. Retirado de http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/Media-jihad_web.pdf
- Winter, C. (2017b, 20 de dezembro). *Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine*. Retirado de <https://www.wired.co.uk/article/isis-islamic-state-propaganda-content-strategy>
- Winter, C. (2018). Apocalypse, later: a longitudinal study of the Islamic State brand'. *Critical Studies in Media Communication*, 35(1), 103-121.
- Zelin, A. (2015). Picture or it didn't happen: A snapshot of the Islamic State's official media output. *Perspectives on Terrorism*, 85-97. Retirado de https://www.jstor.org/stable/26297417?seq=1#metadata_info_tab_contents

PROPAGANDA OF TERROR: THREATS TO SECURITY AND SAFETY IN THE EUROPEAN UNION¹

PROPAGANDA DO TERROR: AMEAÇAS PARA A SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Juan Manuel Ramos Santamaría

Major in the Guardia Civil
Master's Degree in Military Sciences, Security and Defence from the Military University Institute
Logistics Officer at the General Command Staff of the Guardia Civil
28003, Madrid, Spain
jmramoss@guardiacivil.es

João Manuel Pinto Correia

Lieutenant-Colonel (Engineering)
Master's Degree in Military Engineering
Master's Degree in Military Sciences, Security and Defence from the Military University Institute
1750-136, Lisbon
Research Collaborative at CIDIUM
correia.jmp@exercito.pt

Abstract

Daesh has revolutionised the way terrorism is carried out. Using a powerful propaganda machine, it has combined narrative, ideology and spectacle to achieve levels of popularity and recruitment that any organization would like to enjoy. Europe is now suffering the effects of this propaganda: lone wolves, terrorist cells, foreign fighters and a polarised society are the consequence of the cycle of hate triggered by the recruitment-attack-xenophobia dynamic. This study uses a qualitative strategy and deductive reasoning, based on an analysis of UN Security Council reports, scientific articles, interviews, and news articles on how the facts on the ground are developing to: identify the policies and tools that have been used by the police and the military to counter the potential threats that *Daesh* poses to the security of the European Union. The findings revealed that, while the number of terrorist attacks has decreased, this does not mean that the threat level has been reduced, but rather that this is a transitional phase that spells an uncertain future for Europe, especially considering the number of plots and attempted attacks that have been thwarted by counter-terrorism efforts. In other words, this transitional phase does not mean that terrorists are less motivated, but rather that their ability to plan and execute attacks has been disrupted.

Keywords: *Daesh*, terrorism, propaganda, lone wolves, foreign fighters.

How to cite this article: Santamaría, J. M. R., & Correia, J. M. P. (2021). Propaganda of Terror: Threats to Security and Safety in the European Union. *Portuguese Journal of Military Sciences [Revista de Ciências Militares]*, May, IX (1), 243-273. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=6461

¹ Article adapted and revised from the dissertation prepared for the Master's in Military Sciences - Security and Defence 2018-2019. The defence took place in March 2020. The full version of the paper is available from Portugal's Open Access Scientific Repositories (RCAAP).

Resumo

O Daesh revolucionou a forma de fazer terrorismo, pois, através de uma potente máquina propagandística, foi capaz de alinhar narrativa, ideologia e espetáculo, alcançando uma popularidade e recrutamento cobiçados por qualquer organização. De facto, a Europa está a sofrer os efeitos desta propaganda: lobos solitários, células terroristas, combatentes estrangeiros, bem como a polarização da sociedade como consequência de um ciclo de ódio criado pela dinâmica recrutamento-ataque-xenofobia. Uma análise dos relatórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas, artigos científicos, entrevistas, e notícias sobre a evolução dos factos no terreno, possibilitou, mediante uma estratégia qualitativa e raciocínio dedutivo, atingir o objetivo desta pesquisa: identificar as políticas e ferramentas, nos domínios policial e militar, que têm funcionado no combate contra as potenciais ameaças do Daesh à segurança da União Europeia. Resumidamente, concluiu-se que embora os atentados tenham diminuído, isto não se traduz numa redução da ameaça, mas antes num período de transição que revela um futuro de incertezas para a Europa, especialmente quando observado o número de conspirações e tentativas frustradas, fruto dos esforços antiterroristas. Ou seja, esta fase de transição não resulta de uma perda de motivação dos terroristas, mas da perturbação da sua capacidade para planear e executar ataques.

Palavras-chave: *Daesh, terrorismo, propaganda, lobos solitários, combatentes estrangeiros.*

1. Introduction

Despite the impact of COVID-19 on the world and its inhabitants, according to De la Corte and Summers (2021, pp. 40, 54), the threat posed by terrorism has not changed significantly.

In fact, even though *Daesh* has lost the entirety of the territory it once controlled (UNSC, 2019, p. 3), it has been consolidating its insurgency strategy in Iraq and Syria and, according to General McKenzie of the United States of America (US) Central Command, “if there is a decrease in counterterrorism pressure”, it could regain control of both countries “in a short time” (O'Donnell, Klimow, & Calvaresi, 2020, pp. 2, 15).

It would be important to understand why thousands of people joined the ranks of this group, leaving their lives behind (VOX, 2015) to become foreign fighters (FF) or loyal followers willing to perpetrate attacks on their home countries, becoming perfect examples of individual, “do-it-yourself” jihad. It is also worth noting that many of these attackers were European citizens, which raises a sensitive question regarding the citizenship and integration of these individuals (McDowell & Maplecroft, 2016, p. 739).

According to EUROPOL (2020, p. 14), in 2019 there were seven terrorist attacks in the European Union (EU) and another fourteen were prevented by security forces, which shows that the group still has the ability and motivation to operate, even when it is in a vulnerable situation. In other words, it is still an effective threat. This study falls within the field of Military Sciences and the subfields of Crises and Armed Conflict Studies and Internal Security and Criminal Phenomena Studies, and it is particularly relevant in light of the potential threats to security in the EU, as it addresses the use of military and law enforcement capabilities to counter terrorism.

The study object is the propaganda produced by *Daesh*. However, it will be delimited according to clear and objective dimensions, that is, in terms of content, time and space:

- With regards to content, the study will analyse the evolution of the group's propaganda, its distribution, themes, the use of social networks (SN) and its effects on target audiences (TA), as well as the military and law enforcement efforts to counter it.

- Temporally, the study will cover the period between July 2014 (the date the Caliphate was declared) and June 2019 (the insurgency phase after the group lost the entirety of its territory). However, in order to confirm that the terrorist threat in the period under study is still active, other periods are also analysed.

- Spatially, the study will focus on the EU; however, to enrich the research, it will also address the group's presence in cyberspace – online propaganda –, the actions in Syria and Iraq (specifically, the use of the military instrument), and, when relevant, the effects of propaganda in other places of the world.

The general objective (GO) of this study is thus *To analyse the military and law enforcement policies and tools that have proved effective in countering the threats created by Daesh's propaganda*. The GO was subdivided into a set of specific objectives (SO):

SO1: To describe the main features of *Daesh's* propaganda;

SO2: To analyse the effects of this propaganda on its target audiences;

SO3: To analyse the actions taken by the military to counter the effects of *Daesh's* propaganda;

SO4: To analyse the actions taken by law enforcement agencies to counter the effects of *Daesh's* propaganda.

These objectives were operationalised in the form of a research question (RQ):

What policies and tools have military and law enforcement agencies used to counter the threats created by Daesh's propaganda?

2. Theoretical and conceptual framework

2.1. Concepts

This section will explain the key concepts addressed in the study from an instrumental perspective: terrorism, propaganda, threat and security.

Terrorism has been defined as the deliberate act of generating and exploiting fear through the use of violence or the threat of violence, in order to effect political change. A terrorist attack is specifically conceived to *reach* more than the immediate victims or targets of a terrorist attack (Hoffman, 2006, p. 40).

Propaganda is an important tool in achieving this goal. As Primer Minister Margaret Thatcher (1985) stated, it is essential “to find ways to starve the terrorist and the hijacker of the oxygen of publicity on which they depend [...]”. Street (2003, p. 7) defines propaganda as an activity that aims to influence as many people as possible through the spread of ideas (Ejupi et al., 2014, p. 644). These ideas influence people, create followers and encourage certain trends within societies, which can become threats depending on the interests, actions and behaviour they elicit.

In a hostile environment, a *threat* is any event or action (either ongoing or foreseeable)

of any type (military, economic, environmental, etc.) that hinders the efforts to achieve an objective, and that usually causes moral or material damages. In the field of strategy, the threat assessment is focused on identifying threats coming from a conscious intention, gauging the combination of intent and capability behind them (Couto, 1980, p. 329).

Protecting societies from these threats requires *security*, which can be defined as “the absence of military and non-military threats that endanger the core values of a person or community and that imply a risk that force may be used” (David, 2001, p. 27).

2.2. Literature review

Since the advent of *Daesh*, much has been written about the group, from various perspectives. Some studies on SN have analysed the organization’s online propaganda, such as Berger and Morgan (2015) and Convey et al. (2017), which show that *Daesh* has proved to be remarkably resilient online, despite the measures that have been taken to counter the group’s influence.

With regards to its mobilisation capacity, a set of studies by the Soufan group (2014, 2015, 2017), and the United Nations (UN) report published in 2018, *The challenge of returning and relocating foreign terrorist fighters*, shed light on the flow of FF and on the current status of the problem. Another important study by Vidino et al. (2017, p. 35) stresses that propaganda and narrative are important tools for influencing individuals without operational links to the group. Terrorism experts Petter Nesser, Anne Stenersen and Emilie Oftedal call this the “IS-effect”.

Other studies on threats focus on the relationship between immigration and terrorism, such as Beck, Diza and Searl’s 2017 work, *Bridges and Bandits on the Road to the New Jerusalem: A Study of the Correlation Between Immigration and Terrorism*.

With regards to the fight against terrorism, a 2016 study published by the Institute for Strategic Studies of the Spanish Ministry of Defence, *Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional*, provides a multidisciplinary analysis of the work to be developed by the various instruments that States have at their disposal to counter terrorism, including the military and the police. The 15th issue of the *Caderno do Instituto Universitário Militar: O Daesh, Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança* [IUM Notebooks: *Daesh, Globalisation, Diplomacy and Security*] addresses the same topic.

Based on the literature review, it is clear that propaganda has successfully mobilised a broad range of individuals, both FF and lone wolves. The literature review also revealed the role of immigration for this area of study. The measures taken by the military and law enforcement to combat *Daesh* in the early stages, prior to its defeat, were also analysed.

Having reviewed the literature on the topic, this study will endeavour to provide a new approach, different from the ones mentioned above: it begins by analysing how the facts on the ground have evolved to confirm if the policies and strategies used against *Daesh* have been effective, particularly the actions taken by the military and law enforcement agencies to counter *Daesh*’s propaganda and its impact on the EU.

2.3. Analysis model

Table 1 contains the analysis model that guided the investigation.

Table 1- Analysis Model

Research Question	R!: What policies and tools have military and law enforcement agencies used counter the threats created by <i>Daesh's</i> propaganda?			
Data collection techniques	Concept / Variable	Dimensions	Indicators	Subsidiary questions
Literature review and semi-structure interviews	Propaganda	Media machine	Communication Offices	SQ1: What are the main features of <i>Daesh's</i> propaganda?
		Content / theme	Military / Non-military	
		Target Audiences (Domestic / Foreign)	Enemies / <i>Daesh</i> fighters/ Followers / Potential recruits	
		Offline / Online	Products (<i>Al-Naba</i> ; <i>Rumiyah</i>) Apps: Telegram, Twitter Branding / Recrutamento	
	Threat	Hybrid threat	Individual <i>Jihad</i> Types of attack Foreign fighters Immigration Xenophobia	SQ2: What are the effects of propaganda on its target audiences?
	Security	– Military actions – Police actions	Kinetic Actions (Air Strikes- Operations) Courses / Training Retrieval of content Intelligence / operatives Blocking servers Police actions Interagency cooperation	SQ3: What action have been taken by the military to counter the effects of <i>Daesh's</i> propaganda? QD4: What actions have been taken by law enforcement to counter the effects of <i>Daesh's</i> propaganda?

3. Methodology and method

3.1. Methodology

This study uses deductive reasoning, a case study design and a qualitative strategy (Santos & Lima, 2019).

3.2. Method

During the literature review, a request to conduct a semi-structured interview was sent to senior officers² of the Intelligence Services of the *Guardia Civil*, which also served to obtain feedback on the interview script. Once the interviewees agreed to the interview and were assured of the anonymity and confidentiality of the study, a face-to-face interview was scheduled. The interview answers cited in this study were validated by interviewees.

3.3. Data processing techniques

Operationalising the key concepts made it possible to understand the phenomena under analysis, as patterns and relationships emerged during the investigation (Santos & Lima, 2019, pp. 116-117).

² Linked to Operation Tajmil (section 4.3.2).

4. Data presentation and analysis of findings

4.1. *Daesh's* psychological operations: between marketing and propaganda

4.1.1. *Daesh's* media machine

As early as 2005, the current leader of al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri, stressed the importance of communication in a letter to Abu Musab al-Zarqawi, leader of al-Qaeda in Iraq (AQI) (the predecessor of *Daesh*): “we are in a battle, and more than half of this battle is taking place in the battlefield of the media” (Cottee, 2015).

Aware of the importance of the information war to its strategy (Gambhir, 2016, p. 7), the group worked tirelessly, building on the momentum it gained by taking Mosul in 2014 to gain global visibility by distributing an array of media products that helped popularise its brand, polarise societies and drive its rivals to the sidelines (Winter, 2017a, p. 1).

This required a complex media machine to produce and disseminate its propaganda. The group achieved this by adapting the military and political ideology of the Ba’ath party, using a pragmatic military and political strategy that involved establishing governing structures in Iraq and Syria (Figure 1) (Habeck et al., 2016, p. 7), which it was able to do thanks to the experience of former agents from Saddam Huseim’s intelligence services (insurgency and counterinsurgency professionals) it had managed to recruit into its ranks (Caretti, 2016).

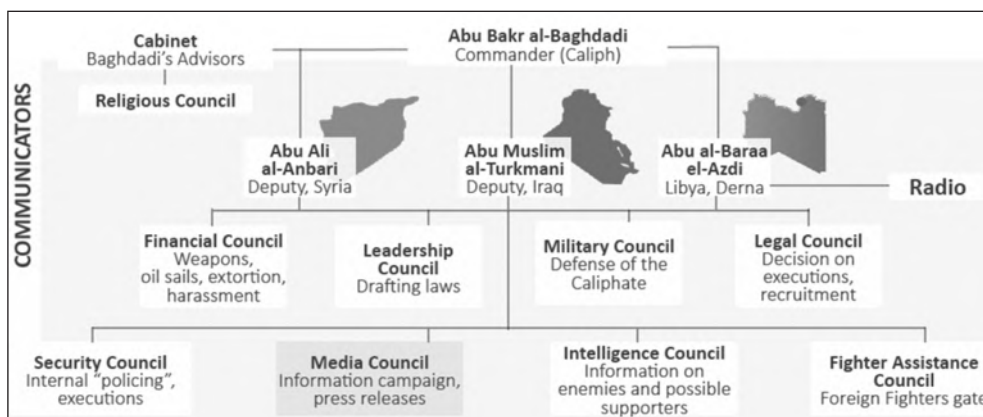


Figure 1 – *Daesh* organizational structure

Source: NATO (2015, p. 23).

The success of its information campaign was largely due to how effectively it was organized. This was possible thanks to a single chain of command, responsible for its agile and adaptive behaviour, as well as for aligning its media machine, military instrument and religious institutions (Gambhir, 2016, p. 20). Furthermore, since the group’s defeat, it has been able to evolve and decentralise, and shift the spotlight to its branches³ (Iguarada & Summers, 2020, pp. 2,3).

³ See Section 4.3.3.

4.1.2. *Daesh's communication strategy: psychology, narrative, branding and marketing*

Propaganda can be described as an act of communication that aims to elicit an emotional response in the TA (Simons, 2018, p. 6). According to Pratkanis and Aronson (2001, p. 11), it influences emotions and judgments by manipulating images, slogans and symbols. The TA can be analysed according to the effects that the group aims to achieve with its propaganda (NATO 2015, pp. 35-37):

- To (1) support and (2) unite: potential recruits, Muslims around the world and followers;
- To (3) intimidate: Western societies and dissidents;
- To (4) inform: Western societies, followers, local citizens and the general public.

For Lesaca (2015, p. 106), the broadcast of a video featuring Imam Abu Bakr al-Baghdadi in July 2014 marked the birth of “marketing terrorism”, a new type of terrorism that uses social psychology and technology to manipulate public opinion and recruit followers all over the world. A combination of military successes and a successful propaganda campaign during the summer of 2014 and early 2015 helped establish the *Daesh* brand. As a result, the organization reached a level of recognition that any politician or multinational company would like to enjoy (Winter, 2018, p. 8).

Lesaca (2015, p. 111) highlights the importance of analysing this propaganda through a qualitative lens: at least 25% of *Daesh* videos are inspired in shows, video games, movies or music clips that are popular among young people and thus resonate with them.

It is commonly believed that the organization's media products mainly show barbaric acts (Zelin, 2015; Winter, 2015; Milton, 2016). However, the theme of a functional, utopian Islamic State where Muslims can live in harmony and be happy is the most important feature of its propaganda (Andhika, 2017; Winter, 2017a; Winston, 2018).

In fact, at the peak of its territorial expansion (2014-2015), the group's propaganda focused on images of an idyllic life in the Caliphate. During that phase, *Daesh* mainly posted videos of happy children in parks or doctors talking about health services. In interviews, different FF extolled the virtues and advantages of travelling to *Daesh* territory and doing the *hijrah* (Winston, 2018, p. 5). On the other hand, when the GCI (Global Coalition against ISIS) and the Iraqi Forces began to conquer territory, *Daesh* began calling for lone wolf attacks (Gunaratna, 2017, p. 107).

As *Daesh* came under military pressure in Syria and Iraq (Almukhtar & Watkins, 2016) and Western governments implemented measures to prevent FF from joining the organization's ranks (Kalin & Tolba, 2016), the group's narrative evolved, and the space left by its lost utopia was filled by calls for indiscriminate violence against the “enemies of Islam” (Winter, 2017b).

Torres (2016, p. 187) explains how the military instrument can be used to neutralise the group's propaganda, which relies on buildings, communication networks, equipment and personnel that can be attacked and destroyed. The lack of ability to replace members who are capable of producing propaganda ultimately affects not only its quantity but also its quality.

Therefore, as Milton (2018, pp. 5-6) stresses, recruitment challenges, difficulty travelling to the territory held by the group, military defeats, pressure from governments and private

firms, as well as the actions taken to eliminate the group's sources of funding have all played a role in curbing propaganda.

Eliminating propaganda operatives has hindered the organization's ability to produce media content. Figure 2 shows 100 operatives were killed between 2015 and 2018, which is a significant number. On the other hand, it also reveals that, since 2016, the US has focused on targetting / attacking this type of personnel. In 2016, international media outlets reported on a plan to attack the group's propaganda arm, particularly its English language capability (Milton, 2018, p. 7), as part of the US strategy to eliminate the group's leaders (Calvo, 2016, p. 85).

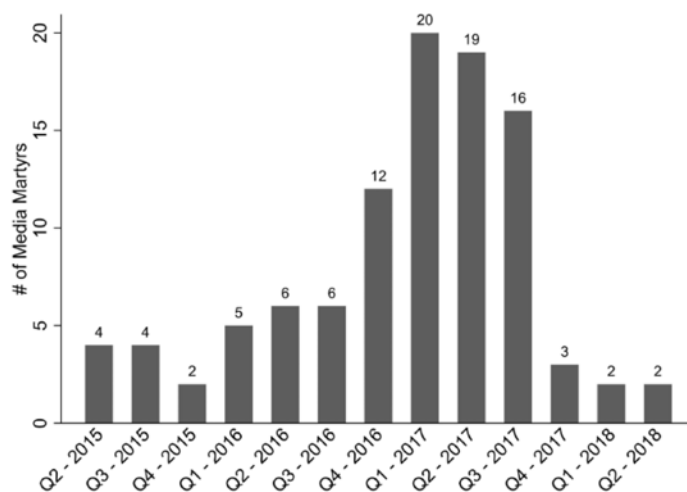


Figure 2 – *Daesh* ads on dead propaganda operatives, 2015-2018

Source: Milton (2018, p. 6).

4.1.3. The use of the internet and new technologies: a key factor

When one considers the reach of the internet and how terrorists have been able to use it (Jawhar, 2016, p. 24), it becomes clear that this type of communication tool allows them to reach audiences worldwide and offers numerous possibilities for organizing, recruiting, spreading propaganda, raising funds and gathering intelligence, as well as for inspiring and coordinating terrorist attacks (Fine, Linick & Calvaresi, 2017, p. 27).

In fact, the internet has enhanced the effect of techniques such as the 3 Rs (reach, relevance, resonance), which are used to generate credibility. Thus, an analysis of how *Daesh* has used SN, and Twitter in particular, shows that these tools not only amplify the group's reach, they also enhance the relevance and resonance of the message with its TA (Ingram, 2016, p. 25), allowing the group to reach audiences it would never have been able to reach in person (Awan, 2017, pp. 138-139).

When it began losing territory to military attrition, *Daesh* began using encrypted applications, such as Telegram, to evade the anti-terrorist measures implemented by security forces. It taught the art of anonymity to their followers, showing that it was capable

of changing tactics. In military terms, it avoided detection by taking their Command and Control (C2) and Command, Control, Communications, Computers and Intelligence (C4I) offline (Matejic, 2016). Meanwhile, the group's followers continue to use SN, encryption and the dark web to communicate, inspire and facilitate attacks (UNSC, 2018a, pp. 5-6).

Finally, in addition to internet propaganda, the group also publishes a widely read newspaper, *Al-Naba*, which is produced offline. According to Mahloully & Winter (2018, p. 5), each publication is tailored to a specific TA. Thus, while *Rumiyah* magazine was intended for distribution to its followers all over the world, *Al-Naba* was, and still is, directed at personnel in the conflict area.

4.1.4. Brief overview and answer to SQ1

The above analysis provided the answer to SQ1, *What are the main features of Daesh's propaganda?* The analysis revealed that the propaganda produced by the terrorist group known as *Daesh* is based on a planned, centralised communication campaign, in which themes and messages are directed at specific TA and at the international public through the use of psychology and marketing tools. The credibility, narrative, justification, resonance and spectacle that *Daesh* has been able to achieve have allowed the group to consolidate its brand in a reliable, frightening and credible way.

Once its military defeats began contradicting the narrative of an idyllic life in the Caliphate, the group turned to a narrative of victimisation and revenge that set the stage for its calls urging followers to commit attacks in the West in an effort to remain relevant. At this time, the group began using the dark web and encryption protocols to avoid detection by military and police actions.

Finally, the internet was essential to amplify the reach, relevance and resonance of the group's message, as well as to raise funds, inspire or coordinate attacks, as well as other activities.

4.2. The effects of *Daesh's* propaganda: from Individual Jihad to Foreign Fighters.

4.2.1. Individual *jihad*: do-it-yourself

According to Styszyński (2016, pp. 1-2), organizations such as *Al-Qaeda* and *Daesh* consider the idea of "individual jihad" essential, as it allows them to bring the fight to Western countries by exploiting "lone wolves" who are persuaded by jihadist propaganda to commit attacks.

Al-Qaeda's Inspire magazine published an issue with instructions on using a vehicle as a terror weapon as early as 2010 (Bergen, 2017). *Daesh* employed a similar tactic, publishing a series of issues of *Rumiyah* magazine titled *Just Terror Tactics*, with each issue explaining the use of a given method of attack (Figure 3) (POOLRE, 2017, p. 26). From June 2014, the date the Caliphate was declared, to February 2017, *Daesh* directed or inspired about 143 attacks in 29 countries, causing the death of approximately 2 thousand people and injuring many more (SG, 2017, p. 14).

 Edition of Rumiyah	 Date released	 Just Terror Tactics number	 Attack methodology highlighted
2	October 2016	None	 Knife attacks
3	November 2016	Just Terror Tactics 1	 Vehicle attacks and  additional weapons
4	December 2016	Just Terror Tactics 2	 Knife attacks
5	January 2017	Just Terror Tactics 3	 Arson attacks
9	May 2017	Just Terror Tactics 4	 Hostage-taking

Figure 3 – *Just Terror Tactics* figures and suggested methods of attack

Source: Adapted from POOLRE (2017, p. 26).

According to Igualada et al. (2018, p. 31), an analysis of the terrorist actions listed in Figure 4 reveals that, as early as 2018, attackers began acting independently using rudimentary and, in most cases, easily accessible tools, which made it extremely difficult to predict attacks (Duarte 2017, p. 19).



Figure 4 – Number of deaths caused by *Jihadist*-inspired attacks in Europe, 2015-2020

Source: DSN (2020).

Despite a decrease in the number of attacks in 2018, the threat level has not decreased. Rather, this should be seen as transition phase that spells an uncertain future for Europe (Igualada et al., 2018, p. 15). While these low-cost attacks are easy to plan and execute, the Brussels and Paris attacks prove that terrorists are also capable of conducting operations that require complex logistics and coordination (Duarte, 2017, p. 19), and the attacks in Sri Lanka⁴ and Tunisia⁵ confirmed this. This highlights the threat that traditional cells still represent (SIGC, face-to-face interview, 01 August 2019).

Daesh uses the publicity it gains after an attack to inspire followers and as a recruitment tool. Lone wolves need the group to give meaning to their actions and to maximise their impact beyond the immediate effects of an attack. Without an organization, a terrorist is nothing more than a killer with a car and a knife. Similarly, *Daesh* needs lone wolves to show its reach and sphere of influence to the world. The wolf needs the pack just as much as the pack needs the wolf (Greene, 2017).

In 2018 and 2019 there were, respectively, 511 and 436 arrests for jihadist terrorism in Europe (EUROPOL, 2020, p. 33). These are still high figures that reveal that the motivation to commit attacks still exists.

4.2.2. Foreign fighters and returnees

The phenomenon of FF is not new. Many conflict zones, including Bosnia, Chechnya, Afghanistan and Pakistan, etc., have attracted foreigners in the past. What makes the current phenomenon unique is the unprecedented number of FF (Figure 5) that mobilised to fight in Syria and Iraq. Moreover, many of these FF (including those who are European citizens) are returning (RAN, 2017, p. 15).



Figure 5 – Number of Foreign Fighters by region

Source: SG (2017, p.11).

This begs the question: what drives these people to abandon their lives and their country of origin to fight in a war in another land? What motivations and factors influence this phenomenon?

⁴ The attacks on churches in Sri Lanka on Easter Sunday caused more than 250 deaths (Amarasingam, 2019, p. 1).

⁵ On 27 June 2019, two simultaneous attacks in Tunisia caused at least one death and injured eight people (González, 2019).

Borum and Fein (2017, p. 250) explain how motivation is one of the most important challenges when it comes to mobilising personnel to conduct and sustain a military campaign. Applying the same rationale to FF, there is no simple answer, as motivation includes both push factors (such as integration difficulties) and pull factors (such as defending a group identity).

Radicalisation mechanisms are, then, the result of the interaction between these factors, and radicalisation occurs at different speeds. There is no single cause that leads to radicalisation and violent extremism, but rather a kaleidoscope of factors and numerous individual combinations (RAN, 2016, pp. 1,3,4).

If one looks at *Daesh's* early successes, it is clear that many followers wished to join the group because they believed they would be a part of a new State that would provide everything they did not have at home (SG, 2015, p. 20). As the group began losing its ability to hold territory, their ability to recruit was limited to those whose main motivation was to fight or to commit terrorist attacks. This trend, along with the measures taken by States to monitor FF, succeeded in almost stopping the flow of FF (UNSC, 2018a, p. 5).

What, then, is the threat they represent to EU security?

Returnee FF were involved in the execution of the Brussels attacks (2014 - Jewish museum; 2016 - airport and metro station), as well as in the Paris attacks of November 2015. According to a study by Vidino, Marone and Entermann (2017, pp. 15-16), while only 18% of the perpetrators of the 51 attacks that occurred between June 2014 and June 2017 were returnees, those attacks were the most lethal. Another noteworthy fact is that they took place in 8 different countries: France (17); the US (16); Germany (6); the UK (4); Belgium (3); Canada (3); Denmark (1); and Sweden (1). That is, there were 32 attacks in Europe (63%) and the remaining 19 occurred in the US (37%). Finally, according to the same study, 73% of attackers were citizens of the country where the attack occurred.

What will happen to the FF that joined the ranks of *Daesh* who are still alive today?

Another fact that should be noted is that the figures on FF are sometimes contradictory: At the end of 2017, the GCI estimated that there were fewer than one thousand terrorists in the area of operations between eastern Syria and western Iraq (UNODC, 2018, p. 6). According to an SG report of October 2017 (2017, p. 5), the flow of FF dropped abruptly as *Daesh* lost territory and States implemented measures to prevent travel to the Caliphate. However, according to a US Defence Agency, the group controlled: (1) up to 30 thousand fighters in August 2018 (Cafarella, Wallace & Zhou, 2019, p. 8); and (2) according to a UN report published in August 2020, more than 10 thousand *Daesh* fighters remain active in Syria and Iraq, organized in small cells that move freely across borders.

Therefore, as Hassan Hassan (co-author of *ISIS: Inside the Army of Terror*) reflects, the number of FF that joined the ranks of *Daesh* may have been inflated, in the sense that the figures may have been increased to justify the presence of troops in Syria (Gutiérrez, 2017). This makes even more sense if one considers that, when the US pulled its troops from Iraq in 2011, it made it possible for the Islamic State of Iraq (ISI, the predecessor of *Daesh*) to recover from the important military defeat inflicted by the US and the Sunni tribes (Fuente, 2018, p. 11).

There are hundreds of FF from different countries in Syrian and Iraqi prisons, as well as women and children in refugee camps. Several countries have expressed concerns about bringing hardened *Daesh* FF back into their territory, as it is difficult to collect evidence to

support investigations and prosecutions. The UN has also expressed concerns about the release from prison of these returnees (BBC, 2019), who include hundreds of European citizens (including women and minors) because, while many of them are effectively victims, they may have received training and could pose a threat in the future (EUROPOL, 2019, p. 7).

4.2.3. Immigration, terrorism and xenophobia

Simcox (2018, p. 1) highlights that 44 refugees or asylum seekers were involved in 32 conspiracies that resulted in 814 people injured and 182 deaths from 2014-2017. Refugees or asylum seekers were involved in about 16% of jihadist plots in Europe. *Daesh* had links to most of the plots, and Germany was the most affected country.

Based on prior experience, it is clear that the aim of terrorist attacks in Europe in recent years has been: to provoke a strong anti-Muslim sentiment that will lead to hate crimes, alienation and social divides, and the triumph of the right and far right on an anti-Islamic and anti-immigration platform (Bin Sudiman, 2017, p. 10). On 15 March 2019, New Zealand witnessed the best example of the success of this strategy, which resulted in the murder of 51 people in two mosques. Brendon Tarrant, the attacker, is said to have published a manifesto where he declared that one of his strategic objectives was “to incite violence, retaliation and further divide between the European people [the West] and the invaders currently occupying European soil” (Macklin, 2019, pp. 18-21). Indeed, according to the UNSC (2019, p. 3), attacks on places of worship such as the one described above create a narrative of ongoing interfaith conflict.

Terrorists feed on and exploit this polarisation (Byman, 2019). *Daesh* has skilfully adopted its strategy, exploiting the recruitment-attack-xenophobia dynamic to create a cycle of hate in the countries that oppose it. This dynamic generates potential recruits and followers while also aggravating anti-Muslim sentiment (Guo, 2015).

A study by Beck et al. (2017, pp. 83, 98) analysed six countries⁶ and found that immigration is one of several factors linked to an increase in terrorism, as it establishes a physical link or “bridge” that can be crossed by an ideology, a culture, and most importantly, by people who can bring extremism from countries with terrorism problems to regions that were previously unaffected by it. On the other hand, Bove and Böhmelt (2016, p. 25) argue that an increase in immigration from countries that are not prone to terrorism correlates to lower numbers of terrorist attacks.

When analysing these threats, one aspect that should not be forgotten is that many perpetrators of terrorist attacks in the EU over recent years were European nationals who are descendants of citizens from Middle Eastern countries, either second or third generation immigrants who were educated in a Western system that was supposed to integrate them (Sarcinschi, 2016; Nail, 2016). Terrorists use these first or second generation communities as a hub to expand their reach to other countries by radicalising and recruiting recent migrants (Beck et al., 2017, p. 83), using Europe as a platform to replicate the effects that allow it to achieve its goals.

4.2.4. Brief overview and answer to SQ2

The availability of jihadist manuals on the internet, a powerful narrative, the simplicity of planning and executing attacks, and the ease of access to low-cost tools make individual jihad a serious threat

⁶ Germany, Turkey, Greece, USA, Canada and Australia.

that is difficult to predict and neutralise. The decrease in attacks, when considered alongside the intention to commit attacks and the number of detainees, spells a period of uncertainty for Europe.

Daesh has been able to skilfully exploit the most vulnerable of the generations of immigrant descendants living in Europe. It uses the cycle of hate created by the recruitment-attack-xenophobia dynamic to polarise the population to its advantage, legitimise its cause and recruit followers, who provide it a platform to replicate these effects.

The above analysis answered SQ2: *What are the effects of propaganda on its target audiences?* The effects of *Daesh's* propaganda are lone wolves, FF, returnees and traditional cells, as well as a society polarised by the cycle of hate created by the recruitment-attack-xenophobia dynamic.

4.3. Countering the effects of *Daesh's* propaganda: the role of the military and law enforcement

4.3.1. Military actions

When the world powers (the GCI on the one hand, and the Syrian government and its allies on the other) determined which strategy would be the most effective to counter *Daesh* on the ground, they looked back to past experiences in Iraq and Afghanistan and decided that a strategy of “asphyxiation”, in the sense of depriving the group of its resources, forcing it to fight on several fronts until it exhausted its reserves (Calvo, 2016, pp. 83, 90, 91), was the right choice. The “train, advise and enable” (TAE) model that was conceived consisted of a contingent of Western forces tasked with training local forces, advising them and providing the combat capabilities they would need to ensure *Daesh's* defeat (Garamone, 2019).

The GCI has defined five lines of effort to combat the group: (1) providing military support to military partners; (2) stopping the flow of FF; (3) neutralising *Daesh's* sources of funding; (4) addressing humanitarian crises in the region; and (5) exposing the true nature of *Daesh* (GAO, 2017, p. 11).

It should be stressed that ideology is the most important part of *Daesh's* Centre of Gravity because it is what allows this type of terrorist organization to survive (Habeck et al., 2015, pp. 10-11), as General Dunford confirms: “It’s the flow of foreign fighters, the ability to move resources, and the ideology that allows these groups to operate” (TDP, 2018).

On the other hand, countries have different interests, which are sometimes conflicting and oppose each other. These interests must be considered, as they will influence any lasting and coherent solution that builds on the results that have been achieved on the ground (Pires, 2016a, pp. 96-97). This is particularly relevant in Syria, where there are multiple actors with different interests and agendas, some of whom follow a zero-sum principle.

In fact, according to Calvo (2016, p. 87), it was Russia’s intervention in 2015 that triggered the actions of the US and its allies, who began targeting the group’s tankers, banks and cash depots to avoid being pushed to the background.

With regards to these measures, the UNSC (2018b, p. 6) argues that there may be a causal link between the military defeat of the Caliphate and the decrease in the number of attacks on European soil in 2017 and 2018. The group’s command and control capacity was affected when many operatives and members responsible for planning attacks, including al-Baghdadi

himself, were killed in targeted strikes (Mackintosh et al., 2019). While the leader of *Daesh* was uniquely skilled at reviving past glories and expanding the group's reach (Barton, 2019), Seligman (2019) warns that his death is not necessarily a "death knell" for the organization, just as bin-Laden's death did not mean the end of al-Qaeda.

The measures described in line (3), neutralising sources of funding, were especially important, as, unlike most terrorist groups, *Daesh* had a population from whom it could collect taxes and a territory to exploit, either by extracting natural resources, seizing property, or robbing banks and shops. Therefore, as shown in Figure 6, territorial losses have had a significant impact on *Daesh*'s ability to generate revenues (IHS Markit, 2017), and the actions taken by the GCI have had a similar impact on the group's sources of funding (Heißner et al., 2017, p. 12).

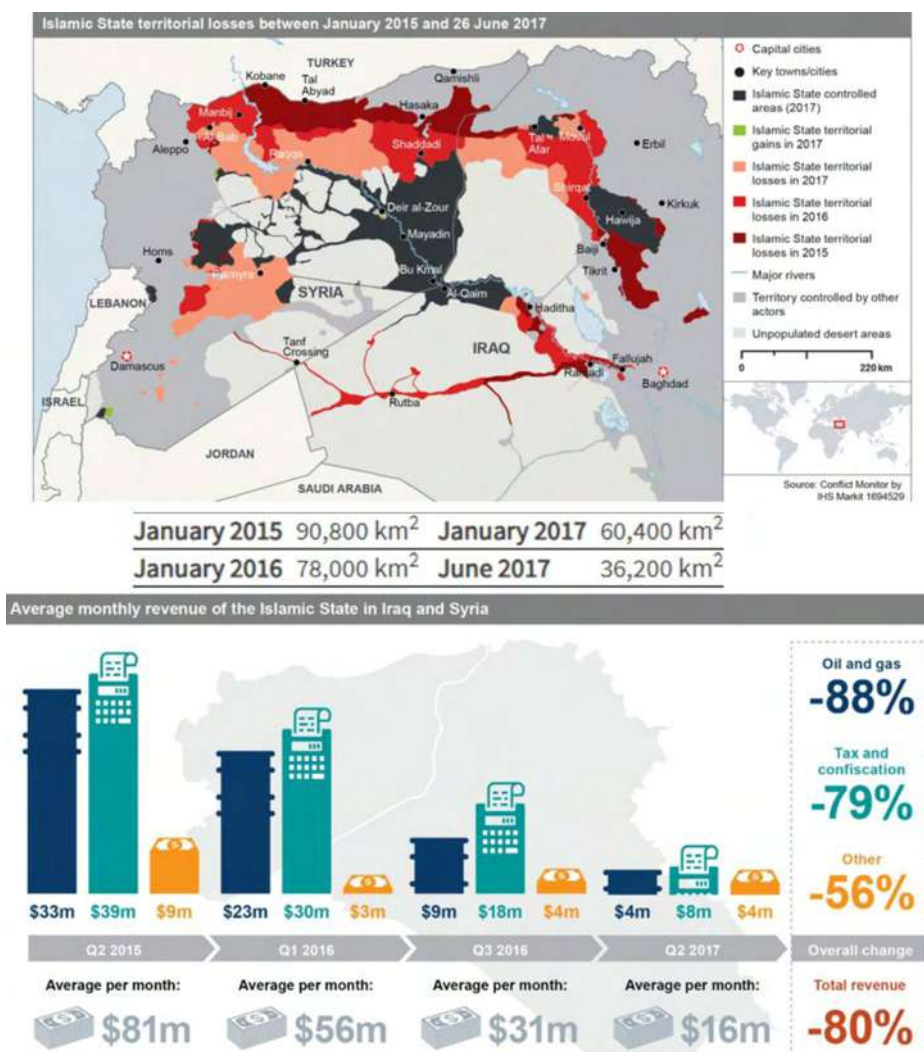


Figure 6 – *Daesh* territorial and revenue losses, 2015-2017

Source: Adapted from IHS Markit (2017).

Thus, the military actions described in Table 2 stripped the group of its territory and contributed to decrease the group's attacks on European soil.

Table 2 - Measures taken by the military instrument to counter *Daesh*, according to the lines of effort of the International Coalition

Line (1): provide military support to military partners
1.1 Asphyxiation: joint attacks by all global Powers (Calvo, 2016, p. 91). There are two different axes (US-Saudi Arabia vs. Russia-Syria-Iran) and countries follow a zero-sum principle when deciding whether to help their allies. When the interests of States aligned to counter terrorism, Daesh was defeated. As Milosevich-Juaristi (2017) explains, Russia helped its former ally oppose the Syrian rebels and attacked Daesh along the way. President Putin regained the status of international leader and countered the negative effects of the Ukraine issue.
1.2. Air strikes targeting the group's facilities, as well as media production facilities; the launch of Operation Tidal Wave II in October 2015, which targeted oil fields, transport systems and cash depots.(Heißner et al., 2017, p. 12).
1.3. Eliminating skilled operatives (Milton, 2018).
1.4. Eliminating leaders (Calvo, 2016) - including Daesh leader Abu Bakr al-Baghdadi himself (Mackintosh et al., 2019).
1.5. Train, Advise and Enable model, using a contingent of Western forces to train and advise local forces, and provide the combat capabilities required to ensure Daesh's defeat (Garamone, 2019). Western public opinion does not approve of its soldiers being deployed to third countries to sustain long counter insurgency campaigns, as the European and American professional armies have proved to be ill-suited for this type of warfare (Calvo, 2016, p. 83). The Train, Advise and Enable model follows the same logic.
1.6. Kinetic operations led by local forces: broad spectrum of military capabilities (Pires, 2016a).
Line (2): stopping the flow of Foreign Fighters
The GCI cooperates closely to prevent the phenomenon of FF , both those who are currently detained and others who may be lying in wait, ensuring they cannot return to the battlefield or to any other location from where they can plan international attacks. Information sharing among all partners on Daesh's FF and their movements is key to counter the phenomenon. These partners include INTERPOL, in accordance to the agreements reached during the sixth review of the United Nations strategy to counter Daesh. This highlights the importance of prohibiting any form of direct or indirect support that may facilitate the movement of FF , in accordance with the relevant UNSC resolutions (USDOS, 2019).
Line (3): neutralising Daesh's funding sources
3.1. In August 2015, the Iraqi government made the decision to stop paying wages to civil servants in territories controlled by the group (Heißner et al., 2017, p. 12). 3.2. There are continued efforts to reduce cross-border smuggling with Turkey and the areas of Iraq under Kurdish control (Heißner et al., 2017, p. 12). 3.3. The kinetic operations and airstrikes on facilities such as oil fields, transportation systems and cash depots described in Line 1.2 resulted in loss of territory and resources. As Daesh's funding depended on its ability to exploit territory (through fees, taxes, looting and resource exploitation), losing control of it affected its revenues (Heißner et al., 2017).
Line (4): addressing humanitarian crises in the region
The GCI has encouraged its members to raise about \$ 20 billion in humanitarian and stabilisation aid to support Syrians and Iraqis. It has provided equipment and training to more than 210 thousand security forces personnel as part of its efforts to alleviate suffering and stabilise local communities. These efforts have come at great cost, as tens of thousands of Syrian and Iraqi partners and at least 46 GCI members have been killed in this war (USDOS, 2019).

Despite the group's military defeat, some UN member states have expressed concerns that the underlying causes of terrorism are still present, perhaps even more severely than before. The decrease in attacks is therefore likely to be temporary, until *Daesh* can recover and reorganise. As such, member states measure the decrease in the number of successful attacks against the constant levels of terrorist-inspired activity, which suggests that this relative calm is not due to lack of motivation, but rather to the disruption of *Daesh's* ability to plan and execute attacks (UNSC, 2018b, p. 6).

4.3.2. Law enforcement actions

Of the more than 5 thousand FF who travelled from Europe to Syria and Iraq from 2011-2016, about 1,200 have reportedly returned (EP, 2018, p. 31). The lethality of terrorists' actions depends on their level of training and ability to obtain weapons and explosives. This has resulted in both complex, well-planned attacks such as the ones in Paris and Brussels and in the use of "lone wolves" (Navarrete, 2016, p. 106).

In 2005, the Council of the EU adopted its comprehensive Counter-Terrorism Strategy, which aims to contribute to a safer Europe. This strategy rested on four basic pillars: (1) prevent; (2) protect; (3) pursue; and (4) respond (Consilium, 2018a). According to the SIGC (op. cit), the changes to EU legislation that have been introduced since the publication of UN resolution 2178, as well as the creation of tools such as EUROPOL's Internet Referral Unit (IRU) have been instrumental in countering *Daesh* more effectively.

From the perspective of human resources, it is impossible to monitor all individuals with criminal records on a permanent basis (Gutiérrez, 2018). Given the high number of suspects, the main problem for authorities is prioritising targets and defining a case-by-case approach (SG, 2017, p. 26). In any case, enhancing the visibility and authority of the EU counter-terrorism coordinator (Consilium, 2020) would help improve the system.

The main purpose counter-terrorism police activities is to prevent attacks from occurring, which requires powerful intelligence capabilities, as well as establishing linkages, cooperation and coordination mechanisms (SIGC, op. cit). Therefore, law enforcement authorities consider internet surveillance an essential tool in this digital age.

The *Guardia Civil's* Operation Tajmil to counter *Daesh's* propaganda is an example of these cooperation efforts. Thanks to this operation, it was possible to obtain sensitive information and identify users in 133 countries. The information was then used to plan an international operation coordinated by EUROPOL in April 2018, which greatly damaged part of *Daesh's* propaganda machine (GC, 2018). The group's propaganda platforms, including *AMAQ*, *al-Bayan* radio, and the *Halumu* and *Nashir* news outlets, were simultaneously blocked and hacked. Although their activity resumed shortly after, the real goal of the operation was the information obtained from the servers, which could be analysed to determine who was behind the propaganda, who was receiving it, and, therefore, who was a potential terrorist threat. Knowing the means terrorists use to disseminate their content and the jihadists' Tactics, Techniques and Procedures (TTP) made it possible to draw a map of who is doing what in the online war that the group has been waging to radicalise potential recruits (Bussoletti, 2018).

Figure 7 shows the effectiveness of the efforts to counter terrorism in Europe. According to these figures, Italy has never been targetted by a serious terrorist attack. This is an aspect that should be analysed, as Italy is both an access point for migrants and the most prominent of the "nations of the cross" (Catholic nations).

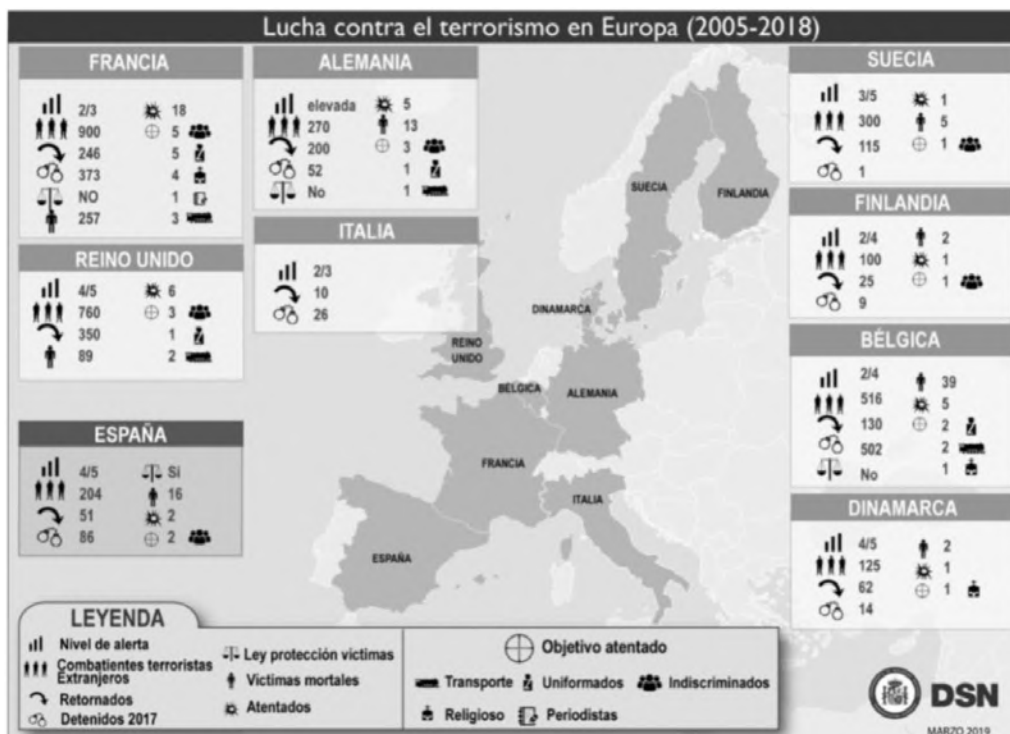


Figure 7 – Counter-terrorism measures in Europe (2005-2018)

Source: DSN (2019).

According to several experts on terrorism (such as Lorenzo Vidino and Edward Luttwak), the widespread use of administrative deportations and strict nationality laws are important factors that help explain why there is almost zero terrorist activity in Italy. In fact, to date, the country has managed to prevent attacks on its territory. Also curious is that the use of these measures has not garnered much discussion in the country (Marone, 2017). Furthermore, Vidino points out that the perpetrators of attacks in the West have almost exclusively been second-generation citizens, whereas Italy barely has a second generation (Montgomery, 2016).

To complement the above analysis, Table 3 lists the measures taken by law enforcement to counter *Daesh*.

Table 3 – Legislative measures and measures taken by law enforcement to counter *Daesh*

The findings revealed that both the measures taken by law enforcement agencies and the legislative measures implemented in the EU have helped counter <i>Daesh</i> more effectively: (1) inter-agency coordination (SIGC, op. cit); (2) information sharing (Consilium, 2018b; SIGC, op. cit); (3) monitoring terrorist activity (internet) (EUROPOL, 2016; SIGC, op. cit); (4) monitoring the activity of traditional cells (SIGC, op. cit) (5) border control (EP, 2018); (6) arms control (EP, 2018); (7) control of explosives and precursors (EP, 2018); (8) the creation of the IRU (EUROPOL, 2016; SIGC, op. cit); (9) the creation of the European Counter Terrorism Centre (ECTC) (Consilium, 2018b); (10) the appointment of a new EU security commissioner (Consilium, 2018b); (11) the creation of a criminal taxonomy of terrorist actions, such as training or travel for terrorist purposes, facilitating such travel, or providing or collecting funds for terrorist groups or activities (Consilium, 2018b); (12) countering online radicalisation (Consilium, 2018b); (13) the creation of police agencies specialised in countering terrorism (SIGC, op. cit); (14) the creation of specialised judicial bodies, such as the Spanish Audiencia Nacional, that can try crimes of terrorism (SIGC, op. cit).
The EU counter-terrorism coordinator is responsible for (Consilium, 2020): (1) coordinating the Council's counter terrorism work; (2) presenting proposals for measures and priority areas for action; (3) monitoring the implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy; (4) having an overview of the situation in Europe, reporting to the Council and following up on the Council's decisions; (5) coordinating with the Council's preparatory bodies, the European Commission and the European External Action Service; (6) ensuring that the EU actively participates in the fight against terrorism; (7) improving communication between the EU and third countries; (8) working closely with EU institutions to tackle terrorism in the EU. According to the Consilium (2020), the EU counter-terrorism coordinator operates in accordance with three counter-terrorism priorities: (1) ensuring the safety of EU citizens; (2) preventing radicalisation; and (3) cooperating with international partners.

4.3.3. An uncertain future

According to Cafarella et al. (2019, p. 8), despite having lost the entirety of the territory of the so-called Caliphate in Syria and Iraq, *Daesh* is far from having been defeated. Moreover, the Iraqi authorities have expressed concern at the government's inability to provide basic services. By exploiting both the weaknesses and failures of the Iraqi government and sectarian tensions, *Daesh* is attempting to replicate the conditions it previously exploited to gain followers and conquer territory in Iraq (Fine et al., 2019, p. 8).

Despite the effects of COVID-19 on the world and its inhabitants, according to De la Corte and Summers (2021, pp. 40, 54), the terrorist threat has not changed significantly, even during a pandemic, as the total number of attacks increased in relation to 2019 and 2020 (Figure 8).

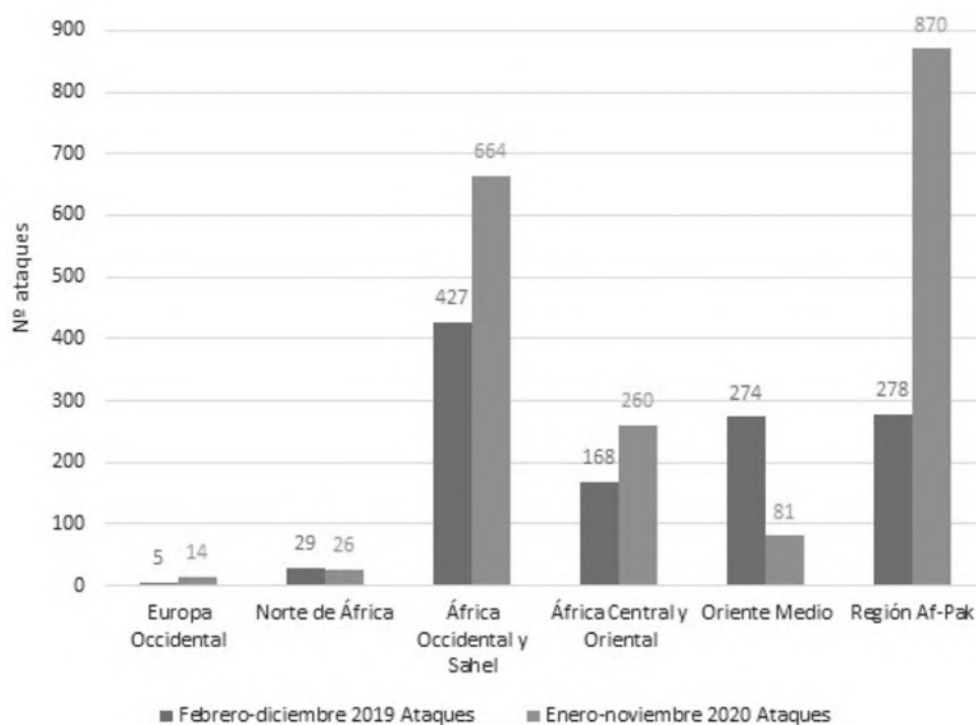


Figure 8 – Number of jihadist attacks, 2019-2020

Source: De la Corte and Summers (2021, p. 40).

On the other hand, during the 2020s, *Daesh* shifted the spotlight to its subsidiaries and franchises (such as the Islamic State of West Africa), in a decentralisation strategy that began with the group's defeat (Iqbalada & Summers, 2020, pp. 2, 3).

Attacks on European soil continued to occur during 2020 (Figures 4 and 8), showing the terrorists' determination, intentions and motivation, even during a pandemic.

Therefore, Nesser (2018) emphasises that it is a common mistake to assess the threat in terms of successful attacks, and that one must also consider the planned attacks thwarted by law enforcement, as well as other factors. In addition to seven successful attacks in 2018, EU member states reported 16 thwarted attacks (Figure 9), which proves that counterterrorism efforts have been effective. However, both the high number of thwarted plots and *Daesh's* attempts to conduct attacks outside conflict zones also reveal that the threat level in the EU remains high (EUROPOL, 2019, p. 6).

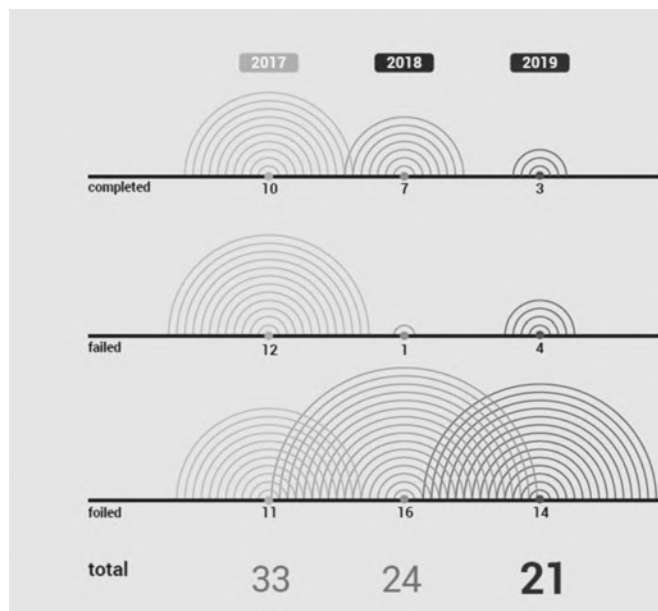


Figure 9 – Jihadist conspiracies and plots in 2017 and 2019

Source: EUROPOL (2020, p. 14).

Joseph Nye compares fight against terrorism to *Jiu-Jitsu*, a martial art in which a small-sized fighter can defeat a large opponent by using the latter's force against themselves. Thus, hard power and soft power must be used in combination to enable moderate responses. The military and police instruments should be used against hardened terrorists that cannot be rehabilitated, but programmes should also be implemented to attract the people in their communities (PS, 2017), as success depends on the ability to make progress in non-military areas (McInnis, 2016, p. 2).

Finally, as Pires (2016b, p. 123) stresses, countering groups such as *Daesh* requires multifaceted responses and a range of instruments, one of which is the military instrument. These responses should be complemented, coordinated and aligned with the other instruments at the disposal of countries and International Coalitions.

4.3.4. Brief overview and answers to SQ3 and SQ4

The use of the military has played a decisive role in defeating *Daesh's* efforts on the ground, disrupting its command and control capabilities, its ability to recruit and disseminate propaganda, and its sources of funding.

The “asphyxiation” strategy that was used to eliminate the group's resources, in combination with a vast array of military capabilities, have progressively stripped *Daesh* of its territory. However, this victory was only possible because countries' interests temporarily aligned, despite the conflicting interests of global powers. This answers SQ3: *What actions have been taken by the military to counter the effects of Daesh's propaganda?*

The legal and operational counter-terrorism measures that have been implemented by European societies and law enforcement agencies, as well as interagency cooperation, have made it possible to thwart a significant number of terrorist plots. However, despite these efforts by the military and the police, which have led to a decrease in the number of successful attacks, the constant level of terrorist-inspired activity and the number of thwarted plots indicate that terrorists are still determined to attack. Therefore, the threat has not disappeared, even though the ability to plan and execute attacks has been temporarily affected. This answers SQ4: *What actions have been taken by law enforcement to counter the effects of Daesh's propaganda?*

Managing the new generations of citizens who descend from migrants, as well as the communities to which many terrorists belong, will be crucial to ensure a safer Europe, as success in non-military areas is essential to eliminate the motivations and ideology that mobilise *Daesh's* followers and, consequently, the group itself.

5. Conclusions

This study analysed the policies and tools which the military and law enforcement agencies have used to counter the threats created by *Daesh's* propaganda. This was done by elaborating an analysis model (Table 1) to structure the data collection process. The analysis resulted in two findings: (1) the counter-terrorism measures taken by the military and by law enforcement agencies have succeeded in stripping the group of its territory and have led to a decrease in the number of attacks in the European Union (EU), thanks to the interests of global powers temporarily aligning, as well as to the coordination between EU law enforcement agencies; (2) however, this does not mean that the threat level has decreased, rather it is a transitional phase that spells an uncertain future for Europe, as it is not due to loss of motivation, but to the disruption of terrorists' ability to plan and execute attacks.

Now that the group has gone into clandestine insurgency mode in Syria and Iraq, and that the Caliphate's physical manifestation is gone, it raises the question of whether the organization remains a danger to the West. The attacks in Tunisia and Sri Lanka, the group's global expansion through affiliates, and especially the situation in Syria and Iraq should be taken as a warning that the causes that led to the emergence of *Daesh* have not disappeared. In addition to the number of thwarted attacks, the number of detainees and the FF about to be released or repatriated suggest that the group will continue to pose a threat in the future.

Therefore, the threats created by *Daesh's* propaganda and the military and police responses to counter those threats were analysed, thus achieving the GO and answering the RQ: *What policies and tools have military and law enforcement agencies used to counter the threats created by Daesh's propaganda?*

The study used a qualitative strategy with quantitative elements, a case study research design and deductive reasoning to analyse the operational concepts of terrorism, propaganda, threat and security, following the four-chapter structure described in our analysis model. The study methodology comprised a literature review of articles, GCI reports and reports issued by the United Nations Security Council (UNSC), as well as other documents, and semi-structured interviews conducted with experts from the *Servicio de Información de la*

Guardia Civil (SIGC) on the importance of operation Tajmil and the international operation coordinated by EUROPOL to counter the group's propaganda.

The findings revealed that the group has been able to develop an organized and centralised communication campaign, with different themes and messages tailored to specific TA, as well as to the international public, using psychology tools, new technologies, the internet and traditional media to create a new *marketing terrorism* based on narrative, justification, spectacle, resonance, reach, adaptability and global expansion. This achieved SO1: *To describe the main features of Daesh's propaganda.*

With regards to SO2, *To analyse the effects of Daesh's propaganda on its TA*, the most visible effect are the actions of lone wolves. Individual jihad is the perfect tool for terrorist groups to operate in the West and *Daesh* is no exception. When the group began losing territory and suffering military defeats, it called for attacks in the West and Europe, ideally combining the following factors: (1) operational isolation, which makes attacks unpredictable and difficult to detect; (2) low-cost tools, such as vehicles and knives, which are easily accessible; (3) the group provides instructions on how to commit and claim attacks, in order to claim any *Daesh*-inspired attack as their own, thus extending its reach and influence and making it seem as though it is everywhere.

Thousands of individuals mobilised for war. Of those, 5 thousand were European nationals, and 1,200 are reported to have returned. Against this background, and bearing in mind that these attacks were the most lethal due to the attackers' experience, it is urgent to use objective data on attacks and routes to establish policies and controls that allow us to help those fleeing the war, while also detecting and detaining those who wish to attack Europe and profit from the suffering of others.

Daesh's strategy is effective: It tries to confront Europeans and create a climate of fear and anti-Muslim sentiment, which in turn leads to hate crimes, social divides and alienation, polarising society and allowing the group to manipulate vulnerable second generation immigrants, using them as a platform to attack Europe. Immigration can be both a bridge to terrorism and a generator of xenophobia, as Islam is often held directly responsible for attacks. This is an issue that *Daesh* skilfully exploits, as it provides it a source of recruits among those who suffer from the grievances that the organization itself fosters, as a result of the pull and push factors in society.

As a consequence of the cycle of hate created by the xenophobia-recruitment-attack dynamic, a large number of European nationals have been involved in attacks. Between June 2014 and June 2017, 73% of attackers were citizens of the country where the attack occurred. Moreover, there are numerous FF in prisons in Syria and Iraq, as well as women and children in refugee camps, many of whom may have been trained. Even more worrying is the fact that many are European nationals. The phenomenon of returnee FF that will soon be released from prison cannot be ignored.

Against this background, the solution is not to further alienate Muslims in general, as this is exactly what *Daesh* wants because it will make it easier to recruit followers, but rather to find ways to ensure the safety of all citizens and to integrate the communities that constitute *Daesh's* TA by helping them not fall prey to the organization's manipulation.

Lone wolves, FF, returnees, and traditional cells, as well as a society polarised through the cycle of hate created by the recruitment-attack-xenophobia dynamic, are thus the effects of *Daesh's* propaganda. This achieves SO2: *To analyze the effects of propaganda on its target audiences.*

To achieve SO3 and SO4, the study analysed the tools used by the military and the police to counter the threats created by *Daesh's* propaganda. Global powers, the GCI and the Russia-Syria-Iran axis relied on the experience they acquired in the wars in Afghanistan and Iraq to determine that an “asphyxiation” strategy would be the best solution, temporarily aligning their interests to serve the common good, despite the fact that this decision was based on a zero-sum principle. The use of kinetic strikes, air strikes, the elimination of skilled operatives and leaders, and the application of the TAE model were all factors that contributed to disrupt the group's access to resources by stripping it of its territories. This affected the group's command and control structures and limited its ability to conduct attacks against the West. However, it bears repeating that the elimination of *Daesh* leader al-Baghdadi, while an important milestone, does not mean that the organization has ended, just as the death of Bin-Laden did not cause the end of al-Qaeda. This achieved SO3, *To analyse the actions taken by the military to counter the effects of Daesh's propaganda.*

The measures taken by law enforcement agencies have also contributed to the decrease in attacks, and the large number of plots thwarted in Europe by security forces is proof that cooperation has been crucial to success. Coordinated legislative measures have prevented travel to conflict zones and improved border and arms control, as well as the detection of explosives and their precursors. Monitoring internet activity, e.g. the establishment of the Internet Referral Unit (IRU), and intelligence sharing have also been instrumental tools used by law enforcement. Therefore, SO4, *To analyse the actions taken by law enforcement agencies to counter the effects of Daesh's propaganda,* was achieved.

The answer to the RQ is thus that global powers and regional actors temporarily aligned to asphyxiate the group's resources, and the cooperation and legislative measures taken by law enforcement agencies stripped the group of its territory and of local populations to exploit, resulting in a decrease in attacks on EU soil. However, the fact that the number of attacks decrease in 2018 does mean that the threat has been reduced, but rather that Europe is facing an uncertain future. The significant number of detainees, thwarted plots and executed attacks, even in 2020, during the COVID-19 pandemic, shows that the motivation to commit attacks has not disappeared.

As for the study's *contributions to knowledge*, Tables 2 and 3 achieved the study's goal of determining what military and law enforcement policies and strategies have proved effective in countering *Daesh*.

With regard to *practical considerations*, countering terrorism requires moderate responses. It is *Daesh* that has the most to gain by linking terrorism to immigration in order to foster extremism. When immigration is not linked to terrorism and occurs in an organized manner, it benefits both migrants and the societies that host them. However, this must not lead to policies that are not based on facts. There are objective and quantifiable data on the attackers and on the *modus operandi* they used in recent attacks. These data should serve

as a guide to create policies that protect citizens while respecting Islam as a community of people. *Daesh* is well-aware of how difficult it is to strike the right balance, and uses the excesses committed by States to feed its cycle of hate in European societies. Therefore, the authority and powers of the EU counter-terrorism coordinator should be enhanced, as this would improve the process of prosecuting and investigating crimes.

The most relevant *study limitation* was the fact some of the data collected are contradictory. The best example of this are the numbers of FF in Syria and Iraq, which vary up to several thousands. However, thanks to the trend revealed by these contradictory data, it was possible to overcome this difficulty.

An excellent topic for *future studies* would be to analyse and assess the use of other instruments available to States and International Coalitions that can complement the efforts by the military and law enforcement agencies, focusing on programmes to integrate FF as well as on the specific conditions and measures taken by countries that have not suffered attacks, such as Italy, as well as the circumstances that led second generation immigrants to perpetrate attacks. Finally, success in non-military areas is the most important part of a multifaceted holistic counter-terrorism response that combines the use of both soft and hard power, not only to destroy the group's military assets but especially the narrative and ideology on which groups such as *Daesh* depend to survive.

References

- Almukhtar, S. W., & Watkins, D. (2016, 13 October). ISIS Has Lost Many of the Key Places It Once Controlled. *New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/interactive/2016/06/18/world/middleeast/isis-control-places-cities.html>
- Amarasingam, A. (2019). Terrorism on the Teardrop Island: Understanding the Easter 2019 Attacks in Sri Lanka. *CTC Sentinel*. May-June, 1-10.
- Andhika, W. (2017). On social media, ISIS uses fantastical propaganda to recruit members. *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/on-social-media-isis-uses-fantastical-propaganda-to-recruit-members-86626>
- Awan, I. (2017). Cyber-Extremism: Isis and the Power of Social Media. *Social Science and Public Policy*, 138-149.
- Barton, G. (2019, 28 October). Baghdadi's death is a huge blow to Islamic State, but history suggests it won't guarantee a safer world. *The Conversation*. Retrieved from <http://theconversation.com/baghdadis-death-is-a-huge-blow-to-islamic-state-but-history-suggests-it-wont-guarantee-a-safer-world-125930>
- BBC. (2019, 20 February). How many IS foreign fighters are left in Iraq and Syria? *BBC*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47286935>
- Beck, E., Diza, U., & Searl, A. (2017). Bridges and Bandits on the Road to the New Jerusalem: A Study of the Correlation Between Immigration and Terrorism. *Channels*, 81-110.
- Bergen, P. (2017, 9 January). Truck attacks -- a frightening tool of terror, with a history. *CNN*. Retrieved from <http://edition.cnn.com/2016/07/14/opinions/truck-attacks-tactic-analysis-bergen/>.
- Berger, J., & Morgan, J. (2015). The ISIS Twitter Census. *The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World*.

- Bin Sudiman, M. (2017). Attacks in Europe: A New Strategy to Influence Hijra to Is Distant Wilayats? *Counter Terrorist Trends & Analysis*, 9(2), 10-13. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=tsh&AN=125451573&lang=pt-br&site=eds-live>
- Borum, R., & Fein, R. (2017). The Psychology of Foreign Fighters. *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(3), 248-266.
- Bove, V., & Böhmelt, T. (2016). Does Immigration Induce Terrorism? *Forthcoming, Journal of Politics*, 78(2), 572 - 588.
- Bussoletti, F. (2018, 30 April). *Daesh reacts to EUROPOL's maxi cyber offensive, but at what cost?* Retrieved from <https://www.difesaesicurezza.com/en/defence-and-security/daesh-reacts-to-europols-maxi-cyber-offensive-but-at-what-cost/>
- Byman, D. (2019). *Five initial thoughts on the New Zealand terrorist attack*. Brookings. Retrieved from <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/15/five-initial-thoughts-on-the-new-zealand-terrorist-attack/>
- Cafarella, J., Wallace, B., & Zhou, J. (2019). *ISIS'S second comeback: assessing the next isis insurgency*. Retrieved from <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISW%20Report%20-%20ISIS%E2%80%99s%20Second%20Comeback%20-%20June%202019.pdf>
- Calvo, J. L. (2016). *Respuesta Militar. Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional*. Cuaderno de Estrategia 180. Spanish Institute for Strategic Studies. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_180.pdf
- Caretti, G. (2016, 5 August). *La propaganda del Daesh, el arma más eficaz del 'califato' terrorista* Retrieved from <http://www.rtve.es/noticias/20160805/propaganda-del-daesh-armas-eficaz-del-califato-terrorista/1381785.shtml>
- Consilium. (2018a, 25 October). *Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo*. Retrieved from Consilium. European Council: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>
- Consilium. (2018b). *Respuesta a la amenaza terrorista y a los recientes atentados terroristas en Europa*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>
- Consilium. (2020, 19 May). *Coordinador de la lucha contra el terrorismo*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>
- Convey M. et al. (2017). *Disrupting Daesh. Measuring takedown of online terrorist material and its impact*. VOX-Pol Network of Excellence. Retrieved from http://www.voxpol.eu/download/vox-pol_publication/DCUJ5528-Disrupting-DAESH-1706-WEB-v2.pdf
- Cottee, S. (2015, 2 de março). Why It's So Hard to Stop ISIS Propaganda. *The Atlantic*. Retirado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/03/why-its-so-hard-to-stop-isis-propaganda/386216/>
- Couto, A. C. (1980). *Elementos de Estratégia- Apontamentos para um curso*. Lisbon: IAEM.
- David, C.-P. (2001). *A Guerra e a paz: abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia* (A. Pereira de Silva Trad.) Lisbon: Instituto Piaget. ISBN 972-771-410-2.
- De la Corte, L., & Summers, M. (2021). Yihad en tiempos de pandemia. ¿Hasta qué punto ha influido e influirá el coronavirus en el terrorismo y la violencia yihadista. Research Paper. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Spanish Institute for Strategic Studies] Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

- DSN. (2019, 4 April). *Lucha contra el Terrorismo en Europa 2005-2018*. Departamento de Seguridad Nacional. Retrieved from <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/infografias>
- DSN. (2020, 4 November). *Atentados yihadistas con víctimas mortales en Europa (2015-2020)*. Departamento de Seguridad Nacional. Retrieved from <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/infografias>
- Duarte, F. (2017). Os Objectivos Estratégicos do DAESH na Europa. *Janus*, 18-19. Retrieved from http://janusonline.pt/images/anuario2017/1.5_FelipePDuarte_DAESH.pdf
- Ejupi, V., Siljanovska, L., & Iseni, A. (2014). The Mass Media and Persuasion. *European Scientific Journal*, 10(12), 636-646.
- EP. (2018). *The return of foreign fighters to EU soil*. European Parliament. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU\(2018\)621811_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf)
- EUROPOL. (2016). *EU Internet Referral Unit. Year One Report Highlights*.
- EUROPOL. (2019). *European Union Terrorism Situation and Trend Report. TESAT 2019*.
- EUROPOL. (2020). *European Union Terrorism Situation and Trend Report. TESAT 2020*.
- Fine, G., Linick, S., & Calvaresi, A. (2017). *Operation Inherent Resolve. Report to the United States Congress*. Retrieved from https://oig.state.gov/system/files/lig_oco_oir3_jun2017.pdf
- Fine, G., Linick, S., & Calvaresi, A. (2019). *Lead Inspector General for Operation Inherent Resolve | Quarterly Report to the United States Congress | January 1, 2019 - March 31, 2019*.
- Fuente, I. (2018). Al Qaeda frente al Dáesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo. *Spanish Institute for Strategic Studies*. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA21-2018_Al_Qaeda-Daesh_IFC.pdf
- Gambhir, H. (2016). *The Virtual Caliphate: ISIS's Information Warfare*. Retrieved from <https://css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/publications/publication.html/36a81f78-8305-4852-8f06-e7996fa2de06>
- GAO. (2017). *Countering ISIS and Its Effects. Key Issues for Oversight*. Retrieved from <http://www.gao.gov/assets/690/685908.pdf>
- Garamone, J. (2019, 26 July). *ISIS Caliphate Is Gone, But Threat Remains, Dunford Says*. U.S. Department of Defense. Retrieved from <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1918561/isis-caliphate-is-gone-but-threat-remains-dunford-says/>
- GC. (2018, 27 April). *Una operación de la Guardia Civil desarticula parte del aparato de difusión de propaganda de DAESH y permite identificar a miles de usuarios en 133 países*. Retrieved from <http://www.guardiacivil.es/ca/prensa/noticias/6582.html>
- González, R. (2019, 28 June). Dos atentados consecutivos dejan al menos un muerto y ocho heridos en el centro de Túnez. *El País*. Retrieved from https://elpais.com/internacional/2019/06/27/actualidad/1561632515_308128.html
- Greene, A. (2017, 6 June). Linking lone wolf killers to Islamic State magnifies the threat - and could inspire future attacks. *The Conversation*. Retrieved from <http://theconversation.com/linking-lone-wolf-killers-to-islamic-state-magnifies-the-threat-and-could-inspire-future-attacks-78878>

- Gunaratna, R. (2017). Global Threat Forecast. *UNISCI*(43). Retrieved from <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-91857/UNISCIDP43-6GUNARATNA.pdf>
- Guo, J. (2015). Hating Muslims plays right into the Islamic State's hands. *Washington Post*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/11/17/isis-wants-you-to-hate-muslims/?noredirect=on&utm_term=.3cddb0d8c155
- Gutiérrez, O. (2017, 13 October). Con el ISIS no salen las cuentas. *El País*. Retrieved from https://elpais.com/internacional/2018/10/10/actualidad/1539166181_705500.html
- Gutiérrez, Ó. (2018, 20 May). No podemos poner un policía detrás de cada radical fichado. *El país*. Retrieved from https://elpais.com/internacional/2018/05/19/actualidad/1526757662_839686.html
- Habeck M. et al. (2015). A Global Strategy for Combating al Qaeda and the Islamic State. *American Enterprise Institute*. Retrieved from <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2015/12/A-Global-Strategy-for-Combating-al-Qaeda-and-the-Islamic-State-online.pdf>
- Heißner S. et al. (2017). Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes. *The International Center for the Study of Radicalization and Political Violence*. Retrieved from <https://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/ICSR-Report-Caliphate-in-Degradation-An-Estimate-of-Islamic-States-Financial-Fortunes.pdf>
- Hoffman, B. (2006). *Inside Terrorism, Revised and Expanded Edition*. New York: Columbia University Press.
- Igualada C. et al. (2018). *Anuario del terrorismo yihadista 2018*. Retrieved from <https://observatoriotorismo.com/wp-content/uploads/2019/03/anuariotorismoyihadista2018.pdf>
- Igualada, C., & Summers, M. (2020, July). Informe Semestral de la actividad Yihadista en 2020. *International Observatory for Terrorism Studies*.
- IHS Markit. (2017, 29 June). *Islamic State Territory Down 60 Percent and Revenue Down 80 Percent on Caliphate's Third Anniversary, IHS Markit Says*. Retrieved from IHS Markit: <https://news.ihsmarkit.com/press-release/aerospace-defense-security/islamic-state-territory-down-60-percent-and-revenue-down-80>
- Ingram, H. (2016). Deciphering the Siren Call of Militant Islamist Propaganda: Meaning, Credibility & Behavioural Change. *International Centre for Counter Terrorism, The Hague*.
- Jawhar, J. (2016). Terrorist's use of the internet: the case of Daesh. The Southeast Asia Regional Centre for Counter-Terrorism (SEARCCT). Retrieved from https://www.searcct.gov.my/images/Articles_2016/Articles_2017/Terrorists_Use_Internet_Mac_17.pdf
- Jiménez M. et al. (2017). *Anuario del Terrorismo Yihadista 2017*. Retrieved from <https://observatoriotorismo.com/wp-content/uploads/2018/02/anuariotorismoyihadista2017.pdf>
- Kalin, S., & Tolba, A. (2016, 31 July). As 'caliphate' shrinks, Islamic State looks to global attacks. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-is-propaganda/as-caliphate-shrinks-islamic-state-looks-to-global-attacks-idUSKCN10B0IP>
- Lesaca, J. (2015). El efecto viral de la propaganda terrorista islámica. *Nuestro tiempo*, 106-11.
- Mackintosh, E., Griffiths, J., & Ruiz, J. (2019, 27 October). Trump: ISIS leader Abu Bakr al-Baghdadi is dead. *CNN*. Retrieved from <https://edition.cnn.com/politics/live-news/abu-bakr-al-baghdadi-isis-intl-hnk/index.html>

- Macklin, G. (2019). The Christchurch Attacks: Livestream Terror in the Viral Video Age. *CTC Sentinel*, 12(6), 18-29. Retrieved from <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2019/07/CTC-SENTINEL-062019.pdf>
- Mahloully, D., & Winter, C. (2018). *A Tale of two Caliphates*. VOX-Pol Network of Excellence.
- Marone, F. (2017, 13 March). The Use of Deportation in Counter-Terrorism: Insights from the Italian Case. *International Centre for Counter-terrorism - The Hague*. Retrieved from <https://icct.nl/publication/the-use-of-deportation-in-counter-terrorism-insights-from-the-italian-case/>
- Matejic, N. (2016). Content Wars: Daesh's sophisticated use of communications. *NATO Review*. Retrieved from <https://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/wars-media-daesh-communications-solis/EN/index.htm>
- McDowell & Maplecroft, D. (2016). Review: EUROJIHAD: Patterns of Islamist Radicalisation & Terrorism in Europe (Book). *International Affairs*, 92(3), 739-740. Retrieved from <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=4&sid=18bdaf3a-c917-4245-8840-b0ec8c692e71%40sessionmgr4006&bdata=Jmxhbm9cHQtYnImc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=115160293&db=a9h>
- McInnis, K. J. (2016). Coalition Contributions to Countering the Islamic State. *Congressional Research Service*. Retrieved from <https://fas.org/srg/crs/natsec/R44135.pdf>
- Milosevich-Juaristi, M. (2017, 5 April). *Reajustando expectativas: Rusia como socio estratégico en la lucha contra el terrorismo islámico*. *Real Instituto El Cano*. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/edeb131a-b57d-4c2e-91ab-f9fb001af17a/ARI30-2017-MilosevichJuaristi-Rusia-socio-estrategico-lucha-terrorismo-islamico.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=edeb131a-b57d-4c2e-91ab-f9fb001af17a>
- Milton, D. (2016). *Communication Breakdown: Unravelling the Islamic*. CTC Sentinel. Combating Terrorism Center at West Point.
- Milton, D. (2018). Down but not out: An Updated Examination of the Islamic State's Visual Propaganda. Combating Terrorism Center at West Point. Retrieved from <https://ctc.usma.edu/down-but-not-out-an-updated-examination-of-the-islamic-states-visual-propaganda/>
- Montgomery, N. (2016, 14 October). Italy deters terrorism with tough citizenship, deportation policies. *Stars and Stripes*. Retrieved from <https://www.stripes.com/news/italy-deters-terrorism-with-tough-citizenship-deportation-policies-1.434055>
- Nail, T. (2016). A tale of two crisis: migration and terrorism after the Paris attacks. *Studies of Ethnicity and Nationalism*, 16(1), 158-167.
- NATO. (2015). *Daesh Information Campaign and its Influence*. Riga: Nato Strategic Communications Centre of Excellence.
- Nesser, P. (2018). Europe hasn't won the war on terror. *Politico*. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/europe-hasnt-won-the-war-on-terror/>
- O'Donnell, S., Klimow, M., & Calvaresi, A. (2020). *Operation Inherent Resolve. Lead Inspector General Report to the United States Congress. 1 July 2020-30 September 2020*.
- Pires, N. (2016a). *Resposta ao Jihadismo Radical: Políticas e estratégias para vencer grupos como a Al-Qaeda ou o Daesh*. Alcochete: Nexo Literário.
- Pires, N. (2016b). A Intervenção do Instrumento Militar. In C. d. Desenvolvimento, *O Daesh. Dimensão, Globalização, Diplomacia e Segurança*. Lisbon: Military University Institute.

- POOLRE. (2017). *Terrorism Threat & Mitigation Report*. Retrieved from https://www.poolre.co.uk/wp-content/uploads/2017/09/TRAC_TMR-2-17-web-3.pdf
- Pratkanis, A., & Aronson, E. (2001). *Age of Propaganda: The Every Day Use and Abuse of Persuasion. Revised Edition*. New York: W. H. Freeman and Company.
- PS (Director). (2017). *Trump and the Liberal World Order, with Joseph Nye* [Film]. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=1UpBIG4rq00>
- RAN. (2016). *The Root Causes of Violent Extremism*. Radicalization Awareness Network. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_root-causes_jan2016_en.pdf
- RAN. (2017). RAN Manual: Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families. *Radicalisation Awareness Network*.
- Santos, L., & Lima, J. (Coords.) (2019). (2nd Ed., revised and updated). IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- Sarcinschi, A. (2016). European refugee Crisis: Beyond Prejudice. *Geopolitics and Geostrategies. Trends and Perspectives. Strategic Impact*(2).
- Seligman, L. (2019, 27 October). Baghdadi Is Dead, but ISIS Remains Emboldened Since Trump's Drawdown. *Foreign Policy*. Retrieved from <https://foreignpolicy.com/2019/10/27/isis-islamic-state-leader-baghdadi-killed/>
- SG. (2014, 2 June). *Foreign Fighters in Syria. The Soufan Group*. Retrieved from <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>
- SG. (2015). *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq. Soufan Group*. Retrieved from http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf
- SG. (2017). *Beyond the Caliphate, Foreign Fighters and the Threats of Returnees*. Soufan Group. Retrieved from <http://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>
- Simcox, R. (2018). The Asylum-Terror Nexus: How Europe Should Respond. *Background* (3314), 1-12.
- Simons, G. (2018). Brand ISIS: Interactions of the Tangible and Intangible Environments. *Journal of Political Marketing*, 1-31.
- Street, J. (2003). *Mass Media, Politics and Democracy*. Zagreb: Faculty of Political Science.
- Styszyński, M. (2016, 7 August). *The Concept of Lone Jihad*. Retrieved from <http://www.rieas.gr/images/islamic/lonejihadi16.pdf>
- TDP. (2018, 16 October). *Foreign fighters continue to join ISIS in Syria, US Joint Chiefs chair says*. The Defense Post. Retrieved from <https://thedefensepost.com/2018/10/16/isis-foreign-fighters-travel-syria-dunford/>
- Thatcher, M. (1985). Speech to the American Bar Association. Albert Hall. South Kensington, London.
- Torres, M. (2016). *Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional. Cuaderno de Estrategia. Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Spanish Institute for Strategic Studies] Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_180.pdf

- UN. (2018). *The challenge of returning and relocating foreign terrorist fighters*. United Nations Organization. Retrieved from <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf>
- UNODC. (2018). *Investigation, Prosecution and Adjudication of Foreign Terrorist Fighter Cases for South and South-East Asia*. United Nations Office on Drugs and Crime Retrieved from https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FTF%20SSEA/Foreign_Terrorist_Fighters_Asia_Ebook.pdf
- UNSC. (2018a, 27 February). *Twenty-first report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*. United Nations Security Council. Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/14/Rev.1&referer=/english/&Lang=E
- UNSC. (2018b, 27 July). *S/2018/705 Twenty-second report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*. United Nations Security Council. Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/705&referer=/english/&Lang=E
- UNSC. (2019, 15 July). *Twenty fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution concerning ISIL (Daesh), Al-Qaida and associated individuals and entities*. United Nations Security Council. Retrieved from <https://undocs.org/S/2019/570>
- USDOS. (2019, 25 June). *Joint Statement by the Political Directors of the Global Coalition to Defeat ISIS*. US Department of State. Retrieved from <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-political-directors-of-the-global-coalition-to-defeat-isis/>
- Vidino, Marone, & Entermann. (2017). *Fear thy neighbour. Radicalization and Jihadist attacks in the west*. Retrieved from <https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/06/FearThyNeighbor-RadicalizationandJihadistAttacksintheWest.pdf>
- VOX. (2015, 6 July). *ISIS videos are sickening. They're also really effective. [Film]*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=18lf1kpBgRk>
- Winston, D. (2018). DIY Terrorism: a look at the paradigm shift in Daesh's recruitment tactics through the lens of Central Asian Foreign Terrorist Fighters. *Terrorism*, 4-16.
- Winter, C. (2015). *Documenting the Virtual Caliphate*. Retrieved from <http://www.quilliaminternational.com/wp-content/uploads/2015/10/FINAL-documenting-the-virtual-caliphate.pdf>
- Winter, C. (2017a). Media Jihad: The Islamic State's Doctrine for Information Warfare. *International Centre for the Study of Radicalisation*. Retrieved from http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/Media-jihad_web.pdf
- Winter, C. (2017b, 20 December). *Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine*. Retrieved from <https://www.wired.co.uk/article/isis-islamic-state-propaganda-content-strategy>
- Winter, C. (2018). Apocalypse, later: a longitudinal study of the Islamic State brand'. *Critical Studies in Media Communication*, 35(1), 103-121.
- Zelin, A. (2015). Picture or it didn't happen: A snapshot of the Islamic State's official media output. *Perspectives on Terrorism*, 85-97. Retrieved from https://www.jstor.org/stable/26297417?seq=1#metadata_info_tab_contents

WORLDWIDE WAREHOUSE REDISTRIBUTION SERVICE E A GESTÃO DE STOCKS EXCEDENTÁRIOS NA FORÇA AÉREA¹

WORLDWIDE WAREHOUSE REDISTRIBUTION SERVICE AND EXCESS STOCK MANAGEMENT IN THE PORTUGUESE AIR FORCE

Elsa de Brito Alves Pereira Evangelista

Capitão Administração Aeronáutica
Mestre em Administração Aeronáutica pela Academia da Força Aérea
Chefe de Repartição de Aquisições e Catalogação da Direção de Abastecimento e Transportes da Força Aérea
2610-078 Amadora
edpereira@emfa.pt

Cristina Paula de Almeida Fachada

Tenente-coronel Psicóloga da Força Aérea Portuguesa
Doutorada em Psicologia pela Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa
Docente do Instituto Universitário Militar (IUM)
Investigadora Colaboradora no Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisboa, Portugal
fachada.cpa@ium.pt

Nuno Alexandre Cruz dos Santos

Coronel Administração Aeronáutica
Licenciado em Administração Aeronáutica pela Academia da Força Aérea
Docente do Instituto Universitário Militar (IUM)
1449-027 Lisboa
Santos.nac@ium.pt

Resumo

Num contexto cada vez mais imprevisível em termos orçamentais e, na sequência das várias reestruturações operacionais, planeadas e presentemente em curso, a Força Aérea (FA) enfrenta um desafio ao nível da gestão de material (*stocks* excedentários), que, embora sem utilidade para a manutenção das suas atuais e renovadas frotas, continua a ocupar espaço de armazenagem, representando apenas um custo. Neste enquadramento, afigurou-se importante analisar formas alternativas de rentabilizar este material, por alienação, através da utilização de um serviço disponibilizado pelo Governo Americano, no âmbito do seu programa de assistência *Foreign Military Sales*, o *Worldwide Warehouse Redistribution Service* (WWRS). O presente estudo assentou num raciocínio indutivo, no estudo de caso como desenho de pesquisa e numa estratégia de investigação qualitativa, de análise de conteúdo das respostas às entrevistas semiestruturadas realizadas a 18 *experts*, nacionais e internacionais, intervenientes em diferentes fases do processo de gestão de *stocks*. Da

Como citar este artigo: Evangelista, E. B. A. P., Fachada, C. P. A., & Santos, N. A. C. (2021). *Worldwide Warehouse Redistribution Service e a Gestão de Stocks Excedentários na Força Aérea*. *Revista de Ciências Militares*, maio, VIII(1), 275-301. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo elaborado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior 2020/2021, cuja defesa ocorreu em fevereiro de 2021, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

análise dos resultados, concluiu-se que é exequível utilizar o WWRS na gestão, rentabilizada, dos *stocks* armazenados pela FA, permitindo, entre outras mais-valias, libertar espaço de armazenagem, rentabilizar artigos já sem utilidade para o Ramo, algum retorno financeiro e consequente financiamento de outras capacidades core da organização/instituição.

Palavras-chave: *Foreign Military Sales, Stocks Excessivos, Worldwide Warehouse Redistribution Service.*

Abstract

Faced with an increasingly unpredictable budget climate, in which several operational restructurings are both planned and underway, the Portuguese Air Force (PoAF) has the difficult task of managing its excess stocks, which are no longer useful to maintain the current and renewed fleets, but that nevertheless continue to take up storage space and are only generating loss of revenue. This study will analyse alternative ways to monetise these stocks by using a service provided by the U.S. Government as part of its Foreign Military Sales assistance programme, the Worldwide Warehouse Redistribution Service (WWRS). The study uses inductive reasoning, a case study research design and a qualitative research strategy based on content analysis of the answers to semi-structured interviews. The interviewee sample consists of 18 national and international experts who intervene at different phases of the stock management process. The findings revealed that it would be feasible to use the WWRS to optimise the management of the PoAF's stored inventory. Among other benefits, it would free up storage space, monetise items that are no longer useful for the Branch, providing a partial return on investment, which the organization / institution can use to finance other core capabilities.

Keywords: *Foreign Military Sales, Excess Stocks, Worldwide Warehouse Redistribution Service.*

1. Introdução

O XXII Programa do Governo 2019-2023 (2019, p. 43) afirma que “às Forças Armadas (FFAA) pede-se, cada vez mais, que respondam a novas e complexas missões, que assumam novas responsabilidades e que façam tudo isso respeitando a exigência de utilização eficiente dos recursos públicos”.

A crise económico-financeira da última década desencadeou, por parte do Executivo Português, um conjunto de esforços no sentido do controle e restrição da despesa pública, aos quais a Defesa Nacional, em geral, e as FFAA, em particular, não ficaram alheios (Caldas, 2018). Dentro de uma visão de sustentação de processos, a reforma “Defesa 2020”, sistematiza um conjunto de medidas que visam esse mesmo propósito, elencando, entre outras, a previsão da alienação de plataformas não essenciais, cuja receita reverteria para a modernização e adequação dos três ramos das FFAA (Caldas, 2018; Ministério da Defesa Nacional, 2015).

Atualmente, de acordo com as metas assumidas perante a Organização do Tratado do

Atlântico Norte (OTAN), e tendo em conta a Lei de Programação Militar (LPM) (Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho) em vigor, o futuro da Defesa em Portugal será definido pela “modernização e reforço das nossas capacidades militares” (Governo Constitucional, 2019). No entanto, resultado do forte constrangimento económico do Estado, o financiamento desses esforços de modernização é limitado (Santo, 2011). Como forma de dinamizar a eficiência das FFAA, já o Programa do XXI Governo Constitucional (2015, p. 53) aspirava a promoção da “gestão dinâmica de capacidades, com a venda de equipamentos prestes a atingirem o ciclo de utilização ou excedentários, com vista a obtenção de recursos a utilizar na LPM e em programas de apoio à indústria de defesa”.

Num contexto cada vez mais imprevisível, e na sequência das várias reestruturações operacionais, planeadas e presentemente em curso, a Força Aérea (FA) enfrenta um desafio cada vez maior ao nível da gestão de material, que, sem utilidade para a manutenção das atuais e renovadas frotas, continua a ocupar espaço de armazenagem e a representar um custo (J.M. Monteiro, entrevista realizada por videoconferência, 18 de dezembro de 2020).

Neste enquadramento, afigura-se importante analisar formas alternativas de rentabilização deste material por alienação, através, por exemplo, da utilização sistemática de um serviço disponibilizado pelo Governo Americano (GA), no âmbito do seu programa de assistência *Foreign Military Sales* (FMS). Em concreto, analisar as eventuais mais-valias da exploração e rentabilização de material excedentário (J.R. Nogueira, entrevista por email, 26 de novembro de 2020) através de um uso mais otimizado do *Worldwide Warehouse Redistribution Service* (WWRS) que permite, aos países aderentes, escoarem material que é para eles obsoleto ou excedente, gerando, simultaneamente, uma considerável fonte de receita que, num contexto de fortes restrições orçamentais, pode ser mais uma forma de angariar verbas, passíveis de serem canalizadas para reais necessidades da instituição (WWRS Program Office, 2019). Uma prática utilizada, ainda que uma única vez, pela FA, no seguimento da venda de plataformas F-16 à Roménia (M.J. Figueiredo, entrevista por email, 24 de novembro de 2020).

Assim sendo, esta investigação tem por objeto a gestão de *stocks* e, de acordo com Santos e Lima (2019), encontra-se delimitada, nos domínios:

- Temporal, à atualidade (2020);
- Espacial, à Força Aérea Portuguesa (FA) e ao estudo de práticas de algumas congéneres, clientes FMS;
- De conteúdo, aos conceitos de WWRS e *stock* excedentário.

Neste enquadramento, o estudo tem como objetivo geral (OG) *Avaliar a exequibilidade de uma utilização sistematizada do programa WWRS na FA, em matéria da sua gestão de stocks excedentários*, consolidado em dois objetivos específicos (OE):

OE1: *Analisar a integração do WWRS na praxis da gestão de stocks excedentários que é realizada por congéneres internacionais;*

OE2: *Analisar o processo de gestão de stocks excedentários que é realizado pela FA.*

Um conjunto de objetivos operacionalizados na questão central (QC): *Será que é exequível uma utilização sistematizada do programa WWRS na FA, em matéria da sua gestão de stocks excedentários?*

2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo caracterizam-se os conceitos base associados à investigação (*stocks* excedentários e WWRS) e o modelo de análise que norteia a investigação.

2.1. Revisão da literatura e conceitos estruturantes

2.1.1. *Stock* excedentário

Stocks excedentários, como o próprio nome sugere, são unidades de *stock* que apresentam um número significativo de disponíveis, quando comparadas com o seu consumo anual efetivo (Nnamdi, 2018). *Stock* ou Inventário Excedentário poderá abarcar também o designado *deadstock* ou inventário obsoleto (Kakarlamudi, 2018), que integra o material que atingiu, ou que está em vias de atingir, o fim do seu ciclo de vida, deixando de ser adequado para utilização (Grondys, 2014).

Tendo como base a frequência de consumo, o inventário poderá ser classificado em três categorias (alta rotação, baixa rotação ou sem-rotação), sendo o “sem-rotação” também designado de *deadstock*, expressão que define o material que se mantém em armazém, sem perspetiva de aplicação futura (Kakarlamudi, 2018). No fundo, “tudo aquilo que está ultrapassado ou fora de uso ou [...] que, em função de uma tecnologia cada vez mais avançada, [é] com o tempo melhorado ou ainda substituído” (Alves, 2017, p. 10).

Tersine e Toelle (1984) apontaram como principais razões para a existência de *stock* excedentário ou obsoleto (*deadstock*): erros de previsão; políticas de aquisição demasiado conservadoras; inovações tecnológicas; e redução na procura de determinado material.

No setor privado, o *stock* excedentário tem um efeito negativo na saúde financeira da empresa, ao absorver recursos de armazenamento, sendo a própria metodologia de gestão de processos de obsolescência poucas vezes sustentada, e os métodos de tomada de decisão a si associados, de tal forma burocráticos e morosos que condenam, muitas vezes, o sucesso das operações (Alves, 2017; Kakarlamudi, 2018).

2.1.2. *Warehouse Redistribution Service*

A montante do estudo do conceito *Warehouse Redistribution Service* (WWRS) surge a análise do programa *Foreign Military Sales* (FMS), ferramenta fundamental da política externa Norte Americana que nasceu na década de 50 do século XX (DSCA, s.d.; Godinho, 2015; Oliveira, 1998; Santos M., 1996; Yoo, Mallicoat, & Simpson, 2009).

Um programa que “[...] existe, não com o propósito de constituir um mercado para a indústria Americana, mas com a intenção de edificar relações fortes com parceiros internacionais” (Gilman, 2014, p. 3). Um princípio igualmente espelhado na legislação que o valida, o *Arms Export Control Act*, onde é determinado que, sob aprovação do *State Department*, “[...] remains the policy of the United States to facilitate the common defense by entering into international arrangements [...] to achieve specific national defense requirements and objectives of mutual concern. To this end, this chapter authorizes sales [...] to friendly countries [...] to maintain and equip their own military forces [...]”. (Gilman, 2014, p. 3).

Enquadrado no conceito de “*Security assistance and cooperation*”, o FMS materializa-se num instrumento de cooperação ou de assistência (DSCA, 2020), norteado, por um lado, em apoiar, no âmbito da Defesa, os interesses estratégicos dos Estados Unidos da América (EUA) – consubstanciado num programa de cooperação – e, por outro, na comercialização de bens e serviços da Defesa a países terceiros, numa perspetiva de programa de assistência (Godinho, 2015; DSCA, 2020).

Os contratos do FMS são corporalizados em documentos designados por *Letter of Offer and Acceptance* (LOA), que espelham as condições acordadas pelas partes naquilo que comumente se denomina o FMS Case² (DISCS, 2019b; DSCA, 2020). A gestão e a consequente execução do Case FMS fica a cargo das diferentes Agências Implementadoras (AI), que agem sob a tutela do GA (DSCA, 2020; Godinho, 2015).

No âmbito da assistência, e numa ótica de *no gain and no loss*, a estrutura do programa FMS é financiada, na sua totalidade, com recurso a montantes definidos para o efeito nos contratos estabelecidos, ou à aplicação de uma taxa administrativa, que é variável de acordo com a realidade do programa e que, no final do ano de 2020, se fixou nos 3,2% sobre o valor da LOA (DSCA, 2020; Godinho, 2015).

Tendo como base uma amostra de clientes, foi aferido um total de \$1.8 bilhões de dólares em material FMS excedentário disponível para revenda (*WWRS Program Office*, 2019). Esta informação veio confirmar a premissa de que os instrumentos à disposição dos clientes, para alienação de material adquirido por FMS, não eram expeditos e eficazes para a venda ou transferência deste material (*WWRS Program Office*, 2019).

Complementarmente, a única forma que, à data, os clientes FMS tinham de alienar mercadoria comprada via FMS, era através da *praxis Third-Party Transfers* (TPT), que implicava, por um lado, a anuência prévia do GA, e, por outro, um acordo preliminar entre compradores e vendedores, onde são acertadas as condições da venda³ (DISCS, 2019b). Uma *praxis* burocrática e morosa, em que muitos dos processos iniciados, acabavam por não ser efetivados (*WWRS Program Office*, 2019).

Centrando, então, no *WWRS* – concebido a partir da análise conduzida pelo *Air Force Security Assistance Center* aos dois programas de alienação (TPT e o *FMS Excess Material Returns*) para identificar falhas e áreas passíveis de melhoramento (*WWRS Program Office*, 2019) – este consiste num programa *tri-service* (Marinha, Exército e FA dos EUA), que visa a redistribuição de sobresselentes ou equipamentos de suporte excedentários adquiridos por clientes FMS (DSCA, 2020), e que procurou responder ao propósito de reduzir tempos de fornecimento, diminuição de custos de aquisição de material e subsequente armazenamento, proporcionando aos parceiros internacionais a obtenção de um retorno considerável com a venda de material (*WWRS Program Office*, 2019).

De acordo com o *Program Manager Office* (PMO), isto é, o gabinete gestor do programa, o preço de venda do material é estabelecido pelo vendedor e o resultado da venda pode ser

² Doravante os contratos estabelecidos no âmbito do FMS serão designados por *Case*.

³ Em conformidade com as regras estabelecidas pelo *Department of State* Norte Americano (DISCS, 2019b) só quem vende é que, não só pede autorização aos EUA para vender, mas é obrigado a informar acerca da entidade do comprador, estando a efetivação da venda dependente do aval americano.

canalizado para financiar outras aquisições (WWRS Program Office, 2019).

Baseado no modelo de negócio do *Ebay*, em que o utilizador pode assumir dois papéis – o de fornecedor e o de cliente –, o WWRS consubstancia-se num armazém virtual de itens destinados a satisfazer requisições FMS (AFSAC, 2018). Os clientes submetem uma lista de inventário excessivo para venda, através do PMO no *Air Force Security Assistance and Cooperation Directorate* (AFSAC), que publica os itens no *website* do WWRS (AFSAC, 2018). De notar que embora a lista possa incluir sobresselentes e equipamento de apoio, ela não pode integrar *Significant Military Equipment* (SME) (AFSAC, 2018; DSCA, 2020). Assim, são apenas elegíveis para serem redistribuídos via WWRS os itens não-SME em condição A, ou seja, *Serviceable*⁴ (WWRS Program Office, 2019). Respeitando sempre o anonimato das partes, a 15 de dezembro de 2020 estavam publicitadas para venda, no *site* do programa, 211.942 entradas relativas a múltiplos sistemas de armas, de diferentes categorias da *Federal Supply Class Codes* (FSC) (AFSAC, s.d.), apresentando-se na Figura 1 uma relação dos dez FSC (todos eles, sobresselentes) com maior frequência de entradas na plataforma.

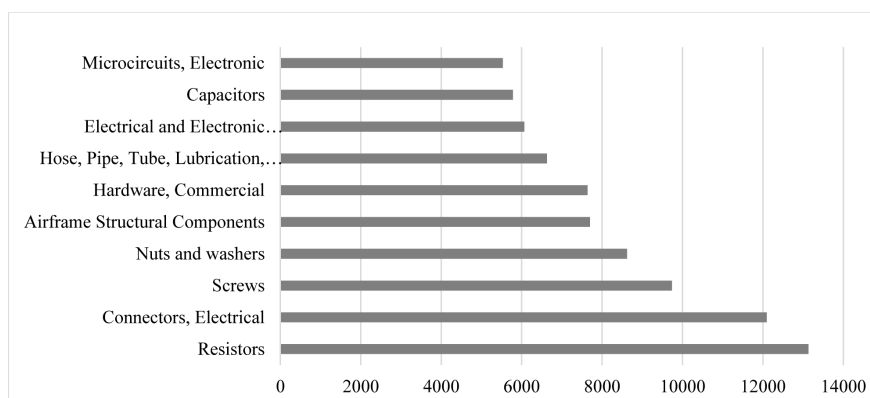


Figura 1 – FSC Codes com maior frequência de entradas no WWRS (em 15 de dezembro de 2020)

Fonte: Adaptado a partir de AFSAC (s.d.).

O processo de venda, tem implícito, por parte do país que pretende alienar, a obrigatoriedade de estabelecer um *Case* de Venda, o denominado *Sellers Case*, que pode ser criado por um novo *Blanket*⁵ *Order Support Case*, ou pela alteração a um contrato já existente (WWRS Program Office, 2019). Este *Case* de Venda pode ser contratado por qualquer importância, ressalvando que a redistribuição do material é somente concretizada se o financiamento a ele associado (*Obligation Authority*) for suficiente para cobrir a taxa do programa (WWRS Program Office, 2019). Para a implementação do *Case* de Venda, ou seja, para que este se torne válido, é devido o pagamento de 6.6%⁶ e o restante valor “*Balance as*

⁴ Itens não-SME em condição A são “Issuable without qualification. New, used, repaired, or reconditioned material which is serviceable and issuable to all customers without limitation or restrictions” (DLA, s.d.).

⁵ “An agreement between a foreign customer and the U.S. government for a specific category of items or services (including training) with no definitive listing of items or quantities. The case specifies a dollar ceiling against which orders may be placed” (DISCS, 2019b, pp. AB-3).

⁶ 5% do valor base do contrato acrescido de metade da taxa administrativa (3.2%) (AFSAC, s.d.).

Billed”, ou seja, faturado com a venda efetiva (WWRS Program Office, 2019).

Assim que é submetida uma requisição por parte do cliente, o vendedor recebe instruções para expedir o material para o *In-transit Inspection Point* (IIP), ou seja, Ponto de Inspeção (AFSAC, 2018; WWRS Program Office, 2019). No momento em que o material passa pelo IIP, para inspeção e sanitização, o título de propriedade do material é transferido para o GA (WWRS Program Office, 2019). Após este processo, o material é enviado para o comprador e a posse transferida para o mesmo, garantindo assim que as regras impostas para uma TPT não são violadas (DISCS, 2019b). A Figura 2 sistematiza o circuito logístico do WWRS.

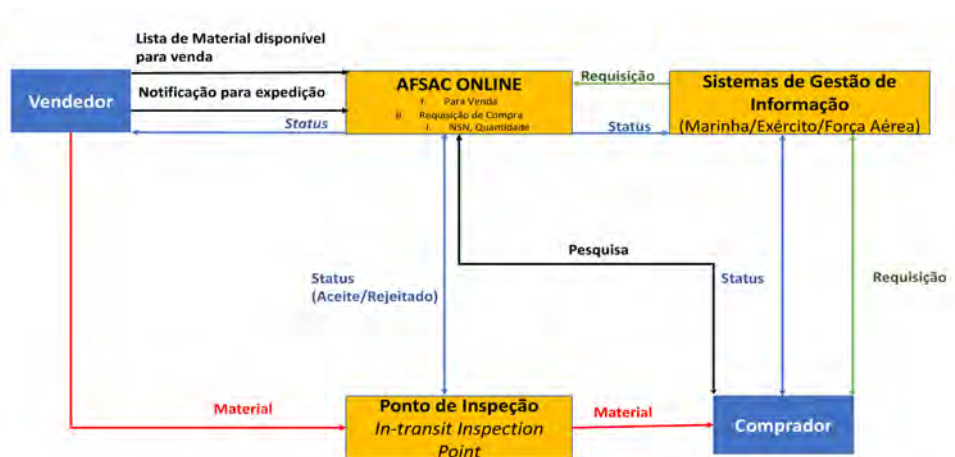


Figura 2 – Circuito Logístico do WWRS

Fonte: Adaptado a partir de AFSAC (2018).

Segundo os gestores do programa, no período compreendido entre 1998 e 2018, o WWRS contou com 37 países vendedores e 64 compradores (incluindo as FFAA Americanas), com transações acima dos \$182MD e foram retornados aos vendedores mais de \$181MD, tendo o inventário disponível aumentado de \$5MD para \$2.7BD (AFSAC, 2018).

Na Figura 3, apresenta-se o “top 10” de vendas por sistema de armas, expresso em milhões de dólares, registado entre junho de 2001 e setembro de 2017 (AFSAC, 2018).

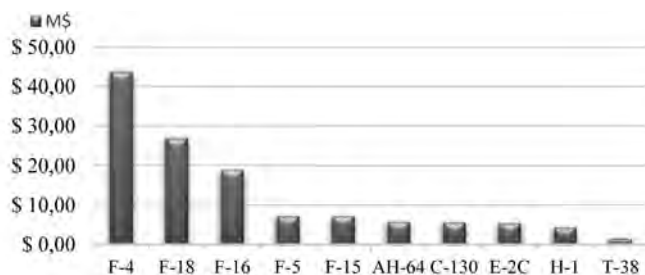


Figura 3 – Top 10 de vendas WWRS por Sistema de Armas entre JUN01 e SET17

Fonte: Adaptado a partir de AFSAC (2018).

2.2. Modelo de análise

A presente investigação orientou-se pelo modelo de análise espelhado no Quadro 1.

Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo geral	Avaliar a exequibilidade de uma utilização sistematizada do programa <i>Worldwide Warehouse Redistribution Service</i> na Força Aérea, em matéria da sua gestão de <i>stocks</i> excedentários.				
Objetivos específicos	Questão Central	Será que é exequível uma utilização sistematizada do programa <i>Worldwide Warehouse Redistribution Service</i> na Força Aérea, em matéria da sua gestão de <i>stocks</i> excedentários?			
	Questões derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
OE1 Analisar a integração do WWRS na <i>praxis</i> da gestão de <i>stocks</i> excedentários que é realizada por congêneres internacionais	QD1 Como é que está integrado o WWRS na <i>praxis</i> da gestão de <i>stocks</i> excedentários que é realizada por congêneres internacionais?	WWRS	Funcional	Utilização	Análise documental e entrevistas semiestruturadas
				Vantagens / desvantagens	
				Utilidade percebida	
				Alternativas	
OE2 Analisar o processo de gestão de <i>stocks</i> excedentários que é realizado pela FA	QD2 Como é que é realizado o processo de gestão de <i>stocks</i> excedentários na FA?	<i>Stocks</i> excedentários	Características	Origem do material	
				Tipo de plataforma	
				Metodologia de identificação de <i>stocks</i> excedentários	
				Procedimento após a identificação dos SE	
				Armazenamento	
				Forma de alienação	

3. Metodologia e método

Este capítulo integra a metodologia e o método que orientaram a presente investigação.

3.1. Metodologia

Em termos metodológicos, este estudo seguiu um raciocínio indutivo, associado a uma estratégia de investigação qualitativa, com recurso a análise documental e de conteúdo das respostas dos entrevistados às entrevistas semiestruturadas, e a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Integraram este estudo sete especialistas na área logística e de sustentação dos sistemas de armas na Direção de Manutenção dos Sistemas de Armas (DMSA) da FA, ligados à gestão das frotas das plataformas que recorrem maioritariamente a aquisições via FMS/DCS (como o F-16, C-130 e P-3) e ao processo de alienação deste tipo de material (como sejam o Estado-Maior da FA [EMFA], em concreto a sua Divisão de Recursos [DIVREC] e a

Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional [DGRDN] do Ministério da Defesa Nacional) (Quadro 2). Integraram, ainda, em contexto internacional, 11 *Foreign Liaison Officers* (FLO) de oito países representados no *Air Force Security Assistance and Cooperation Directorate* (AFSAC), em *Wright-Patterson Air Force Base, Dayton, Ohio*, EUA, designadamente, Argentina, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Grécia, Israel e Turquia (Quadro 2).

Quadro 2 – Entrevistados que integraram a investigação

Cargo	Titular	País	Área de expertise			
			AFSAC	MDN / DGRDN	Gestão de Topo (FA)	Gestão de Frota (FA)
Diretor da DMSA (e Diretor do Programa do Grupo de Trabalho para o Programa F-16)	Major-general Salvada	Portugal			✓	
Ex-subdiretor da DMSA	Coronel Nogueira	Portugal			✓	
Subdiretora da DMSA e Ex <i>Senior Foreign Liaison Officer</i> para Portugal no AFSAC	Coronel Mafruga Matos	Portugal			✓	
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Brasil	Coronel Marcelo Rodrigues	Brasil	✓			
Alienação de Desmilitarização DGRDN	Tenente-coronel Figueiredo	Portugal		✓		
Chefe da Repartição de Logística da Divisão de Recursos do EMFA	Tenente-coronel Milharadas	Portugal			✓	
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Argentina	Tenente-coronel Adolfo Mengual	Argentina	✓			
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Brasil	Tenente-coronel Delamônica	Brasil	✓			
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Canadá	Tenente-coronel JF Harvey	Canadá	✓			
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Força Aérea Grega	Tenente-coronel Kostas Stampoulakis	Grécia	✓			
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Força Aérea Sul Coreana	Tenente-coronel George Georgaras	Grécia	✓			
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Força Aérea Israelita	Tenente-coronel Yossi Naor	Israel	✓			
Gestão de Frota do C-130 - DMSA	Major Monteiro	Portugal				✓
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Força Aérea Sul Coreana	Major Sangwon Jeon	Coreia do Sul	✓			
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Força Aérea Turquia	Major Onur Can	Turquia	✓			
Gestão de Frota do P3 - DMSA	Capitão Viana	Portugal				✓
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Ejército del Aire	Capitão Victor Sanchez	Espanha	✓			
<i>Foreign Liaison Officer</i> - Força Aérea Turquia	Capitão Ihsan Topaloglu	Turquia	✓			

Procedimento. Foi efetuado um primeiro contacto por *email*, com o envio antecipado do guião da entrevista semiestruturada, aos participantes nacionais. As entrevistas foram realizadas por *email* ou por videoconferência. Aos participantes internacionais, foi enviado o guião da entrevista semiestruturada por *email* e a resposta chegou pela mesma via. Foram salvaguardadas garantias de anonimato e confidencialidade das respostas, de que todos os entrevistados abdicaram.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Foram construídos quatro guiões de entrevista semiestruturados, adaptados aos diferentes participantes no estudo.

3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

Aplicou-se a técnica de análise documental e de análise de conteúdo (categorias *a priori*, conforme Fachada, 2019) aos dados obtidos das entrevistas efetuadas.

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo são estudadas e respondidas as questões de investigação.

4.1. Integração do WWRS na *praxis* da gestão de *stocks* excedentários que é realizada por congéneres internacionais

A gestão de *stocks* excedentários é feita de forma distinta nos oito países analisados, fruto, essencialmente, de formas de organização e de condicionalismos de cada país.

Nas FFAA Canadianas, existe uma direção, sob a alçada do *Assistant Deputy Minister*, que lida diretamente com a temática dos itens obsoletos ou excessivos (J.F. Harvey, entrevista por *email*, 22 de outubro 2020).

No caso da Força Aérea Turca, esta

[...] uses quarterly material requirement calculations to review their last three years of material consumption and determine the material needs for the next ten years. During this process, some assets are deemed as excess inventory. This is either the main weapon system is no longer in use or the stock levels are more than enough to cover the next ten years of consumption. This list is reviewed by material managers [...]. The [...] excess inventory is passed to a special office to sell, recycle or get rid of these assets. (I. Topaloglu, entrevista por *email*, 02 de novembro 2020)

Por seu lado, a Força Aérea Helénica, apesar de possuir quantidades elevadas de material referente a sistemas obsoletos, e de ter estabelecido um *Case* de venda para o WWRS, tem recorrido mais frequentemente, por questões de política interna, ao armazenamento, sem qualquer perspetiva de utilização ou alienação (G. Georgaras, entrevista por *email*, 5 de novembro 2020).

Relativamente à Força Aérea Brasileira, “o item é vendido ou doado a instituições Brasileiras [...] ou países vizinhos da América do Sul, [revelando-se] um processo moroso, que envolve também a aprovação americana [...]” (M. Rodrigues, entrevista por *email*, 21 de outubro de 2020), sendo imperativo obter autorização para a TPT, no caso dos

produtos adquiridos via FMS.

No caso da Coreia do Sul, Turquia e Israel – países que têm optado pela alienação do material (e do Brasil, quando tal se verifica) –, duas situações distintas têm ocorrido, em conformidade com os ditames acima descritos deste procedimento. Assim (A. Mengual, entrevista por *email*, 03 de novembro de 2020; I. Topaloglu, *op. cit.*; J.F. Harvey, *op. cit.*; M. Rodrigues, *op. cit.*; N.F. Delamônica, entrevista por *email*, 21 de outubro de 2020; O. Can, entrevista por *email*, 06 de novembro de 2020; Y. Naor, entrevista por *email*, 06 de novembro de 2020), se o material foi adquirido via FMS e classificado como: SME, o país vendedor, após ter encontrado uma contraparte interessada, tem de pedir autorização aos EUA para a concretização da transação; não-SME em condição de uso, por forma a potenciar o sucesso da redistribuição e tendo o país um *Case* de Venda no WWRS, o mesmo é publicitado no *site* do programa.

No tocante ao *Ejército del Air Espanhol*, o programa nunca foi utilizado porque os *stocks* excedentários, sendo raros, não justificam uma *fee*, e a opção utilizada tem sido a sua oferta a outros países (V. Sanchez, entrevista por *email*, 25 de outubro de 2020).

4.1.1. Conhecimento, utilização e utilidade percebida do WWRS por congêneres

Dos oito países estudados, todos conhecedores do programa WWRS, apenas um, o Canadá, referiu nunca o ter utilizado na qualidade de comprador por não lhe perceber utilidade, considerando que “[...] the fees are too high”, mas, ainda assim, não o classificando, no seu todo, como um programa “desvantajoso” (J.F. Harvey, *op. cit.*). Espanha, que também não o usa, como vendedor, nada referindo relativamente à utilidade percebida do programa.

Neste seguimento, e da análise do Quadro 3, verifica-se que cinco dos oito países estudados, têm estabelecido um *Case* de Venda (*Sellers case*), e preocupam-se em atualizar o seu portfólio periodicamente.

Quadro 3 – Países com Case de Venda

País	Sim	Não	Observações
Argentina		✓	“It was considered but benefits against cost analysis was found negative.”
Brasil	✓		
Canadá		✓	
Coreia do Sul	✓		
Espanha		✓	“[...] having to have an open case with funds just for selling few stocks is the main drawback for not having a seller case.”
Grécia	✓		“Although we are officially sellers, there is no possibility of the Law of my country to sell [...] via WWRS. (just an issue in the procedure)”
Israel	✓		
Turquia	✓		“The procedures and processes are similar to having another supply case. Limited items are eligible, and limitations are making it easy to control. Turkish Air Force is also a predominant seller of WWRS.”

4.1.2. Vantagens e desvantagens percebidas por congêneres na utilização do WWRS

Em termos de vantagens, para quem compra, é identificado o facto de ser uma plataforma de simples utilização, que possibilita pesquisar material disponível para redistribuição, e uma fonte alternativa de abastecimento para artigos difíceis de encontrar, com um tempo de entrega (*lead time*) mais reduzido (S. Jeon, *op. cit.*; M. Rodrigues, *op. cit.*) e a um preço mais competitivo (K. Stampoulakis, *op. cit.*), comparativamente com o recurso direto ao mercado ou ao programa PROS⁷ (A. Mengual, *op. cit.*). Para este efeito, pode ser utilizado, como fonte de financiamento um qualquer *Blanket Case* (de sobresselentes ou equipamento) já implementado pelos parceiros internacionais, clientes FMS (*WWRS Program Office*, 2019).

Foram também identificadas como vantagens, para quem vende, a possibilidade de libertar espaço de armazenagem em depósitos lotados, e a poupança associada aos custos dessa mesma armazenagem, representando um retorno financeiro aplicável a novas compras no FMS, a par de uma recuperação segura de parte do investimento feito pelas várias FFAA (I. Topagluglo, *op. cit.*; M. Rodrigues, *op. cit.*; K. Stampoulakis, *op. cit.*; O. Can, *op. cit.*; S. Jeon, *op. cit.*), acrescido pela mais-valia “you don’t need to go through selling approval process [and] you don’t have to put effort into promotion” (Y. Naor, *op. cit.*).

Em matéria de desvantagens, para quem vende, estas não se relacionaram tanto com a orgânica do programa, mas, mais, com processos internos inerentes a idiosincrasias “funcionais” de cada um dos países, tal como sucede na Força Aérea Turca

Excess inventory resale is not a mission critical operation and therefore does not get enough attention and/or personnel. This leads to delays in material shipment times and worsens the reputation of WWRS as a source of supply for all countries [...].
(I. Topaloglu, *op. cit.*)

Ainda no âmbito das desvantagens, mas desta vez para quem compra, foram elencadas (Quadro 4): a morosidade relativa associada ao processo; a necessidade de ter de se confirmar a atualidade da informação publicitada no sistema, por força da mesma não estar atualizada; e, fruto do anonimato inerente a todo este processo, eventuais dificuldades em identificar a origem dos problemas, quando estes ocorrem.

⁷ “Parts and Repair Ordering System procurement system is managed by AFSAC to support FMS customers’ logistics requirements. [...] procurement and maintenance support for [...] nonstandard and hard to support standard items as well as providing a contracting vehicle for specialized engineering and technical services through task orders” (Parts and Repair Ordering System, s.d.).

Quadro 4 – Desvantagens percebidas pelas congêneres, na qualidade de compradores, no recurso ao programa WWRS

País	Desvantagens
Argentina	"Regularly, acquisition is easy. The only exception is when the original requisitions is against a CLSSA case."
Brasil	"O prazo para recebimento por vezes é um complicador, pois o país vendedor tem até 60 dias para enviar o material ao IIP. [...] itens [...] essenciais não são adquiridos via WWRS [...]. O preço quem coloca é o vendedor e por vezes a venda é feita por lote mínimo, [...] o que pode tornar a compra não econômica."
Canadá	"No."
Coreia do Sul	"No."
Espanha	"[...] process is so blind for the buyer and one doesn't know what is going on when something goes wrong."
Grécia	"The only difficulty [...] is that you must first ask if the material is still available [...] and [in what condition and price] [...]. [...] [Many] sellers do not update their listings [...] and [...] [sometimes] the item is not available any more or the price is way higher [...]. Additionally, some sellers are too slow when it comes to confirm/reply/ship the item to the US distribution point."
Israel	"[...] it is a bit harder than the standard procurement process when you try to find unlisted items, but not dramatically."
Turquia	"Due to its distributed and reverse supply chain, WWRS has a reputation for shipping late, being unresponsive (seller related issues), and being an unreliable source in general."

4.1.3. Mecanismos alternativos ao WWRS para a alienação de material adquirido via FMS/DC, utilizados por congêneres

Da análise do Quadro 5, foram identificados como principais mecanismos alternativos ao WWRS para a alienação de material adquirido via FMS/DCS: a alienação via TPT; no caso dos países da OTAN, a utilização dos programas associados à NSPA; a doação e/ou a venda para sucata para material que não está em estado de uso/reparável.

Quadro 5 – Mecanismos alternativos ao WWRS para a alienação de material adquirido via FMS/DC, utilizados por congêneres

País	Mecanismos
Argentina	-
Brasil	"[...] alienação em praça local do material inservível para ser vendido como sucata. Na maioria [...] vendidos no Brasil para empresas, e nesse caso fazemos o TPT [...]. E já tivemos casos de doação para outro país da América do Sul (política)."
Canadá	"Our own Disposal Directorate [...] is doing the disposal/sale. As a note, we bought from Australia, used F-18's to gap our capabilities until we get a 5th generation fighter. The purchase was done via our normal procurement channels with the TPT process executed in coordination with Australia, Canada and the US [...]"
Coreia do Sul	"No, it is very limited because of the characteristics of items through FMS/DCS. These items require approval from USG to sell other countries, which make it impossible to devise our own system."
Espanha	"[...] usually, we offer surplus directly to other users of same material (TPT)."
Grécia	"No, for materials purchased through FMS. For the disposal as row material/sale as scrap mainly, when applicable."
Israel	"Yes, we are selling our excess inventory (mostly SME) through direct sells (under USG approval)."
Turquia	"NATO logistics stock exchange (NLSE). FMS/DCS regulations mandates the use of either WWRS or country-to-country agreements for the disposal/sale of materials purchased from US manufacturers. If an asset cannot be sold via these solutions, Turkish Air Force mainly uses internal recycling and disposal capabilities."

Complementarmente, os países integrantes da OTAN, no âmbito da Aliança, têm a possibilidade de recorrer a alternativas ao programa WWRS, sobre o chapéu na *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA), como sejam o programa COMMIT (*Common Item Management*), do qual Portugal faz parte e a NLSE que se apresentam como formas opcionais de redistribuição entre os parceiros aderentes (J.F. Harvey, *op. cit.*; M.J. Figueiredo, *op. cit.*; O. Can, *op. cit.*).

4.1.4. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Do acima exposto, e em resposta à QD1: *Como é que está integrado o WWRS na praxis da gestão de stocks excedentários que é realizada por congéneres internacionais?*, conclui-se que o programa está, efetivamente, bem integrado na realidade de sete dos oito países estudados (especificamente Argentina, Brasil, Coreia do Sul, Espanha, Grécia, Israel e Turquia), cinco dos quais, inclusive (i.e., com exclusão da Argentina e de Espanha), com Case de Venda estabelecidos.

Neste âmbito, foram elencadas como principais vantagens, por um lado, para quem compra, o facto de possibilitar, através de uma plataforma de uso fácil, a aquisição de material, que já não é ativamente procurado pelo GA e é, por vezes, difícil de encontrar, a preços competitivos e com tempos de entrega mais eficientes. Ainda do lado das vantagens, mas agora para quem vende, o facto de libertar espaço de armazenagem em depósitos lotados, permitindo poupar os custos decorrentes dessa mesma armazenagem, e, também, uma segura recuperação financeira de parte de investimentos anteriormente realizados (aquando da aquisição), e a sua subsequente aplicação em novas compras.

Ao nível das desvantagens – compreendidas como aspetos menos positivos, que, contudo, não retiram as mais-valias percebidas pelos entrevistados relativamente ao programa no seu todo –, foram apontadas, para quem vende, a grandeza das taxas de utilização do serviço (*fees*), e, para quem compra a(s): ainda assim, alguma morosidade associada ao processo; necessidade de, periodicamente, ter que confirmar a atualidade da informação publicitada no sistema; e eventuais dificuldades em reconhecer a origem de problemas que possam vir a ocorrer, face ao anonimato das partes envolvidas no processo. A estas, acrescem as relacionadas com restrições processuais, particulares a cada país, que propendem a condicionar ou a atrasar o processo de identificação, publicitação e venda.

Por último, conclui-se ainda que os países analisados tendem a adotar procedimentos distintos para a gestão de material excedentário, de entre os quatro a seguir identificados: armazenamento; doação; venda para sucata, quando o material já não se encontra em condições de utilização ou reparação; e/ou venda do material em estado de uso, ou seja, alienação. Alienação esta que, no caso de material não-SME adquirido via FMS/DCS, é realizada com recurso ou à sua publicitação no *site* do programa WWRS, quando o país possui um Case de venda (por forma a potenciar o sucesso da redistribuição), ou, a outros mecanismos alternativos ao WWRS, como sejam via TPT ou, no caso dos países da OTAN, a programas associados à NSPA.

4.2. Processo de gestão de *stocks* excedentários realizado pela Força Aérea

No presente subcapítulo analisa-se o processo de gestão de *stocks* excedentários e, em particular, de alienação, e responde-se à QD2.

4.2.1. Origem do material e metodologia de identificação de *stocks* excedentários

Origem do material. Na FA, os *stocks* excedentários; têm, por um lado, “origem em sistemas de armas que deixaram o serviço, ou sistemas que foram substituídos num dado sistema de armas” (M.M. Matos, entrevista por *email*, 01 de dezembro de 2020) e, por outro lado, numa “gestão baseada ainda nos critérios da guerra do Ultramar, em que era necessário ter *stock* para três anos, o que levou à aquisição de material nunca usado” (P.A. Salvada, entrevista por *email*, 26 de novembro de 2020).

Neste seguimento,

os excessivos *stocks* resultam, na sua grande maioria, de processos passados e não de atuais, [que] dizem respeito aos momentos de aquisição dos sistemas de armas, em que grandes quantidades de material [foram] fornecidas com as aeronaves, as designadas *Initial Provisioning Lists*⁸, e com outros processos de aquisição [...] que, em resultado do desconhecimento e experiência relacionados com as taxas de consumo e índices de avarias, implicavam a aquisição adicional de material que em inúmeras situações se revelava excedentário. (P.A. Salvada, *op. cit.*)

Metodologia de identificação de *stocks* excedentários. A não-realização de uma forma sistemática de inventariação e de análise do material em armazém, representa uma dificuldade acrescida ao processo, como sucede, por exemplo, com o C-130, cuja análise é efetuada uma vez por ano, mediante um procedimento não-documentado, ancorado numa

análise do histórico de consumos dos últimos anos, tipicamente cinco [...] comparamos com o que temos em armazém (abastecimento e bancada) e fazemos o delta, [...] análise [esta que, contudo] não é feita de forma sistemática. [Assim] urge haver um procedimento [periodicamente efetuado], que identifique os critérios para análise e avaliação do que temos, ou não, como excedente. (J.M. Monteiro, *op. cit.*)

Face às prioridades estabelecidas para a operação da FA, a identificação de material excedentário “não é uma preocupação”, ocorrendo, na maioria das vezes, de forma “[...] *ad hoc*, quando alguém se lembra que existe material esquecido e faz alguma pressão para [que sejam empreendidos] os processos de alienação ou um pedido de decisão para o gestor” (J.T. Viana, *op. cit.*).

Pelo referido, “existem muitas oportunidades para melhorar a gestão de material” (P.A. Salvada, *op. cit.*), e os “grandes impulsos surgem no momento em que os próprios Sistemas de Armas são abatidos e posteriormente alienados” (J.R. Nogueira, *op. cit.*), sendo, geralmente, só no “pós *phase out* de frotas, ou após grandes modificações, [...] lançado o alerta de que existe material não necessário” (P.A. Salvada, *op. cit.*). Como exemplos concretos de

⁸ “Quantity of items (i.e., spares and repair parts, special tools, test equipment, and support equipment) required to support and maintain an item for an initial period of service” (Military Factory, s.d.).

[...] iniciativas *ad hoc* que visam atingir determinados objetivos específicos, [têm-se os] anos de 2014 a 2016, [resultantes] da reestruturação da Cadeia de Abastecimento de Material Aeronáutico, [que visaram] retirar o Depósito Geral de Material da Força Aérea do circuito, e [...] libertar armazéns desta Unidade e das Unidades Bases. (J.R. Nogueira, *op. cit.*)

Pelo descrito, o atual processo é percebido como irregular (J.M. Monteiro, *op. cit.*) e com baixa eficiência (P.A. Salvada, *op. cit.*), só

[...] raramente culminando em sucesso. As razões para esse insucesso são múltiplas, mas resultam no essencial na incapacidade, por falta de recursos humanos ou automatismos, em elaborar listas de material credíveis para alienação. O foco permanente está na satisfação da necessidade de aquisição/reparação e não no abate e alienação. (J.R. Nogueira, *op. cit.*)

4.2.2. Processo e tipologias de alienação

Processo. Em Portugal, a alienação de material de guerra e demais equipamentos desnecessários às FFAA, em geral, e à FA, em particular, é regulada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 48/89, de 22 de fevereiro – variando, na execução, conforme se trate da alienação de um Produto Relacionado com a Defesa (PRD) (Decreto-Lei n.º 98/2019, de 30 de julho) ou de artigos de duplo uso (Regulamento CE n.º 428/2009, de 05 de maio) –, que determina [...] por forma a obter uma exploração mais económica e consentânea com as necessidades atuais, torna-se premente proceder à alienação de certo material. [Uma alienação que tem como] objetivo recuperar para os cofres do Estado receita passível de aplicação na substituição do material alienado por outro tecnicamente mais atualizado e operacionalmente necessário, [libertando] as FFAA de encargos de armazenagem e manutenção de artigos obsoletos e inúteis. (p. 741)

Ainda conforme com o DL n.º 48/89, de 22 de fevereiro, “[...] a alienação de material de guerra processa-se por intermédio da Direção-Geral de Armamento, [atualmente corporizada na] DGRDN”, e a competência para determinar a disponibilidade desse material a alienar é dos Chefes dos Estados-Maiores da Armada, do Exército e da FA, após parecer do Conselho de Chefes de Estado-Maior [...] (M.J. Figueiredo, *op. cit.*).

No caso concreto da FA, o processo de abate e alienação de bens militares está definido na Diretiva n.º 18/2017, de 16 de agosto, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA). Assim, a

debilidade do processo reside a montante da Diretiva, [resultado] da inexistência de rotinas/critérios que permitam a cada momento identificar os níveis de *stock* e, em função desse valor, propor para abate e posterior alienação aqueles cujas unidades disponíveis são superiores às necessárias. Naturalmente estas rotinas não são fáceis de instituir, uma vez que dependem muito: das horas que cada meio aéreo executa; da fiabilidade dos componentes; da facilidade/dificuldade em reaprovisionar o artigo em caso de necessidade; do preço; e do tipo de artigo (consumível ou reparável). (J.R. Nogueira, *op. cit.*)

Em termos operacionais, “é a DIVREC que desenvolve a coordenação necessária entre a FA e [a DGRDN]” (M.A. Milharadas, entrevista por *email*, a 16 de dezembro de 2020), iniciando-se o processo de alienação de material excedentário por um dos três órgãos identificados na Tabela 1.

Tabela 1 – Órgãos promotores do Processo de Alienação na FA

Órgão promotor	Motivação
O próprio Estado-Maior, que propõe ao CEMFA a desativação (ou a redução do número de aeronaves) de um Sistema de Armas	Substituição programada, por obsolescência, considerando que a continuação da operação representar custos demasiado elevados, etc.
O Comando da Logística da Força Aérea (CLAFA)	Razões logísticas e a desativação ou redução do número de aeronaves de um sistema de armas (sob proposta avaliada pelo Estado-Maior e levada ao CEMFA para despacho).
As Direções Técnicas	Identificação de determinados componentes, equipamentos ou aeronaves que, por diversas razões logísticas (inviabilidade técnica/económica da reparação, stock desnecessário, entre outros) são propostos para alienação. É preparada uma informação pela Direção Técnica (pode ser coordenada com o EMFA) que tem o parecer do CLAFA e merece despacho do CEMFA quanto ao seu abate e alienação.

Fonte: Construído a partir de M.A. Milharadas (*op. cit.*).

Uma vez identificado o material a alienar, a seleção da forma de alienação “[...] cabe à DGRDN. Porém, a FA tem um papel ativo e essa decisão é debatida e coordenada [com o Ramo]. Se identificarmos formas de alienação que julguemos ser mais favoráveis, pode chegar-se a um entendimento com a DGRDN” (M.A. Milharadas, *op. cit.*).

Na circunstância de itens adquiridos via FMS, a especificidade assenta em que “[...] as grandes premissas iniciais para a venda [...] residem na existência, ou não, de autorização do GA para proceder a essa alienação e da natureza do material a alienar. [Um] processo [que] é, em regra geral, moroso e complexo” (J.R. Nogueira, *op. cit.*).

Complementarmente, “no caso de ser considerado material de guerra, de acordo com a Lista Militar Comum da União Europeia⁹, o procedimento adquire complexidade adicional. Na condição de ser material de duplo-uso o processo pode ser bem mais expedito” (J.R. Nogueira, *op. cit.*). Uma ressalva, no entanto, impõe-se fazer, face ao facto do

[...] DL n.º 48/89 não [utilizar] a nomenclatura “Produtos relacionados com a defesa” nem “duplo uso”. [Assim, e não sendo] a classificação por vezes [...] clara, [tal] deverá ser objeto de harmonização entre os ramos e a DGRDN, [e] o que for classificado como material de guerra é tratado pela DGRDN e o resto pelos ramos. (M.J. Figueiredo, *op. cit.*)

Tipologias. Em termos de mecanismos de venda, no âmbito da Defesa Nacional e do Código de Contratação Pública (CCP), são apontadas como tipologias de alienação mais comuns -

os concursos públicos internacionais de alienação, os ajustes diretos (quando os concursos ficam desertos) e a consulta prévia (a pelo menos três empresas listadas na base de dados da DGRDN, normalmente nas alienações para sucata). [Não tão usual, mas possível, é a opção pela] venda direta (sem concurso) a outra nação/governo, que tem a vantagem de normalmente dispensar a desmilitarização, caso exista autorização do país de origem do material [...] ou a cedência ou o depósito a entidades externas à FA, que obviamente não têm retorno financeiro, e por vezes implicam encargos com a preparação ou transporte do material. (M.A. Milharadas, *op. cit.*)

⁹ Lista o equipamento abrangido pela Posição Comum 2008/944/PESC do Conselho que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares.

De uma forma geral, a opção, de entre as acima elencadas, para alienação de material “[...] depende, em grande medida, do montante global apurado de venda do material a alienar” (J.R. Nogueira, *op. cit.*).

A DGRDN tem optado, até à data (finais de 2020) por soluções de alienação que não passaram pelo WWRS (Tabela 2), “com exceção das DTC [*Data Transfer Cartridges*] que beneficiou da alienação das 12 aeronaves F-16/MLU contratualizada com a Roménia, sem a qual provavelmente nem se realizaria” (M.J. Figueiredo, *op. cit.*).

Tabela 2 – Formas mais frequentes de alienação utilizadas pela DGRDN

Tipo de alienação	Exemplos
Governo-a-Governo	Aviocar (Uruguai), F-16 (Roménia), etc.
Concurso Público Internacional	3 de 18 lotes F-16/OCU à empresa Americana DTE
Consulta prévia às entidades nacionais registadas na Base de Dados da DGRDN e qualificadas para reciclagem	T-33 e FTB para desmantelamento material C-130 e P-3 para reciclagem
Doação para Entidades Públicas	-
Afundamento para criação de recifes naturais	Navios

Fonte: Construído a partir de M.J. Figueiredo (*op. cit.*).

Da análise do Quadro 6, observa-se que formas como a FA tem alienado material adquirido via FMS têm, geralmente, passado pela mera armazenagem do material até ao ponto em que a venda para sucata se constitui como a única alternativa. Uma realidade percebida como muito onerosa e sem vantagem económica (para o Ramo e, naturalmente, para o Estado), refletindo-se na perceção de uma baixa, ou mesmo nula, eficácia e rentabilidade (Quadro 6).

Quadro 6 – Eficácia e rentabilidade percebidas nas formas como a FA tem alienado material adquirido via FMS

Área funcional	Cargo	Eficácia e rentabilidade percebidas
Gestão de topo da FA	Diretor DMSA do C-130	“[...] A única que conheço teve grande sucesso e eficácia foi a alienação de F-16 à Roménia (dois contratos, 181M€, e 130M€ respetivamente).”
	Ex-subdiretor da DMS	“As grandes premissas iniciais para a venda de material [...] FMS reside na [...] autorização do Governo americano para [...] alienação e da natureza do material [...]. [Esse] processo é em regra geral moroso e complexo. [...] [Um] sistema para venda, [...] estabelecido entre Governos, adquire uma simplicidade adicional que valerá explorar.”
	Subdiretora da DMSA	“Pelo que sei algumas vezes o material é alienado quando já só serve para sucata, o que é oneroso para o estado. Se [...] for mais célere, poderá ser possível alienar o material quando ainda for utilizável para outros operadores, com vantagem económica para o estado.”
	Chefe da Repartição de Logística da DIVREC	-
Gestão de frota	Gestor de frota do C-130	“[...] Naturalmente que não [são rentáveis] [...]. Se é, material [...], de valor pecuniário considerável - em armazém garantidamente não está a rentabilizar. Só vejo custos e não vantagens, quando sabemos de antemão que não lhe vamos dar qualquer uso [...]. [não] temos um procedimento que nos permita, de forma mais expedita, a alienação desse material.”
	Gestor de frota do P3	-

4.2.3. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Da análise realizada, e em resposta à QD2: *Como é que é realizado o processo de gestão de stocks excedentários na FA?*, conclui-se que, a montante da tomada decisão de alienação material, é percebida como insatisfatória a sistematização do processo utilizado na gestão de *stocks* excedentários na FA, originários, por um lado, em sistemas de armas abatidos ou modernizados, e, por outro, em processos passados decorrentes da aquisição, propriamente dita, dos sistemas de armas, em que grandes quantidades de material eram fornecidas juntamente com as aeronaves.

Não obstante, a moldura legal respeitante a alienação de material de guerra definir claramente as entidades primariamente responsáveis (processamento por intermédio da DGRDN, e DIVREC da FA, esta última como a entidade primariamente responsável pela coordenação processual FA-DGRDN), a necessidade de autorização prévia do GA, para alienação de material adquirido via FMS é, regra geral, um processo moroso e complexo, que, da experiência da maioria dos entrevistados, ficaria grandemente beneficiado com um recurso mais sistematizado ao WWRS.

Na atual gestão de *stocks* excedentários que é efetuada pela FA, foram ainda identificadas, como dificuldades acrescidas – pese embora estar superior e claramente definido o processo de abate e de alienação de material, a falta, a montante, por um lado, de aprofundar e oficializar procedimentos que permitam identificar níveis ótimos de *stock* e consequentes excedentes passíveis de redistribuição, e, por outro, de um suficiente número dos recursos humanos ou automatismos, a fim de ser mais expedita a supradita identificação e consequente produção de listas de itens a alienar. Ou seja, a urgência em “corrigir” (intervir e inverter), numa fase de *ab initio*, o processo atualmente percebido como: não-sistemático, pouco eficiente, só muito raramente frutuoso e não-prioritário face às demais atividades e missões da FA.

4.3. Exequibilidade de uma utilização sistematizada do programa WWRS e na Força Aérea, em matéria da sua gestão de *stocks* excedentários, e resposta à QC

Para melhor responder à QC, analisam-se, abaixo, as principais vantagens/desvantagens, a par de ameaças/oportunidades percebidas de uma utilização mais estruturada do programa WWRS no processo de gestão de *stocks* excedentários que é realizado pela FA, mais concretamente na fase de alienação.

4.3.1. Conhecimento, utilização e utilidade percebida do WWRS por gestores (de topo e de frota) da Força Aérea

Dos seis gestores entrevistados, três deles (incluído os dois de frota), só tomaram conhecimento do programa WWRS através da presente investigação, percebendo-o, contudo – de forma unânime e pese embora algumas dificuldades inerentes à sua utilização –, como útil. Em termos concretos, estas supraditas dificuldades associaram-se a alguma, por um lado, morosidade na tramitação do programa (M.M. Matos, *op. cit.*) e no estabelecimento da LOA necessária (P.A. Salvada, *op. cit.*), e, por outro, desconfiança no seio da FA resultante da reduzida divulgação e consequente desconhecimento do programa (J.R. Nogueira, *op. cit.*), a par de

custos. Custos, todavia, percebidos, como uma questão “[...] muito à flor da pele, [porque] amplamente ultrapassada pela vantagem associada ao aumento do leque de conhecedores e de possíveis interessados no material que temos para alienar” (J.M. Monteiro, *op. cit.*).

Útil, mesmo apesar de apenas se destinar a “[...] algum tipo de material (P.A. Salvada, *op. cit.*), porque, ainda assim na FA, existe muito material de origem americana para alienação (M.A. Milharadas, *op. cit.*), e porque “[...] permite encontrar operadores interessados no material ainda em estado utilizável ou reparável; [tratar] de todas as licenças e demais documentação de transferência de propriedade; [e] estabelecer um preço mínimo de venda, venda por lotes, etc.” (M.M. Matos, *op. cit.*).

Ao referido, acrescem as vantagens percebidas, para o vendedor, do programa permitir aceder “[...] a um leque variado de operadores que são potenciais clientes” (M.M. Matos, *op. cit.*), “[...] criar rotinas de uso bem mais constantes do que as esporádicas que a FA desenvolve, por ser um programa instituído” (J.R. Nogueira, *op. cit.*), e “facilidade administrativa para o país terceiro, [a par de] clareza e transparência” (P.A. Salvada, *op. cit.*).

4.3.2. Vantagens e desvantagens percebidas na utilização do programa FMS/WWRS pela gestão de topo

Da análise do Quadro 7, observam-se como principais:

- Vantagens, a obtenção de economias de escala na aquisição/reparação de material fundamental à sustentação das nossas frotas, conseguindo desta forma preços mais competitivos e acesso a material inacessível por outra via;
- Desvantagens, os *timings* e prazos para oferta e implementação dos casos, os prazos alargados no fornecimento de algum material, e a impossibilidade de contacto direto com os fornecedores, já que o processo é sempre intermediado pelo GA.

Quadro 7 – Vantagens/desvantagens da utilização do programa FMS no contexto da sustentação das frotas da FA

Cargo	Vantagens	Desvantagens
Diretor DMSA	“[...] obtenção de material a preços semelhantes aos dos praticados para a Força Aérea Americana, e o acesso a material que por outras vias seria impossível de obter, nomeadamente material classificado.”	“[...] o prazo de entrega para alguns itens com pouco uso nos EUA.”
Ex Subdiretor da DMSA	“[...] permitem agilizar o processo de obtenção dos bens que nenhum outro mecanismo de contratação permite assegurar. Adicionalmente [...] os preços regra geral obtidos são extremamente vantajosos face a outra qualquer solução de contratação.”	“[...] reduzida versatilidade em encontrar os momentos adequados para formalizar os respetivos Cases FMS uma vez que a disponibilidade financeira para os suportar, na generalidade dos momentos, está desalinhada com a data da necessidade.” “[...] ser uma solução vocacionada apenas para aeronaves de fabrico americano [...].”
Subdiretora da DMSA	“[...] procurement dos artigos em lotes maiores, [a] preços mais competitivos. [Permite] também obter artigos em pequenas quantidades para fornecedores que só fornecem acima de determinada quantidade mínima, [...] aceder aos artigos que existem em stock para os serviços dos EUA [e] estabelecer casos para material de bancada [...].”	“Dificuldade ou impossibilidade de contacto direto com o fabricante, devendo todas as questões logísticas e/ou técnicas ser colocadas à Implementing Agency do caso FMS”.

Relativamente à utilização do WWRS para alienação de material adquirido via FMS/DCS (Quadro 8), a gestão de topo elenca como principais:

- Vantagens, a transparência e facilidade administrativa, a par do alargar da visibilidade do material a alienar e da potencial obtenção de receita para a instituição;
- Desvantagens, a obrigatoriedade de pagar uma taxa administrativa de sustentação do serviço, a potencial falta de interesse dos parceiros no material que a FA tem para redistribuir, e o facto de inicialmente o resultado da venda ficar na *holding account*, sendo por isso mais facilmente canalizada para um outro FMS case do que para outra necessidade.

Quadro 8 – Vantagens/desvantagens da utilização do WWRS para alienação de material adquirido via FMS/DCS

Área funcional	Cargo	Vantagens	Desvantagens
Gestão de topo da FA	Diretor DMSA	“Facilidade administrativa na transação para o país terceiro, clareza e transparência.”	“A principal [...] está a associada ao fee a pagar para [...], o que obriga a que [...] exista uma boa probabilidade de que irão ser vendidos.”
	Ex Subdiretor da DMSA	As mesmas do Quadro anterior.	“[...] o facto de o material que possuímos em excesso, [...] pela sua natureza, idade ou aplicação, poder ser pouco interessante para os utilizadores da plataforma [...]”
	Subdiretora da DMSA	“[...] obtenção de receita proveniente de artigos já sem utilidade para a FA.”	“[...] a receita fica na Holding Account da FA, pelo que será muito mais facilmente utilizável noutros casos FMS do que devolvida para utilização própria, por exemplo para aquisições comerciais.”
	Chefe da Repartição de Logística da DIVREC	“[...] a venda através deste sistema pode facilitar [autorização para venda]. [...] Alargar a visibilidade do material e [...] probabilidades de concretizar a sua venda [...] [dispensando] o recurso a concursos públicos de alienação, que exigem bastante acompanhamento, [libertando] recursos humanos [...] para outras tarefas com maior valor acrescentado.”	“Muitos dos sistemas [...] para alienar estão obsoletos ou muito desatualizados, pelo que a procura pode ser escassa [...]. Implica pagamento, mesmo que não se concretize a venda.”

Tal, contudo, não impede que “the remaining funds may be transferred to an alternate FMS case, withdrawn to the seller’s national treasury, or left in the WWRS cash holding account¹⁰ at DFAS-Indianapolis” (AFSAC, s.d.).

Para além disso, a ideia de que

[...] a receita só [pode] ser utilizada no universo dos [Cases] FMS via *holding account*, [...] do ponto de vista da DGRDN não é um problema, uma vez que todas as alienações são tratadas no sentido de assegurar que os fundos obtidos são diretamente alocados ao reforço dos fundos do ramo de origem do material (base legal ou entendimento da Direção Geral). (M.J. Figueiredo, *op. cit.*)

¹⁰ Conta estabelecida para cada País/organização cliente FMS com o propósito de registo e depósito de fundos para uso futuro (DISCS, 2019a).

4.3.3. Ameaças e oportunidades percebidas na utilização do programa FMS/WWRS

Ameaças. A falta de procura em relação ao material disponibilizado (J.R. Nogueira, *op. cit.*; M.J. Figueiredo, *op. cit.*), considerando que

o mercado comprador não é assim tão grande como se possa pensar precisamente devido ao obsolescência dos bens em alienação. [...] Com efeito, a maioria das FFAA desenvolvidas e modernas que são clientes FMS tem os sistemas de armas tão atualizados ou mais atualizados do que Portugal. Assim, se colocarmos um lote de alguns milhares de linhas de artigo no WWRS possivelmente [apenas] venderemos alguns. (M.J. Figueiredo, *op. cit.*)

Oportunidades. Promover o material por esta via alarga a sua “[...] visibilidade [...] para alienação e consequentemente as probabilidades de concretizar a sua venda” (M.A. Milharadas, *op. cit.*). Logo, “mesmo havendo um custo [...] esse custo seria amplamente ultrapassado pela vantagem associada ao aumento do leque de conhecedores e possíveis interessados no material que temos para alienar” (J.M. Monteiro, *op. cit.*).

Adicionalmente, parecem existir várias janelas de oportunidade para a rentabilização do programa por parte da FA, como é o caso da modernização do C-130, em que

[...] grande parte dos equipamentos que temos a bordo do avião está a ser substituída, [e não existe] vantagem nenhuma em mantermos material que tem custo de armazenagem (mesmo que possa parecer insignificante para a FA). [Daí o interesse em instituir] um procedimento que nos permita, de forma mais expedita, a alienação desse material, [que] pode ainda servir a um conjunto largo de operadores de C-130 a nível mundial [...] que podiam ter interesse em comprar esse material, mas se não têm conhecimento [do nosso intento de venda] com certeza não vão demonstrar essa intenção. (J.M. Monteiro, *op. cit.*)

Uma realidade também verificada no caso da Frota P-3C, onde existe material (sobresselentes e equipamento) de configurações anteriores, sem utilidade para a atual configuração da aeronave, mas que poderá ter para países/parceiros internacionais que continuam a operar a configuração anterior interessados (J.T. Viana, *op. cit.*).

Adicionalmente

[...] componentes com *shelf life* [validade em prateleira], [que é] um trabalho que as nossas Bases não costumam avaliar [mas que se fosse realizado de forma] integrada [permitiria] antecipar o aproximar do final do prazo de validade e [...] introduzi-lo neste tipo de plataforma. (J.T. Viana, *op. cit.*)

Neste enquadramento, e fazendo uma espécie de balanço entre ameaças e oportunidades, o recurso ao WWRS é percebido como uma opção excelente na gestão de *stocks* excedentários na FA (M.M. Matos, *op. cit.*), que é exequível na atual conjuntura do Ramo, “[...] desde que [empregue] de forma controlada e para os itens com maior probabilidade de sucesso nessa alienação” (P.A. Salvada, *op. cit.*) e se “[...] os *stocks* a alienar forem imediatamente transmitidos à chefia, para que se faça com celeridade o processo interno até ao estabelecimento do caso FMS, e [a sua] utilização por outros operadores seja conhecida [...]” (J.R. Nogueira, *op. cit.*).

4.3.4. Síntese conclusiva e resposta à QC

Do até aqui analisado, e em resposta à QC, *Será que é exequível uma utilização sistematizada do programa WWRS na Força Aérea, em matéria da sua gestão de stocks excedentários?*,

conclui-se que sim, considerando as mais-valias do programa e desde que cumpridas as condições abaixo elencadas.

Em concreto, as mais-valias associadas: à possibilidade de divulgar o material a alienar junto de potenciais clientes; a facilidades administrativas na transação para o país terceiro, clareza e transparência do processo; ao facto de permitir uma rentabilização, e retorno financeiro, de artigos já sem utilidade para a FA; a facilidades administrativas na transação para o país terceiro e de tramitação burocrática inerente aos tradicionais processos de venda (i.e., dificuldades e morosidade relacionadas com a obtenção de autorizações, licenças e documentação acessória), ser, aqui um pouco mais mitigada, porque da responsabilidade do programa.

A estas acrescem outras mais-valias associadas a janelas de oportunidade, não obstante a possível ameaça referente à utilização sistematizada do WWRS e ao seu sucesso poder ser condicionado por uma eventual falta de procura referente ao material disponibilizado, por ser considerado obsoleto e sem utilidade para os potenciais compradores do programa. Em concreto, as janelas de oportunidade alicerçadas no processo de modernização do: P-3P para a configuração atual, que resulta na existência de material com validade de prateleira (*shelf life*), sem perspectiva de utilização, mas ainda dentro do prazo de validade; C-130H, que tem libertado muito material sobresselente e equipamento rotável, ainda em estado de uso e com probabilidade alienação a parceiros internacionais.

Por último, e na fronteira entre “mais-valia e menor-valia”, encontra-se o custo associado à implementação do contrato (pagamento de uma taxa administrativa de uso do serviço, *fee*), percebido como muito desvantajoso, se a venda não se concretizar, mas também muito vantajoso ao potenciar o alargamento do leque de potenciais interessados no material a alienar.

Pelo referido, as condições promotoras da exequibilidade de uma utilização sistemática do programa pela FA passam pelo desenvolvimento, a montante da implementação do programa, de:

Procedimentos, formais, rotineiros e automatizados de identificação de níveis ótimos de *stocks* e consequentes excedentes, passíveis de alienar antes do ponto de apenas servirem para sucata;

Uma listagem/inventário, de um lado, do material disponível para alienação FMS e, de outro, dos potenciais clientes, e da consequente previsão do possível retorno (já depois de deduzida a *fee*);

Uma comunicação interna que divulgue a existência do programa e as suas vantagens (uma vez que o facto do mesmo não ser considerado como tal está muito associado à sua fraca divulgação, e conhecimento, no seio da FA).

5. Conclusões

De acordo com o XXII Programa do Governo 2019-2023 é exigido às FFAA que assumam novas missões, e consequentes responsabilidades, respeitando sempre a máxima da eficiência na utilização dos recursos públicos.

Face à crise económico-financeira vivida na última década, foram empreendidos esforços,

por parte do Executivo, no sentido de uma maior restrição da despesa pública, aos quais as FFAA não ficaram naturalmente alheias. Dentro de uma visão de sustentação de processos, a reforma “Defesa 2020” sistematiza um conjunto de medidas que visam esse mesmo propósito e onde está elencada, entre outras, a previsão da alienação de plataformas não-essenciais cuja receita reverteria para a modernização e adequação dos três ramos das FFAA.

Neste contexto cada vez mais imprevisível, e na sequência das várias reestruturações operacionais, planeadas e presentemente em curso, a FA enfrenta um desafio cada vez maior ao nível da gestão de material que, sem utilidade para a manutenção das atuais e renovadas frotas, continua a ocupar espaço de armazenagem nos depósitos e a representar apenas um custo. Daí a importância de serem consideradas formas alternativas de rentabilização deste material, das quais se destacam a possibilidade de utilização sistemática de um serviço disponibilizado pelo GA, no âmbito do seu programa de assistência FMS, o WWRS.

Este estudo teve assim como objeto a gestão de *stocks*, delimitando-se, nos domínios: temporal, à atualidade (2020); espacial, à FA, reforçado com o estudo de práticas em algumas congéneres clientes FMS; de conteúdo, aos conceitos de WWRS e de *stock* excedentário.

Assim, relativamente ao OE1, *Analisar a integração do WWRS na praxis da gestão de stocks excedentários que é realizada por congéneres internacionais* e à decorrente QD1, operacionalizada pela análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas a 11 *experts* de nove congéneres com representação no AFSAC, concluiu-se que o programa, apesar de comportar algumas desvantagens (grandeza das taxas de utilização do serviço, necessidade de verificação periódica da lista de material à venda na plataforma e dificuldade em identificar possíveis anomalias face ao anonimato do país vendedor), é visto como uma vantajosa ferramenta de alienação, ao dispor dos parceiros FMS. Para quem recorre ao programa na condição de comprador, foram identificadas como vantagens o facto desde possibilitar a aquisição de material não-*standard* a preços vantajosos, e apresentar-se como uma fonte alternativa de abastecimento para artigos difíceis de encontrar, a preços competitivos e associada a um tempo de entrega mais eficiente. Para os países vendedores, e apesar de alguns entrevistados salientarem algumas limitações relacionadas com processos internos do seu País, as principais vantagens identificadas foram: libertar espaço de armazenagem e permitir poupar custos dessa mesma armazenagem; e possibilitar um considerável retorno financeiro (e recuperação de parte do investimento feito), passível de ser aplicado em novas aquisições.

Respeitante ao OE2, *Analisar o processo de gestão de stocks excedentários que é realizado pela FA*, e respetiva QD2, grandemente alicerçada na análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas conduzidas junto de sete oficiais (gestores de topo e de frota) da FA, concluiu-se como significativa limitação a inexistência de um processo sistematizado para a gestão de *stocks* excedentários na FA, a montante da tomada de decisão de alienação do material. *Stocks* excedentários estes que advêm ou de sistemas de armas abatidos ou modernizados, ou de sistemas de armas, propriamente ditos, adquiridos no passado, a par de grandes quantidades de material. Na FA o dilema reside, não no processo de abate e de alienação de material (Diretiva n.º 18/2017, de 16 de agosto, 2017), mas, mais uma vez, na fase que lhe é anterior. Fruto da pouca utilização de procedimentos automatizados e rotineiros que permitam o reconhecimento de níveis ótimos de *stock* e consequentes excedentes passíveis de redistribuição, este processo materializa-se de

uma forma aleatória e pouco eficiente. A agravar esta inexistência, foi também verificada a falta de recursos humanos que permitam a identificação de material a alienar, atividade ainda mais dificultada por ser percebida como não-prioritária no interior da FA.

Face ao exposto e em resposta ao OG, *Avaliar a exequibilidade na utilização sistematizada do programa WWRS na FA, em matéria da sua gestão de stocks excedentários*, e à correspondente QC, concluiu-se que é efetivamente exequível, congregando em si várias mais-valias, designadamente a: divulgação do material a alienar na FA junto de grupo alargado de potenciais clientes, consubstanciado no universo de todos os clientes FMS; potencialização do uso de apenas uma plataforma para alienação de material sobresselente e equipamento de suporte adquirido via FMS/DCS; simplificação administrativa na transação para o país terceiro, associada à clareza e transparência do processo, e mitigação do tempo de tramitação burocrática, que habitualmente caracteriza os tradicionais processos de venda, uma vez que, os esforços relacionados com a obtenção de autorizações, licenças e documentação acessória passariam para o GA; rentabilização de artigos já sem utilidade para a FA, permitindo algum retorno financeiro e o consequente financiamento de outras capacidades. Uma exequibilidade que pressupõe a observância de algumas condições de (re)funcionamento interno na FA, traduzidas, em concreto, na edificação *ab initio*: de procedimentos formais, rotineiros e automatizados de identificação de stocks excedentários; de uma listagem cruzada de material disponível para alienação FMS e dos eventuais clientes; de uma previsão financeira do possível retorno; e de uma comunicação interna que dê a conhecer a existência e vantagens de um bom uso do programa.

Neste seguimento, têm-se como principal **contributo para o conhecimento** o facto da FA ser agora conhecedora das mais-valias desta ferramenta para a sua gestão de stocks, assim como das potencialidades que dela poderão advir para otimizar e rentabilizar material sem utilidade para as frotas em atividade.

A principal **limitação** residiu no facto da atual situação pandémica ter limitado a realização de entrevistas presenciais, que, contudo, não se afigurou como significativamente condicionante das mais-valias desta investigação.

Relativamente a **estudos futuros** propõe-se a operacionalização da identificação de um processo uniforme e transversal de gestão de stocks excedentários aos diferentes Ramos das FFAA. Sugere-se, ainda, um outro estudo concernente à exequibilidade da criação de um gabinete, ao nível ministerial (p.ex., DGRDN), responsável pela gestão do material a redistribuir por parte dos Ramos e, em coordenação com estes, pelo acompanhamento/atualização do *portfolio* disponibilizado.

Quanto a **recomendações de ordem prática**, propõe-se:

- Ao EMFA (DIVREC e em coordenação com a Direção de Finanças), o estudo do valor acrescentado (taxas de utilização do programa face ao retorno financeiro) associado ao processo de alienação por esta via;
- Ao EMFA (DIVREC), o aproveitamento do Case de Venda já implementado para, através de um lote específico, testar as potencialidades do programa em coordenação com a DGRDN;
- À DMSA, a operacionalização de um processo sistemático de levantamento/identificação de stocks excedentários.

Referências bibliográficas

- AFSAC. (2018, março). Worldwide Warehouse Redistribution Services. Briefing apresentado durante ação de formação no AFSAC. WPAFB: Air Force Security Assistance and Cooperation Directorate.
- AFSAC. (s.d.). *Worldwide Warehouse Redistribution Services* [Página online]. Retirado de <https://afsac4.wpafb.af.mil/WWRS/>
- Alves, P. C. (2017). *Desenvolvimento de uma metodologia para redução do volume de obsoletos numa empresa do sector automóvel*. Projeto Aplicado para obtenção do Grau de Mestre em Logística, Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Valença.
- Caldas, J. M. (2018). *Programas de Alienação de Capacidades Militares: Oportunidades e Desafios* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General). Pedrouços: IUM.
- Decreto-Lei n.º 48/1989, de 22 de fevereiro (1989). *Disciplina a alienação de material de guerra pelas Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 740-741. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 98/2019, de 30 de julho (2019). *Altera os procedimentos aplicáveis à transmissão e à circulação de produtos relacionados com a defesa, transpondo a Diretiva (UE) 2019/514*. Diário da República, 1.ª Série, 3 - 32. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Diretiva n.º 18/2017, de 16 de agosto (2017). *Abate de Aeronaves, Equipamentos, Materiais e Artigos, à Corrente Geral de Abastecimento da Força Aérea, e seu Reaproveitamento, Depósito, Cedência ou Alienação*. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, Alfragide: Força Aérea
- DISCS. (2019a). *Security Cooperation Billing Handbook*. WPAFB, Ohio, USA: Defense Institute of Security Cooperation Studies.
- DISCS. (2019b). *The Management of Security Cooperation Ed.39*. WPAFB, Ohio, USA: Defense Institute of Security Cooperation Studies.
- DLA. (s.d.). *Condition Codes* [Página online]. Retirado de <https://www.dla.mil/DispositionServices/DDSR/quicklinks/ConditionCodes/>
- DSCA. (2020). *Security Assistance Management Manual*. Estados Unidos da América: Defense Security Cooperation Agency.
- DSCA. (s.d.). *Foreign Military Sales* [Página online]. Retirado de <https://www.dsca.mil/programs/foreign-military-sales-fms>
- Fachada, C. P. A. (2019). *O piloto aviador militar: traços disposicionais, características adaptativas e história da vida*. Sesimbra, Portugal: Sumário Colorido.
- Gilman, D. (2014). *Foreign Military Sales*. Estados Unidos da América: General Counsel DSCA.
- Godinho, L. M. (2015). *As Forças Armadas portuguesas e o programa Foreign Military Sales do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América – uma perspetiva financeira* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior). Pedrouços: IUM.
- Governo Constitucional. (2015). *XXI Programa do Governo Constitucional 2015-2019*. Lisboa: Governo de Portugal.
- Governo Constitucional. (2019). *XXII Programa do Governo Constitucional 2019-2023*. Lisboa: Governo de Portugal.

- Grondys, K. (2014). The Problem of Excess and Obsolete Inventory Management on the Example of Spare Parts. Em: O. University (Ed.), *FIKUSZ '14 Symposium for Young Researchers*, 89-96.
- Kakarlamudi, S. P. (2018). *Deadstock Inventory Classification and Disposal*. The Graduate School College of Engineering. Pennsylvania: Pennsylvania State University.
- Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho. (2019). *Aprova a Lei de Programação Militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio*. Diário da República, 1.ª Série, 2982-2985. Lisboa: Assembleia da República.
- Military Factory. (s.d.). *Definition of the term 'initial provisioning' per official documentation of the United States Department of Defense* [Página online]. Retirado de https://www.militaryfactory.com/dictionary/military-terms-defined.asp?term_id=2665
- Ministério da Defesa Nacional. (2015). *A Defesa de Portugal*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- NATO. (s.d.). *NATO Support and Procurement Agency* [Página online]. Retirado de <https://www.nspa.nato.int/about/nspa>
- Nnamdi, O. (2018). Strategies for Managing Excess and Dead Inventories: A Case Study of Spare Parts Inventories in the Elevator Equipment Industry. *Operation and Supply Chain Management*, 128-139.
- Oliveira, A. (1998). *Aquisições via Foreign Military Sales (FMS)* (Trabalho do Curso Geral de Guerra Aérea). Sintra: Instituto de Altos Estudos da Força Aérea.
- Parts and Repair Ordering System. (s.d.). *PROS IV* [Página online]. Retirado de <https://www.prosiv.com>
- Regulamento (CE) n.º 428/2009, de 05 de maio. (2009). Cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização. *Jornal Oficial da União Europeia, Série L*, 134, 1-269. Bruxelas: Conselho.
- Santo, G. A. (2011). Restrições Orçamentais, Forças Armadas e Prioridades. *Revista Militar*, 2517, 1169 - 1171.
- Santos, L., & Lima, J. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Santos, M. (1996). *Aquisição de Material nos EUA, Novos Conceitos e Perspectivas Futura*. (Trabalho do Curso Geral de Guerra Aérea). Sintra: Instituto de Altos Estudos da Força Aérea.
- Toelle, R., & Tersine, R. (1984). Optimum Stock Levels for Excess inventory items. *Journal of Operations Management*, 245-258.
- WWRS Program Office. (2019). *Worldwide Warehouse Redistribution Services User Guide*. AFLCMC/WFALC.
- Yoo, B., Mallicoat, D., & Simpson, T. (2009). Can Applying Organic and Industry Best Practices Improve Foreign Military Sales Supportability? *Defense Acquisition University*, 16, 304-319.

WORLDWIDE WAREHOUSE REDISTRIBUTION SERVICE AND EXCESS STOCK MANAGEMENT IN THE PORTUGUESE AIR FORCE¹

WORLDWIDE WAREHOUSE REDISTRIBUTION SERVICE E A GESTÃO DE STOCKS EXCEDENTÁRIOS NA FORÇA AÉREA

Elsa de Brito Alves Pereira Evangelista

Captain (Aeronautics Administration)
Masters' Degree in Aeronautical Administration from the Air Force Academy
Head of the Procurement and Cataloguing Department of the Supply and Transport Directorate of the Portuguese Air Force
2610-078 Amadora
edpereira@emfa.pt

Cristina Paula de Almeida Fachada

Lieutenant Colonel (Psychology) in the Portuguese Air Force
PhD in Psychology from the Faculty of Psychology, University of Lisbon
Professor at the Military University Institute (IUM)
Collaborating Researcher at the IUM Research and Development Centre
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisbon, Portugal
fachada.cpa@ium.pt

Nuno Alexandre Cruz dos Santos

Colonel (Aeronautics Administration)
Degree in Aeronautical Administration from the Air Force Academy
Lecturer at the Military University Institute (IUM)
1449-027 Lisbon
Santos.nac@ium.pt

Abstract

Faced with an increasingly unpredictable budget climate, in which several operational restructurings are both planned and underway, the Portuguese Air Force (PoAF) has the difficult task of managing its excess stocks, which are no longer useful to maintain the current and renewed fleets, but that nevertheless continue to take up storage space and are only generating loss of revenue. This study will analyse alternative ways to monetise these stocks by using a service provided by the U.S. Government as part of its Foreign Military Sales assistance programme, the Worldwide Warehouse Redistribution Service (WWRS). The study uses inductive reasoning, a case study research design and a qualitative research strategy based on content analysis of the answers to semi-structured interviews. The interviewee sample consists of 18 national and international experts who intervene at different phases of the stock management process. The findings revealed that it would

How to cite this article: Evangelista, E. B. A. P., Fachada, C. P. A., & Santos, N. A. C. (2021). Worldwide Warehouse Redistribution Service and Excess Stock Management in the Portuguese Air Force. *Portuguese Journal of Military Sciences [Revista de Ciências Militares]*, May, IX (1), 303-328. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=6461

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2020/2021 Field Grade Officers Course. The defence took place in February 2021 at the Military University Institute. The full version of the paper is available from Portugal's Open Access Scientific Repositories (RCAAP).

be feasible to use the WWRS to optimise the management of the PoAF's stored inventory. Among other benefits, it would free up storage space, monetise items that are no longer useful for the Branch, providing a partial return on investment, which the organization / institution can use to finance other core capabilities.

Keywords: Foreign Military Sales, Excess Stocks, Worldwide Warehouse Redistribution Service.

Resumo

Num contexto cada vez mais imprevisível em termos orçamentais e, na sequência das várias reestruturações operacionais, planeadas e presentemente em curso, a Força Aérea (FA) enfrenta um desafio ao nível da gestão de material (stocks excedentários), que, embora sem utilidade para a manutenção das suas atuais e renovadas frotas, continua a ocupar espaço de armazenagem, representando apenas um custo. Neste enquadramento, afigurou-se importante analisar formas alternativas de rentabilizar este material, por alienação, através, da utilização de um serviço disponibilizado pelo Governo Americano, no âmbito do seu programa de assistência Foreign Military Sales, o Worldwide Warehouse Redistribution Service (WWRS). O presente estudo assentou num raciocínio indutivo, no estudo de caso como desenho de pesquisa e numa estratégia de investigação qualitativa, de análise de conteúdo das respostas às entrevistas semiestruturadas realizadas a 18 experts, nacionais e internacionais, intervenientes em diferentes fases do processo de gestão de stocks. Da análise dos resultados, concluiu-se que é exequível utilizar o WWRS na gestão, rentabilizada, dos stocks armazenados pela FA, permitindo, entre outra mais-valias, libertar espaço de armazenagem, rentabilizar artigos já sem utilidade para o Ramo, algum retorno financeiro e conseqüente financiamento de outras capacidades core da organização/instituição.

Palavras-chave: Foreign Military Sales, Stocks Excessivos, Worldwide Warehouse Redistribution Service.

1. Introduction

The 22nd Government Programme 2019-2023 (2019, p. 43) states that “the Armed Forces (AAFF) are increasingly being called upon to carry out new and complex missions, to take on new responsibilities, always respecting the principle of efficient use of public resources.”

The economic and financial crisis of the last decade led the Portuguese Government to take a series of measures to control and curb public spending, which affected the National Defence sector in general, and the Armed Forces in particular (Caldas, 2018). The “Defence 2020” reform systematises a set of measures that aim to achieve process sustainability, including selling non-essential platforms and using the revenue to modernise the capabilities of the three AAFF branches (Caldas, 2018; Ministry of National Defence, 2015).

To meet the commitments it has made to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and pursuant to the provisions of the Law on Military Programming (LPM) (Organic Law No. 2/2019 of 17 June) currently in force, the future of Portugal's defence sector in will be

defined by the efforts to “modernise and enhance our military capabilities” (Constitutional Government, 2019). However, the State faces strong economic constraints and its ability to finance these modernisation efforts is limited (Santo, 2011). As stated in the 21st Constitutional Government Programme (2015, p. 53), increasing the efficiency of the AAFF would require “streamlining the way capabilities are managed by selling equipment near the end of its life cycle or available in surplus to obtain resources that can be channelled through the LPM and in support programmes for the defence industry”.

In an increasingly unpredictable climate in which operational reforms are both planned and underway, the Portuguese Air Force (PoAF) has the increasingly difficult task of managing the materiel that is no longer useful to maintain the current and renewed fleets, but that nevertheless takes up storage space, which carries a cost (J.M. Monteiro, video conference interview, 18 December 2020).

Thus, alternative ways to monetise this materiel must be analysed, such as reselling it using a service provided by the US Government (USG) through its Foreign Military Sales (FMS) assistance programme. This analysis should focus on the benefits of exploiting and monetising excess stocks (J.R. Nogueira, email interview, 26 November 2020) by optimising the use of the Worldwide Warehouse Redistribution Service (WWRS), through which member countries are able to sell materiel that they no longer use or have in surplus, while generating a considerable source of revenue. In the current climate of severe budget constraints, this programme could provide a way to generate funds that can be used to meet the institution’s actual needs (WWRS Program Office, 2019). This procedure was only used once by the PoAF, after the sale of F-16 platforms to Romania (M.J. Figueiredo, email interview, 24 November 2020).

Therefore, this study will address stock management practices, and is delimited as advised by Santos and Lima (2019):

Temporally, to the present day (2020);

Spatially, to the Portuguese Air Force (PoAF) and to the practices of other countries that are also FMS customers;

In terms of content, to the concepts of WWRS and excess stocks.

Therefore, the study’s general objective (GO) is *To assess the feasibility of using the WWRS programme on a regular basis to manage the PoAF’s excess stocks*. The GO will be achieved by accomplishing two specific objectives (SO):

SO1: *To analyse how the AAFF of other countries use the WWRS to manage their excess stocks;*

SO2: *To analyse how the PoAF manages its excess stocks.*

These objectives are operationalised by answering the research question (**RQ**): *Is it feasible to use the WWRS programme on a regular basis to manage the PoAF’s excess stocks?*

2. Theoretical and conceptual framework

This chapter describes the key concepts addressed in the study (excess stocks and WWRS) and presents the analysis model used in the investigation.

2.1. Literature review and key concepts

2.1.1. Excess stocks

Excess stocks, as the name suggests, are stock-keeping units that are available in excessive numbers when compared to their actual annual consumption (Nnamdi, 2018). Excess Stocks or Excess Inventories include deadstock or obsolete inventory (Kakarlamudi, 2018), including materials that have reached, or are about to reach, the end of their life cycle and are no longer suitable for use (Grondys, 2014).

Based on frequency of consumption, inventory can be divided into three categories (fast moving, slow moving and non-moving). “Non-moving” inventory is also called dead stock, that is, materials that remain in storage with no prospects of ever being used (Kakarlamudi, 2018). Essentially, “anything that is outdated or out of use or [...] that, due to advances in technology, [is] improved or even replaced over time” (Alves, 2017, p. 10).

Tersine and Toelle (1984) state that the main reasons for excess or obsolete stock (deadstock) are: forecasting errors; overly conservative procurement policies; technological innovation; and decreased demand for a given material.

In the private sector, excess stock has a negative impact on the financial health of a company because it uses up storage space. In fact, the methodology used to manage obsolescence processes is rarely sustained and the decision-making methods are so bureaucratic and time-consuming that they often doom operations to failure (Alves, 2017; Kakarlamudi, 2018).

2.1.2. Warehouse Redistribution Service

Before analysing the Warehouse Redistribution Service (WWRS) concept, this section will present the Foreign Military Sales (FMS) programme, an important tool of North American foreign policy that dates back to the 1950s (DSCA, n.d.; Godinho, 2015; Oliveira, 1998; Santos M. 1996; Yoo, Mallicoat, & Simpson, 2009).

This programme “[...] exists, not necessarily for the purpose of providing a market for the U.S. Contractors, but for the purpose of building relationships with foreign countries” (Gilman, 2014, p. 3). This principle is reflected in the legislation that governs the programme, the Arms Export Control Act, which provides that, under the authority of the State Department,

[...] it remains the policy of the United States to facilitate the common defense by entering into international arrangements [...] to achieve specific national defense requirements and objectives of mutual concern. To this end, this chapter authorizes sales [...] to friendly countries [...] to maintain and equip their own military forces [...]. (Gilman, 2014, p. 3)

The FMS is both a cooperation and an assistance instrument (DSCA, 2020), falling under the scope of “Security assistance and cooperation”. It aims, on the one hand, to support the strategic defence interests of the United States of America (US), and in that sense it functions as a cooperation programme, and, on the other, to sell defence goods and services to third countries, in which case it functions as an assistance programme (Godinho, 2015; DSCA, 2020).

FMS contracts are drafted in the form of a Letter of Offer and Acceptance (LOA) that sets

the conditions agreed to by the parties in what is commonly referred to as an FMS Case² (DISCS, 2019b; DSCA, 2020). The management and subsequent execution of the FMS Case is the responsibility of the Implementing Agencies (IA), which operate under the authority of the USG (DSCA, 2020; Godinho, 2015).

As an assistance programme with a “no gain and no loss” approach, the FMS is financed in its entirety by the amounts defined in the contracts for that purpose, or by applying an administrative fee that is adjusted according to the programme’s current funds (at the end of 2020, this surcharge rate was set at 3.2% on the value of the LOA) (DSCA, 2020; Godinho, 2015).

Based on a sampling of customers, a total of \$1.8 billion in excess FMS materiel is available for resale (WWRS Program Office, 2019). This information confirmed the assumption that the instruments available to customers for the disposal of FMS-acquired materiel were not expeditious or effective methods of selling or transferring this materiel (WWRS Program Office, 2019).

In addition to this complaint, at the time, the only way FMS customers could dispose of assets acquired via FMS was through Third-Party Transfers (TPT), which implied, on the one hand, obtaining authorization from the USG, and, on the other, a preliminary agreement between buyers and sellers specifying the conditions of the sale³ (DISCS, 2019b). This was bureaucratic and slow, and many processes that were initiated were never completed (WWRS Program Office, 2019).

The WWRS was established following a study conducted by the Air Force Security Assistance Center to identify gaps and areas for improvement in the two programmes to resell excess materiel (the TPT and the FMS Excess Materiel Returns programme) (WWRS Program Office, 2019). It consists of a tri-service programme (US Navy, Army and USAF) that enables redistribution of surplus spare parts or support equipment acquired by FMS customers (DSCA, 2020) and aims to reduce lead times, reduce procurement and storage costs, and provide international partners a substantial revenue in materiel sales (WWRS Program Office, 2019).

According to the Program Manager Office (PMO), the selling price of the materiel is set by the seller and the proceeds of the sale can be channelled to fund other purchases (WWRS Program Office, 2019).

The WWRS is a virtual warehouse of items to fill FMS requisitions. It is based on Ebay’s business model, in which the user can assume two roles – that of supplier and that of customer (AFSAC, 2018). Customers submit a list of their excess inventory available for sale to the PMO, who forwards it to the Air Force Security Assistance and Cooperation Directorate (AFSAC), which then lists the items on the WWRS website (AFSAC, 2018). While the list may include spares and support equipment, it cannot include Significant Military Equipment (SME) (AFSAC, 2018; DSCA, 2020). Thus, only non-SME items in condition

² FMS contracts will be referred to from here onwards as “Cases”.

³ In accordance to the rules set by the U.S. Department of State (DISCS, 2019b), the seller not only must obtain authorisation to sell from the USG, but must also provide information regarding the buyer’s identity, and the sale is dependent on U.S. approval.

A, that is, Serviceable⁴, are eligible for redistribution via WWRS (WWRS Program Office, 2019). As of 15 December 2020, there were 211,942 listings on the programme's website, which referred to various weapon systems with different Federal Supply Class Codes (FSC) (AFSAC, n.d.). All listings are anonymous. Figure 1 shows the ten FSC (all of which refer to spare parts) most frequently listed on the platform.

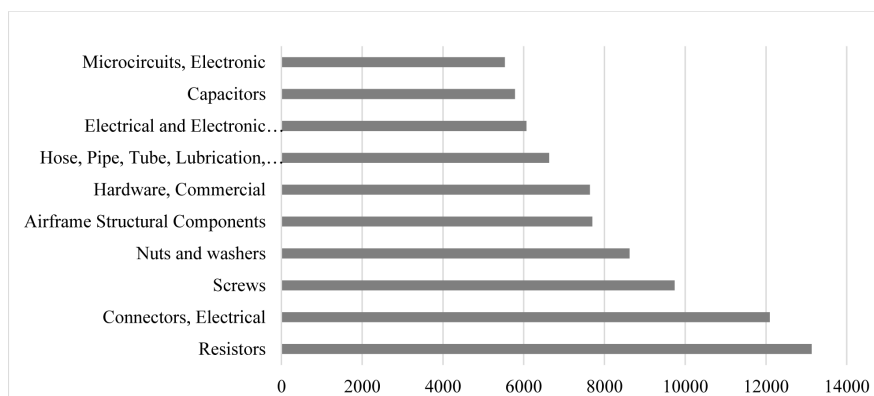


Figure 1 – FSC Codes listed most frequently on the WWRS website (as of 15 December 2020)

Source: Adapted from AFSAC (n.d.).

The seller country must open a Sales Case or Sellers Case, which may be created by opening a new Blanket⁵ Order Support Case or by amending an existing contract (WWRS Program Office, 2019). This Sales Case may be contracted for any amount, however, the redistribution of the materiel will only occur if the funds (Obligation Authority) are sufficient to cover the programme fee (WWRS Program Office, 2019). To implement the Sales Case, that is, for it to become valid, a payment of 6.6%⁶ must be made and the remaining amount will be “Balance as Billed”, that is, billed when the sale is completed (WWRS Program Office, 2019).

Once a requisition is submitted by the customer, the seller is notified and instructed to dispatch the materiel to the In-transit Inspection Point (IIP) (AFSAC, 2018; WWRS Program Office, 2019). When the materiel goes through the IIP for inspection and sanitisation, its title is transferred to the USG (WWRS Program Office, 2019). After this process, the materiel is shipped to the buyer, who assumes the title, thus ensuring that TPT rules are not violated (DISCS, 2019b). Figure 2 outlines the WWRS logistics circuit.

⁴ Non-SME items in condition A are “Issuable without qualification. New, used, repaired, or reconditioned material which is serviceable and issuable to all customers without limitation or restrictions” (DLA, n.d.).

⁵ “An agreement between a foreign customer and the U.S. Government for a specific category of items or services (including training) with no definitive listing of items or quantities. The case specifies a dollar ceiling against which orders may be placed” (DISCS, 2019b, pp. AB-3).

⁶ 5% of the case line value plus half of the administrative surcharge (3.2%) (AFSAC, n.d.).

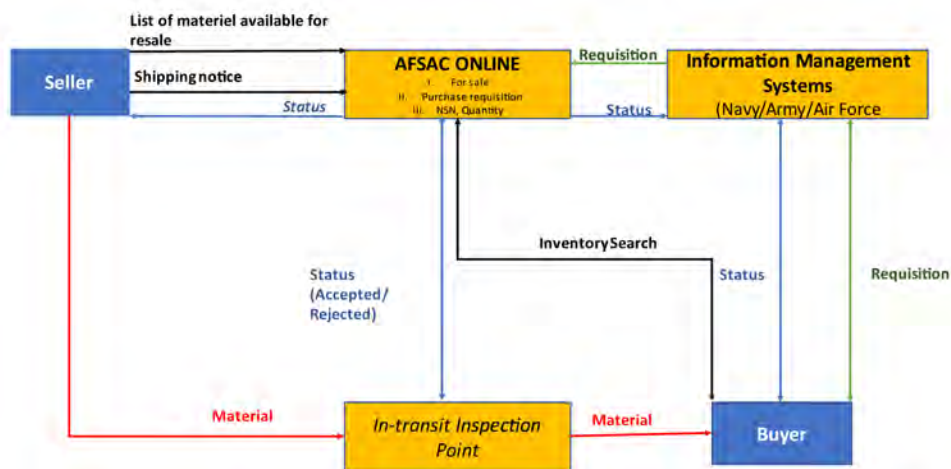


Figure 2 – WWRS Logistics Circuit

Source: Adapted from AFSAC (2018).

According to the project managers, 37 seller countries and 64 buyers (including the U.S. AAFB) registered with the WWRS from 1998 to 2018. Over \$182 million in transactions were made through the programme, and over \$181 million was returned to sellers, and the inventory available on the website increased from \$5 million to \$2.7 billion (AFSAC, 2018).

Figure 3 shows the “top 10” sales by weapon system, in millions of dollars, between June 2001 and September 2017 (AFSAC, 2018).

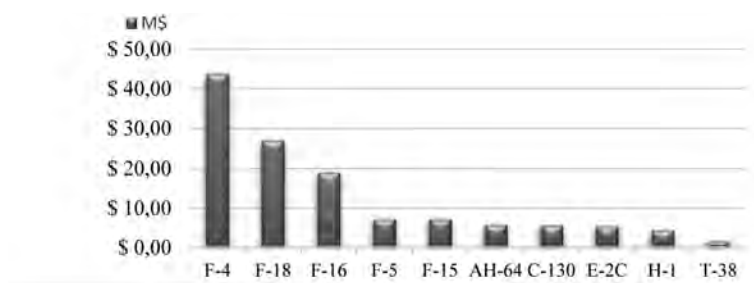


Figure 3 – Top 10 WWRS sales by Weapons System between JUN01 and SEP17

Source: Adapted from AFSAC (2018).

2.2. Analysis model

This study was carried out using the analysis model presented in Table 1.

Table 1- Analysis model

General objective	To assess the feasibility of using the Worldwide Warehouse Redistribution Service programme on a regular basis to manage the Portuguese Air Force's excess stocks.				
Specific objectives	Research question	Is it feasible to use the Worldwide Warehouse Redistribution Service programme on a regular basis to manage the Portuguese Air Force's excess stocks?			
	Subsidiary questions	Concepts	Dimensions	Indicators	Data collection techniques
SO1 To analyse how the AAFF of the other countries use the WWRS to manage their excess stocks.	SQ1 How do the AAFF of the other countries use the WWRS to manage their excess stocks?	WWRS	Functional	Use	Literature review and semi-structured interviews
				Benefits / drawbacks	
				Perceived usefulness	
				Alternatives	
SO2 To analyse how the PoAF manages its excess stocks	SQ2 How does the PoAF manage its excess stocks?	Excess stocks	Features	Origin of the material	
				Type of platform	
				Methods of identifying excess stocks	
			Processes	Procedure after ES are identified	
			Method	Storage	
				Method of disposal	

3. Methodology and method

This chapter contains the methodology and method used in the study.

3.1. Methodology

The study used inductive reasoning and a qualitative research strategy based on a literature review and on a content analysis of the answers to semi-structured interviews, and a case study research design.

3.2. Method

3.2.1. Participants and procedure

Participants. The study sample included seven logistics and weapons systems maintenance experts from the PoAF's Weapons Systems Maintenance Directorate (DMSA), who manage the F-16, C-130 and P-3 fleets, which are usually renewed through FMS/DCS, and who are involved in the process of reselling this type of materiel (including the PoAF General Staff [EMFA], more specifically the Resources Division [DIVREC] and the Directorate General for National Defence Resources [DGRDN] of the Ministry of National Defence) (Table 2). The interviewee sample also included 11 Foreign Liaison Officers (FLO) from eight countries represented at the Air Force Security Assistance and Cooperation Directorate (AFSAC), in Wright-Patterson Air Force Base, Dayton, Ohio, USA: Argentina, Brazil, Canada, South Korea, Spain, Greece, Israel and Turkey (Table 2).

Table 2 – Interviewee sample

Position	Holder	Country	Area of expertise			
			AFSAC	MDN / DGRDN	Senior Managers (PoAF)	Fleet Managers (PoAF)
DMSA Director (and Director of the F-16 Programme Working Group)	Major General Salvada	Portugal			✓	
Former DMSA Deputy Director	Colonel Nogueira	Portugal			✓	
DMSA Deputy Director and Former Senior Foreign Liaison Officer at the AFSAC	Colonel Madruga Matos	Portugal			✓	
Foreign Liaison Officer - Brazil	Colonel Marcelo Rodrigues	Brazil	✓			
Resale and Demilitarisation DGRDN	Lieutenant Colonel Figueiredo	Portugal		✓		
Head of the Logistics Department of the EMFA's Resources Division	Lieutenant Colonel Milharadas	Portugal			✓	
Foreign Liaison Officer - Argentina	Lieutenant Colonel Adolfo Mengual	Argentina	✓			
Foreign Liaison Officer - Brazil	Lieutenant Colonel Delamonica	Brazil	✓			
Foreign Liaison Officer - Canada	Lieutenant Colonel J.F. Harvey	Canada	✓			
Foreign Liaison Officer - Greek Air Force	Lieutenant Colonel Kostas Stampoulakis	Greece	✓			
Foreign Liaison Officer - Greek Air Force	Lieutenant Colonel George Georgaras	Greece	✓			
Foreign Liaison Officer - Israeli Air Force	Lieutenant Colonel Yossi Naor	Israel	✓			
C-130 Fleet Management - DMSA	Major Monteiro	Portugal				✓
Foreign Liaison Officer - South Korean Air Force	Major Sangwon Jeon	South Korea	✓			
Foreign Liaison Officer - Turkish Air Force	Major Onur Can	Turkey	✓			
P3 Fleet Management - DMSA	Captain Viana	Portugal				✓
Foreign Liaison Officer - Ejército del Aire	Captain Victor Sanchez	Spain	✓			
Foreign Liaison Officer - Turkish Air Force	Captain Ihsan Topaloglu	Turkey	✓			

Procedure. The interviewees were contacted by email (the semi-structured interview script was sent in advance to the national participants). The interviews were conducted by email or video conference. The semi-structured interview script was sent to the international participants by email, and the answers were also sent by email. The interviewees were assured of the anonymity and confidentiality of their answers, which all waived.

3.2.2. Data collection instruments

Four scripts tailored to each group of interviewees were prepared for the semi-structured interviews.

3.2.3. Data processing techniques

A literature review was conducted and a content analysis (using *a priori* categories, as in Fachada, 2019) was performed on the data obtained in the interviews.

4. Data presentation and discussion of results

This chapter analyses and answers the research questions.

4.1. How the AAF of other countries use the WWRS to manage their excess stocks

The eight countries analysed have different methods to manage their excess stocks. This is largely due to each country having its own types of organization and constraints.

The Canadian Armed Forces have a directorate that answers to the Assistant Deputy Minister, which deals directly with obsolete or excess inventory (J.F. Harvey, email interview, 22 October 2020).

The Turkish Air Force

[...] uses quarterly material requirement calculations to review their last three years of material consumption and determine the material needs for the next ten years. During this process, some assets are deemed as excess inventory. This is either the main weapon system is no longer in use or the stock levels are more than enough to cover the next ten years of consumption. This list is reviewed by material managers [...]. The [...] excess inventory is passed to a special office to sell, recycle or get rid of these assets. (I. Topaloglu, email interview, 02 November 2020)

Despite owning large quantities of materials for obsolete systems and having opened a sales Case with the WWRS, due to internal policy reasons, the Hellenic Air Force has usually opted for storing this materiel and there are no plans to use or dispose of it (G. Georgaras, email interview, 5 November 2020).

In the Brazilian Air Force, “the item is sold or donated to Brazilian institutions [...] or neighbouring countries in South America, [it is] a time-consuming process, that must be authorised by the USG [...]” (M. Rodrigues, email interview, 21 October 2020), and, in the case of products acquired through the FMS, authorisation is also required for the TPT.

South Korea, Turkey and Israel (and Brazil, in some cases) – countries that have usually opted to dispose of the materiel – two distinct situations have occurred, depending on the conditions for this procedure described above. Thus (A. Mengual, email interview, 03 November 2020; I. Topaloglu, op. cit.; J.F. Harvey, op. cit.; M. Rodrigues, op. cit.; N.F. Delamônica, email interview, 21 October 2020; O. Can, email interview, 06 November 2020; Y. Naor, email interview, 06 November 2020), if the materiel is acquired through the FMS and is classified as: SME, when the seller country finds an interested buyer, it must request U.S. authorisation to complete the transaction; to increase the likelihood of a successful

redistribution, if the country has a Sales Case with the WWRS, non-SMEs in usable condition are advertised on the programme website.

The Spanish *Ejército del Air* has never used the programme because it rarely has excess stocks and thus the fee would be too high. When they exist, they are usually offered to other countries (V. Sanchez, email interview, 25 October 2020).

4.1.1. Awareness, utilization and perceived usefulness of the WWRS by the AAF of other countries

Of the eight countries analysed in the study, all of which were familiar with the WWRS programme, only one, Canada, stated it had never used it as a buyer because it did not perceive it as useful, as “[...] the fees are too high”. Despite this, it did not consider it to be a “disadvantageous” programme as a whole (J.F. Harvey, op. cit.). Spain does not use the programme as a seller, and made no comments on the perceived usefulness of the programme.

As Table 3 shows, five of the eight countries in the study have opened a Sellers Case and regularly update their portfolio.

Table 3 – Countries with a Sellers Case

Country	Yes	No	Comments
Argentina		✓	“It was considered but benefits against cost analysis was found negative.”
Brazil	✓		
Canada		✓	
South Korea	✓		
Spain		✓	“[...] having to have an open case with funds just for selling few stocks is the main drawback for not having a seller case.”
Greece	✓		“Although we are officially sellers, there is no possibility of the Law of my country to sell [...] via WWRS. (just an issue in the procedure)”
Israel	✓		
Turkey	✓		“The procedures and processes are similar to having another supply case. Limited items are eligible, and limitations are making it easy to control. Turkish Air Force is also a predominant seller of WWRS.”

4.1.2. Perceived benefits and drawbacks of the WWRS

The benefits for buyers are that it provides a user-friendly platform that can be used to search for material available for redistribution, as well as an alternative source for procuring items that are difficult to find with shorter lead times (S. Jeon, op. cit.; M. Rodrigues, op.cit.) and at more competitive prices (K. Stampoulakis, op. cit.) than when buying directly from the market or through the PROS programme⁷ (A. Mengual, op. cit.). These acquisitions can be funded through a Blanket Case (for spare parts or equipment) that has already been

⁷ “Parts and Repair Ordering System procurement system is managed by AFSAC to support FMS customers’ logistics requirements. [...] procurement and maintenance support for [...] nonstandard and hard to support standard items as well as providing a contracting vehicle for specialized engineering and technical services through task orders” (Parts and Repair Ordering System, n.d.).

implemented by international partners, that is, FMS clients (WWRS Program Office, 2019).

Other advantages for sellers are the possibility of freeing up storage space in crowded warehouses and saving on storage costs, obtaining a financial return that can be used in new purchases from the FMS, as well as a guaranteed return on part of the investment made by these countries' AAFF (I. Topagluglo, op. cit.; M. Rodrigues, op. cit.; K. Stampoulakis, op. cit.; O. Can, op. cit.; S. Jeon, op. cit.), in addition to the fact that "you don't need to go through selling approval process [and] you don't have to put effort into promotion" (Y. Naor, op. cit.).

The drawbacks for sellers do not reside in the organization of the programme, but on internal processes inherent to the "functional" idiosyncrasies of each country, as in the case of the Turkish Air Force.

Excess inventory resale is not a mission critical operation and therefore does not get enough attention and/or personnel. This leads to delays in material shipment times and worsens the reputation of WWRS as a source of supply for all countries [...]. (I. Topaloglu, op. cit.)

The following drawbacks for buyers were identified (Table 4): the time-consuming nature of the process; the need to confirm if the information published in the system is up-to-date, which it frequently is not; and the anonymity of the process may make it harder to identify the origin of problems when they occur.

Table 4 – Perceived drawbacks of the WWRS for buyers

Country	Drawbacks
Argentina	"Regularly, acquisition is easy. The only exception is when the original requisitions is against a CLSSA case."
Brazil	"The timeframe to receive the materiel is sometimes a challenge because the seller country has up to 60 days to ship the materiel to the IIP. [...] essential [...] items are not procured via WWRS [...]. The price is set by the seller and sometimes the sale is made by minimum lot, [...] which can make a purchase expensive".
Canada	"No."
South Korea	"No."
Spain	"[...] process is so blind for the buyer and one doesn't know what is going on when something goes wrong."
Greece	"The only difficulty [...] is that you must first ask if the material is still available [...] and [in what condition and price] [...]. [...] [Many] sellers do not update their listings [...] and [...] [sometimes] the item is not available any more or the price is way higher [...]. Additionally, some sellers are too slow when it comes to confirm/reply/ship the item to the US distribution point."
Israel	"[...] it is a bit harder than the standard procurement process when you try to find unlisted items, but not dramatically."
Turkey	"Due to its distributed and reverse supply chain, WWRS has a reputation for shipping late, being unresponsive (seller related issues), and being an unreliable source in general."

4.1.3. Other mechanisms used by other countries' AAFF to resell materials acquired via FMS/DC

As shown in Table 5, the following mechanisms are available for the disposal of material acquired via FMS/DCS: disposal via TPT; in the case of NATO countries, through NSPA programmes; donation and / or sale for scrap, in the case of items that are not in usable / repairable condition.

Table 5 – Other mechanisms used by the AAFF of other countries to resell materials acquired via FMS/DC

Country	Mechanisms
Argentina	-
Brazil	"[...] unserviceable material is sold as scrap to local buyers. It is mostly [...] sold in Brazil to private companies, and in that case we do the TPT [...]. In some cases, we donated it to other countries in South America (politics)."
Canada	"Our own Disposal Directorate [...] is doing the disposal/sale. As a note, we bought from Australia, used F-18's to gap our capabilities until we get a 5th generation fighter. The purchase was done via our normal procurement channels with the TPT process executed in coordination with Australia, Canada and the US [...]"
South Korea	"No, it is very limited because of the characteristics of items through FMS/DCS. These items require approval from USG to sell other countries, which make it impossible to devise our own system."
Spain	"[...] usually, we offer surplus directly to other users of same material (TPT)."
Greece	"No, for materials purchased through FMS. For the disposal as row material/sale as scrap mainly, when applicable."
Israel	"Yes, we are selling our excess inventory (mostly SME) through direct sells (under USG approval)."
Turkey	"NATO logistics stock exchange (NLSE). FMS/DCS regulations mandates the use of either WWRS or country-to-country agreements for the disposal/sale of materials purchased from US manufacturers. If an asset cannot be sold via these solutions, Turkish Air Force mainly uses internal recycling and disposal capabilities."

NATO member countries have access to alternatives to the WWRS programme within the Alliance, under the umbrella of the NATO Support and Procurement Agency (NSPA), such as the COMMIT (Common Item Management) programme, of which Portugal is a member, and the NLSE, which are optional methods of redistribution among adhering partners (J.F. Harvey, op. cit.; M.J. Figueiredo, op. cit.; O. Can, op. cit.).

4.1.4. Brief overview and answer to SQ1

Based on the above analysis, the answer to SQ1: *How do the AAFF of other countries use the WWRS programme to manage their excess stocks?*, is that the programme is well integrated into the procedures used by seven of the eight analysed countries (Argentina, Brazil, South Korea, Spain, Greece, Israel and Turkey), five of which (i.e. excluding Argentina and Spain) have opened Sellers Cases.

For buyers, the main benefits of this programme are that they can use it to procure materiel that is no longer actively required by the USG and is sometimes difficult to find, at competitive prices and with more efficient lead times, through a user-friendly platform. The benefits for sellers are freeing up storage space in crowded warehouses while saving in storage costs and providing a guaranteed financial return on part of investments made (on acquiring the items), which can be used for new purchases.

The drawbacks – which refer to less positive aspects that do not affect the perceived value of the programme as a whole – are the high fees charged for using the service, for sellers, and for buyers: the process can be somewhat time consuming; the need to confirm regularly if the information in the system is up-to-date; and potential difficulties in determining the origin of problems that may occur due to the anonymity of the parties involved in the process. Other drawbacks relate to countries' internal procedural issues, which sometimes

to condition or delay the process of identifying, listing and selling excess inventory.

Finally, the countries analysed here tend to use other methods to manage their excess stocks, usually one of the following four: storage; donation; sale for scrap when the materiel is no longer usable or repairable; and / or, in the case of materiel in usable condition, resale. Non-SME material acquired via FMS/DCS can be resold by advertising it on the WWRS website when the country has a Sellers Case (in order to maximise the success of the redistribution) or through other mechanisms such as a TPT or, in the case of NATO countries, through NSPA programmes.

4.2. How the Portuguese Air Force manages its excess stocks

This sub-chapter analyses the process used by the PoAF to manage its excess stocks, focusing on the process to resell them, and answers SQ2.

4.2.1. Origin of the materiel and methodology for identifying excess stocks

Origin of excess inventory. The PoAF's excess stocks, on the one hand, "come from weapon systems that are no longer in service, or systems that have been replaced in a given weapons system" (M. M. Matos, email interview, 01 December 2020) and, on the other hand, from "management criteria used in the *Guerra do Ultramar*, a time when three years' worth of stock was a requirement, leading to the acquisition of unused material" (P.A. Salvada, email interview, 26 November 2020).

Therefore,

excess stocks come, for the most part, from past processes rather than current ones, [and] were acquired together with weapons systems, at a time when large quantities of materiel [were] supplied with the aircraft, known as Initial Provisioning Lists⁸, as well as with other procurement processes [...] which, due to lack of knowledge and experience of consumption and failure rates, resulted in the additional acquisition of materiel that proved to be in surplus. (P.A. Salvada, op. cit.)

Methods of identifying excess stocks. The lack of systematic stocktaking and analysis procedures to identify the material in store is a gap in the process. For example, the C-130 review is performed once a year through an undocumented procedure based on an

analysis of the recent consumption history, usually five years [...] we compare it with what we have in storage (shop stock and bench stock) and calculate the delta, [...] [however, this] is not done systematically. [Thus] a [routine] procedure should be implemented to identify criteria to analyse and assess what we have in storage, and what is and isn't surplus. (J.M. Monteiro, op. cit.)

Given the PoAF's priority areas of operation, identifying excess stocks "is not a concern", and is largely done in an "[...] *ad hoc* manner, when someone remembers that there are unused items in storage and makes efforts to ensure that [the] resale procedures are initiated or that a request for a decision is sent to the manager" (J.T. Viana, op. cit.).

This means that "there are multiple opportunities to improve materials management" (P.A.

⁸ "Quantity of items (i.e., spares and repair parts, special tools, test equipment, and support equipment) required to support and maintain an item for an initial period of service" (Military Factory, n.d.).

Salvada, op. cit.). The “big boosts come when Weapons Systems are dismantled and sold” (J.R. Nogueira, op. cit.), and it is usually only when “fleets are phased out or after major modifications, [...] that someone warns that there is unnecessary material” (P. A. Salvada, op. cit.). For example, [...] from 2014 to 2016, some ad hoc initiatives [were undertaken] to achieve specific objectives, [as a result] of the restructuring of the Aeronautical Material Supply Chain, [which aimed] to remove the Air Force General Materiel Depot from the circuit, and [...] free up space in the warehouses of this Unit and the Base Units. (J.R. Nogueira, op. cit.)

As described, the current process is perceived as irregular (J.M. Monteiro, op. cit.) and inefficient (P.A. Salvada, op. cit.) and is only

[...] rarely successful. There are different reasons for the process to fail, but all essentially lead to the inability to prepare credible lists of inventory for resale due to lack of human resources and automated mechanisms. The focus is always on meeting the procurement / repair needs and not on write-off and resale. (J.R. Nogueira, op. cit.)

4.2.2. Resale methods and procedures

Procedures. In Portugal, the resale of war materials and other equipment that is no longer required by the AAF in general, and the PoAF in particular, is regulated by Decree-Law (DL) No. 48/89 of 22 February. The way this process is executed varies depending on whether it refers to a Defence Related Product (DRP) (Decree-Law No. 98/2019 of 30 July) or to dual use items (CE Regulation No. 428/2009 of 05 May). The DL determines that

[...] in order to cut down on spending and meet the current needs, it is urgent to resell certain materiel. [This process] aims to recover revenues for the State's coffers, which can be used to replace the resold items with other materiel more technically up-to-date and more operationally useful, thus relieving the Armed Forces of the costs of storing and maintaining items that are obsolete and have no use. (p. 741)

Also according to DL no. 48/89 of 22 February, “[...] the sale of war materials is processed through the Directorate-General for Armaments, [currently operating at the] DGRDN”, and the Chiefs of Staff of the Navy, Army and Air Force are responsible for determining the availability of the materiel for resale, after the Council of Chiefs of Staff gives its opinion [...] (M.J. Figueiredo, op. cit.).

In the PoAF, the process of dismantling and reselling military assets is defined in a directive issued by the Chief of Staff of the Air Force (CEMFA), Directive No. 18/2017 of 16 August. Thus, the

gaps in the process occur before the Directive is issued, [and stem] from lack of routine procedures / criteria for identifying stock levels at any given time, and, depending on their value, to propose this excess inventory for write-off and subsequent resale. Naturally, these routines are not easy to establish, as largely they depend on: the number of flight hours for each aircraft; the durability of the components; whether it is easy or difficult to replenish a given item if needed; the price; and the type of item (consumable or repairable). (J.R. Nogueira, op. cit.)

In operational terms, “the DIVREC liaises between the PoAF and [the DGRDN]” (M.A. Milharadas, email interview, 16 December 2020). The process to resell excess inventory can be initiated by one of the three departments listed in Table 1.

Table 1 – PoAF departments that initiate in the resale process

PoAF department	Reasons
The Air Force General Staff proposes the deactivation (or reduction in number of aircraft) of a Weapons System to the CEMFA	Planned replacement due to obsolescence when the operational costs are too high, etc.
Air Force Logistics Command (CLAFA)	Logistics-related reasons and deactivation or reduction in the number of aircraft of weapons system (the proposal is assessed by the General Staff and submitted to the CEMFA for a decision)
The Technical Directorates	Certain components, equipment or aircraft are propodes dor sesale for logistical reasons (cannot be repaired due to technical problems / excessive costs, unnecessary stock, etc.). The Technical Directorate prepares an Information (the process may be coordinated with EMFA), which is submitted to the CLAFA for an opinion and to the CEMFA for a decision on dismantling and resale.

Source: Adapted from M.A. Milharadas (op. cit.).

Once the materials for resale are identified, the decision on how this will be done is taken by “[...] the DGRDN. However, the PoAF has an active role and the decision is discussed and coordinated [with the Branch]. If we identify resale avenues that we believe are more advantageous, an agreement can be reached with the DGRDN” (M.A. Milharadas, op. cit.).

Items procured through the FMS have specific “[...] requirements for resale [...] which refer to whether or not the USG authorises the operation and the nature of the materiel for disposal. [This] process is, as a rule, time-consuming and complex” (J.R. Nogueira, op. cit.).

Furthermore “if an item is classified as be war material, according to the Common Military List of the European Union⁹, the procedure is even more complex. If the item is classified as dual use, the process tends to be much faster” (J.R. Nogueira, op. cit.). However, as

[...] DL No. 48/89 does not [use] the terms “defence-related products” or “dual use”. [Thus, as] the classification is sometimes [...] unclear, [its use] should be harmonised in both the branches and the DGRDN, [so] what is classified as war materials can be dealt with by the DGRDN and the rest by the branches. (M.J. Figueiredo, op. cit.)

Methods. The sale mechanisms most commonly used by the National Defence sector are defined in the Public Procurement Code (CPC) and consist of-

publishing an international invitation to tender, awarding contracts directly (when there are no bidders) and initiating a prior consultation procedure (with at least three companies listed in the DGRDN database, usually in the case of materials sold for scrap). [Another method that is not as commonly used is] through a direct sale (which does not require a tendering procedure) to another nation / government, which has the advantage of not requiring demilitarisation, in most cases, as long as the country of origin of the material authorises it [...] or loaning or transferring the equipment to entities external to the PoAF, which evidently does not generate a financial return, and sometimes carries costs with the preparation or transportation of the materials. (M.A. Milharadas, op. cit.)

In general, the decision to write-off materiel through one of the procedures described above “[...] usually depends on the total sale value of the materiel for disposal” (J.R. Nogueira, op. cit.).

⁹ Lists the equipment covered by Council Common Position 2008/944/CFSP, which defines common rules to control exports of military technology and equipment.

Until now (late 2020), the DGRDN has relied mainly on solutions that did not involve the WWRS (Table 2), “with the exception of the DTC [Data Transfer Cartridges] acquired with the proceeds from the sale of 12 F-16/MLU aircraft to Romania, without which it probably would not have been possible” (M.J. Figueiredo, op. cit.).

Table 2 – Most frequent disposal methods used by the DGRDN

Method	Examples
Government-to-Government	Aviocar (Uruguay), F-16 (Romania), etc.
International Invitation to Tender	3 to 18 lots F-16/OCU to U.S. company DTE
Prior consultation with national companies registered in the DGRDN database that are qualified to recycle this type of material	T-33 and FTB for dismantling, C-130 and P-3 materials for recycling
Donation to Public Entities	-
Sinking to create natural reefs	Ships

Source: Prepared from M.J. Figueiredo (op. cit.).

As Table 6 shows, the ways in which the PoAF has disposed of materiel acquired through the FMS have generally involved storing the materiel to the point where selling it for scrap is the only alternative. This is perceived as costly and has no economic benefits (for the Branch and, naturally, for the State), resulting in perceptions of low, or even null, effectiveness and profitability (Table 6).

Table 6 - Perceived effectiveness and profitability of the methods used by the PoAF to dispose of material acquired via FMS

Functional area	Position	Perceived effectiveness and profitability
PoAF senior manages	DMSA C-130 Director	“The only example I know of that was both successful and effective was the sale of F-16s to Romania (two contracts, 181M€, and 130M€ respectively).”
	Former DMS Deputy Director	“The key requirements for the sale of [...] FMS materiel are [...] the authorisation of the US government to [...] resell and the nature of the materials [...]. [This] process is generally time-consuming and complex [...] [A] system for sales, [...] between Governments would provide a simplicity that may be worth exploring.”
	DMSA Deputy Director	“To the best of my knowledge, sometimes the material is only sold when it is no longer good for anything but scrap, which is costly for the state. If [...] the process is more expeditious, it may be possible to resell the materiel when it can still be used by other operators, generating a financial return for the state.”
	Head of the DIVREC Logistics Department	-
Fleet manages	C-130 fleet manager	“Naturally, it is not [profitable] [...]. If it's equipment [...], with some monetary value – it's certainly not going to be profitable in storage. I only see costs, not benefits, when we know beforehand that we are not going to use it [...], [we] don't have a faster procedure to dispose of this materiel.”
	P3 Fleet Manager	-

4.2.3. Brief overview and answer to SQ2

The above analysis provided an answer to SQ2: *How does the PoAF manage its excess stocks?* The process to manage excess stocks in the PoAF before the decision making process

for the disposal of excess inventory is perceived as unsatisfactory in terms of systematisation. This surplus is generated, on the one hand, when dismantling or modernising weapons systems and, on the other hand, from past processes in which weapons systems were acquired and large quantities of materiel were supplied with the aircraft.

Even though the legal framework regarding the disposal of war materials clearly defines the entities responsible for the process (the DGRDN and the PoAF's DIVREC, the latter being responsible for coordinating the procedures between the PoAF and the DGRDN), the need to obtain approval from the USG to dispose of materiel acquired via FMS is usually a time-consuming, complex process, which, in the opinion of most interviewees, would greatly benefit from a more systematic use of the WWRS.

Some gaps were also identified in the process used by the PoAF to manage its excess stocks – despite the fact that the process for write-off and resale of materiel is clearly defined in the ministry directives – due to the lack, on the one hand, of official procedures to identify the optimum stock levels and surpluses that may be redistributed, and, on the other, of sufficient human resources or automated mechanisms to streamline the process and draw up lists of items for disposal. In other words, there is an urgent need to “correct” (intervene and reverse) the process in an initial phase, as it is currently perceived as: not systematic, inefficient, only rarely successful and not a priority when compared to other PoAF activities and missions.

4.3. Feasibility of using the WWRS programme on a regular basis to manage the Air Force's excess stocks, and answer to the RQ

To provide a detailed answer to the RQ, the main benefits / drawbacks are analysed below along with the perceived threats / opportunities of using the WWRS in a more systematic manner to manage the PoAF's excess stocks, more specifically in the write-off phase.

4.3.1. Awareness, utilization and perceived usefulness of the WWRS by Air Force (senior and fleet) managers

Of the six managers interviewed, three (including the two fleet managers) were not familiar with the WWRS programme prior to this study. However, despite some difficulties in terms of utilization, all perceive it as useful. These difficulties relate, on the one hand, to high lead times (M.M. Matos, op. cit.), including in establishing the required LOA (P.A. Salvada, op. cit.), and, on the other, to some scepticism within the PoAF due to lack of knowledge about the programme (J.R. Nogueira, op. cit.), as well as the associated costs. However, these costs are perceived as a “[...] sensitive issue [because] they are largely outweighed by the benefits of advertising the material we have to sell to a broader range of connoisseurs and potentially interested parties” (J.M. Monteiro, op. cit.).

Therefore, the programme is perceived as useful even though it is only intended for “[...] some types of materiel (P.A. Salvada, op. cit.) because the PoAF has a considerable amount of U.S.-made materiel for disposal (M.A. Milharadas, op. cit.) and because “[...] it is a way to find operators interested in the items that are still in usable or repairable condition; [to handle] all the property transfer licences and associated documentation; [and] to establish a minimum

sale price, selling in lots, etc.” (M.M. Matos, op. cit.).

Moreover, the perceived benefits of the programme for sellers are that it provides access “[...] to a wide range of operators who are potential customers” (M.M. Matos, op. cit.), “[...] creating routine procedures that will be used more systematically than those currently used by the PoAF because it is an established programme” (J.R. Nogueira, op. cit.), and “facilitating the administrative part of the process for third countries, [as well as providing] clarity and transparency” (P.A. Salvada, op. cit.).

4.3.2. Perceived benefits and drawbacks of the FMS/WWRS programme for senior managers

As shown in Table 7:

- The main benefits are that it enables economies of scale in the acquisition / repair of essential equipment to support our fleets at more competitive prices and provides access to otherwise inaccessible materiel;
- The main drawbacks are the timings and deadlines to open and implement a Case, the long lead times for the delivery of some items, and the impossibility of contacting suppliers directly, as the process is always mediated by the USG.

Table 7 - Benefits and drawbacks of using the FMS programme to sustain the PoAF fleets

Position	Benefits	Drawbacks
DMSA Director	“[...] obtaining material at prices similar to those charged to the U.S. Air Force, and gaining access to material that would be impossible to obtain by other means, including classified material.”	“[...] the lead times of some items that are not widely used in the U.S.”
Former DMSA Deputy Director	“[...] it would expedite the process of obtaining equipment that cannot be obtained through other procurement mechanisms. Furthermore, [...] the prices tend to be extremely advantageous compared to other procurement solutions”.	“[...] limited flexibility in finding the appropriate times to formalise the FMS Cases, as the financial availability to support them does not generally coincide with the date of need.” “[...] is a solution for procuring U.S.-made aircraft only [...]”
DMSA Deputy Director	“[...] acquiring items in larger lots, [at] more competitive prices. [It is also possible to] obtain items in small quantities from suppliers that only sell a minimum quantity, [...] and items that are in stock for U.S. services [as well as] opening a case for bench stock acquisition [...]”	“Contacting the manufacturer directly is difficult or impossible, and all logistical and / or technical questions must go through the Implementing Agency responsible for the FMS Case”.

Regarding the use of the WWRS to resell material purchased via FMS/DCS (Table 8), according to senior managers:

- The main benefits are that it provides transparency, simplifies the administrative aspects of the transaction for third countries, and increases the visibility of the materiel to be sold and the potential revenue for the PoAF;
- The main drawbacks are the administrative fee required to use the service, the fact that partners may not be interested in the materiel that the PoAF has to sell, and the fact

that the revenues from the sale remain in the holding account in an initial phase, and are therefore more easily channelled into another FMS case than to meet another need.

Table 8 – Benefits / drawbacks of using WWRS to resell material acquired via FMS/DCS

Functional area	Position	Benefits	Drawbacks
PoAF senior managers	DMSA Director	“Simplifying the administrative aspects of the transaction for third countries, clarity and transparency.”	“The main [advantage] is that the fee [...] implies that [...] the item is likely to be sold.”
	Former DMSA Deputy Director	The same as in the previous table.	“[...] the fact that our excess materiel, [...] due to its nature, age or purpose, may be of little interest to users of the platform [...].
	DMSA Deputy Director	“[...] obtaining revenue from items that are no longer useful to the PoAF.”	“[...] the revenue remains in the PoAF’s Holding Account, so it will be considerably easier to use it in other FMS cases than to use it, for example, to buy directly from the market.”
	Head of the DIVREC Logistics Department	“[...] selling through this system can facilitate [obtaining authorisation to sell]”. [...] Increase the material’s visibility and [...] the likelihood that it will be sold [...] [...] [eliminating] the need for publishing invitations to tender, which require constant follow-up, [freeing] human resources [...] for other tasks that generate more value.”	“Many of the systems [...] available for sale are obsolete or very outdated, so demand may be scarce [...]. It implies a fee, even when the materiel is not sold.”

However, “the remaining funds may be transferred to an alternate FMS case, withdrawn to the seller’s national treasury, or left in the WWRS cash holding account at DFAS-Indianapolis” (AFSAC, n.d.).

Furthermore, the idea that

[...] the revenue [can] only [be] used on other FMS [Cases] via holding account, [...] is not a problem for the DGRDN, as the funds obtained in all sales will be directly allocated to reinforce the funds of the branch of origin of the materiel (legal basis or opinion of the Directorate General). (M.J. Figueiredo, op. cit.)

4.3.3. Perceived threats and opportunities of the FMS/WWRS programme

Threats. There may be no interest in the available materiel (J.R. Nogueira, op. cit.; M.J. Figueiredo, op. cit.) because

the buyer market is not as big as one might think, precisely due to the obsolete nature of the items being sold. [...] In fact, most advanced modern AAFP who are FMS customers have weapons systems as up-to-date as, or more up-to-date than Portugal. Therefore, if we list a lot with a few thousand article lines on the WWRS website, we may [only] sell a few items. (M.J. Figueiredo, op. cit.)

Opportunities. Promoting the material through this platform increases its “[...] visibility [...] for resale and, consequently, the likelihood that it will be sold” (M.A. Milharadas, op. cit.). Therefore, “even if there is a cost [...] that cost would be largely exceeded by the advantage of having access to a wider range of connoisseurs and potential interested parties in the materiel we have to sell” (J.M. Monteiro, op. cit.).

Furthermore, there appear to be several windows of opportunity for the PoAF to monetise the programme, such as the modernisation of the C-130, in which

[...] much of the equipment we have on board the aircraft is being replaced, [and there is] no advantage in keeping material that implies storage costs (even if they may seem insignificant to the PoAF). [Hence the interest in implementing] a procedure that allows us to sell this materiel in a more expeditious manner, [as it] can still be of use to a wide range of C-130 operators worldwide [...] who may be interested in buying this materiel, however, if they are not aware [of our intention to sell] they will certainly not make an offer to buy it. (J.M. Monteiro, op. cit.)

This is also the case of the P-3C fleet, for which there is material (spare parts and equipment) left over from previous configurations that cannot be used in the aircraft's current configuration, but which may be of interest to countries / international partners that continue to operate the previous configuration (J.T. Viana, op. cit.).

Furthermore

[...] components with a shelf life, [which is] something that our Bases do not usually assess [but that could be carried out through an] integrated procedure [to] determine in advance when an item's shelf life is about to end and [...] list it on this type of platform. (J.T. Viana, op. cit.)

Therefore, when balancing threats and opportunities, the WWRS is perceived as an excellent option to manage the PoAF's excess stocks (M. M. Matos, op. cit.), and its implementation in the Branch is feasible in the current context, "[...] as long as [it is used] in a targeted manner, for the items that are more likely to be sold" (P. A. Salvada, op. cit.) and if "[...] managers are immediately informed of stocks available for resale, in order to expedite the internal procedures while the FMS case is opened, and more information is available regarding [its] use by other operators [...]" (J.R. Nogueira, op. cit.).

4.3.4. Brief overview and answer to the RQ

The above analysis provided an answer to the RQ, *Is it feasible to use the WWRS programme on a regular basis to manage the Air Force's excess stocks?* The answer is yes because the programme has benefits, as long as the conditions listed below are met.

Specifically, the benefits associated with: the possibility of advertising the material for resale to potential customers; simplifying the administrative aspects of the transaction for third countries and the clarity and transparency of the process; the fact that it allows the PoAF to monetise and obtain a financial return on items that are no longer useful; and avoiding the bureaucracy inherent to traditional sales processes (i.e., difficulties and delays related to obtaining authorisations, licences and associated documentation), which is somewhat mitigated because the programme is responsible for the administrative aspects.

In addition to these benefits, there are other advantages that depend on windows of opportunity, which outweigh one possible threat that may limit the success of using the WWRS on a regular basis. It refers to the fact that there may be lack of demand for the materiel available because it is considered obsolete and useless to potential buyers registered with the programme. These windows of opportunity refer to the modernisation of: the P-3P to the current configuration, which has generated material with a shelf life that will no longer be

used, but that is still within its expiry date; the C-130H, which has generated large quantities of spare parts and rotating equipment still in useable condition, which may be of interest to international partners.

Finally, one “advantage that is also a disadvantage” is the cost of implementing the contract (payment of an administrative fee to use the service), which is perceived as highly disadvantageous if the materiel is not sold, but also highly advantageous as it increases the range of potential buyers who may be interested in the materiel to be resold.

Therefore, for the programme to be used in a systematic manner by the PoAF, certain conditions must be met, including the development, before the programme is implemented, of

- Formal, routine and automated procedures to identify optimum stock levels and surpluses that can be resold before they reach a condition in which they can only be sold for scrap;
- A list / inventory of the material available for resale through the FMS and a list of potential clients, as well as a financial forecast of potential revenues (after deducting the fee);
- An internal communication campaign to advertise the programme and its potential benefits (as the fact that it is not considered advantageous mainly relates to lack of advertising and awareness within the PoAF).

5. Conclusions

The 21st Government Programme 2019-2023 tasks the AAFB with new mission and responsibilities, which must be met while respecting the principle of efficiency in the use of public resources.

To tackle the economic and financial crisis of the last decade, the Government has made efforts to curb public spending, which has naturally affected the AAFB. The “Defence 2020” reform systematises a set of measures that aim to achieve process sustainability, including selling non-essential platforms and using the revenue to modernise the capabilities of the three AAFB branches.

In this increasingly unpredictable climate, in which several operational restructurings are both planned and underway, the PoAF must tackle the increasingly difficult task of managing materiel that is no longer useful to maintain the current and renewed fleets, but that nevertheless continues to take up storage space in the depots and is only generating loss of revenue. Therefore, it is crucial to find alternative ways of monetising this material, one of which is the possibility of systematically using a service provided by the USG through its FMS assistance programme, the WWRS.

This study on stock management practices was delimited: temporally, to the present time (2020); spatially, to the PoAF, complemented by an analysis of the practices of other countries that are also FMS customers; in terms of content, to the concepts of WWRS and excess stocks.

Therefore, SO1, *To analyse how the AAFB of other countries use the WWRS to manage their excess stocks*, was achieved by answering the corresponding SQ1, which was operationalised by performing a content analysis of semi-structured interviews to 11 experts from nine countries represented at AFSAC. Despite some drawbacks (high fees, the need to regularly

check the materiel listed for sale on the platform, and the difficulty in identifying potential malfunctions due to the anonymity of the seller country), the programme is considered a useful tool by FMS partners. For countries using the programme as buyers, the benefits are that it allows them to purchase non-standard material at lower prices and provides an alternative source to procure hard-to-find items at competitive prices with faster lead times. Despite some limitations related to countries' internal procedures, which some interviewees mentioned, the main benefits for seller countries are: freeing up storage space and saving on storage costs; and obtaining a considerable financial revenue (and a return on part of the investment made) that can be used for new purchases.

SO2, *To analyse how the PoAF manages its excess stocks*, was achieved by answering SQ2. This answer was based on the content analysis performed on the semi-structured interviews to seven PoAF officers (senior managers and fleet managers). It was found that the lack of a systematic process to manage the PoAF's surplus stocks before a decision is made to sell the materiel is a significant limitation. These excess stocks come either from scrapped or modernised weapons systems, or from weapons systems acquired in the past along with large quantities of materiel. In the PoAF, the problem is not in the process of dismantling and disposing of materiel (Directive no. 18/2017, of 16 August 2017) but, again, in the phase that precedes it. Due to the lack of automated routine procedures to identify optimal stock levels and surpluses that can be redistributed, the process is carried out sporadically and inefficiently. In addition to this lack of efficiency, the human resources required to identify the inventory available for resale are insufficient, as this activity is not seen as a priority for the PoAF.

In light of the above analysis, the GO, *To assess the feasibility of using the WWRS programme on a regular basis to manage the PoAF's excess stocks* was achieved and the corresponding RQ answered. Using the programme in a systematic manner is not only feasible, but has several benefits, including advertising the materiel that the PoAF has available for resale to a wider group of potential customers, that is, all FMS customers; using a single platform to sell spare parts and support equipment acquired via FMS/DCS; simplifying the administrative aspects of the transaction for third countries, in addition to the clarity and transparency of the process, and reducing the bureaucratic processing time, which is usually long in traditional sales processes, as the USG would be responsible for obtaining authorisations, licences and other required documentation; monetising items that are no longer useful to the PoAF and obtaining some financial revenue that can be used to finance other capabilities. However, this would imply (re)structuring some of the PoAF's internal procedures in the initial phase, specifically: implementing formal, routine and automated procedures to identify excess inventory; preparing an updated list of materiel available for resale via FMS and a list of possible buyers; preparing a financial forecast of potential revenues; and creating an internal communication campaign to advertise the programme and the benefits of using it more regularly.

The study's main **contribution to knowledge** is the fact that the PoAF is now aware of the potential benefits of this stock management instrument, as well as the potential revenues that may be obtained by optimising and monetising materiel that is not useful for the fleets in operation.

The main **limitation** is the fact that, due to the current pandemic situation, it was not possible to conduct face-to-face interviews. However, this did not significantly limit the relevance of the study.

Future studies may address the implementation of a uniform, cross-cutting process to manage the surplus stocks of the different branches of the AAFB. Another study may assess the feasibility of creating an office at the ministry (e.g. DGRDN) to manage the materiel to be redistributed by the AAFB branches, which would also be responsible for monitoring / updating the portfolio of materiel available for resale, also in coordination with the branches.

Some **practical recommendations** are proposed:

- The EMFA (the DIVREC, in coordination with the Directorate of Finance) may analyse the benefits of reselling materiel in this manner (by analysing how the use of the programme correlates to the financial gains);
- The EMFA (DIVREC) may use the Sales Case that has already been implemented to test the programme's potential by listing a specific lot, in coordination with the DGRDN;
- The DMSA may operationalise a systematic process to inventory / identify excess stocks.

References

- AFSAC. (2018, March). Worldwide Warehouse Redistribution Services. Briefing presented at a training session held at AFSAC. WPAFB: Air Force Security Assistance and Cooperation Directorate.
- AFSAC. (n.d.). Worldwide Warehouse Redistribution Services [Online]. Retrieved from <https://afsac4.wpafb.af.mil/WWRS/>
- Alves, P. C. (2017). *Desenvolvimento de uma metodologia para redução do volume de obsoletos numa empresa do sector automóvel*. Applied Project prepared for the Master's in Logistics, Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Valença.
- Caldas, J. M. (2018). *Programas de Alienação de Capacidades Militares: Oportunidades e Desafios* ((Individual Research Work prepared for the General Officers Course). Pedrouços: IUM.
- Decree-Law No. 48/1989 of 22 February (1989). *Regulates the disposal of war materials by the Armed Forces*. Journal of the Republic, 1st Series, 740-741. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decree-Law No. 98/2019 of 30 July (2019). *Amends the procedures for the transfer and transit of defence products, transposing Directive (EU) 2019/514*. Journal of the Republic, 1st Series, 3 - 32. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Directive No. 18/2017 of 16 August (2017). *Dismantling Aircraft, Equipment, Materials and Items in the Air Force General Supply Chain Reuse, Storage, Transfer or Disposal*. Chief of Staff of the Air Force, Alfragide: Air Force
- DISCS. (2019a). *Security Cooperation Billing Handbook*. WPAFB, Ohio, USA: Defense Institute of Security Cooperation Studies.
- DISCS. (2019b). *The Management of Security Cooperation Ed.39*. WPAFB, Ohio, USA: Defense Institute of Security Cooperation Studies.
- DLA. (n.d.). *Condition Codes*[Online]. Retrieved from <https://www.dla.mil/DispositionServices/DDSR/quicklinks/ConditionCodes/>

- DSCA. (2020). *Security Assistance Management Manual*. United States of America: Defense Security Cooperation Agency.
- DSCA. (n.d.). *Foreign Military Sales* [Online]. Retrieved from <https://www.dsca.mil/programs/foreign-military-sales-fms>
- Fachada, C. P. A. (2019). *O piloto aviador militar: traços disposicionais, características adaptativas e história da vida*. Sesimbra, Portugal: Sumário Colorido.
- Gilman, D. (2014). *Foreign Military Sales*. United States of America: General Counsel DSCA.
- Godinho, L. M. (2015). *As Forças Armadas portuguesas e o programa Foreign Military Sales do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América - uma perspectiva financeira* (Individual Research Work prepared for the Field Grade Officers Course). Pedrouços: IUM.
- Constitutional Government. (2015). *21st Constitutional Government Programme 2015-2019*. Lisbon: Portuguese Government.
- Constitutional Government. (2019). *21st Constitutional Government Programme 2019-2023*. Lisbon: Portuguese Government.
- Grondys, K. (2014). The Problem of Excess and Obsolete Inventory Management on the Example of Spare Parts. In: O. University (Ed.), *FIKUSZ '14 Symposium for Young Researchers*, 89-96.
- Kakarlamudi, S. P. (2018). *Deadstock Inventory Classification and Disposal*. The Graduate School College of Engineering. Pennsylvania: Pennsylvania State University.
- Organic Law No. 2/2019 of 17 June. (2019). *Approves the Law on Military Programming and repeals Organic Law No. 7/2015, of 18 May*. Journal of the Republic, 1st Series, 2982-2985 Lisbon: Portuguese Parliament.
- Military Factory. (n.d.). *Definition of the term 'initial provisioning' per official documentation of the United States Department of Defense* [Online]. Retrieved from https://www.militaryfactory.com/dictionary/military-terms-defined.asp?term_id=2665
- Ministry of National Defence. (2015). *A Defesa de Portugal*. Lisbon: Ministry of National Defence.
- NATO. (n.d.). *NATO Support and Procurement Agency* [Online]. Retrieved from <https://www.nspa.nato.int/about/nspa>
- Nnamdi, O. (2018). Strategies for Managing Excess and Dead Inventories: A Case Study of Spare Parts Inventories in the Elevator Equipment Industry. *Operation and Supply Chain Management*, 128-139.
- Oliveira, A. (1998). *Aquisições via Foreign Military Sales (FMS)* (Work prepared for the Aerial Warfare Course). Sintra: Instituto de Altos Estudos da Força Aérea.
- Parts and Repair Ordering System. (n.d.). *PROS IV* [Online]. Retrieved from <https://www.prosiv.com> Regulamento (EC) No. 428/2009 of 05 May 2009.
- (2009). Establishes a community scheme to monitor the export, transfer, brokering and transit of dual use items. *Official Journal of the European Union, Series L*, 134, 1-269. Brussels: Council.
- Santo, G. A. (2011). Restrições Orçamentais, Forças Armadas e Prioridades. *Revista Militar*, 2517, 1169 - 1171.
- Santos, L., & Lima, J. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2nd Ed., revised). IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.

- Santos, M. (1996). *Aquisição de Material nos EUA, Novos Conceitos e Perspectivas Futuras*. (Work prepared for the Aerial Warfare Course). Sintra: Instituto de Altos Estudos da Força Aérea.
- Toelle, R., & Tersine, R. (1984). Optimum Stock Levels for Excess inventory items. *Journal of Operations Management*, 245-258.
- WWRS Program Office. (2019). *Worldwide Warehouse Redistribution Services User Guide*. AFLCMC/WFALC.
- Yoo, B., Mallicoat, D., & Simpson, T. (2009). Can Applying Organic and Industry Best Practices Improve Foreign Military Sales Supportability? *Defense Acquisition University*, 16, 304-319.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO NA REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES (RCM)

1. A **Revista de Ciências Militares (RCM)** é uma publicação de caráter científico, com indexação aprovada pela SciELO – *Scientific Electronic Library Online*, que compreende trabalhos de autores nacionais e internacionais, e destinada a um público nacional e internacional.
2. A RCM tem como principal objetivo, no âmbito das Ciências Militares, olhar para as questões da Segurança e da Defesa, em geral, e da Estratégia, Operações e Administração das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, em particular, tanto no plano nacional como internacional. De forma complementar, constitui-se como um fórum de reflexão, debate e divulgação da produção académica, científica e de investigação realizada no Instituto Universitário Militar (IUM), através da apresentação de temas e artigos de relevante qualidade, interesse e oportunidade.
3. A decisão de publicar os artigos científicos submetidos à RCM é do Comandante do IUM – sob proposta da Direção Editorial – depois de sujeitos a uma plataforma para deteção de inconformidades e do parecer favorável da avaliação de, pelo menos, dois “revisores” externos (*peer review*) em regime de duplo anonimato (*double-blind*). Nesta avaliação os artigos podem ser classificados como: *Sim, sob a forma atual*; *Sim, sofrendo algumas correções*; *Não deve ser publicado*.
4. A notificação do resultado é efetuada por correio electrónico ao(s) autor(es), e é acompanhada pelas fichas de avaliação elaboradas pelos revisores científicos.
5. A Direção Editorial reserva-se o direito de promover e publicar entrevistas, debates, reflexões e incluir artigos de revisão, estudos de caso, resenhas e conclusões de seminários ou workshops, no âmbito temático da RCM, não estando estas contribuições sujeitas à avaliação de revisores externos.
6. A RCM é editada em duplo formato, digital (*e-book*, versão integralmente bilingue, no sítio do IUM) e impresso.
7. As **normas de autor/redação** constam numa publicação de uma das Linhas Editoriais do IUM, e estão disponíveis no respetivo sítio, especificamente:

Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., Marreiros, J. P. R., &
Santos, L. A. B. (2020). *Normas de Autor no IUM* (3.^a ed., revista

e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retirado de [https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/IESM-IUM%20Atualidade/IUM%20Atualidade%20N.%C2%BA07%20-%20\(3.%C2%AA%20Ed.,%20rev.%20e%20atualizada\)%20-%20Regras%20e%20Normas%20de%20Autor%20no%20IUM.pdf](https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/IESM-IUM%20Atualidade/IUM%20Atualidade%20N.%C2%BA07%20-%20(3.%C2%AA%20Ed.,%20rev.%20e%20atualizada)%20-%20Regras%20e%20Normas%20de%20Autor%20no%20IUM.pdf)

8. Conforme indicado – quer no sítio do IUM, que versa as Normas de Autor (disponível em: https://www.ium.pt/?page_id=5712#), quer na publicação elencada no ponto 7. –, os artigos devem ser acompanhados por uma declaração de originalidade e uma ficha de identificação do artigo/autor.

PUBLICATION GUIDELINES OF THE *PORTUGUESE JOURNAL OF MILITARY SCIENCES*

1. The *Portuguese Journal of Military Sciences* is a scholarly/scientific journal, indexed by SciELO – Scientific Electronic Library Online, that publishes studies by Portuguese and foreign authors aimed at national and international audiences.
2. Its scope being the field of Military Science, the *Portuguese Journal of Military Sciences* deals with Security and Defence issues, especially with the Strategy, Operations, and Administration of the Portuguese Armed Forces and the *Guarda Nacional Republicana*, both at home and abroad. It is also a forum where the academic, scientific, and research work carried out at the Military University Institute (IUM) can be reflected on, discussed, and disseminated by highlighting relevant, interesting, and timely themes and articles.
3. The IUM Commander is responsible for the decision to publish the scientific articles submitted to the *Portuguese Journal of Military Sciences* at the proposal of the Editorial Board, after the articles have been checked for discrepancies using an automated software and once they have been approved by at least two external “referees” (peer review) in a double-blind system. The articles can receive an evaluation of: “Accepted in its current form”; “Accepted after some revision”; “Should not be published”.
4. The author(s) receive an email informing them if their article has been accepted and a file with the reviewers’ comments and suggestions.
5. The Editorial Board reserves the right to disseminate and publish interviews, discussions, and reflections, including review articles, case studies, reviews, and conclusions of seminars or workshops within the themes covered by the *Portuguese Journal of Military Sciences*. These contributions do not undergo external peer-review.
6. The *Portuguese Journal of Military Sciences* is published in two formats: digital (fully bilingual e-book available on the IUM website - English and Portuguese) and in print (in the original Portuguese).
7. The **author/article guidelines** have been published in one of the issues of the IUM Editorial Lines, and can be downloaded from the IUM website:

Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., Marreiros, J. P. R., & Santos, L. A. B. (2020). Normas de Autor no IUM [Author rules] (3.^a ed., revised

and updated). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retrieved from [https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/IESM-IUM%20Atualidade/IUM%20Actuality%20N.%C2%BA07%20-%20\(3rd%20Ed.,%20rev.%20and%20updated\)%20-%20IUM%20Author%20Guidelines%20\(EN\).pdf](https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/IESM-IUM%20Atualidade/IUM%20Actuality%20N.%C2%BA07%20-%20(3rd%20Ed.,%20rev.%20and%20updated)%20-%20IUM%20Author%20Guidelines%20(EN).pdf)

8. As stated in the IUM website - where the full Publication Guidelines can be downloaded (available from: https://www.ium.pt/?page_id=5712#) - and in the issue listed in point (7), the articles must be accompanied by a declaration of originality and the article/author identification form.

REVISORES CIENTÍFICOS A CUJO PARECER SE RECORREU NO ANO TRANSATO DE 2020

SCIENTIFIC REVIEWERS WHO CONTRIBUTED THEIR TIME AND EXPERTISE IN THE LAST YEAR OF 2020

Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, ISCSP – Universidade de Lisboa
Professor Doutor Pedro Borges Graça, ISCSP – Universidade de Lisboa
Professor Doutor José Luís Rocha Pereira do Nascimento, ISCSP – Universidade de Lisboa
Doutora Marisa Alexandra Santos Fernandes, Instituto de História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa
Doutor Marco Manuel Marsili Wick, Centro de Estudos Internacionais do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Comodoro Pedro Miguel de Sousa Costa, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-mar-e-guerra António Manuel Gonçalves Alexandre, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-mar-e-guerra Augusto António Alves Salgado (Doutor), Escola Naval – IUM
Capitão-de-mar-e-guerra Luís Eduardo Moita Rodrigues (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Luís Nuno da Cunha Sardinha Monteiro (Doutor), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra João Afonso Marques Coelho Gil (Doutor), Marinha Portuguesa
Coronel Tirolino Paulo Fernando Viegas Nunes (Doutor), Exército Português
Coronel Vítor Manuel Gil Prata (Mestre), Exército Português
Coronel Jacy Barbosa Junior (Mestre), Exército Brasileiro
Coronel André Luciano Bittencourt Barbosa (Mestre), Exército Brasileiro
Coronel Bernardino José Garcia dos Santos (Mestre), Instituto Universitário Militar
Coronel David José Gaspar, Força Aérea Portuguesa
Tenente-coronel António Palma Esteves Rosinha (Doutor), Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Paulo Jorge Rainha (Mestre), Exército Português
Tenente-coronel Pedro Manuel Carriço Pinheiro, Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos (Mestre), Exército Português
Tenente-coronel José Augusto de Sousa Silveira, Exército Português
Tenente-coronel Nuno Alexandre Cruz dos Santos, Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Pedro Miguel da Silva Costa (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Sofia de Jesus de Vidigal e Almada (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-coronel Maria Isabel Correia Pinto da Rocha Sousa, Força Aérea Portuguesa
Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro, Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz, Instituto Universitário Militar
Major Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva (Mestre), Exército Português
Major Susana Cristina Ferreira Marques, Força Aérea Portuguesa
Capitão Carla Sofia dos Santos Melo (Mestre), Instituto Universitário Militar



Editorial: revistacienciasmilitares@ium.pt
Telefone: (+351) 213 002 100; Fax: (+351) 213 002 162
Morada: Rua de Pedrouços - 1449-027 Lisboa



Capa

Composição Gráfica

Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre aguarela de

Tenente-general Vítor Manuel Amaral Vieira