

# INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE SEGURANÇA E DEFESA

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES



## **Autores**

Sidney Robin Siegertszt  
Catarina Isabel Santos Patrício Leitão  
Nuno Correia Neves  
João Vasco da Gama de Barros  
Andreia Roque Venâncio  
Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva  
Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos  
Paulo Jorge Alves Silvério  
Luís Carlos Falcão Escorrega  
Pedro Borges Graça  
Vitor Manuel Lourenço Ortigão Borges



## INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Publicação Semestral

ANO III

Vol. III, N.º 1 – MAIO DE 2015

### **Diretor**

Tenente-General Rui Manuel Xavier Fernandes Matias  
(Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares)

### **Propriedade/Edição**

Instituto de Estudos Superiores Militares  
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA  
Telefone: 213 025 250 – Fax: 213 025 062  
Depósito Legal N.º 376792/14  
Correio eletrónico: [revistacienciasmilitares@iesm.pt](mailto:revistacienciasmilitares@iesm.pt)  
Internet: [www.iesm.pt](http://www.iesm.pt)

## **DIREÇÃO EDITORIAL**

### **Presidente – Diretor do IESM**

Tenente-General Rui Manuel Xavier Fernandes Matias

### **Editores:**

Editor Chefe: Major-General (Doutor) Jorge Filipe Marques Moniz Côrte-Real Andrade  
Coordenação Editorial: Coronel de Infantaria Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos  
Supervisor e Revisão: Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Alberto dos Santos Madureira  
Supervisor: Tenente-Coronel Jurista Nuno Manuel Antunes Pires  
Produção Gráfica: Aspirante a Oficial RC Pedro Miguel Januário Botelho

## **CONSELHO EDITORIAL**

General (Doutor) José Loureiro dos Santos, Exército Português  
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa  
Major-General (Doutor) José Manuel Freire Nogueira, Exército Português  
Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa  
Major-General Manuel Teixeira Rolo, Força Aérea Portuguesa  
Major-General Carlos Manuel Martins Branco, Exército Português  
Professor Doutor Armando Manuel de Barros Serra Marques Guedes, Faculdade de Direito – UNL  
Professor Doutor Francisco José Costa Pereira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias  
Professor Doutor James Sterling Corum, Baltic Defense College, Estónia  
Professor Doutor Manuel Ennes Ferreira, ISEG/UTL  
Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Universidade de Oxford  
Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna

Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna  
Professora Doutora Maria Manuela Sarmiento Coelho, Academia Militar  
Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional  
Professora Doutora Helena Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa  
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL  
Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (Doutor) Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (Doutor) Fernando Irineu de Souza, Escola de Guerra Naval, Brasil  
Captain (Doutor) John P. Cann, Institute for Defense Analyses in Alexandria, USA  
Coronel (Mestre) Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano, Guarda Nacional Republicana  
Coronel (Doutor) Nuno Correia Barrento de Lemos Pires, Academia Militar  
Coronel Armando Carlos Marcos Correia de Barros, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Capitão-de-Fragata (Doutor) Federico Aznar Fernández-Montesinos, Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, Espanha  
Tenente-Coronel (Mestre) Francisco Júlio Timóteo Thó Madeira Monteiro, Centro Militar de Eletrónica  
Tenente-Coronel (Doutor) Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia, Exército Português  
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Doutor) Jaime Flammarion Santos Costa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil  
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Mestre) Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Mestre) António Luís Beja Eugénio, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Doutor) João Paulo Nunes Vicente, Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Força Aérea  
Tenente-Coronel (Doutor) Luiz Carlos Fumiaki Miwa, Universidade da Força Aérea, Brasil  
Capitão-de-Fragata (Mestre) Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Capitão-Tenente (Mestre) José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Major (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Major (Mestre) Carlos Miguel de Amorim Inácio, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Major António Rodrigues Gomes, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto de Estudos Superiores Militares

## **REVISORES CIENTÍFICOS**

Vice-Almirante (Doutor) António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, Marinha Portuguesa  
Major-General (Mestre) Manuel Fernando Rafael Martins, Academia da Força Aérea  
Air Commodore (Doutor) Frans Osinga, Netherlands Defence Academy  
Major-General Carlos Manuel Martins Branco, Exército Português  
Major-General (Mestre) António Martins Pereira, IGE  
Major-General (Doutor) João Vieira Borges, Academia Militar  
Professor Doutor António Horta Fernandes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL  
Professor Doutor Carlos Henrique Aguiar Serra, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
Professor Doutor Derek Reveron, Naval War College, USA

Professor Doutor Kenneth Johnson, Air University, USA  
Professor Doutor Luciano Bozzo, University of Florence  
Professor Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé, Universidade Autónoma de Lisboa  
Professor Doutor Marcial A. G. Suarez, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
Professor Doutor Paulo Fernando Vieira de Carvalho Cardoso do Amaral, Universidade Católica de Lisboa  
Professor Doutor Reginaldo Rodrigues de Almeida, Universidade Autónoma de Lisboa  
Professor Doutor Ricardo Herrera, United States Army Command and General Staff College, USA  
Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, ISEG/UTL  
Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Universidade de Oxford  
Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna  
Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna  
Professora Doutora Maria Manuela M. S. Sarmento Coelho, Academia Militar  
Professora Doutora Helena Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa  
Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL  
Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL  
Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional  
Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa  
Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes, Ciências Políticas e Relações Internacionais – ULisboa  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (Doutor) André Panno Beirão, Escola de Guerra Naval, Brasil  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (Doutor) Augusto António Alves Salgado, Escola Naval  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (Doutor) Francisco Eduardo Alves de Almeida, Escola de Guerra Naval, Brasil  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (Doutor) Carlos Miguel de Oliveira Lemos, Marinha Portuguesa  
Coronel (Doutor) Fernando Velôzo Gomes Pedrosa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil  
Coronel-Tirocinado (Mestre) Francisco Xavier Ferreira de Sousa, Exército Português  
Coronel-Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão  
Coronel (Doutor) Nuno Correia Barrento de Lemos Pires, Academia Militar  
Coronel Nuno Correia Neves, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Doutor) António Palma Esteves Rosinha, Academia Militar  
Tenente-Coronel (Doutor) João Paulo Nunes Vicente, Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Força Aérea  
Tenente-Coronel (Doutor) Eduardo Xavier Ferreira Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil  
Tenente-Coronel (Doutor) Paulo Fernando Viegas Nunes, Academia Militar  
Tenente-Coronel (Doutor) Carlos Jorge Ramos Páscoa, Academia da Força Aérea  
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Manuel Brás Bernardino, Academia Militar  
Tenente-Coronel (Doutor) Nuno Miguel Parreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Mestre) António Luís Beja Eugénio, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel de Jesus Romão, Força Aérea Portuguesa  
Tenente-Coronel (Mestre) Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel (Mestre) Francisco Júlio Timóteo Thó Monteiro, Centro Militar de Eletrónica  
Capitão-de-Fragata (Mestre) Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Major (Doutor) Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva, Exército Português  
Major (Mestre) Mário José Machado Guedelha, Guarda Nacional Republicana  
Major (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Major (Mestre) Carlos Miguel de Amorim Inácio, Instituto de Estudos Superiores Militares  
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto de Estudos Superiores Militares

**NOTA:** Os artigos presentes na Revista de Ciências Militares são da responsabilidade dos seus autores, não reflectindo necessariamente os pontos de vista do Instituto de Estudos Superiores Militares.

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**  
REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES, VOL. III, N.º 1 (MAIO 2015)

## Índice

<b>Nota Editorial</b>	<b>9</b>
Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares	
<b><u>ARTIGOS CIENTÍFICOS:</u></b>	<b>11</b>
Kosovo and Serbia: an Agreement to Normalize Relations	<b>13</b>
Kosovo e Sérvia: um Acordo para Normalizar Relações	<b>39</b>
Mestre Sidney Robin Siegertszt	
A Primeira Grande Guerra e a Mobilização Total: a Inevitabilidade do Recrutamento Planetário	<b>65</b>
The First World War and the Total Mobilization: the Inevitability of Planetary Recruitment	<b>81</b>
Professora Doutora Catarina Isabel Santos Patrício Leitão	
One greater than Guderian - Tukhachevsky and the development of the Soviet Armed Forces	<b>97</b>
Um maior do que Guderian – Tukhachevsky e o desenvolvimento das Forças Armadas Soviéticas	<b>127</b>
Coronel Nuno Correia Neves	
O emprego de forças terrestres pós 2ª Guerra Mundial – Estados Unidos da América	<b>159</b>
Land warfare post 2nd World War – United States of America	<b>181</b>
Major João Vasco da Gama de Barros	
O Uso da Força Como Mecanismo de Resolução de Conflitos: o Caso do Conflito dos Grandes Lagos	<b>203</b>
The Use of Force as a Mechanism for Conflict Resolution: The Case of the Great Lakes Conflict	<b>221</b>
Mestre Andreia Roque Venâncio	

Os Cruzeiros de Investigação Científica Estrangeiros nas Zonas Marítimas Sob Soberania ou Jurisdição Portuguesa	<b>241</b>
Foreign Scientific Research Vessels in Waters Under Portuguese Sovereignty or Jurisdiction	<b>269</b>
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva	
Reflexões Decorrentes da Prestação do Serviço Militar em Regime de Contrato nas Forças Armadas Portuguesas: Perspetiva Funcional e Perspetiva Social e de Cidadania	<b>297</b>
Reflections Arising from Military Service Under Contract in the Portuguese Armed Forces: Functional and Social and Citizenship Perspectives	<b>331</b>
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos	
Breve Genealogia dos Fundamentos da GNR no <i>jus post bellum</i>	<b>363</b>
Brief Genealogy of the GNR Arguments in <i>jus post bellum</i>	<b>387</b>
Tenente-Coronel Paulo Jorge Alves Silvério	
Da Evolução da Economia Portuguesa no Período da Guerra do Ultramar (1961-1973)	<b>411</b>
On the Evolution of the Portuguese Economy During the Colonial War (1961-1973)	<b>431</b>
Major Luís Carlos Falcão Escorrega	
<b><u>REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO:</u></b>	<b>451</b>
Fighting for a Peaceful World: The Role of Socio-Cultural Intelligence	<b>453</b>
Lutando por um Mundo em Paz: O Papel da Inteligência Sócio-Cultural	<b>465</b>
Professor Doutor Pedro Borges Graça	
As Campanhas Militares na África Portuguesa no Início da I Guerra Mundial (1914-1915)	<b>477</b>
The Military Campaigns in the Portuguese Africa at the Beginning Of World War I (1914-1915)	<b>497</b>
MAJ INF Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges	

## NOTA EDITORIAL

Na senda de uma maior e mais significativa difusão do conhecimento sobre as Ciências Militares – Segurança e Defesa – a presente edição incrementa o número de artigos originais representativos das investigações neste domínio, bem como evolui para sua total publicação bilingue (português e Inglês) na sua versão digital.

Assim, com o presente N.º 1 do Volume III a Revista de Ciências Militares (RCM) dá à estampa nove artigos científicos e dois artigos de opinião.

Os artigos científicos são redigidos por autores de diversas proveniências e formações, que abordam temas relevantes das ciências militares como: o primeiro acordo para a normalização das relações entre o Kosovo e a Sérvia; o progresso técnico nos transportes e comunicações na Primeira Guerra; o desenvolvimento das Forças Armadas Soviéticas com o Marechal Tukhachevsky; o emprego das forças terrestres pós II Guerra Mundial; o caso do conflito dos Grandes Lagos e os mecanismos para garantir a paz naquela região; os cruzeiros de investigação científica em águas sob soberania ou jurisdição portuguesa – vulnerabilidades e lacunas e a forma de as colmatar; a prestação do serviço militar em Regime de Contrato nas Forças Armadas Portuguesas – a obtenção e a retenção destes efetivos militares; a genealogia dos fundamentos da Guarda Nacional Republicana, centrada na sua participação nas operações jus post bellum; e, finalmente, a evolução da economia portuguesa no período da Guerra do Ultramar (1961-1973).

Finalmente, os artigos de opinião levam-nos a refletir: (i) o primeiro, sobre a atual perspectiva de evolução mundial, através de um choque de civilizações ou de um conjunto de mal-entendidos culturais; e (ii) o segundo, sobre a participação das Forças Armadas Portuguesas nas Campanhas Africanas, entre 1914 e 1915.

Desejo a todos uma proveitosa leitura.

TGEN Rui Manuel Xavier Fernandes Matias

Diretor do IESM



**ARTIGOS CIENTÍFICOS**  
***CIENTIFIC PAPERS***



## **KOSOVO AND SERBIA: AN AGREEMENT TO NORMALIZE RELATIONS**

*KOSOVO E SÉRVIA:  
UM ACORDO PARA NORMALIZAR RELAÇÕES*

**Sidney Robin Siegertszt**

Master in International Politics  
Katholieke Universiteit Leuven  
Alcobaça, Portugal  
sidneysiegertszt@gmail.com

### **Abstract**

This paper was conducted through qualitative field research in Kosovo and Serbia. The sources of the information obtained through interviews will remain anonymous at the request of European Union (EU) representatives and diplomats. The paper briefly narrates the historical events that led to the creation of the First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations of Kosovo and Serbia with an in-depth assessment of Article 1 and its implementation process. The European Union played a crucial role as the main mediator between the countries, but is not exempt from criticism. Article 1 of the First Agreement defines the creation of an Association/Community of Serb majority municipalities in the northern region of Kosovo with its own statute and competences. The focus of this article is to ascertain what the determinants were for Kosovo, Serbia and the EU to sign the First Agreement and the importance of Article 1 and its implications for all parties involved.

**Keywords:** Kosovo, Serbia, European Union, First Agreement, Normalization, Association.

**Como citar este artigo:** Siegertszt, S., 2015. Kosovo and Serbia: an Agreement to Normalize Relations. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 13-37.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

## Resumo

Este artigo foi realizado através de pesquisa qualitativa elaborada no Kosovo e na Sérvia. As fontes de informação obtidas por meio de entrevistas permaneceram anônimas a pedido dos representantes e diplomatas da União Europeia. O artigo faz uma breve descrição dos acontecimentos históricos que levaram à criação do Primeiro Acordo de Princípios que rege a normalização das relações entre o Kosovo e a Sérvia, com base numa análise aprofundada ao Artigo 1 e ao seu processo de implementação. A União Europeia desempenha um papel crucial neste âmbito como mediador principal entre os países, sem que isso a isente de críticas. O Artigo 1 do Primeiro Acordo define a criação de uma Associação/Comunidade de municípios de maioria Sérvia na região norte do Kosovo, com o seu próprio estatuto e competências. O foco deste artigo visa encontrar quais os determinantes que levaram o Kosovo, a Sérvia e a UE a assinar este Primeiro Acordo, bem como a importância do referido artigo e as suas implicações para todas as partes envolvidas.

**Palavras-chave:** Kosovo, Sérvia, União Europeia, Primeiro Acordo, Normalização, Associação.

## Introduction

The Republic of Kosovo is a small country in Europe, located in the Balkans, with a small population estimated at around 1.8-2.2 million people and consisting of several ethnic groups, among which the Kosovo Albanians are the majority. In comparison, this country's territory is almost  $\frac{1}{4}$  of the total territory of the Netherlands.

From a political and international relations perspective, Kosovo is not considered a small player but rather a big one. The largest international mission of the European Union in the framework of the Common Security and Defence Policy (CSDP) is the one in Kosovo. It is not only of great importance to the EU but also for the United States of America. Kosovo is not a member of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), but this did not hinder NATO's unilateral initiative, without an United Nations Security Council (UNSC) resolution, to liberate Kosovo and put an end to the conflict with Serbia in 1999. This was the second time NATO's forces were used in an active war (Judah, 2008, pp. 75-92).

Kosovo is considered a valuable place due to its geostrategic location. It is almost in the centre of Europe, bordering the EU; it is surrounded by NATO member states, with Albania to the left, Bulgaria to the right, Greece southwards, and Hungary and Romania northwards. It also lies at the center of the western Balkans and is one of the states that composed the former Yugoslavia.

Serbia is situated directly northwards, attached to what is considered Kosovo's territory, and still considers Kosovo as their Autonomous Province of Kosovo and Metohija.

The population of Kosovo is divided into ethnical groups (88% Albanian, 6% Serbian, 3% Slavic Muslims composed of Bosniak and Gorani peoples, 2% Roma, Ashkali and Egyptians,

and 1% Turkish). The reason behind the fact that the majority of the population is of Albanian ethnicity takes us back to the Ottoman Empire. The diaspora of Albanians fled their home country during the Ottoman siege that led them to settle elsewhere in the Empire. In 1459, Serbia and Kosovo were engulfed by the Ottoman Empire and a large number of Albanians had already settled in this region. Therefore, Albanians can be found in Greece, Turkey or Italy. Leaping forward in time, after the Second World War ended there was another huge scattering of populations and, in 1991, around 600,000 Albanians left Albania to seek a new beginning in the region. To this day, it remains an epistemic difficulty to pinpoint the exact number of Albanians who settled in Kosovo and Serbia alone (Judah, 2008, pp. 1-29).

After 1945, Yugoslavia was under the leadership of communist Josip Broz Tito. Tito authorized the use of the Albanian language as an official language of the Autonomous Province of Kosovo and prohibited the return of the Serbs that had settled in Kosovo and consequently closed the Serbian borders in 1948. The Serbian people in Kosovo were considered the Kosovo Serb minority.

From 1989 to 1997, Slobodan Milosevic was President of Serbia, and from 1997 to 2000 “Sloba”, as he was also known, became President of the Federal Republic of Yugoslavia. His power rose at the same pace as the Serbian nationalistic feeling, which had already led to heinous war crimes in Bosnia and Croatia. The Dayton Agreement in 1995 put an end to the conflict between Bosnia and Herzegovina and Croatia, in an attempt to bring peace to the Balkans. One year later, in 1996, the famous Kosovo leader, Ibrahim Rugova, tried to establish a diplomatic relationship with Milosevic and convince him to allow Kosovo to decide autonomously what kind of educational system suited it best and in what language – Albanian. As a result, Milosevic laughed Rugova out of the room as reminder of who was in charge. Milosevic sent Serbian police forces to Kosovo’s capital, Pristina, to put an end to the student protests through the use of force. In order to avoid external pressure and to conceal the events that took place, the international media was not allowed to enter Kosovo during this period. Internal clashes with Serbian forces became more frequent, and in 1998, after the dissipation of the Serbian army by the Kosovo Liberation Army (KLA), Milosevic sought revenge by sending in heavy army vehicles, artillery and infantry, which led to the displacement of 250,000 people; many lost their lives and to this day thousands are still unaccounted for (Macshane, 2011, pp. 40-46).

In 1999, NATO forces put an end to these crimes after an intensive 78-day long bombardment of Yugoslavia to relieve Kosovo from its oppressor. Even before this intervention took place, the Ahtisaari Plan was already in its conceptual phase. This plan’s objective was twofold: first, it was meant to provide Kosovo with a basis for autonomy, and second, it would give Kosovo the opportunity to promote the normalization of relations and stimulate a diplomatic dialogue between Serbia and Kosovo. The content of the Ahtisaari plan will be discussed in more depth further in this paper, but in broad terms, it essentially provided Kosovo with a baseline for the formation of its Constitution ten years later, giving it the opportunity to declare itself an independent state. It presented the possibility of a multi-ethnic and multicultural

society, in which Kosovo Serbs would get extra competences for integration. As it were, this plan was also the seed that gave birth to the First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, which became a reality on 19 April 2013, when it was signed by the Prime Minister of Serbia, Ivica Dacic, and the Prime Minister of Kosovo, Hashim Thaçi, with the mediation of the High Representative (HR) of the European Union, Baroness Catherine Ashton.

The First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, also known as the Normalization Agreement, the First Agreement or, most commonly, as the “Brussels Agreement”, consists of fifteen articles and is followed by an Implementation Plan. Article 1 is of crucial importance for this research as it foresees the creation of an Association/Community of Serb majority municipalities (ASM). This Association has the main purpose of preserving the identity of Kosovo Serbs, giving this ethnic minority a chance for integration within Kosovo.

The aim of this research paper is to focus on why this Association is needed, what were the determinant factors for the parties involved in the negotiation process and whether these were sufficient or if there is more than meets the eye, how the implementation process is progressing, and what obstacles are to be found, starting with the historical facts that paved the way to Kosovo’s independence.

As the history of the Balkans cannot conceal its turbulent past, this process will show if there is *de facto* constructive reconciliation, social cohesion and prospects for a better future, or if it is simply one of those agendas serving only a few interested parties.

## **1. Conceptual Framework**

### **1.1. Reconciliation**

The conceptual framework will give purpose to this research paper, providing the lens through which this study was conducted, and a means to understand the qualitative data.

The understanding of the reconciliation is twofold: it is defined both as an objective and as a process; whereas the objective implies a positive aspiration towards the future, the process, on the other hand, is the essential understanding of the situation, and working effectively and proactively towards the objective (Bloomfield, et al., 2003, p. 12).

To really understand a reconciliation process in this field of study one must understand the true meaning of reconciliation. For this purpose, academics have provided a three-point basic definition of this concept:

- It is a long-term process and its timing cannot be dictated.
- It is a highly complex process that demands changes in posture, aspirations, emotions, and maybe even in ideology.

It applies to everyone that is involved. The posture and ideology of the community/communities central to the conflict are at the basis of the approach. There is an individual

element essential to reconciliation, the posture, prejudice and stereotyping that is developed vis-à-vis “the enemy” (Bloomfield, et al., 2003, p. 13).

The notion of “thick” and “thin” reconciliation has been introduced into this field and is imperative to this framework. “Thick” reconciliation blossoms out of a peace treaty leading to a common understanding between the parties involved, whereas “thin” reconciliation is a process where one party tolerates the other, or one party is ready to conform to the authority of the other. In this case, the reconciliation is unstable<sup>1</sup>.

A final understanding of this concept leads to the simple co-existence between opposing groups, providing three levels of co-existence during the reconciliation process:

- Superficial co-existence, where social interaction between ideologically divided groups will only take place through an arrangement. This is a form of social apartheid.
- Moderate co-existence, where individuals interact through mutual preferences. Interaction starts due to professional relations, such as goods and services. The respect between individuals and groups is reciprocal.
- Strong co-existence is based on a multicultural society where different ethnic groups will intertwine and function normally on all levels of society.

It is difficult to tell, when dealing with a context specific goal, whether that goal has been reached, as it is a multidimensional phenomenon that touches all levels of society, from the individual to groups of individuals.

## 2. The Ahtisaari Plan

After the protests in the Serbian enclaves in Kosovo in 2004, the international community (Contact Group and Quint) decided to negotiate proactively to prevent a further escalation of the violent protesting.

The Contact Group composed of Great Britain, Germany, France, Italy, USA and Russia started the process that led to the foundation of the principles that Kosovo would follow. For this purpose, the former United Nations (UN) Secretary-General Kofi Annan made an appeal to the former President of Finland, Martii Ahtisaari, asking him to lead the mediation process so an agreement could be reached. Ahtisaari mediated and negotiated between Serbia and Kosovo, achieving a compromise that would suit the parties involved and at the same time prevent further damage. As a result, this diplomatic parley led to the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (CSP), which is known as the Ahtisaari Plan.

In 2007, the Contact Group was dissolved. *De facto*, Russia remained a strong and loyal partner of Serbia and would not approve any attempt to grant Kosovo its independence. Russia took the position that, in an already fragile region, an independent Kosovo would work as a precedent for motivating other territorial regions to take a step towards independence as

<sup>1</sup> For more information on the definition of reconciliation see: <http://www.peacebuildinginitiative.org/>, [Consult. 13 Dec. 2013].

well. As was already clear, a new UN Security Council Resolution on this matter would have no effect. The Contact Group became the “Quint” States, including all the former states, with the exception of Russia. They would supervise the process from that point onward.

On 17 February 2008, Kosovo declared its independence. Meanwhile, the Ahtisaari Plan had already been drawn up on 26 March 2007. It played a leading role in Kosovo’s declaration of independence, because it provided it with the foundations to do so. This Plan was executed in coordination with the International Civilian Office (ICO), which integrates the European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX). On 9 April 2008, the Kosovo Assembly approved the recommendations on the fifteen articles and on the twelve annexes that elaborate upon them, entering into effect in June 15, 2008 (Ministry of Foreign Affairs, 2009, p. 11). The Plan was primarily focused on protecting the rights, identity and culture of Kosovo’s non-Albanian communities, offering them an active participation in society. The legislation envisaged in the Ahtisaari Plan provided the roots for the development of a constitution and for the subsequent implementation of its provisions, making it the blueprint for a Kosovo democracy. The implementation of the Plan was not fully completed in the north of Kosovo, despite the provisions for the north and the Kosovo Serbs in the north (International Crisis Group, 2012).

The ethnical minority of the Kosovo Serbs in the north would be entitled, according to the Plan, to its own local institutions within the framework of a multicultural society in Kosovo, as mentioned in Article 13.1 of Annex III:

- “In the territory of the current municipality of Mitrovica/Mitrovica, two new municipalities, Mitrovica/Mitrovica North and Mitrovica/Mitrovica South, shall be established, with the respective municipal boundaries as delineated in the attachment to this Annex III.” (Comprehensive Proposal For the Kosovo Status Settlement, 2007).

Furthermore, these Serb majority municipalities in Kosovo will have a certain degree of autonomy within the health, education, and social issues sectors, and will have their own police commissioner. As for the crucial issue of financing, Pristina and Belgrade are responsible for it, through associations linked to their respective municipalities so that funds are transferred and accounted for in a transparent process.

Cooperation with Belgrade is thus allowed on the condition that the Ministry of Local Government Administration of Kosovo is duly informed, as shown in Article 10.2 – Annex III (Comprehensive Proposal For the Kosovo Status Settlement, 2007). Social participation by minorities is essential and has its own set of tools, through governmental sessions providing additional protection by the government in Pristina for minorities and religious devotees such as the Serbian Orthodox Church (SOC), which is one of the autocephalous Orthodox Christian churches. Additional features are predicted in this plan, such as mechanisms of transparency, rule-of-law, education, culture, language, courts, customs, infrastructure and healthcare.

## 2.1. Municipal Competences

Provisions and competences for municipalities are laid down in Annex III of the Ahtisaari Plan, with special competencies for North Mitrovica, Article 4.2. It determines that north Kosovo Serbs can participate in the law-making process through elections and the National Assembly. Municipal Competencies, Article 3 – Annex III, provide an extensive list of competencies in a variety of sectors of society. Of particular note in these dispositions is that Belgrade, through cooperation and coordination with these local municipalities, is capable of exercising power and influence within these competencies. The central governmental intervention system would have to be informed of the decisions made between the local municipality and Belgrade. This created a triangular conflict of interests between the municipalities, Pristina and Belgrade. The issue of power is very sensitive in this matter and to solve this problem, the mediator –the EU – made an amendment to Article 6.2, stating that if a competence agreement was reached between a majority municipality and Belgrade, without infringement of any European norms or values and that would not have direct impact outside the borders of the municipality in question, the decision was final and would prevail. In any case, if there was to be an instance where the triangular parties could not find common ground, the issue would be presented to three international judges that would assess the problem in accordance with European norms, Article 6.1.3 – Annex I.

## 2.2. Cooperation with Serbia

As was established, Serbian majority municipalities in Kosovo are allowed to foster cooperation with Serbia within their stipulated competencies and to notify the authorities in Pristina, Article 10 – Annex III. Serbia is able to provide technical and financial aid to further develop local competencies. Transparency is of importance, as it is required for the local municipality to provide the Ministry of Local Government Administration of Kosovo with a document concept; once this is done, the authorities can make amendments to the framework of technical and financial resources. If the amendments are not satisfactory after further examination, the case is handed over to a local court (Gallucci, 2011).

## 2.3. Additional Competencies for North Mitrovica

North Mitrovica benefits from additional competencies in the higher education and healthcare sectors, as stated in Article 4 – Annex III, such as: the possibility to register new educational and health related institutions, to create new jobs, decide over wages, to create workshops for administrative services, academic teachers and healthcare personnel. Local universities and hospitals were therefore, transferred to the responsibility of North Mitrovica or Serbia. This decision ended up creating significant problems, as the financial responsibility lay with Belgrade and Pristina; it was not unusual for people to be paid double or triple wages in one month due to the lack of a systematic review of salaries.

According to the Plan, Kosovo should have two official languages, Albanian and Serbian. This allowed people to choose in what language they would like to be educated academically. Article 7 – Annex III, would empower the central government in Pristina to decide on what sorts of books or academic courses were available (Gallucci, 2011). The reason behind this is concomitant to the contradictory interpretations of regional and bilateral history both sides experienced.

As previously mentioned, Mitrovica was divided in two by the Ibar River, and had a special board composed of five people: two chosen by South Mitrovica, two by North Mitrovica, with the fifth member coming from the International Civilian Office (ICO).

To avoid confusion, municipalities in the north of Kosovo would have to follow the general set of guidelines applied to all institutions of the same type nationwide, to ensure that Albanians, the ethnic majority of Kosovo, were not confronted with major differences. One of the tools used to create a favourable environment of equality was to hold the northern municipal elections on the same date as all other elections of the same category in Kosovo, with the supervision of the Organization of Security and Co-operation in Europe (OSCE), hereby masking the fact that even though the municipal elections were basically the same, one serves the purpose of the municipal majority of Kosovo Serbs in the north, and the other elections in the country serve the purpose of open elections, open to any political party, from any part of the political spectrum.

North Mitrovica benefited from special treatment in the framework of the Ahtisaari Plan, and this sheds light on the fact that it is not uncommon to state that, as early as 2008, Serbs were a de facto prerogative in Kosovo.

The Ahtisaari Plan, together with the UN's Six-point plan<sup>2</sup>, made it possible for Serbs in Kosovo to function within two separate public administrations. The intention behind this was to prevent any escalation in violent demonstrations and to maintain the political and territorial integrity of Kosovo. The pressure by the Quint States made the elaboration of the Ahtisaari Plan the first official step to resolve the problem of northern Kosovo in a diplomatic manner, and without any significant violence.

### **3. North Kosovo Serbs and the Normalization Agreement – ASM**

The northern part of Kosovo has four main municipalities of interest to this research paper: Leposavic, Zubin Potok, Zvecan and Kosovska Mitrovica. In these four municipalities, the Forum for Ethnic Relations of Belgrade and the Centre for Communities Development of Kosovska Mitrovica conducted a survey, which concluded that an astounding 70% of northern Kosovo Serbs did not read the normalization agreement of 19 April 2013. An explanation for this is the opaque manner through which these negotiations were conducted, away from the public eye. The populations of both Kosovo and Serbia were not involved in the negotiation process and were not consulted concerning the 15-point articles of the agreement (Forum for

---

<sup>2</sup> For more information on the Kosovo Compromise Staff see: <http://www.kosovocompromise.com/cms/item/topic/en.html?sectionId=5>, [Consult. 26 Nov. 2008].

Ethnic Relations, 2013, p. 1). Only the mayor of northern Kosovska Mitrovica was consulted by Belgrade during the concession process and other subject related matters throughout the negotiations of the agreement<sup>3</sup>.

The fact that these negotiations were dealt in this non-transparent manner led to consternation in these four Serb-majority municipalities. There was insecurity and concern *vis-à-vis* local institutions, as people did not know what was going to happen to them; whether those institutions would be handed over to Pristina, due to the fact that many of these (parallel) institutions were still under Belgrade's management, with Belgrade already facing an unsustainable national budget deficit, or if Belgrade wanted to maintain their influence in the region. The numbers for unemployment and job opportunities in the public sector, the uncertainty of financing, social security, healthcare and education were of major concern (Forum for Ethnic Relations, 2013, p.4).

The establishment of the Association/Community of Serb majority municipalities (ASM) in the north of Kosovo and the nature of its structure is also unclear, even though it is a major part of daily life for the Serbs. The reason for the lack of clarity and for the insecurities felt by the local population is part of the game played by the triangle of the EU, Serbia and Kosovo.

### 3.1. Political Interests and activities

The political interests and activities of the local communities are higher in Zvečan, followed by Leposavić, Zubin Potok and lower in Kosovska Mitrovica. An analysis of political preferences between left and right wing voters by region indicates that Kosovska Mitrovica, Leposavić and Zubin Potok are in the left political spectrum, which is justified by their priorities regarding the labour market, reducing unemployment, healthcare, education and the gap between social classes. The political right wing is strongest in Zvečan due to their priorities for the security of the population.

The interpretation of the "Brussels Agreement" by the ethnic minorities in these four municipalities is of concern. The fact that 70% of these people have not read the agreement, are unaware of its existence, are unaware of its contents, or cannot discern a proper interpretation of the articles because of their lack of education leads to more confusion regarding who has influence or who can profit from it. As for the implementation process, different interpretations may lead to manipulation. All these issues mean the agreement is generally seen as negative, but especially by the Serbian population in northern Kosovo (Forum for Ethnic Relations, 2013, pp. 7-11). This leads us back to the nonexistent consultations with ethnic minorities of concern during the negotiation process, which should have been made more transparent by the mediation party – the European Union – or perhaps this was intended by the EU and the main mediator, Catherine Ashton, who needed to register a large success in the Western Balkans before her High Representative term came to an end, and before the European Parliament elections and the appointment of a new President of the European Commission in 2014.

<sup>3</sup> Information resulted from interviews with EU representatives and diplomats in Pristina and Belgrade, conducted during the period of research between March and April of 2014.

The insecurities felt by these people are very much alive, especially in the financing of the public sector. Pristina's funding mechanisms for social projects are seen as hostile and opaque, but financial support from Belgrade is also met with scepticism. In fact, the government in Belgrade is struggling with its own financial issues due to the exorbitant amount of its budget deficit and would see a decrease in expenses for northern Kosovo favourably. Still, Belgrade provides Kosovo Serbs with a yearly sum of €500 million and it is unlikely that this will change in 2015. The only difference will be that this sum will have to be channelled through the ASM (Kosovo Media Monitor, 2013). The €500 million is meant for the "operation of state and local government, public enterprises and institutions in the province". The process is likely to bottleneck, because as Kosovo's law on local finances dictates, it does not allow such income to be channelled through the ASM. Serbia has two possibilities: invest the sum directly into the four municipalities or transfer it to the government in Pristina, which is unlikely (Malazogu, et al., 2014, p. 4).

Another reason for these insecurities is best understood when we take into account the factor of identity. Thus, Kosovo Serbs do not want their children to be taught Albanian history, *vis-à-vis* differences of historical interpretations between Serbs, Albanians, Bosnians, Montenegrins, Macedonians, Croats and NATO member-states. The lack of education in the Serbian language is an additional concern. The essence of the problem is a question of identity<sup>4</sup>.

The idea behind the Association/Community of Serb majority Municipalities (ASM) is to preserve the identity of the northern Kosovo Serbs and to allow them to be integrated and accepted as citizens of Kosovo. The ASM does not come without its own problems. For instance, for the local Kosovo Serbs, the competencies are not enough and the statutes are not satisfactory. One can find these competencies in Article 4 of the normalization agreement, stating that the ASM will have a full overview of the areas of economic development, education, health, urban and rural planning. It does not have law-making features or judiciary powers and as such, the association is seen as precarious, an institution where northern Kosovo Serbs cannot fulfil or influence their rights. The provisions of the statute were least popular in Zvečan, with 24% of acceptability, and most popular in Kosovska Mitrovica with 53.1% (Forum for Ethnic Relations, 2013, p. 10).

As one can see in the title of the agreement, it includes the "normalization of relations", which is self-explanatory considering one of its purposes was to attempt to establish a 'normal' relationship between Kosovo and Serbia. As we have seen so far, the reality makes the purpose somewhat superficial as one analyses what it essentially means, and for whom. For the European Union it is a priority to keep corruption, criminal offences, organized crime and conflicts near its borders to a minimum to prevent a 'spillover' effect that could instigate further instabilities in the region. Therefore, in essence, reconciliation would be of great value for the EU. For the Kosovo Serbs in the north, the agreement is not perceived as a path to a brighter future. Two-thirds, around 65% of the interviewees, are confident that after the implementation process they will be in a more complicated situation. In the centre and

---

<sup>4</sup> Information resulted from an interview with EU diplomats in Belgrade on 28 March 2014.

southern parts of Kosovo, this opinion among the Serbs does not change immensely. 56% are also pessimistic about the expected effects after the implementation. They fear that once the implementation process is completed, Belgrade will not support them and Pristina will perceive them as outcasts (Forum for Ethnic Relations, 2013, p. 11).

During the municipal elections in Kosovo in 2013, discontent was strongly present among Kosovo Serbs, who felt manipulated for being 'obligated' to participate in national elections, which in turn was seen as recognising Kosovo as an independent and sovereign state. The municipal elections of 3 November 2013 were predicted in the agreement, Article 11 – stating that these elections will be held in the northern municipalities with the collaboration of the OSCE, according to Kosovo law and international standards. The OSCE supervised the election process jointly with the Central Election Commission of Kosovo, placing two officials at every poll (Ejdus, et al., 2013, pp. 4-5). Participation in these elections - thus recognising Kosovo as a single state - was concomitant with intimidations by local mayors and political representatives of northern Kosovo Serbs, who used propaganda and boycotts to hamper participation. Fear of losing jobs and intimidation were the driving forces behind the elections on November 3. The reasons behind these tactics were: the elections were illegal; these were Kosovo elections; or those elections went against Serbia's Constitution (Forum for Ethnic Relations, 2013, p. 11).

The government of Serbia fought intensely for Srpska (Civil Initiative Srpska) to become the main list serving its own interests and so, public opinion saw the candidates' trustworthiness as doubtful. Due to this effort, the names of the people registered to vote increased steeply. 11 September 2013 was the final date for registering new names, a date that was pushed to 17 September 2013 (Forum for Ethnic Relations, 2013, pp.11-12). Belgrade submitted 40000 new names of displaced Kosovo Serbs, of which 6600 were allowed. The rejected 33400 could not provide legitimate evidence of their right to vote. Belgrade pressured Brussels to allow an extra 12000 Kosovo Serbs to join the electorate and was given the opportunity to do so (Ejdus, et al., 2013, p. 5). The opposition saw the sudden change in dates, followed by the permission to add thousands of extra voters and intimidation to vote Srpska, as exerting influence to corrupt the outcome (Forum for Ethnic Relations, 2013, pp. 11-12).

The power of Srpska is well known in almost all municipalities with a Serb majority in Kosovo. Srpska dominates in Northern Kosovska Mitrovica, Leposavic, Zvecan and Zubin Potok in the northern part of Kosovo and Gracanica, Novo Brdo, Ranilug, Partes and Klokot in the south, except for Strpce, which does not have a Serb majority (Malazogu, et al., 2014).

In Pristina, there is a real concern that five of the southern municipalities, with a Serb majority and where Srpska dominates, will distance themselves from the capital and seek cooperation and collaboration with the northern municipalities of Kosovo, leading to the possibility of creating a resistant autonomous region. Depending on the sort of lens through which one observes one could conclude that there exists a threat of an autonomous region within Kosovo (the ASM), just as Kosovo is an autonomous region within Serbia. An additional problem arises for the normalization or reconciliation process *vis-à-vis* the internal social

cohesion; looking at the other ethnic minorities in Kosovo, for instance: Goranis (Slav minority converted to Islam), Bozniaks/Slav Muslims (south Slav lineage), Croats, Roma, Ashkali and Balkan Egyptians, and Kosovo Turks (UNHCR & OSCE, 2001, pp. 20-45), one could state quite obviously that Kosovo Serbs have a special status in Kosovo, contrary to other ethnic minorities. A Serbian prerogative, associated to a selective form of positive discrimination, which could negatively impact civil society in Kosovo<sup>5</sup>.

### 3.2. Applicable Legal Framework

In the constitution of Serbia, Kosovo is still seen as an integrating region of the territorial integrity and sovereignty of the Republic of Serbia. If we now take a look at Article 2 of the normalization agreement, we encounter the legal basis for the creation of the ASM stating, "Legal guarantees will be provided by applicable law and constitutional law". The "applicable law" amidst academics, politicians, and both Serbia and Kosovo brought about confusion since there is no specification of which applicable law is to rule. To complicate things further, Article 19(2) of the constitution of Kosovo stipulates, that "ratified international agreements and legally binding norms of international law have superiority over the laws of the Republic of Kosovo"<sup>6</sup>, but the constitution of Kosovo does not recognise regional level organizations such as the ASM<sup>7</sup>. To simplify, no other organizations except central or local ones are recognised by the legal framework. The ASM cannot be registered as an non-governmental organization (NGO) because it is empowered with regional competencies; thus, a legal basis for the ASM continues to be an issue.

At its Extraordinary Session held on 13 January 2013, the National Assembly of Serbia adopted a Resolution on Kosovo and Metohija on the basic principles for political talks with interim institutions of self-government in Kosovo-Metohija (Arnakolas & Maksimovic, 2013). In a wider context, it determines that all future negotiations with Pristina must be in agreement with this Resolution, with the constitution of Serbia and the Resolution 1244 of the UN Security Council. The content of the Resolution highlights the important role the "autonomous province Kosovo-Metohija" plays for the politics, economy, security and cultural identity of the Serbian Republic (B92, 2013a). To comprehend the importance of the issue, one must remember that for Serbian people, Kosovo is the heart of Serbia (Judah, 2008, p. xix). As indicated by Article 1(a) of the Resolution, "The Republic of Serbia, in accordance with international law, the Constitution and the will of the people, does not recognise and will never recognise Kosovo's unilaterally declared independence"(B92, 2013a). Three months later, on April 2013, the normalization agreement was signed. It is hard to understand how the ASM will be implemented within a legal frame work that, for Belgrade, is within the legal framework of Serbia, and for Pristina within that of Kosovo. In Pristina, it is believed that during the negotiations Belgrade's political elite was aware of the issue and agreed that the ASM would function only in the legal framework of Kosovo<sup>8</sup>. The government in Belgrade,

<sup>5</sup> Information resulted from an interview with an EU official in Pristina on 26 March 2014.

<sup>6</sup> For more detailed information see the Constitution of the Republic of Kosovo: <http://kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>, [Consult. 4 Dec. 2013].

<sup>7</sup> Information resulted from an interview with an EU representative at the EU liaison office in Pristina on 27 March 2014.

<sup>8</sup> Information resulted from an interview with EU representatives and diplomats in Pristina on 27 March 2014.

through informal talks, was indeed aware of the legal authority of Pristina to preside over the ASM, but *vis-à-vis* its peoples and politicians, it could not afford to show signs of weakness<sup>9</sup>.

The administration of the ASM is statute-based and is one of the aspects that are paramount to the implementation process. In June 2013, Ivica Dacic, former prime minister of Serbia and Hashim Thaçi, prime minister of Kosovo, made the decision of assembling the management team, Article 2 of the official implementation plan. The composition of the team is based on four representatives coming from the four northern municipalities in Kosovo. Serbia has the privilege of choosing these individuals without interference from Pristina, assuring a steady cooperation. As determined in Article 2, the management team's first task will be to produce a draft statute. Belgrade plays a supervising role, but at the same time, Pristina decided to draft a statute of its own and provided Brussels with the documents for approval. The draft from Belgrade was based on Article 3 of the First Agreement, a statute composed of President, vice President, Assembly and Council, but through an unilateral appointment of positions, while Pristina opted for a majority rule. Both drafts had nothing in common, which caused this process to be postponed pending further negotiations (Malazogu, et al., 2014).

The Centre for European Policy Studies (CEPS), Belgrade Centre for Security Policy (BCSP), Democracy for Development (D4D) and the Polish Institute of International Affairs (PISM), hypothesize that because of confusion and unclear indications regarding the applicable legal framework, Serbia instructed the mayors of the Serbian majority municipalities to either bottleneck or completely disregard cooperation with Pristina, which would have a tremendous effect on the implementation process as a whole (Malazogu, et al., 2014). As an example to verify this proposed hypothesis, one can look at the case of the official ballots during the elections on 3 November 2013 and at the incidents that took place that day, forcing the election to be repeated on 17 November 2013. The official ballots came from Pristina bearing Kosovo's coat of arms, which was unacceptable for Serbia and Kosovo Serbs. The EU and OSCE provided a simple solution by placing stickers on the escutcheons to resume elections, removing the stickers at the end. It demonstrates that the EU will be lenient, when necessary, to achieve its goals. But the EU has also had its mishaps in the normalization agreement, for instance, in Article 2, where "constitutional law" is mentioned, which was incompatible with the situation at hand due to the terminology being inconsistent with Kosovo's legal and judiciary vocabulary, giving Belgrade the opportunity to once again interpret "constitutional law" as its own (Malazogu, et al., 2014).

#### 4. Determinants for the EU

The European Union has spent years working and promoting international security and peace in the Balkan region. This provides us with information on why it is of crucial importance for the EU, its institutions, organizations and for the individuals that work under this 'umbrella', to achieve success in the Balkans, and for the purposes of this research, success in Kosovo and Serbia. Fifteen years have passed since the European Council established the

<sup>9</sup> Information resulted from interviews with EU diplomats and an employee of the Forum for Ethnic Relations in Belgrade on April 2014.

European Security and Defence Policy (ESDP) in June 1999. Meanwhile, the Treaty of Lisbon changed the name of the ESDP and is now known as Common Security and Defence Policy (CSDP), which is still a major part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP)<sup>10</sup>.

The biggest mission planned by the EU within the framework of the ESDP took place on 16 February 2008, known as EULEX Kosovo. This mission is larger than other ESDP missions, such as: EUPM in Bosnia, EUPOL in Afghanistan, EUJUST LEX in Iraq, EUPOL COPPS in Palestine and EUMM in Georgia. The goal of the civilian mission EULEX is providing assistance, strengthening Kosovo Rule of Law Institutions (police, courts and customs), and mentoring, monitoring and advising Kosovo authorities. EULEX is covered by the UN Security Council Resolution 1244 from 1999 (NATO, 1999). It is common knowledge that Kosovo is of paramount importance for the EU within the European External Action Service (EEAS) framework<sup>11</sup>. A staff of 1250 international individuals and 1000 locals carry out this mission. The yearly budget is around €111 million. The EULEX mission, following a decision by all 28 EU member states in June 2014, was extended until 14 June 2016. Support is provided for key objectives such as visa liberalization process, the Stabilization and Association Process (SAP) (EU Office in Kosovo, s.d.), and the Belgrade-Pristina dialogue<sup>12</sup>.

The presence of the EU in Kosovo and Serbia was determined through a multilateral decision, which involved a considerable amount of pressure by the Quint States. The Quint States are considered here as the Directoire that was created on 17 September 1958 by the former French President Charles de Gaulle, the former British prime minister Harold Macmillan and the former President of the USA, Dwight D. Eisenhower, with the purpose of reforming NATO, fostering global cooperation for security policies and managing weapons of mass destruction (WMD). After years of negotiations, the Directoire was deployed during the informal Gymnich summit in April 1974. The member states accepted consultations with the US on a bilateral basis even before Foreign Affairs Ministers' decisions were made. The Political Directoires and the Working Groups of lower levels of EU institutions were not to be consulted. In 1980, Great Britain, Germany and Italy officially agreed to coordinate with the US at all levels of the EU decision-making process, which was not accepted by the French, as the US had gained a quasi-permanent status within the policy-making process of the EU (Gegout, 2002, pp. 1-2).

In the beginning, the Contact Group, as it was known by, was composed of Great Britain, Germany, France, Italy, the USA and Russia. After the disintegration of Yugoslavia on 25 June 1991, the Contact Group came together at the London Conference in 1994 to discuss the crisis in Bosnia. In the Treaty of Maastricht, only the Presidency or the Troika had powers to implement CFSP and no other ad hoc bodies were empowered to do the same. The first official mention of the existence of the Contact Group was during the Kosovo crisis in 1998, when it was mentioned in the General Affairs Council (GAC) on the topic of the Western Balkans

<sup>10</sup> For more information about the Treaty of Lisbon see: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0026\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0026_en.htm), [Consult. 7 May 2010].

<sup>11</sup> For more information on civilian missions in Kosovo from EU member states see: [http://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy\\_areas/peace\\_and\\_security/peace\\_operations/with\\_belgian\\_participation/esdp/civil\\_operations/](http://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/peace_and_security/peace_operations/with_belgian_participation/esdp/civil_operations/), [Consult. 22 Apr. 2013].

<sup>12</sup> For more information about this dialogue see the European Union External Action link: [http://eeas.europa.eu/dialogue-pristina-belgrade/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/dialogue-pristina-belgrade/index_en.htm), [Consult. 15 Feb. 2013].

(Europa, 1998). Russia essentially became a problem when dealing with NATO; thus the Quint States resumed (the Big Four and the USA). The Quint States are secretive in their meetings and decision-making, so much that they rarely include the European Commission or the rotating Presidency in their negotiation or consultation process. Meetings are accomplished in the framework of the EU, but only during NATO, OSCE or UN gatherings. Former Italian Minister for Foreign Affairs, Lamberto Dini admitted at a press conference with US Secretary of State, Madeleine K. Albright, that humanitarian aid for Serbia was continuously present during negotiations between the Quint, EU and USA (US Department of State, 2001).

The EU member states are free to disagree with one other and this is also the case with Kosovo's recognition of independence. Spain, Greece, Slovakia and Cyprus still deny its independence<sup>13</sup>. The Quint States, on the other hand, showed an assertive position towards Serbia, stating: "we have tolerated until now the Serbian aggressive rhetoric regarding Kosovo, because we believed that with time passing it could be taken off the agenda" and strongly suggesting that Serbia refrain from any adventures once the International Court of Justice (ICJ) delivered the verdict of the legality of Kosovo's independence. This demonstrates the firm diplomatic stand of the Quint *vis-à-vis* Serbia-Kosovo relations (Bancroft, 2010).

The EU needs to achieve success in its efforts in Serbia and Kosovo to recover the credibility of the CSDP in the framework of the CFSP, and as such the High Representative for the Union has pushed for the normalization agreement to be reached before the end of her term in 2014. The time, energy and financial aid of the EU channelled into this project can only mean that the EU will do everything in its power to prevail.

Major efforts promoted by the EU are the use of soft law, good governance and the creation of an environment stimulated by peace, but when dealing with major players there is no such thing as a free lunch. This is why the EU is determined to succeed; by reforming the western Balkans with the Stabilization and Association Process (SAP), the EU gains a new market to explore. A persisting situation that can cause future problems and that the EU seems to undermine is the isolation and unwillingness of the northern Kosovo Serbs. In the hopes that it will disappear on its own, the EU minimizes this problem. Thus, there is a real scenario that if the isolation and unwillingness of Kosovo Serbs is not tackled appropriately, the whole process will be confronted with bigger problems in the future (Deda, 2014, pp. 6-9).

## 5. Determinants for Kosovo

In 1999, the EU gave its commitment to the western Balkans by being permanently present in Kosovo and Serbia. Kosovo profits from this presence, with nearly €2 billion in financial aid. Initially, these funds were meant for relief and reconstruction, but have now evolved into specialized services for institutional developments, sustainable economic development and for offering a brighter future to its people (EU Office in Kosovo, s.d.).

Kosovo has the goal of one day becoming a member state of the EU and is an advocate of European norms and values, which the EU wants to implement in the western Balkans. In

<sup>13</sup> For more information see the following website: <http://www.kosovothankyou.com/>, [Consult. 24 Apr. 2014].

2008, the European Commission (EC) held a donor conference for Kosovo that should ensure financing for the period of 2009-2011, for the socio-economic development of the country. The EC and EU member states donated €794 million (EC - €508 million to the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) and Macro-Financial Assistance (MFA) + €286 million from EU member states for the bilateral assistance budget) and other donors added another €400 million to that amount. The IPA for Kosovo in 2010 was focused on: Rule-of Law (EULEX), governance, reforms of public administration, communities and education, financing of the state, regional economic development, agriculture, rural development, veterinary and food safety, restructuring of the energy sector, environment, general technical assistance and communication<sup>14</sup>.

The Civil Society Dialogue that is carried out by the European Commission (EC) liaison office to Kosovo plays a vital role in the reforms for candidates and potential candidates for EU membership. As the Progress Report of 2013 shows, Civil Society Organizations and Kosovo institutions cooperate on an ad hoc basis, but there continues to be a lack of willingness and initiative by the central and local authorities of Kosovo to consolidate cooperation further and to carry out government policy (European Commission, 2013d).

Kosovo benefits from the Stabilization and Association Process. These negotiations started in 2003 during the EU-Kosovo dialogue. In this framework, Kosovo has priorities that are in accordance with the UNSC Resolution 1244. These are: Rule of Law, Human Rights, transparency, protection of ethnic minorities and religious freedom. These priorities are meant to achieve social reconciliation, sustainability in a multicultural and multi-ethnic society, and to make the return of displaced people possible.

The EU would only consider expanding negotiations to Stabilization and Association Agreements with Kosovo if the SAP priorities are met with a degree of satisfaction. On 28 October 2013, after the normalization agreement was concluded, Stabilization and Association Agreement(SAA) negotiations started to take form. It was a case of tit-for-tat where Kosovo had to agree with the normalization agreement in exchange for the SAA. This process will provide benefits for Kosovo, such as a bilateral free trade zone for services, goods and capital; alignment of regulations with those of the EU for competition, intellectual and industrial patents; safety for consumers; and working conditions (European Commission, 2013b).

It is of paramount importance for Kosovo, as a state, to further consolidate its commitment to the EU in the hope that this will lead other states to recognise Kosovo as an independent and sovereign state. This will also ease Kosovo's chances to become a UN member state, but there still is a long road ahead, because without Serbia's consent, Russia, which benefits from UNSC Veto power, will block any attempts for UN membership.

If Kosovo's trajectory is to continue on the path to the EU, it cannot permit itself to be reluctant towards EU demands.

---

<sup>14</sup> For more information on European Union's political and financial commitment to Kosovo see: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu\\_kosovo/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm), [Consult. 17 Dec. 2010].

## 6. Determinants for Serbia

After the independence declaration of Kosovo in 2008, the only solution for Kosovo Serbs to preserve their identity and protect themselves as an ethnic minority was by negotiating an agreement that would grant them an association with its own statute and competences, which would allow them to integrate within Kosovo.

Ivica Dacic stated that the normalization agreement presented the fastest route for Kosovo Serbs to achieve some degree of security. In addition, Dacic confirmed that the armed forces of Kosovo were not allowed to enter the northern Serb majority region in Kosovo and that this was a joint decision with the Secretary-General of NATO, Rasmussen and HR Catherine Ashton (B92, 2013b).

The former minister of foreign affairs from Serbia and Montenegro, Vuk Draskovic, said that Belgrade was acquiescent and only accepted the agreement because it did not imply the recognition of Kosovo, and it provided the chance for intensive economic and political relations with Pristina, creating an interdependence. This interdependence would give Belgrade the opportunity to influence Kosovo within the borders of democracy and international law. At the same time, Serbia could continue its path towards EU integration and maintain the good neighbourly relations required by the Copenhagen criteria<sup>15</sup>.

Serbia's main priority is the ascension to the EU, which offers better economic opportunities than its Russian counterpart. Since the year 2000, Serbia has profited from the bilateral economic relations with the EU. It has also obtained a kind of most favoured nation (MFN) status concerning trade, turning the EU into its main trading partner since 2007, with an increase of 56% for import/export relations. The Interim-agreement that is part of the SAA from 2008, which came to an end on 1 January 2008, boosted the Serbian export sector by €2.7 billion to the EU alone (B92, 2014).

The EU offers not only economic benefits, but the social factor as well, which is also more attractive than Russia's. Social reforms will take place after economic reforms have met the essential requirements<sup>16</sup>. EU integration is not unanimous among Serbia's population; only 51% of Serbs see the EU as a solution for their troubles. Around 68% of the people agree to reforms and cooperation with the EU without the conditionality of EU integration.

Aleksander Vucic won Serbia's national elections on 16 March 2014 and has been the prime minister of Serbia since 27 April 2014. His overwhelming victory was predictable and thus, Vucic and his political Serbian Progressive Party (SNS) were involved in the EU-Serbia negotiations even before the elections. The SNS are known to be pro-EU and anti-corruption. Although serving as an information minister during Slobodan Milosevic's reign and having apologized for his involvement, Vucic is seen with scepticism both in Kosovo and Serbia. For EU representatives linked to Kosovo-Serbia relations, Vucic plays an important role; he has been part of the problem in the past and can now be part of the solution. Vucic's past and

<sup>15</sup> Information resulted from an interview with EU diplomats in Pristina on 24 March 2014.

<sup>16</sup> Information resulted from an interview with an employee of the Forum for Ethnic Relations in Belgrade on 1 April 2014.

current position means that he can influence and persuade the pro-Yugoslavia radicals, which are still active, to adopt a new perspective.

During the Serbia-Germany Forum Association, Vucic has publicly stated that Serbia has a realistic goal to become an EU member state by 2020 and will continue to carry out the necessary reforms (In Serbia, 2013).

## **Conclusion**

No document can guarantee reconciliation, foster cooperation and progress with absolute success. No single document can guarantee the inexistence of overlapping and irreconcilable issues that hinder the implementation process. Reconciliation is a long-term process that needs the constant monitoring of progress, especially in the Balkans, which have been faced with territorial conflicts lasting for centuries. What a document can set out is clarity of conduct, transparency and diplomatic negotiations, which in the case of the normalization agreement has not been achieved with a high degree of success. When assessing the available sources concomitant to the quality of negotiations of the agreement, one cannot turn a blind eye. The critique falls upon the conduct by the EU, especially the main mediator HR Catherine Ashton, in handling the negotiations of the normalization agreement. It seems that no matter what, an agreement had to be concluded, and as soon as possible, even if this meant not involving the core problem, the ethnic minority of Kosovo Serbs. It is true that much has been said about the fragile stance of the European External Action Service and that the Kosovo-Serb situation presented an opportunity for the EU to regain some degree of credibility on the international arena, but its soft touch and its constant reliance on external factors make the EU, at times, careless and unsystematic.

In 1993, the Oslo I Accord, officially named the Declaration of Principles on Interim Self-Government, was concluded between Israel and Palestine. It was a peace process that nominated three people for the Nobel Peace Prize in 1994: Yasser Arafat (Palestine), Shimon Peres (Israel) and Yitzhak Rabin (Israel). Twenty years later the conflict continues and one cannot fully say that there is bilateral relation of normalization. This example illustrates that there are normalization or peace agreements reached that turn out to be ineffective in reality due to root problems not being tackled. The same goes for Kosovo and Serbia's bilateral relations; the posture and ideology of the communities are paramount to the normalization process. The normalization of bilateral relations between Kosovo and Serbia will continue to be fragile because the Ahtisaari Plan and the First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations have one tremendous difference concerning reconciliation or social cohesion. On the one hand, the Ahtisaari Plan's intention was to create a basis for a multi-ethnic society, although north Mitrovica benefited from special status with extra competencies, but in general it promoted multi-ethnic participation in society, ethnic equality and social consolidation. On the other hand, the normalization agreement creates a separation and isolation of the Kosovo Serb minority by creating an Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo.

The determinants for Kosovo, Serbia and the EU revolve around economic factors, such as financial aid, economic reforms, new markets for services, goods and capital, etc. For Serbia, preserving the Serb identity within Kosovo is of importance because as long as Kosovo Serbs maintain a status quo on its integration, Belgrade can exert influence through the ASM and political party Srpska. Some authors suggest that Belgrade's intentions are to rupture and separate Kosovo from within, promoting the idea of normalization of relations while fuelling intra-Kosovo disagreement between Kosovo Albanians (ethnic majority) and Kosovo Serbs (ethnic minority) (Deda, 2013, pp. 7-9.). As long as no party infringes European norms and values or the first agreement, one is free to play the game. Serbia is not required to recognise Kosovo, but has to maintain good neighbourly relations; it seems more reasonable to assume that the real agenda of the agreement is to facilitate EU accession rather than an effective approach to tackle social problems and to foster a satisfactory degree of reconciliation between two distinct ethnic groups and two countries.

As mentioned in the conceptual framework, one must keep in mind that superficial co-existence in which social interaction is promoted by an agreement between two ideologically distinct groups is a case of social apartheid and fragile reconciliation (Rigby, 2005, p. 2). A true form of reconciliation starts with a formal and publicly stated recognition of the atrocities committed and an apology to the victims.

The determinants for Kosovo Serbs regarding the implementation process are sensitive. On the one hand, they refuse to recognise the authority of the Kosovo government, and on the other hand, they feel betrayed by the government of Serbia. This ethnic minority was not involved during the negotiations, which says much about the agreement itself and the overall opinion of the Kosovo Serbs concerning the agreement. The opposition *vis-à-vis* the implementation of the ASM is explained through the lack of consultation, information and vague contents of the fifteen articles. First, for the fifteen articles to be implemented there must follow a series of reforms due to the lack of a legal basis; second, social uncertainty presents a barrier to its implementation. Almost two thirds of the people in the four northern municipalities perceive the agreement as a pillar of instability and doubt.

The European Union and its main mediator, former High Representative Catherine Ashton and her team, have played a crucial role in reaching an agreement. It is the largest EU mission in the framework of the ESDP and, after a financial crisis in the Euro Zone, and subsequent EU-scepticism, achieving success in the western Balkans will restore some confidence.

In 2015, the new European Commission and HR will have to resume negotiations, intensify dialogue and mediate in order to implement the agreement, which has not met its deadline. For satisfactory results, the Kosovo Serb minority should be involved; their perspective on the matter should be taken into consideration in order to promote a true collaboration between all parties. If this is not the case, no change will occur and ethnic apartheid will remain in place; Pristina will rule in a divided Kosovo and will continue to rely on the decisions and interests of the EU and Belgrade that prioritize self-interest and downplay social problems.

## Bibliographical References

- Armakolas, I. & Maksimovic, M., 2013. *Serbia's Resolution on Kosovo and Metohija & the Belgrade-Priština dialogue: Is there a solution after the Resolution?*. [Online]. Available at: [http://www.google.pt/url?q=http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/162724/ipublicationdocument\\_singledocument/cd1ec6c5-a996-4267-805d-3153ada909c1/en/Briefing-Notes\\_09\\_March-2013\\_Armakolas\\_Maksimovic.pdf&sa=U&ei=eBbaVL3wFsWqU7y4gOgC&ved=0CBgQFjAB&usg=AFQjCNET73EixphfLvxEIVgcW02V0i\\_\\_1Q](http://www.google.pt/url?q=http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/162724/ipublicationdocument_singledocument/cd1ec6c5-a996-4267-805d-3153ada909c1/en/Briefing-Notes_09_March-2013_Armakolas_Maksimovic.pdf&sa=U&ei=eBbaVL3wFsWqU7y4gOgC&ved=0CBgQFjAB&usg=AFQjCNET73EixphfLvxEIVgcW02V0i__1Q), [Consult. 12 Jan. 2013].
- B92, 2013a. *Serbian parliament's resolution on Kosovo and Metohija*. [Online] 13 January. Available at: <http://www.b92.net/eng/insight/strategies.php>, [Consult. 7 Dec. 2013].
- B92, 2013b. *Dacic: Serbs guaranteed greatest safety*. [Online] 23 April. Available at: [http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=23&nav\\_id=85843](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=23&nav_id=85843), [Consult. 26 Apr. 2014].
- B92, 2014. *Serbia-EU trade liberalization process ends*. [Online] 2 January. Available at: [http://www.b92.net/eng/news/business.php?yyyy=2014&mm=01&dd=02&nav\\_id=88853](http://www.b92.net/eng/news/business.php?yyyy=2014&mm=01&dd=02&nav_id=88853), [Consult. 2 Jan. 2014].
- BalkanInsight, 2013. *NGO Fears 'RepublikaSrpska' Inside Kosovo*. [Online] 12 December. Available at: <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-ngo-predicts-a-republika-srpska-to-be-formed>, [Consult. 20 Apr. 2014].
- Bancroft, I., 2010. EU divisions over Kosovo get deeper. *The Guardian*, [Online] 17 February. Available at: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/feb/17/kosovo-quint-europe-divisions>, [Consult. 29 Apr. 2014].
- BBC News Europe, 2014. *Ruling Progressive Party 'wins majority in Serbia poll'*. [Online] 16 March. Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26598829>, [Consult. 19 Mar. 2014].
- Bieber, F. & Daskalovski, Z., 2003. *Understanding the war in Kosovo*. London: Frank Cass Publishers, pp. 20-301.
- Bloomfield, D. et al., 2003. Reconciliation After a Violent Conflict – A Handbook. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, [Online]. Available at: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/Reconciliation-After-Violent-Conflict-A-Handbook-Full-English-PDF.pdf>, [Consult. 24 Nov. 2013].
- Deda, I., 2013. Kosovo after the Brussels Agreement: From status quo to an internally ethnically divided state. *Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED)*, pp. 1-9.
- Deda, I. & Mustafa-Qosaj, A., 2013. The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue. *Kosovar Institute for Policy Research and Development*, [Online] No. 4/13 - July. Available at: [http://www.kipred.org/advCms/documents/22356\\_The\\_Implementation\\_of\\_Agreements\\_of\\_Political\\_Dialogue.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/22356_The_Implementation_of_Agreements_of_Political_Dialogue.pdf), [Consult. 10 Dec. 2013].

- Ejdus, F. et al., 2013. Municipal Elections in Northern Kosovo Towards a New Balance? *Central European Policy Institute*. Bratislava: International Visegrad Fund, [Online]. Available at: <http://d4d-ks.org/assets/Municipal-elections-in-northern-Kosovo.pdf>, [Consult. 25 Nov. 2013].
- EU Office in Kosovo, s.d. *Political & economic relations*. [Online]. Available at: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu\\_kosovo/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/political_relations/index_en.htm), [Consult. 2 May 2014].
- EU Observer, 2014. *Who won the EU game on Kosovo and Serbia?*. [Online] 10 January. Available at: <http://euobserver.com/foreign/122677>, [Consult. 12 Mar. 2014].
- EUR-Lex, 2013. Gezamenlijk Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de vorderingen van Kosovo betreffende de kwesties die weredenuiteengezet in de conclusies van de Raad van Decatber 2012. *EUR-Lex Archive*, [Online]. Available at: [http://old.eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_rtap!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=nl&numdoc=52013JC0008&model=guichett](http://old.eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_rtap!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=nl&numdoc=52013JC0008&model=guichett), [Consult. 20 Apr. 2014].
- Europa, 1998. 2113<sup>th</sup> Council meeting GA. [Online] 13 July. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-98-240\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-240_en.htm), [Consult. 23 Apr. 2014].
- Europa, 2008. *Europees partnerschap met Servië, met inbegrip van Kosovo*. [Online] 21 May. Available at: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18015\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18015_nl.htm), [Consult. 28 Apr. 2014].
- Europa, 2013. *EU starts the Stabilisation and Association Agreement negotiations with Kosovo*. [Online] 28 October. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MATO-13-938\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MATO-13-938_en.htm), [Consult. 3 May 2014].
- European Commission, 2009. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*. [Online] COM 5343, 14 October. Available at: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu\\_kosovo/091014\\_kosovo\\_study\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_kosovo/091014_kosovo_study_en.pdf), [Consult. 20 Mar. 2014].
- European Commission, 2012. *Kosovo 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo*. [Online] Brussels: 10 October. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/ks\\_feasibility\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf), [Consult. 3 Dec. 2013].
- European Commission, 2013a. *Council Decision: authorizing the opening of negotiation on a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo*. [Online] Brussels: 22 April. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/ks\\_recommendation\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_recommendation_2013_en.pdf), [Consult. 4 Dec. 2013].
- European Commission, 2013b. *Joint report to the European Parliament and the Council on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilization*

- and Association Agreement. [Online] Brussels: 22 April. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/ks\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_spring_report_2013_en.pdf), [Consult. 4 Dec. 2013].
- European Commission, 2013c. *Joint report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo*. [Online] Brussels: 22 April. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/sr\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf), [Consult. 4 Dec. 2013].
- European Commission, 2013d. *Kosovo 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*. [Online] Brussels: 16 October. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ks\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ks_rapport_2013.pdf), [Consult. 3 Dec. 2013].
- European Commission, 2013e. *Serbia 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*. [Online] Brussels: 16 October. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/sr\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf), [Consult. 3 Dec. 2013].
- Forum for Ethnic Relations, 2013. *North Kosovo and Local Elections Survey*. Belgrade: Katalogizacija u publikaciji Narodna biblioteka Srbije, pp. 1-40.
- Gallucci, G. M., 2011. *The Ahtisaari Plan and North Kosovo*. TransConflict. [Online]. Available at: [http://www.transconflict.com/10/wp-content/uploads/2011/11/PolicyPaper\\_AhtisaariPlanNorthKosovo.pdf](http://www.transconflict.com/10/wp-content/uploads/2011/11/PolicyPaper_AhtisaariPlanNorthKosovo.pdf), [Consult. 26 Apr. 2014].
- Gegout, C., 2002. The Quint: Acknowledging the Existence of a Big-Four-US Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process. *Journal of Common Market Studies*, [Online]. Available at: [http://www.acadatia.edu/3801512/The\\_Quint\\_Acknowledging\\_the\\_Existence\\_of\\_a\\_Big-Four\\_-\\_US\\_Directoire\\_at\\_the\\_Heart\\_of\\_the\\_European\\_Unions\\_Foreign\\_Policy\\_Decision-Making\\_Process](http://www.acadatia.edu/3801512/The_Quint_Acknowledging_the_Existence_of_a_Big-Four_-_US_Directoire_at_the_Heart_of_the_European_Unions_Foreign_Policy_Decision-Making_Process), [Consult. 3 May 2014].
- George, A., 2009. Ten Years of ESDP Missions: The European Way for Attaining Global Peace and Security. *EULEX Kosovo*, [Online] 17 November. Available at: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/features/0011.php>, [Consult. 2 May 2014].
- Gulyas, V. & Norman, L., 2013. Polling-Station Attacks Mar Vote in Kosovo - Election Seen as Test of EU-Brokered Peace Process Between Serbia and Former Province. *The Wall Street Journal*, [Online] 4 November. Available at: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303482504579175961601291916>, [Consult. 2 Dec. 2013].
- HLNBE, 2013. *Kosovaarse Serviërsroepen zelfstandigheid uit*. [Online] 4 July. Available at: <http://www.hln.be/hln/nl/960/Buitenland/article/detail/1663695/2013/07/04/Kosovaarse-Serviërs-roepen-zelfstandigheid-uit.dhtml>, [Consult. 1 May 2014].

- InSerbia, 2013. *Turnout in elections shows Serbs did not recognize the false state of Kosovo*. [Online] 2 December. Available at: <http://inserbia.info/today/2013/12/turnout-in-elections-shows-serbs-did-not-recognize-the-false-state-of-kosovo-dss/>, [Consult. 9 Dec. 2013].
- International Crisis Group, 2012. *Setting Kosovo Free: Remaining Challenges*. Europe Report N° 218, [Online] 10 September. Available at: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/218-setting-kosovo-free-remaining-challenges.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/kosovo/218-setting-kosovo-free-remaining-challenges.pdf), [Consult. 12 Oct. 2013].
- International Crisis Group, 2013. *Serbia and Kosovo: The Path to Normalisation*. Europe Report N° 223, [Online] 19 February. Available at: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/kosovo/223-serbia-and-kosovo-the-path-to-normalisation.aspx>, [Consult. 12 Oct. 2013].
- Judah, T., 2008. *Kosovo, what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press, pp. 7-150.
- Kamov, G., 2006. EU's role in conflict resolution: the case of the Eastern enlargement and neighbourhood policy areas. *Institut Européen des Hautes Etudes Internationales*, [Online]. Available at: <http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/matoires/2006/KAMOV.pdf>, [Consult. 2 Nov. 2013].
- Karadaku, L., 2013. *Serbia's 'tatporary' local institutions in Kosovo at issue*. [Online] 22 August. Available at: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2013/08/22/feature-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/08/22/feature-03), [Consult. 10 Nov. 2013].
- Kosovo Media Monitor, 2013. *0830 Report 09 12 2013*. [Online] 9 December. Available at: [http://www.newsmonitors.org/mon/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3091:0830-report-09-12-2013&catid=34:morning&Itemid=53](http://www.newsmonitors.org/mon/index.php?option=com_content&view=article&id=3091:0830-report-09-12-2013&catid=34:morning&Itemid=53), [Consult. 23 Apr. 2014].
- Lebow, R. N., 2007. *Coercion, Cooperation and Ethics in International Relations*. New York: Taylor & Francis Group.
- Macshane, D., 2011. *Why Kosovo still matters*. London: Haus Publishing Ltd.
- Malazogu, L. et al., 2014. *Integration or Isolation? Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo*. *Central European Policy Institute*, [Online]. Available at: <http://www.cepolicy.org/publications/integration-or-isolation-northern-kosovo-2014-electoral-limbo>, [Consult. 24 Apr. 2014].
- Malcolm, N., 1999. *Kosovo a short history*. New York: New York University Press.
- Mertus, J. A., 1999. *Kosovo: How myths and truths started a war*. California: University of California Press.
- Ministry of Foreign Affairs, 2009. *Algemeen ambtsbericht Kosovo*. Department of Migration, Free Movement of Persons, Asylum and Immigration. [Online]. Available at: [http://www.dtenv.nl/images/algemeen-ambtsbericht-kosovo-april-2009\\_tcm66-530494.pdf](http://www.dtenv.nl/images/algemeen-ambtsbericht-kosovo-april-2009_tcm66-530494.pdf), [Consult. 30 Sep. 2013].

- NATO, 1999. *Resolution 1244*. [Online] 30 June. Available at: <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm>, [Consult. 25 Apr. 2014].
- Oliveira, A. J., 2011. *Resolução de Conflitos. O papel do instrumento militar no actual contexto estratégico. O exemplo do Kosovo*. Campo Grande: Esfera do Caos Editores, Papel munde SMG Lda.
- Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo, 2011. *Implementation of the Action Plan on the Strategy for the Integration of the Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo*. [Online]. Available at: <http://www.osce.org/kosovo/77413?download=true>, [Consult. 23 Mar. 2014].
- Qehaja, F. & Vrajolli, M., 2012. Monitoring and evaluating the good governance in the Kosovo security sector. *Kosovar Center for Security Studies*, pp. 9-24.
- Radio Free Europe, 2014. *Hardline Kosovo Serbs Elected North Mitrovica Mayor*. [Online] 24 February. Available at: <http://www.rferl.org/content/kosovo-mitrovica-north-mayor-election-results-/25274769.html>, [Consult. 15 Apr. 2014].
- Republic of Kosovo, 2012. *Legislature IV Assembly of Republic of Kosovo*. [Online] 18 October. Available at: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution\\_relationships\\_Kosovo\\_Serbia.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution_relationships_Kosovo_Serbia.pdf), [Consult. 5 Dec. 2013].
- Rigby, A., 2006. *Reflections on reconciliation*. Committee for Conflict Transportation Support. [Online]. Available at: <http://euobserver.com/foreign/122677>, [Consult. 1 Dec. 2013].
- Security Council Report, 2014. *Chronology of Events*. [Online] 4 March. Available at: <http://www.securitycouncilreport.org/chronology/kosovo.php>, [Consult. 15 Mar. 2014].
- Starken, B., 1999. *Working for Reconciliation: A Caritas Handbook*. New York: Caritas International.
- UNHCR & OSCE, 2001. *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering March 2001 through August 2001)*. [Online]. Available at: <http://www.osce.org/kosovo/13298?download=true>, [Consult. 17 Apr. 2014].
- United Nations Security Council, 2007. *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*. [Online] 26 March, S/2007/168/Add.1. Available at: [http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf), [Consult. 17 Apr. 2014].
- United Nations Security Council, 2013a. *Report of the Secretary-General on the United Nations - Interim Administration Mission in Kosovo*. [Online] 30 April, S/2013/254. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/254](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/254), [Consult. 26 Mar. 2014].
- United Nations Security Council, 2013b. *Report of the Secretary-General on the United Nations - Interim Administration Mission in Kosovo*. [Online] 26 July, S/2013/444. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/444](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/444), [Consult. 3 Dec. 2013].

- United Nations Security Council, 2013c. *Top United Nations Envoy in Kosovo says recent ballot was successful. As other speakers highlights 'fragile, explosive situation*. [Online] 19 November, SC/11181. Available at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11181.doc.htm>, [Consult. 4 Dec. 2013].
- US Department of State, 2001. *Secretary of State Madeleine K. Albright and Italian Minister of Foreign Affairs Lamberto Dini*. [Online] 20 January. Available at: <http://1997-2001.state.gov/www/statatents/1999/990728.html>, [Consult. 3 May 2014].
- Weller, M., 2009. *Contested Statehood: Kosovo's struggle for independence*. New York: Oxford University Press.
- Woehrel, S., 2013. Congressional Research Service. *Kosovo: Current Issues and U.S. Policy*. *Congressional Research Service*, [Online] 7 May. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21721.pdf>, [Consult. 13 Dec. 2013].



## **KOSOVO E SÉRVIA: UM ACORDO PARA NORMALIZAR RELAÇÕES**

### *KOSOVO AND SERBIA: AN AGREEMENT TO NORMALIZE RELATIONS*

**Sidney Robin Siegertszt**

Mestre em Política Internacional

Katholieke Universiteit Leuven

Alcobaça, Portugal

sidneysiegertszt@gmail.com

#### **Resumo**

Este artigo foi realizado através de uma pesquisa qualitativa elaborada no Kosovo e na Sérvia. As fontes de informação obtidas por meio de entrevistas permaneceram anónimas a pedido dos representantes e diplomatas da União Europeia. O artigo faz uma breve descrição dos acontecimentos históricos que levaram à criação do Primeiro Acordo de Princípios que rege a normalização das relações entre o Kosovo e a Sérvia, com base numa análise aprofundada ao Artigo 1 e ao seu processo de implementação. A União Europeia desempenha um papel crucial neste âmbito como mediador principal entre os países, sem que isso a isente de críticas. O Artigo 1 do Primeiro Acordo define a criação de uma Associação/Comunidade de municípios de maioria Sérvia na região norte do Kosovo, com o seu próprio estatuto e competências. O foco deste artigo é aferir quais os determinantes que levaram o Kosovo, a Sérvia e a UE a assinar o Primeiro Acordo, bem como a importância do referido artigo e as suas implicações para todas as partes envolvidas.

**Palavras-chave:** Kosovo, Sérvia, União Europeia, Primeiro Acordo, Normalização, Associação.

**Como citar este artigo:** Siegertszt, S., 2015. Kosovo e Sérvia: um Acordo para Normalizar Relações. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 39-64.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

## **Abstract**

*This paper was conducted through qualitative field research in Kosovo and Serbia. The sources of the information obtained through interviews will remain anonymous at the request of European Union (EU) representatives and diplomats. The paper briefly narrates the historical events that led to the creation of the First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations of Kosovo and Serbia with an in-depth assessment of Article 1 and its implementation process. The European Union played a crucial role as the main mediator between the countries, but is not exempt from criticism. Article 1 of the First Agreement defines the creation of an Association/Community of Serb majority municipalities in the northern region of Kosovo with its own statute and competences. The focus of this article is to ascertain what the determinants were for Kosovo, Serbia and the EU to sign the First Agreement and the importance of Article 1 and its implications for all parties involved.*

**Keywords:** Kosovo, Serbia, European Union, First Agreement, Normalization, Association.

## **Introdução**

A República do Kosovo é um pequeno país na Europa, localizado nos Balcãs, com uma pequena população estimada em 1.8-2.2 milhões de pessoas, constituída por diversos grupos étnicos, entre os quais os Albaneses do Kosovo são a maioria. Em comparação, o território deste país é quase ¼ do território total dos Países Baixos.

Do ponto de vista das relações políticas e internacionais, o Kosovo não é considerado um pequeno protagonista, mas antes um grande. A maior missão da União Europeia no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) é a missão no Kosovo, que é de elevada importância não só para a UE como para os Estados Unidos da América. O Kosovo não é um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que não impediu a iniciativa unilateral por parte da OTAN, sem aguardar uma resolução por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de libertar o Kosovo e pôr um fim ao conflito com a Sérvia, em 1999. Esta foi a segunda vez que as forças da OTAN foram usadas numa zona de guerra (Judah, 2008, pp. 75-92).

O Kosovo é considerado um local de valor devido à sua localização geoestratégica. Está praticamente no centro da Europa, com fronteiras com a UE; está rodeado de Estados-membros da OTAN, com a Albânia à esquerda, a Bulgária à direita, com a Grécia a sul e a Hungria e a Roménia a norte. Encontra-se ainda no centro dos Balcãs ocidentais e é um dos Estados que compunham a antiga Jugoslávia.

A Sérvia está situada diretamente a norte, ligada ao que é considerado território do Kosovo, e ainda considera o Kosovo a sua Província Autónoma de Kosovo e Metohija.

A população do Kosovo divide-se em grupos étnicos (88% albaneses, 6% sérvios, 3% muçulmanos eslavos compostos por bosníacos e goranis, 2% roma, ascális e egipcianos e

1% turcos). A razão pela qual a maioria da população é de etnia albanesa leva-nos ao Império Otomano. A diáspora de albaneses abandonou o seu país de origem durante o cerco Otomano que os levou a fixar-se noutras regiões da Europa. Em 1459, a Sérvia e o Kosovo foram absorvidos pelo Império Otomano, numa altura em que um grande número de albaneses se tinha já fixado na região. Assim, podemos encontrar albaneses na Grécia, na Turquia e na Itália. Avançando no tempo, após o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu outra grande dispersão de populações e, em 1991, cerca de 600.000 albaneses deixaram a Albânia para procurar uma nova vida na região do actual Kosovo. Até aos dias de hoje, apontar o número exacto de albaneses que se fixaram no Kosovo e na Sérvia permanece uma dificuldade epistémica (Judah, 2008, pp. 1-29).

Após 1945, a Jugoslávia encontrava-se sob a liderança do comunista Josip Broz Tito. Tito autorizou a utilização da língua albanesa como uma das línguas oficiais da Província Autónoma do Kosovo e proibiu o regresso dos sérvios que se tinham fixado no Kosovo, fechando de seguida as fronteiras Sérvias, em 1948. A população sérvia no Kosovo era considerada a minoria sérvia kosovar.

De 1989 a 1997, Slobodan Milosevic foi o Presidente da Sérvia, e de 1997 a 2000, “Sloba”, como era também chamado, tornou-se Presidente da República Federal da Jugoslávia. O seu poder cresceu num ritmo idêntico ao do sentimento nacionalista sérvio que tinha já levado a hediondos crimes de guerra na Bósnia e na Croácia. O Acordo de Dayton de 1995 colocou fim ao conflito entre a Bósnia e Herzegovina e a Croácia, numa tentativa de trazer a paz aos Balcãs. Um ano mais tarde, em 1996, o famoso líder kosovar, Ibrahim Rugova, tentou estabelecer relações diplomáticas com Milosevic, bem como persuadi-lo a permitir que o Kosovo decidisse de forma autónoma qual o sistema educacional que mais lhe convinha, e em que língua – a albanesa. O resultado desta tentativa foi o escárnio de Milosevic para com Rugova, como forma de demonstrar quem detinha o poder. Milosevic enviou forças policiais sérvias para a capital do Kosovo, Pristina, para pôr um fim aos protestos estudantis através do uso da força. Para evitar pressões externas e para ocultar os acontecimentos, os meios de comunicação internacionais foram impedidos de entrar no Kosovo durante este período. Os confrontos internos com as forças sérvias tornaram-se mais frequentes, e em 1998, após a dissipação do exército sérvio pelo Exército de Libertação do Kosovo (ELK), Milosevic procurou vingar-se, enviando viaturas militares pesadas, artilharia e infantaria, levando ao desalojamento de 250.000 pessoas; muitas perderam a vida e ainda hoje se desconhece o paradeiro de milhares de pessoas (Macshane, 2011, pp. 40-46).

Em 1999, as forças da OTAN puseram um fim a estes crimes após o bombardeamento intensivo da Jugoslávia durante 78 dias destinado a aliviar o Kosovo do seu opressor. Mesmo antes desta intervenção, o Plano Ahtisaari estava já na sua fase conceptual. A finalidade do plano era dupla: primeiro, tinha o objetivo de dar ao Kosovo uma base para a autonomia e segundo, daria ao Kosovo a oportunidade de promover a normalização de relações e de estimular um diálogo diplomático entre a Sérvia e o Kosovo. O conteúdo do Plano Ahtisaari será discutido em maior profundidade mais adiante neste artigo, mas em termos gerais, o

que fez foi fundamentalmente dar ao Kosovo uma base para a sua Constituição, dez anos mais tarde, dando-lhe a oportunidade de se declarar um Estado independente. Apresentava a possibilidade de uma sociedade multi-étnica e multicultural, em que os sérvios kosovares possuiriam competências extra para a integração. De certa forma, este plano terá sido também a semente que deu origem ao Primeiro Acordo de Princípios que regem a normalização das relações, que se tornou uma realidade a 19 de Abril de 2013, data em que foi assinado pelo Primeiro Ministro da Sérvia, Ivica Dacic, e pelo Primeiro Ministro do Kosovo, Hashim Thaçi, mediado pela Alta Representante da União Europeia, a Baronesa Catherine Ashton.

O Primeiro Acordo de Princípios que regem a normalização das relações, também conhecido como Acordo de Normalização, Primeiro Acordo, ou mais generalizadamente, o “Acordo de Bruxelas”, consiste em quinze artigos, seguidos de um plano de implementação. O Artigo 1 é de vital importância para esta pesquisa, pois prevê a criação de uma Associação/Comunidade de municípios de maioria sérvia (AMS). Esta associação tem como principal objetivo preservar a identidade dos sérvios kosovares, dando a esta minoria étnica a oportunidade de se integrar no Kosovo.

O objetivo deste artigo é de analisar as razões para a necessidade desta Associação, quais os factores determinantes para as partes envolvidas no processo de negociação e se estes foram suficientes ou se haverá mais do que o que está à vista, a forma como o processo de implementação está a evoluir e quais os obstáculos encontrados, começando com os factos históricos que abriram o caminho para a independência do Kosovo.

Uma vez que a história dos Balcãs não consegue ocultar o seu passado turbulento, este processo irá revelar se há efectivamente uma reconciliação construtiva, coesão social e perspectivas de um futuro melhor, ou se se tratará de uma agenda que beneficia apenas algumas das partes interessadas.

## **1. Quadro Conceptual**

### **1.1. Reconciliação**

O quadro conceptual dará sentido a este trabalho de pesquisa, providenciando a lente através da qual foi conduzida esta análise e uma forma de compreender os dados qualitativos.

Há uma dupla compreensão da reconciliação: é definida ao mesmo tempo como um objetivo e como um processo; enquanto o objetivo implica uma aspiração positiva de encontro ao futuro, o processo, por outro lado, é a compreensão fundamental da situação, e o trabalho efetivo e pro-ativo para a realização do objetivo (Bloomfield, et al., 2003, p. 12).

A compreensão real de um processo de reconciliação nesta área de estudos implica a compreensão do verdadeiro significado de reconciliação. Para o efeito, os académicos estabeleceram uma definição básica de três pontos para este conceito:

- É um processo de longa duração e a sua cronologia não pode ser imposta.
- É um processo de elevada complexidade, que exige uma mudança de postura, de ambições, de emoções, e talvez mesmo de ideologia.

- Aplica-se a todos os que estiverem envolvidos. A postura e ideologia da comunidade ou comunidades no centro do conflito estão na base da abordagem. Há um elemento crucial para a reconciliação, a postura, o preconceito e os estereótipos desenvolvidos *vis-à-vis* “o inimigo” (Bloomfield, et al., 2003, p. 13).

O conceito de reconciliação *thick* e *thin* foi introduzido nesta área e é imprescindível para este enquadramento. A reconciliação *thick* floresce de um tratado de paz que resulta no consenso entre as partes envolvidas, enquanto a reconciliação *thin* é um processo em que uma das partes tolera a outra, ou em que uma parte está disposta a sujeitar-se à autoridade da outra. Neste caso, a reconciliação é instável<sup>1</sup>.

Uma compreensão final deste conceito levará à coexistência normal entre grupos adversários, apresentando três níveis de coexistência durante o processo de reconciliação:

- Coexistência superficial, onde a interação social entre grupos divididos ideologicamente só se dará através de uma disposição. Esta é uma forma de apartheid social.
- Coexistência moderada, onde os indivíduos interagem por preferência mútua. A interação inicia-se devido às relações profissionais, como a aquisição de bens e serviços. O respeito entre indivíduos e grupos é recíproco.
- Coexistência forte, assente numa sociedade multicultural onde diferentes grupos étnicos estarão interligados e funcionarão normalmente em todos os níveis da sociedade.

É difícil dizer, ao lidar com um objetivo dependente do contexto, se esse objetivo foi atingido, pois é um fenómeno multidimensional que afeta todos os níveis da sociedade, do indivíduo a grupos de indivíduos.

## 2. O Plano Ahtisaari

Após os protestos nos enclaves sérvios no Kosovo em 2004, a comunidade internacional (o Grupo de Contacto e os Quint) decidiram negociar de forma pro-ativa para impedir um agravamento dos protestos violentos.

O Grupo de Contacto, composto pela Grã-Bretanha, Alemanha, França, Itália, EUA e Rússia deu início ao processo que levou à fundação dos futuros princípios para o Kosovo. Para este efeito, o antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apelou ao antigo Presidente da Finlândia, Martii Ahtisaari, pedindo-lhe que liderasse o processo de mediação com vista à obtenção de um acordo. Ahtisaari mediou e negociou um acordo entre a Sérvia e o Kosovo, chegando a um compromisso que serviria às partes envolvidas e que ao mesmo tempo evitaria novos danos. Consequentemente, esta conferência diplomática resultou na Proposta Global para a Determinação do Estatuto do Kosovo (PGD), que ficou conhecida como Plano Ahtisaari.

<sup>1</sup> Para mais informações sobre a definição de reconciliação, consultar: <http://www.peacebuildinginitiative.org/>, [Consult. 13 Dez 2013].

Em 2007, o Grupo de Contacto foi dissolvido. *De facto*, a Rússia permaneceu um parceiro forte e leal da Sérvia e não aprovou quaisquer tentativas de conferir a independência ao Kosovo. A Rússia defendia que numa região já de si frágil, um Kosovo independente funcionaria como um precedente, motivando outras regiões a dar também um passo em direcção à independência. Era já evidente que uma nova Resolução do Conselho de Segurança da ONU sobre esta questão não surtiria qualquer efeito. O Grupo de Contacto transformou-se nos Estados “Quint”, contando com todos os antigos Estados, à exceção da Rússia. Estes irão supervisionar o processo daquele momento em diante.

Em 17 de fevereiro de 2008, o Kosovo declarou a sua independência. Entretanto, o Plano Ahtisaari tinha já sido redigido a 26 de março de 2007. Teve um papel preponderante na declaração de independência do Kosovo, pois proporcionou-lhe os alicerces para o fazer. O plano foi executado em coordenação com o Gabinete Civil Internacional (GCI), que integra a missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo (EULEX). A 9 de abril de 2008, a Assembleia do Kosovo aprovou as recomendações nos quinze artigos e doze anexos que os elaboram, entrando em efeito a 15 de junho de 2008 (*Ministry of Foreign Affairs*, 2009, p. 11). O Plano centrava-se na proteção dos direitos, identidade e cultura das comunidades não-albanesas do Kosovo, proporcionando-lhes uma participação activa na sociedade. A legislação prevista no Plano Ahtisaari providenciou as raízes para o desenvolvimento de uma constituição e para a posterior implementação das suas disposições, transformando-a no modelo para a democracia no Kosovo. O Plano não foi efetivamente implementado no norte do Kosovo, apesar das disposições existentes para o norte e para os sérvios kosovares no norte (*International Crisis Group*, 2012).

A minoria étnica dos sérvios kosovares no norte teria direito, de acordo com o Plano, a instituições locais próprias dentro do quadro de uma sociedade multicultural no Kosovo, tal como menciona o Artigo 13.1 do Anexo III:

- “No território do actual município de Mitrovice/Mitrovica serão estabelecidos dois novos municípios, Mitrovice/Mitrovica Norte e Mitrovice/Mitrovica Sul, cujas respetivas fronteiras municipais estão delineadas no anexo a este Anexo III.” (Proposta Global para a Determinação do Estatuto do Kosovo, 2007).

Para além disso, estes municípios de maioria sérvia no Kosovo terão um certo grau de autonomia no que diz respeito aos sectores da saúde, educação e assuntos sociais, bem como um comandante da polícia próprio. Em relação à questão fundamental do financiamento, este é da responsabilidade de Pristina e de Belgrado, através de associações ligadas aos respetivos municípios, para que os fundos possam ser transferidos e contabilizados num processo transparente.

A cooperação com Belgrado é então permitida, na condição de que o Ministério do Governo e da Administração Local do Kosovo seja devidamente informado, conforme o Artigo 10.2 – Anexo III (Proposta Global para a Determinação do Estatuto do Kosovo, 2007). A participação na sociedade por parte das minorias é essencial e possui um conjunto

próprio de instrumentos, como sessões governamentais com proteção adicional por parte da administração de Pristina para minorias e fiéis religiosos, tal como a Igreja Ortodoxa Sérvia (IOS), uma das Igrejas Cristãs Autocéfalas. Os elementos adicionais previstos neste plano incluem mecanismos de transparência, Estado de direito, educação, cultura, língua, tribunais, alfândega, infraestruturas e saúde.

### **2.1. Competências Municipais**

As disposições e competências dos municípios são estabelecidas no Anexo III do Plano Ahtisaari, que aponta competências especiais para Mitrovica Norte, Artigo 4.2. Determina que os sérvios do norte do Kosovo poderão participar no processo legislativo através de eleições e da Assembleia Nacional. O Artigo 3 do Anexo III, Competências Municipais, estabelece uma extensa lista de competências em diversos setores da sociedade. De particular relevância nestas disposições é o facto de Belgrado ter a possibilidade de exercer o seu poder e influência no âmbito dessas competências, através da cooperação e da coordenação com os municípios locais. O sistema de intervenção governamental central deveria estar ciente das decisões negociadas entre os municípios locais e Belgrado, o que criou um conflito de interesses triangular entre os municípios, Pristina e Belgrado. A questão do poder é extremamente sensível nesta matéria e, para resolver este problema, a entidade mediadora (a UE) fez uma alteração ao Artigo 6.2, declarando que caso um acordo de competências fosse alcançado entre um município maioritário e Belgrado que não infringisse quaisquer normas ou valores europeus e que não tivesse impacto direto fora das fronteiras do município em causa, a decisão seria final e entraria em vigor. Em todo o caso, se existisse uma questão em que em que as partes do triângulo não conseguissem chegar a um consenso, esta seria apresentada perante três juízes internacionais que avaliariam o problema de acordo com as normas europeias, Artigo 6.1.3 – Anexo I.

### **2.2. Cooperação com a Sérvia**

Tal como ficou estabelecido, os municípios de maioria sérvia no Kosovo estão autorizados a fomentar cooperação com a Sérvia, dentro das suas competências estipuladas, e a notificar as autoridades em Pristina, Artigo 10 – Anexo III. A Sérvia tem a possibilidade de providenciar ajuda técnica e financeira para fomentar o desenvolvimento das competências locais. A transparência é de grande importância, uma vez que é necessária para que o município local possa fornecer um documento de conceito ao Ministério do Governo e da Administração Local do Kosovo; uma vez concluído este passo, as autoridades podem fazer alterações ao quadro de recursos técnicos e financeiros. Se as alterações não forem satisfatórias após uma análise mais aprofundada, o caso é entregue a um tribunal local (Gallucci, 2011).

### 2.3. Competências Adicionais para Mitrovica do Norte

Mitrovica do Norte beneficia de competências adicionais nos sectores da educação superior e da saúde, como refere o Artigo 4 – Anexo III, tais como: a possibilidade de registar novas instituições educacionais e relacionadas com a saúde, criar novos empregos, tomar decisões salariais, criar oficinas para os serviços administrativos, professores universitários e pessoal da saúde. As universidades locais e hospitais passaram então a ser da responsabilidade de Mitrovica do Norte e da Sérvia. Esta decisão acabou por criar problemas significativos, pois a responsabilidade financeira ficava com Belgrado e Pristina; não era incomum serem pagos salários em duplicado ou em triplicado devido à ausência de uma revisão salarial sistematizada.

De acordo com o Plano, o Kosovo deveria ter duas línguas oficiais, o albanês e o sérvio, o que permitiria aos habitantes escolher a língua da sua educação académica. O Artigo 7 do Anexo III autorizaria o governo central em Pristina a decidir que tipos de livros ou disciplinas académicas estariam disponíveis (Gallucci, 2011). O motivo pelo qual isto sucedia é concomitante às interpretações da história regional e bilateral vivida por ambos os lados.

Tal como mencionámos anteriormente, Mitrovica é dividida em dois pelo Rio Ibar e possui um conselho especial composto por cinco membros: dois escolhidos por Mitrovica Sul, dois por Mitrovica Norte e um quinto membro vindo do Gabinete Civil Internacional (GCI).

Para evitar o caos, os municípios no norte do Kosovo teriam de seguir o conjunto de diretrizes gerais aplicado a qualquer instituição do seu género, a nível nacional, para assegurar que os albaneses, a maioria étnica do Kosovo, não fosse confrontada com diferenças de maior. Outro dos instrumentos utilizados para criar um ambiente favorável de igualdade foi o agendamento das eleições municipais do norte para a mesma data das demais eleições do mesmo nível no Kosovo, supervisionadas pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), disfarçando assim o facto de que apesar das eleições municipais serem essencialmente as mesmas, uma serve os objetivos de uma maioria municipal de sérvios kosovares no norte, e as restantes eleições no país funcionam como eleições abertas a qualquer partido político, de qualquer região do espectro político.

Mitrovica Norte beneficia de tratamento especial no quadro do Plano Ahtisaari, o que põe em evidência o facto de não ser invulgar a afirmação de que já em 2008 os sérvios tinham privilégios efetivos no Kosovo.

O Plano Ahtisaari, juntamente com o plano de seis pontos da ONU<sup>2</sup>, possibilitou aos sérvios no Kosovo funcionar sob duas administrações públicas distintas. A intenção subjacente era a de prevenir qualquer agravamento em manifestações violentas e de manter a integridade política e territorial do Kosovo. A pressão exercida pelos Estados Quint tornou a elaboração do Plano Ahtisaari no primeiro esforço oficial para resolver o problema do Kosovo do Norte de forma diplomática e sem violência significativa.

<sup>2</sup> Para mais informações sobre os funcionários do Compromisso do Kosovo (Kosovo Compromise Staff), consultar: <http://www.kosovocompromise.com/cms/item/topic/en.html?sectionId=5>, [Consult. 26 nov. 2008].

### 3. Os sérvios do norte do Kosovo e o Acordo de Normalização – AMS

A região norte do Kosovo possui quatro municípios de interesse para este trabalho de pesquisa: Leposavic, Zubin Potok, Zvecan e Kosovska Mitrovica. Nestes quatro municípios, o Forum for Ethnic Relations (Fórum para as Relações Interétnicas) de Belgrado e o Centre for Communities Development of Kosovska Mitrovica (Centro de Desenvolvimento Comunitário de Kosovska Mitrovica) conduziram um inquérito, que concluiu que, surpreendentemente, 70% de sérvios do norte do Kosovo não tinham lido o acordo de normalização de 19 de abril de 2013. Uma explicação para este facto poderá ser a forma pouco clara como as negociações foram conduzidas, longe dos olhares do público. As populações tanto do Kosovo como da Sérvia não foram envolvidas no processo de negociação e não foram consultadas em relação aos artigos de quinze pontos que compõem o acordo (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, p. 1). Belgrado consultou unicamente o presidente da Câmara de Kosovska Mitrovica Norte durante o processo de concessão e para outros assuntos relacionados até ao final das negociações do acordo<sup>3</sup>.

O facto destas negociações terem sido conduzidas de forma não-transparente causou consternação nestes quatro municípios de maioria sérvia. Havia um clima de insegurança e preocupação *vis-à-vis* as instituições locais, pois os habitantes da região ignoravam o que lhes iria suceder; se essas instituições seriam entregues a Pristina, devido ao facto de muitas dessas instituições (paralelas) ainda estarem sob a administração de Belgrado, com Belgrado a enfrentar já um défice orçamental insustentável, ou ainda se Belgrado pretendia manter a sua influência na região. As estatísticas do desemprego e das oportunidades de emprego no sector público, a incerteza do financiamento, da segurança social, da saúde e da educação eram alvo de grande preocupação (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, p. 4).

O estabelecimento da Associação/Comunidade de municípios de maioria sérvia (AMS) no norte do Kosovo e as suas características estruturais também não ficaram claros, apesar de serem uma parte da vida quotidiana dos sérvios. O motivo para a falta de clareza e para as inseguranças sentidas pela população local faz parte de um jogo em que são participantes o triângulo da UE, da Sérvia e do Kosovo.

#### 3.1. Interesses e actividades políticas

O nível de interesses e actividades políticas das comunidades locais é mais elevado em Zvecan, seguido de Leposavic, Zubin Potok e mais baixo em Kosovska Mitrovica. Uma análise das preferências políticas entre eleitores de esquerda e de direita por região indica que Kosovska Mitrovica, Leposavic e Zubin Potok estão à esquerda do espectro político, o que se justifica pela prioridade dada ao mercado laboral, ao combate ao desemprego, à saúde, à educação e ao fosso entre classes sociais. A direita política tem maior presença em Zvecan devido à prioridade dada à segurança da população.

<sup>3</sup> Informação recolhida através de entrevistas a representantes e diplomatas da UE em Pristina e Belgrado, conduzidas durante o período de pesquisa, entre março e abril de 2014.

A interpretação do “Acordo de Bruxelas” pelas minorias étnicas destes quatro municípios é preocupante. O facto de 70% dos habitantes não terem lido o acordo, não estarem cientes da sua existência, não conhecerem o seu conteúdo ou não conseguirem discernir uma interpretação correta dos artigos devido às suas carências educacionais gerou mais confusão no que diz respeito a quem tem influência e a quem poderá disso beneficiar. Quanto ao processo de implementação, as diferentes interpretações podem ser passíveis de manipulação. Todos estes problemas traduziram-se numa visão geralmente negativa do acordo, em especial por parte das populações sérvias no norte do Kosovo (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, pp. 7-11). O que nos leva novamente à inexistência de uma consulta das minorias étnicas de interesse durante o processo de negociação, algo que deveria ter sido tratado com mais transparência pela parte mediadora – a União Europeia -, ou talvez tenha sido esta a intenção da UE e da mediadora principal, Catherine Ashton, que procurava registar um sucesso significativo nos Balcãs Ocidentais antes do término do seu mandato como Alta Representante e antes das eleições para o Parlamento Europeu e da nomeação de um novo Presidente da Comissão Europeia em 2014.

A insegurança sentida por estas populações continua bem presente, especialmente no que diz respeito ao financiamento do sector público. Os mecanismos de financiamento de Pristina para os projetos sociais são vistos como hostis e pouco claros, mas o apoio financeiro de Belgrado também se depara com algum ceticismo. Na verdade, o governo de Belgrado encontra-se a braços com os seus próprios problemas financeiros, devido à quantia exorbitante do seu défice orçamental, e veria com bons olhos uma diminuição das despesas com o Kosovo do norte. Ainda assim, Belgrado dá aos sérvios do Kosovo uma soma anual de €500 milhões e é pouco provável que isso se altere em 2015. A única diferença será que esta soma terá de ser canalizada através da AMS (*Kosovo Media Monitor*, 2013). Os €500 milhões destinam-se a “operar o Estado e o governo local, as empresas e instituições públicas na província.” É provável que se verifiquem entraves ao processo, pois a lei do Kosovo relativamente ao financiamento local dita que não é permitido que esses rendimentos sejam canalizados através da AMS. A Sérvia tem duas opções: investir a quantia diretamente nos quatro municípios ou transferi-la para o governo em Pristina, o que não é provável (Malazogu, et al., 2014, p. 4).

Um outro motivo para esta insegurança é mais compreensível se tivermos em conta o fator da identidade. Assim, os sérvios do Kosovo não querem que as suas crianças aprendam história albanesa, *vis-à-vis* as diferentes interpretações históricas de sérvios, albaneses, bósnios, montenegrinos, macedónios, croatas e Estados-membros da OTAN. A falta de uma educação na língua sérvia é uma preocupação adicional. O cerne do problema reside numa questão de identidade<sup>4</sup>.

O conceito subjacente à Associação/Comunidade dos Municípios de maioria sérvia (AMS) é o de preservar a identidade dos sérvios do norte do Kosovo e permitir que estes se integrem e sejam aceites como cidadãos do Kosovo. A AMS não deixa de ter os seus próprios problemas. Por exemplo, para os sérvios do Kosovo na região, as competências são

---

<sup>4</sup> Informação recolhida através de uma entrevista com diplomatas da UE em Belgrado em 28 de março de 2014.

insuficientes e os estatutos não são satisfatórios. Podemos consultar estas competências no Artigo 4 do acordo de normalização, que declara que a AMS terá uma visão geral sobre os sectores do desenvolvimento económico, educação e planeamento rural e urbano. Não possui capacidades legislativas ou poderes judiciais, e é por essa razão considerada precária, uma instituição em que os sérvios do norte do Kosovo não podem fazer valer ou influenciar os seus direitos. As disposições dos estatutos tiveram menor popularidade em Zvecan, com 24% de aceitação, e maior popularidade em Kosovska Mitrovica, com 53.1% (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, p. 10).

Como podemos verificar no título do acordo, este inclui a expressão “normalização de relações”, o que se torna evidente se considerarmos que uma das suas finalidades era a de estabelecer uma relação “normal” entre o Kosovo e a Sérvia. Como temos vindo a verificar, a realidade torna este propósito algo superficial, à medida que analisamos o que isso significa, e para quem. É uma prioridade da União Europeia minimizar a corrupção, os delitos criminais, o crime organizado e os conflitos junto das suas fronteiras para prevenir um efeito “*spillover*” que possa instigar mais instabilidade na região. Sendo assim, em suma, a reconciliação teria um valor elevado para a UE. Para os sérvios kosovares no norte, o acordo não é visto como um caminho para um futuro melhor. Dois terços, cerca de 65% dos inquiridos, estão convencidos de que a sua situação se irá complicar após o processo de implementação. A opinião sérvia não se altera significativamente nas regiões central e sul do Kosovo. 56% da população está ainda pessimista em relação aos efeitos esperados após a implementação, pois temem deixar de ter o apoio de Belgrado e ser marginalizados por Pristina assim que o processo de implementação esteja concluído (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, p. 11).

Durante as eleições municipais no Kosovo em 2013, o descontentamento era elevado entre os sérvios kosovares, que se sentiam manipulados por serem “obrigados” a participar em eleições nacionais, o que por seu lado era visto como o reconhecimento do Kosovo como um Estado independente e soberano. As eleições municipais de 3 de novembro de 2013 estavam previstas no acordo, Artigo 11 – que declara que estas eleições terão lugar nos municípios do norte com a colaboração da OSCE, de acordo com a lei kosovar e com as normas internacionais. A OSCE supervisionou o processo eleitoral juntamente com a Comissão Central de Eleições do Kosovo, colocando dois funcionários públicos em cada mesa (Ejdus, et al., 2013, pp. 4-5). A participação nestas eleições – reconhecendo assim o Kosovo como um único Estado – desenrolou-se em simultâneo com o uso de intimidação por parte de presidentes das câmaras locais e representantes dos sérvios do norte do Kosovo, que utilizaram propaganda e boicotes com vista a dificultar a participação. O medo de perder o emprego e a intimidação foram as forças motrizes das eleições de 3 de novembro. As razões que levaram ao uso destas táticas foram: as eleições eram ilegais; eram as eleições do Kosovo; ou as eleições iam contra a Constituição sérvia (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, p. 11).

O governo da Sérvia lutou intensamente para que a Srpska (Iniciativa Civil Srpska) se tornasse a lista maioritária, o que era do seu interesse, fazendo com que a opinião pública considerasse dúbia a credibilidade dos candidatos. Graças a este esforço, o número de

eleitores recenseados aumentou significativamente. 11 de setembro de 2013 era a data limite para registrar novos eleitores, data que foi adiada para 17 de setembro de 2013 (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, pp. 11-12). Belgrado submeteu 40000 novos nomes de sérvios kosovares deslocados, de entre os quais 6600 foram aprovados. Os restantes 33400 não puderam apresentar provas legítimas do seu direito ao voto. Belgrado pressionou Bruxelas a permitir que um número adicional de 12000 sérvios kosovares se juntasse ao eleitorado, o que veio a acontecer (Ejdus, et al., 2013, p. 5). A oposição considerou a alteração súbita da data, seguida da permissão para adicionar milhares de eleitores extra e da intimidação ao voto na Srpska como uma movimentação de influências com vista a corromper o resultado (*Forum for Ethnic Relations*, 2013, pp. 11-12).

O poder da Srpska é sobejamente conhecido em praticamente todos os municípios de maioria sérvia no Kosovo. A Srpska tem preponderância em Kosovska Mitrovica Norte, em Leposavic, Zvečan e Zubin Potok na região norte do Kosovo e em Gracanica, Novo Brdo, Ranilug, Partes e Klokot no sul, com uma única exceção em Strpce, onde não há uma maioria sérvia (Malazogu, et al., 2014).

Em Pristina existe alguma preocupação com cinco dos municípios do sul, de maioria sérvia e onde o Srpska domina, pois estes poderão distanciar-se da capital e procurar cooperar e colaborar com os municípios do norte do Kosovo, havendo o perigo de se criar uma região de resistência autónoma. Dependendo da lente através da qual se observe, podemos concluir que existe uma ameaça de uma região autónoma dentro do Kosovo (a AMS), assim como o Kosovo é uma região autónoma dentro da Sérvia. Surge um problema adicional para o processo de normalização ou reconciliação *vis-à-vis* a coesão social interna; olhando para as outras minorias étnicas no Kosovo, por exemplo: goranis (minorias eslavas convertidas ao Islão), bosníacos/muçulmanos eslavos (linhagem eslava do sul), croatas, roma, ascális e egipcianos dos Balcãs e turcos kosovares (UNHCR & OSCE, 2001, pp. 20-45), poder-se-ia evidentemente afirmar que os sérvios kosovares possuem um estatuto especial dentro do Kosovo, contrariamente a outras minorias étnicas. Uma prerrogativa sérvia associada a uma forma seletiva de discriminação positiva, que poderá afetar de forma negativa a sociedade civil no Kosovo<sup>5</sup>.

### **3.2. Quadro Jurídico Aplicável**

Na constituição da Sérvia, o Kosovo ainda é visto como uma região fulcral para a integridade territorial e soberania da República da Sérvia. Se agora nos debruçarmos sobre o Artigo 2 do acordo de normalização, vamos encontrar os fundamentos legais para a criação da AMS: “As garantias jurídicas serão providenciadas pelo direito aplicável e pelo direito constitucional”. Este “direito aplicável” gerou confusão entre académicos, políticos e para a Sérvia tanto como para o Kosovo, pois não é especificado qual o direito aplicável que irá vigorar. Complicando ainda mais este estado de coisas, o artigo 19(2) da Constituição do Kosovo estipula que “os acordos internacionais ratificados e as normas vinculativas do direito internacional têm

---

<sup>5</sup> Informação recolhida através de uma entrevista com um representante oficial da UE em Pristina a 26 de março de 2014.

superioridade em relação às leis da República do Kosovo<sup>6</sup>, mas a Constituição do Kosovo não reconhece organizações a nível regional, tal como a AMS<sup>7</sup>. Simplificando, apenas as organizações centrais ou locais são reconhecidas pelo quadro jurídico. A AMS não pode ser registada como uma organização não-governamental (ONG) pois possui competências regionais; assim, os fundamentos jurídicos para a AMS continuam a ser problemáticos.

Na sua Sessão Extraordinária realizada a 13 de janeiro de 2013, a Assembleia Nacional da Sérvia adotou uma Resolução sobre o Kosovo e Metohija, sobre os princípios fundamentais para o diálogo político com instituições provisórias de governo autónomo no Kosovo-Metohija (Armakolas & Maksimovic, 2013). Num contexto mais amplo, determina que quaisquer futuras negociações com Pristina deverão estar de acordo com esta Resolução, com a Constituição da Sérvia e com a Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU. O conteúdo da Resolução acentua o papel importante que a “província autónoma do Kosovo-Metohija” desempenha para a política, economia, segurança e identidade cultural da República Sérvia (B92, 2013a). Para compreender a importância da questão, devemos lembrar-nos que, para o povo sérvio, o Kosovo é o coração da Sérvia (Judah, 2008, p. xix). Como referido no Artigo 1(a) da Resolução, “A República da Sérvia, em concordância com o direito internacional, a Constituição e a vontade do povo, não reconhece e nunca reconhecerá a independência declarada unilateralmente pelo Kosovo” (B92, 2013a). Três meses mais tarde, em abril de 2013, o acordo de normalização foi assinado. É difícil compreender como a AMS será implementada num quadro jurídico que, para Belgrado, está dentro do quadro jurídico da Sérvia, e que para Pristina está dentro do quadro jurídico do Kosovo. A opinião de Pristina é que a elite política de Belgrado estava ciente da questão durante as negociações, tendo concordado com o funcionamento da AMS somente dentro do quadro jurídico do Kosovo<sup>8</sup>. O governo em Belgrado, através de conversações informais, estava de facto ciente da autoridade legal de Pristina para presidir à AMS, mas *vis-à-vis* a sua população e políticos, não podia mostrar sinais de fraqueza<sup>9</sup>.

A administração da AMS assenta em estatutos e é um dos aspetos de maior importância para o processo de implementação. Em junho de 2013, Ivica Dacic, antigo primeiro ministro da Sérvia e Hashim Thaçi, primeiro ministro do Kosovo, tomaram a decisão de reunir a equipa de administração, Artigo 2 do plano oficial de implementação. A equipa é composta por quatro representantes dos quatro municípios do norte do Kosovo. A Sérvia tem o privilégio de escolher estes indivíduos sem a interferência de Pristina, assegurando uma cooperação estável. Como vem determinado no Artigo 2, a primeira conversa da equipa de administração terá o intuito de redigir uma proposta de estatuto. Belgrado tem um papel de supervisão, mas ao mesmo tempo Pristina decidiu redigir uma proposta de estatuto própria e enviar os documentos para

<sup>6</sup> Para informações mais detalhadas, consultar a Constituição da República do Kosovo: <http://kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>, [Consult. 4 dez. 2013].

<sup>7</sup> Informação recolhida através de uma entrevista com um representante da UE no gabinete da UE em Pristina, a 27 de março de 2014.

<sup>8</sup> Informação recolhida através de uma entrevista com representantes e diplomatas da UE em Pristina, em 27 de março de 2014.

<sup>9</sup> Informação recolhida através de entrevistas com diplomatas da UE e um funcionário do Fórum para Relações Interétnicas em Belgrado, em abril de 2014.

Bruxelas para aprovação. A proposta de Belgrado é baseada no Artigo 3 do Primeiro Acordo, um estatuto composto por um Presidente, por um vice Presidente, por uma Assembleia e por um Conselho, mas através da nomeação unilateral de cargos, enquanto Pristina optou por uma regra de maioria. As duas propostas não tinham nada em comum, o que fez com que o processo fosse adiado até novas negociações (Malazogu, et al., 2014).

O CEPS (Center for European Policy Studies – Centro de Estudos de Política Europeia), o BCSP (Belgrade Centre for Security Policy – Centro de Política de Segurança de Belgrado), o D4D (Democracy for Development – Democracia para o Desenvolvimento) e o PISM (Polish Institute of International Affairs – Instituto Polaco de Assuntos Internacionais) colocam a hipótese de que, devido à confusão gerada e às indicações pouco claras relativamente ao quadro jurídico aplicável, a Sérvia instruiu os presidentes da câmara dos municípios de maioria sérvia a colocar entraves, ou mesmo a ignorar totalmente a cooperação com Pristina, o que terá tido um impacto tremendo em todo o processo de implementação (Malazogu, et al., 2014). Usando um exemplo para verificar esta hipótese, podemos debruçar-nos sobre os boletins de voto oficiais durante as eleições de 3 de novembro de 2013 e sobre os incidentes que tiveram lugar nesse dia e que obrigaram a que se repetissem as eleições a 17 de novembro de 2013. Os boletins de voto oficiais vieram de Pristina com o brasão do Kosovo, algo inaceitável para a Sérvia e para os sérvios kosovares. A UE e a OSCE providenciaram uma solução simples através da colocação de autocolantes a cobrir os escudos, que seriam removidos posteriormente, o que permitiu a retomada das eleições. Isto demonstra que a UE é flexível, quando isso é necessário para fazer cumprir os seus objetivos. Mas a UE também tem sofrido contratempos no âmbito do acordo de normalização, como por exemplo, no Artigo 2, onde é mencionado o “direito constitucional”, o que é incompatível com o vocabulário legal e judiciário do Kosovo, dando a oportunidade a Belgrado para, mais uma vez, entender o “direito constitucional” como o seu (Malazogu, et al., 2014).

#### **4. Determinantes para a UE**

A União Europeia passou anos a promover e a trabalhar para a paz e segurança internacionais na região dos Balcãs. Este facto demonstra a importância vital do sucesso nos Balcãs e, para efeitos desta pesquisa, do sucesso no Kosovo e na Sérvia para a UE, para as suas instituições, organizações e para os indivíduos que trabalham sob esta “égide”. Quinze anos se passaram desde que o Conselho Europeu estabeleceu a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) em junho de 1999. Entretanto, o Tratado de Lisboa alterou o nome da PESD, que é agora chamada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), ainda parte integral da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)<sup>10</sup>.

A maior missão planeada pela UE dentro do quadro da PESD teve lugar a 16 de fevereiro de 2008, e ficou conhecida como EULEX Kosovo. Esta missão é de maiores dimensões do que outras missões da PESD, como a EUPM na Bósnia, a EUPOL a Afeganistão, a EUJUST

<sup>10</sup> Para informações adicionais sobre o Tratado de Lisboa, consultar: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0026\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0026_en.htm), [Consult. 7 mai 2010].

LEX no Iraque, a EUPOL COPPS na Palestina e a EUMM na Geórgia. O objetivo da missão civil EULEX é providenciar assistência, fortalecer as Instituições de Estado de Direito do Kosovo (polícia, tribunais e alfândega), e orientar, acompanhar e aconselhar as autoridades do Kosovo. A EULEX é abrangida pela Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU, de 1999 (OTAN, 1999). É sobejamente sabido o facto de que o Kosovo é de importância extrema para a UE no âmbito do quadro do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)<sup>11</sup>. Um corpo de 1250 indivíduos internacionais e 1000 locais leva a cabo esta missão. O orçamento anual ronda os €111 milhões. A missão EULEX, cumprindo a decisão de todos os 28 Estados membros da União Europeia em junho de 2014, foi prolongada até 14 de junho de 2016. É providenciado apoio ao cumprimento de objetivos-chave, tais como o processo de liberalização de vistos, o Processo de Estabilização e de Associação (PEA) (Gabinete da UE no Kosovo, s.d.), e o diálogo Belgrado-Pristina<sup>12</sup>.

A presença da UE no Kosovo e na Sérvia foi determinada através de uma decisão multilateral que envolveu pressão considerável por parte dos Estados Quint. Os Estados Quint são aqui considerados o Diretório criado a 17 de setembro de 1958 pelo antigo Primeiro Ministro Charles de Gaulle, o antigo Primeiro Ministro britânico Harold MacMillan e o antigo Presidente dos EUA, Dwight D. Eisenhower, com o objetivo de reformar a OTAN, fomentando a cooperação global para políticas de segurança e gerindo armas de destruição maciça (ADM). Após anos de negociações, o Diretório foi implementado durante a cimeira informal de Gymnich em abril de 1974. Os Estados membros aceitaram consultar com os EUA de forma bilateral mesmo antes das decisões terem sido tomadas pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros. Os Diretórios Políticos e os Grupos de Trabalho dos níveis mais baixos das instituições da UE não foram consultados. Em 1980, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Itália concordaram oficialmente em coordenar com os EUA em todos os níveis do processo de tomada de decisão, algo que não foi aceite pela França, pois os EUA tinham adquirido um estatuto quase permanente no processo de tomada de decisão da UE (Gegout, 2002, pp. 1-2).

No início, o então chamado Grupo de Contacto era composto pela Grã-Bretanha, Alemanha, França, Itália, EUA e Rússia. Após a desagregação da Jugoslávia a 25 de junho de 1991, o Grupo de Contacto reuniu-se na Conferência de Londres em 1994 para debater a crise na Bósnia. No Tratado de Maastricht, apenas a Presidência rotativa da UE e a Troika tinha poderes para implementar a PESC, poderes que mais nenhuns órgãos partilhavam. A primeira alusão à existência do Grupo de Contacto verificou-se durante a crise no Kosovo em 1998, quando este foi mencionado aquando do Concelho “Assuntos Gerais” CAG durante a discussão do tópico dos Balcãs Ocidentais (Europa, 1998). A Rússia tornou-se essencialmente um problema nas negociações com a OTAN; assim, os Estados Quint foram retomados (os *Big Four* e os EUA). As reuniões e o processo de tomada de decisão dos Estados Quint estão rodeados de secretismo, de tal forma que raramente incluem a Comissão Europeia ou a Presidência rotativa no seu

<sup>11</sup> Para mais informações sobre as missões civis de Estados membros da UE no Kosovo, consultar: [http://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy\\_areas/peace\\_and\\_security/peace\\_operations/with\\_belgian\\_participation/esdp/civil\\_operations/](http://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/peace_and_security/peace_operations/with_belgian_participation/esdp/civil_operations/), [Consult. 22 abr. 2013].

<sup>12</sup> Para mais informações sobre este diálogo, consultar o link para a Acção Externa da União Europeia: [http://eeas.europa.eu/dialogue-pristina-belgrade/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/dialogue-pristina-belgrade/index_en.htm), [Consult. 15 fev. 2013].

processo de negociação ou consulta. As reuniões realizam-se no quadro da UE, mas apenas durante encontros da OTAN, OSCE ou ONU. O antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros Italiano, Lamberto Dini, reconheceu numa conferência de imprensa com a Secretária de Estado dos EUA, Madeleine K. Albright, que a ajuda humanitária à Sérvia teve uma presença constante nas negociações entre os Quint, a UE e os EUA (US Department of State, 2001).

Os Estados membros da UE são livres de discordar uns com os outros, o que se verifica também no caso do reconhecimento da independência do Kosovo. A Espanha, a Grécia, a Eslováquia e Chipre ainda se recusam a reconhecer esta independência<sup>13</sup>. Os Estados Quint, por outro lado, tomaram uma posição assertiva em relação à Sérvia, declarando: “temos tolerado até agora a retórica agressiva sérvia em relação ao Kosovo, pois acreditávamos que, com o tempo, esta poderia ser retirada da agenda” e sugerindo, sem grande margem para dúvidas, que a sérvia se abstenha de quaisquer aventuras assim que o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) se pronuncie sobre a legalidade da independência do Kosovo. Isto demonstra a firme postura diplomática dos Estados Quint *vis-à-vis* as relações Sérvia-Kosovo (Bancroft, 2010).

A UE necessita de garantir o sucesso dos seus esforços na Sérvia e no Kosovo para recuperar a credibilidade da PCSD no quadro do PESC, e assim, a Alta-Representante da União tem efetuado esforços no sentido do acordo de normalização ser realizado antes do final do seu mandato, em 2014. O tempo, energia e ajuda financeira que a UE canalizou para este projeto pode apenas querer dizer que a UE fará tudo ao seu alcance para prevalecer.

Os principais esforços promovidos pela UE são a utilização de *soft law*, de boa governança e da criação de um ambiente estimulado pela paz, mas ao lidar com intervenientes importantes: não existe almoço grátis. É por esta razão que a UE está determinada a ter sucesso; ao reformar os Balcãs através do Processo de Estabilização e de Associação (PEA), a UE ganha um novo mercado a explorar. Uma situação persistente que pode causar problemas futuros e que a UE parece menosprezar é o isolamento e a relutância dos sérvios do norte do Kosovo. Na esperança de que o problema desapareça por si só, a UE minimiza o problema. Assim, há perspetivas reais de que, caso o isolamento e a relutância dos sérvios kosovares não seja enfrentada de forma apropriada, todo o processo se veja confrontado com problemas maiores no futuro (Deda, 2014, pp. 6-9).

## 5. Determinantes para o Kosovo

Em 1999, a UE deu o seu compromisso aos Balcãs ocidentais, mantendo uma presença permanente no Kosovo e na Sérvia. O Kosovo beneficia desta presença, com quase €2 biliões em ajuda financeira. Inicialmente, estes fundos destinavam-se a ajuda humanitária e reconstrução, tendo agora evoluído para serviços especializados para o desenvolvimento das instituições, o desenvolvimento económico sustentável e para providenciar um futuro melhor à sua população (EU Office in Kosovo, s.d.).

---

<sup>13</sup> Para mais informações, consultar o seguinte website: <http://www.kosovothankyou.com/>, [Consult. 24 abr. 2014].

O Kosovo tem o objetivo de um dia se tornar um Estado membro da UE e é um defensor das normas e valores europeus, algo que a UE quer implementar nos Balcãs. Em 2008, a Comissão Europeia (CE), realizou uma conferência de doadores em favor do Kosovo que deverá assegurar o financiamento para o desenvolvimento sócio-económico do país durante o período de 2009-2011. A CE e os Estados membros da UE doaram €794 milhões (CE – €508 milhões para o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IAP) e Assistência Macrofinanceira (AMF) + €286 milhões de outros Estados membros da UE para o orçamento de assistência bilateral) e outros doadores juntaram €400 milhões a essa quantia. O IAP para o Kosovo em 2010 centrou-se em: Estado de Direito (EULEX), governança, reformas da administração pública, comunidades e educação, financiamento do Estado, desenvolvimento económico regional, agricultura, desenvolvimento rural, segurança veterinária e segurança dos alimentos, reestruturação do sector energético, ambiente, assistência técnica geral e comunicações<sup>14</sup>.

O diálogo com a sociedade civil que é conduzido pelo gabinete da Comissão Europeia (CE) no Kosovo tem um papel preponderante nas reformas para candidatos e potenciais candidatos a membros da UE. Tal como mostra o Relatório de Progresso de 2013, as organizações da sociedade civil e as instituições do Kosovo cooperam de forma ad hoc, mas continua a verificar-se falta de vontade e iniciativa por parte das autoridades centrais e locais do Kosovo para consolidar a cooperação e para levar a cabo uma política governamental (European Commission, 2013d).

O Kosovo beneficia do Processo de Estabilização e de Associação. Neste quadro, o Kosovo tem prioridades que estão em concordância com a Resolução 1244 do CSNU. São estes: Estado de Direito, direitos humanos, transparência, proteção de minorias étnicas e da liberdade de religião. Estas prioridades destinam-se a alcançar a reconciliação social e a sustentabilidade numa sociedade multiétnica e multicultural e a tornar possível o regresso das populações deslocadas.

A UE apenas consideraria expandir as negociações de acordos de Estabilização e de Associação com o Kosovo caso as prioridades do PEA fossem cumpridas de forma satisfatória. A 28 de outubro de 2013, após a conclusão do acordo de normalização, foram tomando forma as negociações para o Acordo de Estabilização e de Associação (AEA). Foi uma situação de “olho por olho” em que o Kosovo teve de concordar com o acordo de normalização em troca do AEA. Este processo trará benefícios ao Kosovo, tais como uma zona bilateral de comércio livre para serviços, bens e capital; o alinhamento das normas de patentes de competição, intelectuais e industriais com as da UE; a segurança dos consumidores; e as condições de trabalho (European Commission, 2013b).

É de suma importância para o Kosovo, como Estado, consolidar o seu compromisso com a UE na expectativa de que este leve outros Estados a reconhecê-lo como um Estado independente e soberano. Este facto também irá atenuar as hipóteses do Kosovo se tornar um Estado membro da ONU, embora aí ainda haja um longo caminho a percorrer, pois a menos

<sup>14</sup> Para informações adicionais sobre o compromisso político e financeiro para com o Kosovo, consultar: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu\\_kosovo/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm), [Consult. 17 dez. 2010].

que tenha o consentimento da Sérvia, a Rússia, que beneficia de poder de veto no CSNU, irá bloquear quaisquer tentativas de adesão à ONU.

Se o Kosovo pretende continuar a sua trajetória para a UE, não poderá permitir-se ser relutante em relação às exigências da UE.

## 6. Determinantes para a Sérvia

Após a declaração de independência do Kosovo em 2008, a única solução que permitia aos sérvios kosovares preservar a sua identidade e proteção como minoria étnica foi negociar um acordo que lhes garantisse uma associação com estatutos e competências próprios e que lhes proporcionasse a integração no Kosovo.

Ivica Dacic declarou que o acordo de normalização apresentava o caminho mais célere para que os sérvios kosovares beneficiassem de alguma segurança. Adicionalmente, Dacic confirmou que as forças armadas do Kosovo não poderiam entrar na região norte do Kosovo, de maioria sérvia, e que esta foi uma decisão conjunta com o Secretário-Geral da OTAN, Rasmussen e com a AR Catherine Ashton (B92, 2013b).

O antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Sérvia e Montenegro, Vuk Draskovic, afirmou que Belgrado aquiesceu e apenas aceitou o acordo pois este não implicava o reconhecimento do Kosovo, e proporcionava a oportunidade de criar relações económicas e políticas intensas com Pristina, criando uma interdependência. Esta interdependência daria a Belgrado a oportunidade de influenciar o Kosovo dentro dos limites da democracia e do direito internacional. Ao mesmo tempo, a Sérvia poderia continuar o seu caminho em direcção à integração na UE e manter as boas relações de vizinhança exigidas pelos critérios de Copenhaga<sup>15</sup>.

A principal prioridade da Sérvia é a ascensão à UE, que oferece melhores oportunidades económicas que a sua homóloga Russa. Desde o ano 2000, a Sérvia tem lucrado com as relações económicas bilaterais com a UE. Tem ainda obtido uma espécie de estatuto de nação mais favorecida (NMF) no que diz respeito ao comércio, tornando-se a UE o seu parceiro principal desde 2007, com um aumento de 56% de relações de importação/exportação. O acordo provisório que faz parte do AEA desde 2008, que terminou a 1 de janeiro de 2008, impulsionou o sector de exportações sérvio em €2.7 biliões somente para a UE (B92, 2014).

A UE proporciona não só benefícios económicos, mas ainda o fator social, que é também mais atraente do que o da Rússia. As reformas sociais terão lugar quando as reformas económicas corresponderem aos requisitos básicos<sup>16</sup>. A integração na UE não é um assunto unânime entre a população sérvia; apenas 51% dos sérvios veem a UE como uma resposta para os seus problemas. Cerca de 68% da população concorda com as reformas e com a cooperação com a UE, sem o condicionalismo da integração na UE.

<sup>15</sup> Informação recolhida através de uma entrevista com diplomatas da UE em Pristina a 24 de março de 2014.

<sup>16</sup> Informação obtida através de uma entrevista com um funcionário do Fórum de Relações Interétnicas em Belgrado, a 1 de abril de 2014.

Aleksander Vucic ganhou as eleições nacionais sérvias a 16 de março de 2014 e é Primeiro Ministro da Sérvia desde 27 de abril de 2014. A sua vitória esmagadora era previsível e, assim, Vucic e o seu SNS (Partido Progressista Sérvio) foram envolvidos nas negociações UE-Sérvia ainda antes das eleições. O SNS é conhecido por ser pró-UE e anticorrupção. Apesar de ter sido Ministro da Informação durante o mandato de Slobodan Milosevic, facto pelo qual já apresentou as suas desculpas, Vucic é visto com ceticismo tanto no Kosovo como na Sérvia. Para os representantes da UE ligados às relações Kosovo-Sérvia, Vucic tem um papel importante; foi parte do problema no passado e pode agora fazer parte da solução. O passado de Vucic e a sua actual posição significam que este pode influenciar e persuadir os radicais pró-Jugoslávia ainda ativos a adotar uma nova perspectiva.

No decorrer do Fórum da Associação Sérvia-Alemanha, Vucic declarou publicamente que a Sérvia tem o objetivo realista de se tornar um Estado membro da UE até 2020 e irá continuar a proceder às reformas necessárias (InSerbia, 2013).

## Conclusão

Nenhum documento pode garantir a reconciliação e fomentar a cooperação e o progresso com sucesso total. Nenhum documento singular pode garantir a inexistência de questões sobrepostas e irreconciliáveis que dificultem o processo de implementação. A reconciliação é um processo de longo prazo, que necessita de um constante acompanhamento dos progressos efetuados, especialmente nos Balcãs, que se têm confrontado com conflitos territoriais centenários. O que um documento pode estabelecer é clareza de conduta, transparência e negociações diplomáticas, o que no caso do acordo de normalização não foi alcançado com sucesso. Ao avaliar as fontes disponíveis concomitantes à qualidade das negociações do acordo, não podemos fechar os olhos. É de criticar a conduta da UE, principalmente da mediadora principal, a AR Catherine Ashton, na condução das negociações do acordo de normalização. Aparentemente, um acordo teria de ser concluído a qualquer custo e o mais rapidamente possível, ainda isso implicasse não envolver o problema central, a minoria étnica de sérvios kosovares. É verdade que muito foi dito sobre a postura frágil do Serviço Europeu de Ação Externa e a situação Kosovo-Sérvia, e como esta apresentava uma oportunidade para a UE recuperar alguma credibilidade na cena internacional, mas o seu trato fácil e a sua dependência persistente de factores externos tornou a UE, por vezes, descuidada e pouco metódica.

Em 1993, foi concluído o Acordo Oslo I entre Israel e a Palestina, oficialmente denominado Declaração de Princípios da Autonomia Provisória. Foi um processo de paz que resultou na nomeação de três indivíduos para o Prémio Nobel da Paz de 1994: Yasser Arafat (Palestina), Shimon Peres (Israel) and Yitzhak Rabin (Israel). Vinte anos depois, o conflito mantém-se e não se pode dizer com certeza que haja uma relação bilateral de normalização. Este exemplo demonstra que os acordos de normalização ou paz alcançados podem não ser eficazes na realidade, devido a problemas de raiz não resolvidos. É o caso das relações bilaterais entre o Kosovo e a Sérvia; a postura e ideologia das comunidades são de suma importância para

o processo de negociação. A normalização de relações bilaterais entre o Kosovo e a Sérvia permanecerá frágil, pois há uma grande diferença entre o Plano Ahtisaari e o Primeiro Acordo de Princípios que rege a normalização das relações no que diz respeito à reconciliação e à coesão social. Por um lado, a intenção do Plano Ahtisaari era criar as fundações para uma sociedade multiétnica, apesar de Mitrovica Norte beneficiar de um estatuto especial com competências adicionais mas, de forma geral, promovia uma participação multiétnica na sociedade, igualdade racial e consolidação social. Por outro lado, o acordo de normalização é responsável pela separação e isolamento da minoria sérvia kosovar, com a criação de uma Associação/Comunidade de municípios de maioria sérvia no Kosovo.

Os determinantes para o Kosovo, Sérvia e UE concentram-se à volta dos factores económicos, tais como a ajuda financeira, reformas económicas, novos mercados e serviços, bens e capitais, etc. Para a Sérvia, é importante preservar a identidade sérvia dentro do Kosovo, pois enquanto os sérvios kosovares mantiverem o *status quo* no que diz respeito à sua integração, Belgrado pode exercer influência através da AMS e do partido político Srpska. Alguns autores sugerem que Belgrado tem a intenção de provocar a rutura e separação do Kosovo a partir de dentro, promovendo a ideia de normalização de relações ao mesmo tempo que alimenta a discórdia intra-kosovar entre albaneses do Kosovo (a maioria étnica) e sérvios kosovares (a minoria étnica) (Deda, 2013, pp. 7-9.). Enquanto nenhuma das partes infrinja as normas e valores europeus ou o Primeiro Acordo, são livres de jogar o jogo. A Sérvia não tem de reconhecer o Kosovo, mas é obrigada a manter boas relações de vizinhança; parece mais razoável pressupor que a agenda real do acordo pretendia facilitar o acesso à UE, mais do que ser uma abordagem eficaz aos problemas sociais e fomentar um nível satisfatório de reconciliação entre dois grupos étnicos e países diferentes.

Tal como mencionámos no quadro conceptual, devemos ter presente que a coexistência superficial, na qual a interação social é promovida por um acordo entre dois grupos ideologicamente distintos, se traduz num caso de *apartheid* social e de reconciliação frágil (Rigby, 2005, p. 2). A verdadeira reconciliação emerge com uma declaração formal e pública do reconhecimento das atrocidades cometidas e com um pedido de desculpas às vítimas.

Os determinantes para os sérvios kosovares no que diz respeito ao processo de implementação são de natureza sensível. Por um lado, recusam-se a reconhecer a autoridade do governo do Kosovo e por outro lado sentem-se traídos pelo governo da Sérvia. Esta minoria étnica não esteve envolvida nas negociações, o que diz bastante sobre o próprio acordo e sobre a opinião geral dos sérvios kosovares em relação ao mesmo. A oposição *vis-à-vis* a implementação da AMS pode ser explicada pela ausência de consulta, informação e ambiguidade dos conteúdos dos quinze artigos. Em primeiro lugar, para que os quinze artigos possam ser implementados, deve seguir-se uma série de reformas para colmatar a ausência de fundamentos jurídicos; em segundo lugar, a incerteza social apresenta uma barreira à implementação. Quase dois terços da população nos quatro municípios do norte veem o acordo como uma fonte de instabilidade e incerteza.

A União Europeia e a sua principal mediadora, a antiga Alta Representante Catherine Ashton e a sua equipa, tiveram um papel de relevo na obtenção de um acordo. É a maior missão da UE no quadro da PESC, e após a crise financeira na Zona Euro e o subsequente ceticismo em relação à UE, alcançar o sucesso nos Balcãs ocidentais irá restaurar alguma confiança.

Em 2015, a nova Comissão Europeia e AR terão de retomar as negociações, intensificar o diálogo e mediar com vista à implementação do acordo, que não foi cumprida dentro do prazo. Para a obtenção de resultados satisfatórios, a minoria sérvia kosovar deverá estar envolvida; a sua perspectiva deverá ser tomada em consideração com vista a promover uma verdadeira colaboração entre todas as partes. Se não for este o caso, nada se alterará e o *apartheid* étnico continuará em vigor; Pristina irá governar um Kosovo dividido e continuará a apoiar-se nas decisões e interesses da UE e de Belgrado, que dão prioridade a interesses próprios e desvalorizam os problemas sociais.

## Bibliografia

- Armakolas, I. & Maksimovic, M., 2013. *Serbia's Resolution on Kosovo and Metohija & the Belgrade-Pristina dialogue: Is there a solution after the Resolution?* [Online]. Available at: [http://www.google.pt/url?q=http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/162724/publicationdocument\\_singledocument/cd1ec6c5-a996-4267-805d-3153ada909c1/en/Briefing-Notes\\_09\\_March-2013\\_Armakolas\\_Maksimovic.pdf&sa=U&ei=eBbaVL3wFsWqU7y4gOgC&ved=0CBgQFjAB&usg=AFQjCNET73EixphLvxEIVgcW02V0i\\_\\_1Q](http://www.google.pt/url?q=http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/162724/publicationdocument_singledocument/cd1ec6c5-a996-4267-805d-3153ada909c1/en/Briefing-Notes_09_March-2013_Armakolas_Maksimovic.pdf&sa=U&ei=eBbaVL3wFsWqU7y4gOgC&ved=0CBgQFjAB&usg=AFQjCNET73EixphLvxEIVgcW02V0i__1Q), [Consult. 12 Jan. 2013].
- B92, 2013a. *Serbian parliament's resolution on Kosovo and Metohija*. [Online] 13 January. Available at: <http://www.b92.net/eng/insight/strategies.php>, [Consult. 7 Dec. 2013].
- B92, 2013b. *Dacic: Serbs guaranteed greatest safety*. [Online] 23 April. Available at: [http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=23&nav\\_id=85843](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=23&nav_id=85843), [Consult. 26 Apr. 2014].
- B92, 2014. *Serbia-EU trade liberalization process ends*. [Online] 2 January. Available at: [http://www.b92.net/eng/news/business.php?yyyy=2014&mm=01&dd=02&nav\\_id=88853](http://www.b92.net/eng/news/business.php?yyyy=2014&mm=01&dd=02&nav_id=88853), [Consult. 2 Jan. 2014].
- Balkan Insight, 2013. *NGO Fears 'Republika Srpska' Inside Kosovo*. [Online] 12 December. Available at: <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-ngo-predicts-a-republika-srpska-to-be-formed>, [Consult. 20 Apr. 2014].
- Bancroft, I., 2010. EU divisions over Kosovo get deeper. *The Guardian*, [Online] 17 February. Available at: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/feb/17/kosovo-quint-europe-divisions>, [Consult. 29 Apr. 2014].
- BBC News Europe, 2014. *Ruling Progressive Party 'wins majority in Serbia poll'*. [Online] 16 March. Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26598829>, [Consult. 19 Mar. 2014].

- Bieber, F. & Daskalovski, Z., 2003. *Understanding the war in Kosovo*. London: Frank Cass Publishers, pp. 20-301.
- Bloomfield, D. et al., 2003. Reconciliation After a Violent Conflict – A Handbook. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, [Online]. Available at: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/Reconciliation-After-Violent-Conflict-A-Handbook-Full-English-PDF.pdf>, [Consult. 24 Nov. 2013].
- Deda, I., 2013. Kosovo after the Brussels Agreement: From status quo to an internally ethnically divided state. *Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED)*, pp. 1-9.
- Deda, I. & Mustafa-Qosaj, A., 2013. The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue. *Kosovar Institute for Policy Research and Development*, [Online] No. 4/13 - July. Available at: [http://www.kipred.org/advCms/documents/22356\\_The\\_Implementation\\_of\\_Agreements\\_of\\_Political\\_Dialogue.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/22356_The_Implementation_of_Agreements_of_Political_Dialogue.pdf), [Consult. 10 Dec. 2013].
- Ejodus, F. et al., 2013. Municipal Elections in Northern Kosovo Towards a New Balance?. *Central European Policy Institute*. Bratislava: International Visegrad Fund, [Online]. Available at: <http://d4d-ks.org/assets/Municipal-elections-in-northern-Kosovo.pdf>, [Consult. 25 Nov. 2013].
- EU Office in Kosovo, s.d.. *Political & economic relations*. [Online]. Available at: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu\\_kosovo/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/political_relations/index_en.htm), [Consult. 2 May 2014].
- EU Observer, 2014. *Who won the EU game on Kosovo and Serbia?*. [Online] 10 January. Available at: <http://euobserver.com/foreign/122677>, [Consult. 12 Mar. 2014].
- EUR-Lex, 2013. Gezamenlijk Verslag aan het Europees Parlatent en de Raad over de vorderingen van Kosovo betreffende de kwesties die wereden uiteengezet in de conclusies van de Raad van Decatber 2012. *EUR-Lex Archive*, [Online]. Available at: [http://old.eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_artapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&l g=nl&numdoc=52013JC0008&model=guichett](http://old.eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_artapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&l g=nl&numdoc=52013JC0008&model=guichett), [Consult. 20 Apr. 2014].
- Europa, 1998. *2113th Council meeting GA*. [Online] 13 July. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-98-240\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-240_en.htm), [Consult. 23 Apr. 2014].
- Europa, 2008. *Europees partnerschap met Servië, met inbegrip van Kosovo*. [Online] 21 May. Available at: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18015\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18015_nl.htm), [Consult. 28 Apr. 2014].
- Europa, 2013. *EU starts the Stabilisation and Association Agreement negotiations with Kosovo*. [Online] 28 October. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MATO-13-938\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MATO-13-938_en.htm), [Consult. 3 May 2014].
- European Commission, 2009. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*. [Online] COM 5343, 14 October. Available at: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu\\_kosovo/091014\\_kosovo\\_study\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_kosovo/091014_kosovo_study_en.pdf), [Consult. 20 Mar. 2014].

- European Commission, 2012. *Kosovo 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo*. [Online] Brussels: 10 October. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/ks\\_feasibility\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf), [Consult. 3 Dec. 2013].
- European Commission, 2013a. *Council Decision: authorizing the opening of negotiation on a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo*. [Online] Brussels: 22 April. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/ks\\_recommendation\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_recommendation_2013_en.pdf), [Consult. 4 Dec. 2013].
- European Commission, 2013b. *Joint report to the European Parliament and the Council on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilization and Association Agreement*. [Online] Brussels: 22 April. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/ks\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_spring_report_2013_en.pdf), [Consult. 4 Dec. 2013].
- European Commission, 2013c. *Joint report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo*. [Online] Brussels: 22 April. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/sr\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf), [Consult. 4 Dec. 2013].
- European Commission, 2013d. *Kosovo 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*. [Online] Brussels: 16 October. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ks\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ks_rapport_2013.pdf), [Consult. 3 Dec. 2013].
- European Commission, 2013e. *Serbia 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*. [Online] Brussels: 16 October. Available at: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/sr\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf), [Consult. 3 Dec. 2013].
- Forum for Ethnic Relations, 2013. *North Kosovo and Local Elections Survey*. Belgrade: Katalogizacija u publikaciji Narodna biblioteka Srbije, pp. 1-40.
- Gallucci, G. M., 2011. *The Ahtisaari Plan and North Kosovo*. TransConflict. [Online]. Available at: [http://www.transconflict.com/10/wp-content/uploads/2011/11/PolicyPaper\\_AhtisaariPlanNorthKosovo.pdf](http://www.transconflict.com/10/wp-content/uploads/2011/11/PolicyPaper_AhtisaariPlanNorthKosovo.pdf), [Consult. 26 Apr. 2014].
- Gegout, C., 2002. The Quint: Acknowledging the Existence of a Big-Four-Us Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process. *Journal of Common Market Studies*, [Online]. Available at: <http://www.acadatia.edu/3801512/>

The\_Quint\_Acknowledging\_the\_Existence\_of\_a\_Big-Four\_-\_US\_Directoire\_at\_the\_Heart\_of\_the\_European\_Unions\_Foreign\_Policy\_Decision-Making\_Process, [Consult. 3 May 2014].

George, A., 2009. Ten Years of ESDP Missions: The European Way for Attaining Global Peace and Security. *EULEX Kosovo*, [Online] 17 November. Available at: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/features/0011.php>, [Consult. 2 May 2014].

Gulyas, V. & Norman, L., 2013. Polling-Station Attacks Mar Vote in Kosovo - Election Seen as Test of EU-Brokered Peace Process Between Serbia and Former Province. *The Wall Street Journal*, [Online] 4 November. Available at: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303482504579175961601291916>, [Consult. 2 Dec. 2013].

HLNBE, 2013. *Kosovaarse Serviërs roepen zelfstandigheid uit*. [Online] 4 July. Available at: <http://www.hln.be/hln/nl/960/Buitenland/article/detail/1663695/2013/07/04/Kosovaarse-Serviërs-roepen-zelfstandigheid-uit.dhtml>, [Consult. 1 May 2014].

InSerbia, 2013. *Turnout in elections shows Serbs did not recognize the false state of Kosovo*. [Online] 2 December. Available at: <http://inserbia.info/today/2013/12/turnout-in-elections-shows-serbs-did-not-recognize-the-false-state-of-kosovo-dss/>, [Consult. 9 Dec. 2013].

International Crisis Group, 2012. *Setting Kosovo Free: Remaining Challenges*. Europe Report N° 218, [Online] 10 September. Available at: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/218-setting-kosovo-free-remaining-challenges.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/kosovo/218-setting-kosovo-free-remaining-challenges.pdf), [Consult. 12 Oct. 2013].

International Crisis Group, 2013. *Serbia and Kosovo: The Path to Normalisation*. Europe Report N° 223, [Online] 19 February. Available at: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/kosovo/223-serbia-and-kosovo-the-path-to-normalisation.aspx>, [Consult. 12 Oct. 2013].

Judah, T., 2008. *Kosovo, what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press, pp. 7-150.

Kamov, G., 2006. EU's role in conflict resolution: the case of the Eastern enlargement and neighbourhood policy areas. *Institut Européen des Hautes Etudes Internationales*, [Online]. Available at: <http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/matoires/2006/KAMOV.pdf>, [Consult. 2 Nov. 2013].

Karadaku, L., 2013. *Serbia's 'tatporary' local institutions in Kosovo at issue*. [Online] 22 August. Available at: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2013/08/22/feature-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/08/22/feature-03), [Consult. 10 Nov. 2013].

Kosovo Media Monitor, 2013. *0830 Report 09 12 2013*. [Online] 9 December. Available at: [http://www.newsmonitors.org/mon/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3091:0830-report-09-12-2013&catid=34:morning&Itemid=53](http://www.newsmonitors.org/mon/index.php?option=com_content&view=article&id=3091:0830-report-09-12-2013&catid=34:morning&Itemid=53), [Consult. 23 Apr. 2014].

Lebow, R. N., 2007. *Coercion, Cooperation and Ethics in International Relations*. New York: Taylor & Francis Group.

- Macshane, D., 2011. *Why Kosovo still matters*. London: Haus Publishing Ltd.
- Malazogu, L. et al., 2014. Integration or Isolation? Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo. *Central European Policy Institute*, [Online]. Available at: <http://www.cepolicy.org/publications/integration-or-isolation-northern-kosovo-2014-electoral-limbo>, [Consult. 24 Apr. 2014].
- Malcolm, N., 1999. *Kosovo a short history*. New York: New York University Press.
- Mertus, J. A., 1999. *Kosovo: How myths and truths started a war*. California: University of California Press.
- Ministry of Foreign Affairs, 2009. *Algemeen ambtsbericht Kosovo*. Department of Migration, Free Movement of Persons, Asylum and Immigration. [Online]. Available at: [http://www.dtenv.nl/images/algemeen-ambtsbericht-kosovo-april-2009\\_tcm66-530494.pdf](http://www.dtenv.nl/images/algemeen-ambtsbericht-kosovo-april-2009_tcm66-530494.pdf), [Consult. 30 Sep. 2013].
- NATO, 1999. *Resolution 1244*. [Online] 30 June. Available at: <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm>, [Consult. 25 Apr. 2014].
- Oliveira, A. J., 2011. *Resolução de Conflitos. O papel do instrumento militar no actual contexto estratégico. O exemplo do Kosovo*. Campo Grande: Esfera do Caos Editores, Papel munde SMG Lda.
- Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo, 2011. *Implementation of the Action Plan on the Strategy for the Integration of the Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo*. [Online]. Available at: <http://www.osce.org/kosovo/77413?download=true>, [Consult. 23 Mar. 2014].
- Qehaja, F. & Vrajolli, M., 2012. Monitoring and evaluating the good governance in the Kosovo security sector. *Kosovar Center for Security Studies*, pp. 9-24.
- Radio Free Europe, 2014. *Hardline Kosovo Serbs Elected North Mitrovica Mayor*. [Online] 24 February. Available at: <http://www.rferl.org/content/kosovo-mitrovica-north-mayor-election-results-/25274769.html>, [Consult. 15 Apr. 2014].
- Republic of Kosovo, 2012. Legislature IV Assembly of Republic of Kosovo. [Online] 18 October. Available at: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution\\_relationships\\_Kosovo\\_Serbia.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution_relationships_Kosovo_Serbia.pdf), [Consult. 5 Dec. 2013].
- Rigby, A., 2006. *Reflections on reconciliation*. Committee for Conflict Transportation Support. [Online]. Available at: <http://euobserver.com/foreign/122677>, [Consult. 1 Dec. 2013].
- Security Council Report, 2014. *Chronology of Events*. [Online] 4 March. Available at: <http://www.securitycouncilreport.org/chronology/kosovo.php>, [Consult. 15 Mar. 2014].
- Starken, B., 1999. *Working for Reconciliation: A Caritas Handbook*. New York: Caritas International.
- UNHCR & OSCE, 2001. *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering March 2001 through August 2001)*. [Online]. Available at: <http://www.osce.org/kosovo/13298?download=true>, [Consult. 17 Apr. 2014].

- United Nations Security Council, 2007. *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*. [Online] 26 March, S/2007/168/Add.1. Available at: [http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf), [Consult. 17 Apr. 2014].
- United Nations Security Council, 2013a. *Report of the Secretary-General on the United Nations – Interim Administration Mission in Kosovo*. [Online] 30 April, S/2013/254. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/254](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/254), [Consult. 26 Mar. 2014].
- United Nations Security Council, 2013b. *Report of the Secretary-General on the United Nations – Interim Administration Mission in Kosovo*. [Online] 26 July, S/2013/444. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/444](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/444), [Consult. 3 Dec. 2013].
- United Nations Security Council, 2013c. *Top United Nations Envoy in Kosovo says recent ballot was successful. As other speakers highlights ‘fragile, explosive situation*. [Online] 19 November, SC/11181. Available at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11181.doc.htm>, [Consult. 4 Dec. 2013].
- US Department of State, 2001. *Secretary of State Madeleine K. Albright and Italian Minister of Foreign Affairs Lamberto Dini*. [Online] 20 January. Available at: <http://1997-2001.state.gov/www/statatents/1999/990728.html>, [Consult. 3 May 2014].
- Weller, M., 2009. *Contested Statehood: Kosovo’s struggle for independence*. New York: Oxford University Press.
- Woehrel, S., 2013. Congressional Research Service. *Kosovo: Current Issues and U.S. Policy*. Congressional Research Service, [Online] 7 May. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21721.pdf>, [Consult. 13 Dec. 2013].

# A PRIMEIRA GRANDE GUERRA E A MOBILIZAÇÃO TOTAL: A INEVITABILIDADE DO RECRUTAMENTO PLANETÁRIO

## *THE FIRST WORLD WAR AND TOTAL MOBILIZATION: THE INEVITABILITY OF PLANETARY RECRUITMENT*

**Catarina Isabel Santos Patrício Leitão**

Doutorada em Ciências da Comunicação  
Investigadora em Cultura Contemporânea  
no CECL e LabART  
Lisboa, Portugal  
catarinapatricioleitao14@gmail.com

**Título breve:** A inevitabilidade do recrutamento planetário

### **Resumo**

O progresso técnico nos transportes e comunicações, e que fenomenologicamente se traduz nas velocidades sentidas na Modernidade, abriu caminho a novas ordens espaciais, como o espaço aéreo ou até mesmo o orbital. Com efeito, e no início do século XX, *do ar chegava o terror*. Neste artigo, procuraremos dar conta dessa complexa mutação tendo por pano de fundo uma analítica à *A Mobilização Total* de Ernst Jünger (Jünger 1930). Fora desde logo a partir das primeiras motorizações nas guerras que a resistência e a ação do coletivo passou a abarcar necessariamente a máquina e suas extensões. Muito definitivamente, a técnica conduz a história e a guerra, contribuindo para um labor que entretanto se tornou planetário. Já não há nada, objeto ou sujeito, que não esteja ao serviço de uma mobilização que se consuma nela mesma.

**Palavras-Chave:** Guerra Aérea, Mobilização Total, Modernidade, Técnica, Cronopolítica.

**Como citar este artigo:** Leitão, C., 2015. A Primeira Grande Guerra e a Mobilização Total: a Inevitabilidade do Recrutamento Planetário. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 65-80.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

**Short Title:** *the inevitability of planetary recruitment*

**Abstract**

*Technical progress in transport and communications, phenomenologically translated in the speed experienced in Modernity, opened the way for new spatial orders, like the airspace or even orbital space. Indeed, and in the early twentieth century, from the air came terror. In this article, we will explore this complex mutation taking place against the backdrop of Ernst Jünger's Total Mobilization (Jünger 1930). Since the first motorized wars, resistance and action necessarily began to encompass the machine and its extensions. Very definitely, technics guides history and war, contributing to a work that has ever since become Global. There is no longer anything, object or subject, that is not recruited by a mobilization that is consumed in itself.*

**Key-Words:** *Aerial Warfare, Total Mobilization, Modernity, Technics, Cronopolitics.*

*Abraham Lincoln may have freed all men,  
but Sam Colt made them equal.*

Ditado popular do pós Guerra de Secessão

**1.**

Na guerra<sup>1</sup> agudiza-se uma transcendência absoluta, apenas resolvida no conflito ou numa improvável paz. É um mal superior e depois dela nada mais resta; é o arranque e projeta para o exterior a violência latente ao animal-humano, revelando simultaneamente o movimento do mundo e a metaestabilidade da matéria. Liberta forças, provoca possibilidades, a guerra sempre enlaça a arregimentação de energias, tanto as do homem como as da natureza, culminando com uma complexa concretização instrumental da técnica. Foi a guerra que moldou o mundo, compôs a história, permitiu progressos assombrosos, recortou países, consolidou fronteiras alargando outras, sempre à custa de muito sangue, e a sua influência não estacionará jamais, muito seguramente.

Parece haver dois conceitos para a guerra. Um conceito moderno, que vê a guerra como uma coisa aterradora que tem de ser evitada a todo o custo<sup>2</sup>, mesmo que isso implique mais guerras, e um outro conceito, mais arcaico, em que guerra e guerreiros são exaltados. Heráclito dizia que a guerra é «*a origem de todas as coisas e de todas ela é soberana, e a uns ela apresenta-os como deuses, a outros, como homens; de uns ela fez escravos, de outros, homens livres.*» (Heráclito cit. por Kirk et. al 1983, 200)<sup>3</sup>. Certo é que, enquanto violência coletivamente organizada, a guerra precede à formação das instituições sociais e,

---

<sup>1</sup> A raiz etimológica da palavra guerra diz-se que provém do inglês arcaico *wyrre*, ou de origem frâncica *werra*, ou do proto-germânico *werso*, remetendo qualquer delas para a luta, discórdia, contenda e violência (Guha 2011, 17).

<sup>2</sup> O conceito moderno de guerra surgiu no final do século XVII e foi marcada por condições sócio-históricas específicas emergidas do declínio do modelo religioso (Guha 2011, 17).

<sup>3</sup> Na metafísica de Heráclito, esquema pré-socrático que influenciara Simondon, assume-se o mundo como um fluxo permanente. Aí, a guerra é o catalisador da mudança e sem a guerra a humanidade não progredia.

seja qual for o momento em que a tomemos, dos mais remotos episódios da pré-história até à contemporaneidade, sempre se apresenta como um sistema extremamente complexo onde se misturam questões de ordem muito diferente: desde a técnica à linguagem, da política à filosofia, e da teologia à arte.

O progresso técnico nos transportes e comunicações, e que se traduz fenomenologicamente nas velocidades sentidas na Modernidade, abriu caminho a novas ordens espaciais. Com início do século XX, «*o terror chega do ar*» (Sloterdijk 2002) e com o surgimento da guerra aérea, a guerra convencional dá lugar a uma Guerra Total que o «nomos da terra»<sup>4</sup> não consegue conter. Procuraremos de seguida dar conta dessa complexa mutação, tendo por pano de fundo uma analítica à *Mobilização Total* de Ernst Jünger (Jünger 1930).

## 2.

Ernst Jünger suplantou a crise dos nacionalismos que marcaram as Guerras Mundiais e traçou um pensamento verdadeiramente global. Em *A Mobilização Total* o escritor-militar percebe como a técnica moderna excedia já totalmente a iniciativa individual do soldado. É um corpo coletivo que agora se apresenta ao trabalho e à guerra, um corpo que compreende muito mais do que a orgânica da massa humana, que já não é recrutada para a proximidade da luta corpo a corpo, mas que antes integra um complexo conjunto de redes e máquinas. E, com efeito, a *Mobilização Total* foi-se tornando uma figura essencial para traçar a Modernidade<sup>5</sup>.

Escrevendo sobre a premente atuação e uso da técnica moderna, Jünger fez convergir o romantismo alemão e o espírito heroico do aristocratismo militar, de que é herdeiro. Entre as sangrentas Guerras Mundiais, em plena crise existencial do modelo político burguês e depois da fraturante ascensão do modelo comunista, circunstâncias que ameaçavam profundamente o ambiente europeu, Jünger assume-se como um incontornável testemunho histórico, mas também poético, da mutante realidade da primeira metade do século XX.

A partir da motorização das guerras, a resistência e a ação do coletivo passou a abarcar necessariamente a máquina e suas extensões. Ainda assim, intemporal, o combate deveria constituir-se como recompensa em si mesmo, porque, como exorta Jünger, não há *espírito heroico* que não saia sublimado no êxtase coletivo. Contudo, e embora se revele essencial, o lado técnico da mobilização não era, para o escritor, a sua vertente mais decisiva. Como diz, no quarto parágrafo de *A Mobilização Total*, a *prontidão* para se ser mobilizado é que se tornou verdadeiramente determinante. A crescente motorização do Estado, estimulada pela aceleração no progresso técnico, vai, ininterruptamente, arregimentando tudo e todos à sua passagem. É que «*o espírito da guerra foi penetrado pelo espírito do progresso*»:

<sup>4</sup> Palavra grega que define todas as medidas e disposições (Schmitt 1950, 70). Deve-se a Carl Schmitt a recuperação desse inicial movimento fundador das instituições jurídicas e que desencadeara as guerras. Num inquietante livro do Pós-Guerra, *O Nômos da Terra* (Schmitt 1950), a «*toma da terra*» primitiva lança o *nomos* e sustenta todos os regimes de propriedade e de divisão do espaço.

<sup>5</sup> Como Peter Sloterdijk reconhece em *A Mobilização Infinita*, para uma crítica da cinética política (1989), no capítulo «*A Idade Moderna como Mobilização*», mais concretamente porque enfatiza a «*realidade cinética da Modernidade enquanto mobilização*» (Sloterdijk 1989, 27).

*Perhaps we can best identify the special nature of this great catastrophe by the assertion that in it, the genius of war was penetrated by the spirit of progress. This was not only the case for the fighting among the different countries; it was also true for the civil war that gathered a rich second harvest in many of them. These two phenomena, world war and world revolution, are much more closely interrelated than a first glance would indicate. They are two sides of an event of cosmic significance, whose outbreak and origins are interdependent in numerous respects. (Jünger 1930, 123; ênfase nossa)*

Guerra e revolução conflagram. Enlaçados como estão no seu idealismo romântico, são para o escritor acontecimentos absolutamente dependentes e idênticos na forma como eclodem no mundo, precisamente porque se revestem de transcendência atemporal, e essa é apenas realizável no espírito. Mas ainda assim, estará por vir, diz o escritor, um total entendimento do que é latente na ideia de progresso, isto é, estará por perceber a «*máscara da razão*» que estende «*finos arames que realizam movimentos tão subtis*» (Jünger 1930, 124). Mas de forma a desdobrar tais energias, «*não basta armar o braço que carrega a espada*» porque a mobilização terá de se realizar por dentro, numa armadura até a medula, «*até ao mais fino nervo da vida*», para que a sua realização se articule numa elaborada «*rede eléctrica da vida moderna*», canalizando energia para a «*grande corrente da potência bélica*» (Jünger 1930, 127-128). Será, portanto, a «*nova moral do progresso*», isto é, o fervor que se sente no mundo libertado pela experiência da técnica, que faz estender os fios que Jünger testemunha, mais concretamente nas individualizações que desencadeia.

Muito definitivamente, a técnica atua sobre a história e sobre a guerra, contribuindo para um labor que entretanto se tornou planetário. Já não há nada, objeto ou sujeito, que não esteja ao serviço de uma mobilização que se consuma nela mesma, «*muito mais do que por nós*»:

*With a war breaking out in such an atmosphere, the relation of each individual contestant to progress was bound to play a decisive role. And precisely therein lies the authentic, moral factor of our age. (Jünger 1930, 124)*

Pela mobilização, a imagem da guerra ganha o aspeto de um gigantesco *processo laboral*<sup>6</sup>. Não existe qualquer *movimento*, do comércio ao transporte, ou mesmo até ao trabalho no domicílio, longe dos olhares de todos, que não esteja já ligado ao campo de batalha<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Recuperemos as palavras de Jünger: «*In the same way, the image of war as armed combat merges into the more extended image of a gigantic labour process [Arbeitsprozesses]. In addition to the armies that meet on the battlefields, originate the modern armies of commerce and transport, foodstuffs, the manufacture of armaments the army of labour in general.*» (Jünger 1930, 126)

<sup>7</sup> Submetendo, desta feita, tudo à era das massas e da técnica: «*Total Mobilization is far less consummated than it consummates itself; in war and peace, it expresses the secret and inexorable claim to which our life in the age of masses and machines subjects us. It thus turns out that each individual life becomes, ever more unambiguously, the life of a worker; and that, following the wars of knights, kings, and citizens, we now have wars of workers. The first great twentieth century conflict has offered us a presentiment of both their rational structure and their mercilessness.*» (Jünger 1930, 128)

Arregimenta até quem não tem qualquer vínculo a uma carreira militar, retendo toda a riqueza até ao último centavo, até à última reserva<sup>8</sup>.

A premente necessidade e esforço coletivo numa mobilização geral auto-enfatiza-se num caminho absolutamente novo e sulcado pela técnica moderna. Tudo será recrutado, mesmo que esteja à distância, porque a técnica *alcança tudo à distância*. Não há já nenhum elemento que não seja uma componente logística.

Assim, a *Mobilização Total* orienta, deveras, um recrutamento universal.

Pelo ilimitado labor que o espírito da mobilização incutiu no mundo, e que inclui agora homens e máquinas reunidos em conjuntos, vive-se planetariamente engajado num complexo emaranhamento de movimentos inclusivos. Isto porque nada escapa à mobilização, nem um único “átomo”:

*With a pleasure-tinged horror, we sense that here, not a single atom is not in motion – that we are profoundly inscribed in this raging process.* (Jünger 1930, 128)

Depois do trabalho se ter tornado ilimitado e atuante sobre todos os reservatórios, a captação é absoluta e transforma inteiros países industriais, até mesmo continentes, em potentes «oficinas vulcânicas» (Jünger 1930, 127). É assim que na aceleração industrial do pós-guerra surge uma *figura* ímpar: o *trabalhador*. Depois da destruição do mundo pela guerra, eis a sua reconstrução<sup>9</sup>.

A figura do trabalhador representa em *O Trabalhador* (1932) um novo comprometimento com um mundo a partir de uma construção que se espera tanto orgânica quanto técnica. Porém, e desde logo, Jünger descarta a «*ditadura do pensamento económico em si*»<sup>10</sup>, desvelando indícios do seu aristocratismo militar. Nessora, sobre as massas e sobre a figura do operário, evidencia-se um afastamento geral do marxismo porque, no seu entender, o trabalhador não é um sacrificado, mas antes uma figura mítica e, sublinhe-se, de potência planetária<sup>11</sup>. Do trabalhador metafísico, a uma fenomenologia do moderno, eis as possibilidades técnicas que Jünger encontrara na guerra e que formam a história e

<sup>8</sup> Observável nas restrições à exportação, um dos exemplos referidos por Jünger na *Mobilização Total* (1930).

<sup>9</sup> Sobre *O Trabalhador*, consultámos a tese de mestrado de Edmundo Cordeiro, orientada por José Bragança de Miranda. A propósito da guerra, Cordeiro sintetiza bem a passagem da *Mobilização Total* (1930) para *O Trabalhador* (1932): «*À destruição seguir-se-ia a construção: a segunda fase prognosticada por Jünger. Claro está que Der Arbeiter descreve o início do primeiro processo, mas a partir da visão do todo, da totalidade que é a figura do trabalhador: esta, enquanto potência metafísica, é simultaneamente destruidora e construtora, o seu domínio <Herrschaft>, e a consequente possibilidade de construção, implicam a destruição dos obstáculos*». (Cordeiro 1994, 52)

<sup>10</sup> «[...] o trabalhador não é um fenómeno ou um tipo subsumível a uma liberdade abstracta, não é uma nova classe que, na sociedade, luta contra o domínio de uma outra, e, por consequência, não emerge no seio de uma realidade económica enquanto pretendente a novas condições ou a uma nova ordem económica. Ver o trabalhador através destas lentes, eis o traço da dominação dos valores de apreciação iluministas, presentes tanto naqueles que, por essa apreciação, não são trabalhadores, não são os trabalhadores de que falam, como nos chamados movimentos de trabalhadores». (Cordeiro 1994, 29)

<sup>11</sup> Como diz na entrevista a Julien Hervier: «*Je vois dans le Travailleur une figure mythique qui fait son entrée dans notre monde; et les questions du XIX<sup>ème</sup> siècle, qui portent pour l'essentiel sur l'économie, n'interviennent chez moi qu'en seconde ligne.(...) Ce qui importe, dans Le Travailleur, c'est la vision.*» (Jünger cit. por Cordeiro 1994, 25)

as nações. Isto porque «[...] é a história que depende da figura e não a figura que depende da história.» (Cordeiro 1994, 57).

Jünger lê desta maneira o mundo e o seu progresso. Do confronto armado irrompera um método e governo (*Herrschaft*) de transformação da vida e da história, conduzido por uma forma particular – a «forma a fazer-se» que é *Gestalt*. Do trabalho irrompe «*uma nova consciência da liberdade e responsabilidade*» de construir mundo:

Deve reconhecer-se o seguinte: que o domínio e serviço são um e o mesmo. [...] Daí que todos os pontos que, nesta era o alemão conseguiu atingir, tivessem sido não obstante atingidos: o movimento encontrou--se em todas as áreas num elemento estranho e não natural. O fundo real como que só com escafandros podia ser pisado; o trabalho decisivo realizou-se num espaço mortal. Honra a estes caídos que a tremenda solidão do amor ou do conhecimento despedaçou, ou que o aço deitou por terra sobre as ardentes colinas do combate! (Jünger 1932, 51)

De *Der Arbeiter*, e da sua imensa profundidade, sublinharemos somente a forma como Jünger aponta para o surgimento de uma nova Alemanha, depois da devastação da guerra. Uma nova nação-mundo (ou mundo) ascenderá, portanto, através da figura do trabalhador – e não sem violência, como se percebeu com a Segunda Guerra Mundial e com o infame projeto do III Reich.

E a guerra será total enquanto a mobilização for total – e infinita. Ou seja, enquanto se empenharem todos os recursos até às reservas.

Para Carl Schmitt, uma das referências mais incontornáveis no direito internacional, o Estado está mandatado para impor a Guerra Total sobre um adversário sem restrição de meios, quando tem a força legislativa para executar qualquer manobra que possa aniquilar o inimigo no plano militar, político e económico. Da neutralização à destruição integral, a Guerra Total como forma de fazer a guerra, supera toda a diferença entre combatentes e não-combatentes, incorporando tudo numa totalização que abrange as áreas extramilitares como as energias psíquicas e morais dos não-combatentes. Naquele que ficou para a história como o «*Discurso da Guerra Total*», proferido no histórico 18 de Fevereiro de 1943, Goebbels perguntara à totalidade do povo alemão:

*The English claim that the German people does not want total war but capitulation. I ask you, do you want total war? Do you want it to be still more total, more radical than we can imagine it today?* (Virilio 1984, 72)

É pois com a aprovação trágica de um entusiasmado povo mobilizado que Goebbels declara: «*que a tempestade se inicie!*» – a partir daqui, a guerra suplantarás as dimensões espaciais abarcando a totalidade do planeta, sem limite nem fim.

É sabido como a guerra não atinge apenas a materialidade das nações mas, também, o seu espírito. Daí que Jünger exorte claramente ao misticismo alemão<sup>12</sup>, como já havíamos dito. Walter Benjamin haveria de pôr a descoberto a sua fórmula ideológica<sup>13</sup> em *Teorias do Fascismo Alemão* (Benjamin, 1930). Para Benjamin, o texto de Jünger não passa de uma transposição das teses *da arte pela arte* para a guerra, e é justamente por isso um projeto perigoso: não tanto pela incontornável questão das finalidades e propósitos do fazer guerra, mas da guerra como um fim em si mesma – até porque nessa disposição para a estética da guerra, como diz Benjamin, ameaça-se o real com uma guerra ilimitada (Benjamin 1930, 121).

Se para Jünger é a prontidão para a mobilização, e a arregimentação de todo o arsenal humano e técnico, aquilo que fora absolutamente determinante na Guerra de 1914-1918, para Benjamin, é desde logo o desejo por tamanha mobilização aquilo que sublinha a impreparação humana para tomar a técnica «*como órgão seu*»<sup>14</sup>. E o filósofo evidenciará ainda como os objetos técnicos, também eles, não estavam preparados para refrear tal ímpeto destrutivo natural ao homem.

Dito de outro modo, a obsessão pelo controlo e ilusão de comando do homem sobre a natureza atesta a sua insuficiente maturidade para lidar com as novas possibilidades que a técnica intensifica. Aí reside a ameaça. Como sintetiza Benjamin, ele mais uma vez mas na *Obra de Arte na Era da sua Reprodutibilidade Técnica* (Benjamin 1939):

É o que sucede com a guerra que, com as suas destruições, demonstra que a sociedade não tinha a maturidade suficiente para incorporar a técnica como órgão seu, e de que a técnica não estava suficientemente desenvolvida para dominar as suas forças sociais elementares. (Benjamin 1939, 113)

Pois em vez de estar mobilizado para a guerra e *lançando bombas*, o avião deveria estar mobilizado para a humanidade, *lançando sementes*. É o que diz o filósofo alemão. Mais ainda, assegura Benjamin, a fórmula fascista levará a uma espécie de suicídio coletivo, porque enfatiza a alienação de se estar centrado em si mesmo, na pura *hybris* de quem «espera que a guerra forneça a satisfação artística da percepção dos sentidos alterados pela técnica» (Benjamin 1939, 113). Note-se que a Alemanha, quer na Primeira como na Segunda Guerra

<sup>12</sup> Atente-se à fórmula heróica: «*It goes against the grain of the heroic spirit to seek out the image of war in a source that can be determined by human action. Still, the multitudinous transformations and disguises which the pure form [Gestalt] of war endures amid the vicissitudes of human time and space offers this spirit a gripping spectacle to behold.*»(Jünger 1930, 122-123)

<sup>13</sup> Consulte-se o ensaio «Teorias do Fascismo Alemão» (1930) de Walter Benjamin. Veja-se a passagem: «*War – the “eternal” war they talk about so much here, as well as the most recent one – is said to be the highest manifestation of the German nation. It should be clear that these authors have had little success in perceiving these relationships.*» (Benjamin 1930, 122)

<sup>14</sup> Acompanhe-se a citação: «*o poder da guerra fornece evidências de que a realidade social não estava preparada para fazer da técnica um órgão seu e de que a tecnologia não estava forte o suficiente para dominar as forças elementares da natureza*» (Benjamin 1930, 120. Tradução nossa).

Mundial, sempre remetera para a técnica todas as responsabilidades<sup>15</sup>, e é também isso que se lê em *Teorias do Fascismo Alemão* (Benjamin 1930).

Na guerra aérea, a arma química foi um procedimento abominável – o gás é um horror *durável* que afeta não só os contingentes mobilizados como o ambiente em seu redor. Em *Terror vindo do Ar* (Sloterdijk 2002), Peter Sloterdijk faz coincidir o início século XX com a batalha de Ypres a 22 de Abril de 1915, quando a Alemanha lançou contra as tropas franco-canadianas as primeiras bombas de gás clorídrico. E não só porque a inovação da guerra química dilacera a guerra convencional mas, também, porque o ar absorveu a terra e o mar como frentes de batalha. Como reparara Carl Schmitt no seu livro *Terra e Mar* de 1954 (Schmitt 1954), é sintomático que tenha sido uma nação continental, e não uma potência marítima, a desvelar tal novo meio<sup>16</sup>.

### 3.

A *colisão entre a guerra sobre o mar e a guerra sobre a terra* desenrolava-se num mesmo plano. Os adversários estão co-presentes sobre um teatro de operações que se apresenta relativamente homogêneo, e que se estende horizontalmente. Porém, com a conquista do espaço aéreo, descerra-se um novo elemento, o ar, produzindo-se uma nova imagem do mundo, mais abrangente e planificada: uma espécie de cartografia em tempo real desvelada a bordo dos aviões de reconhecimento.

Para Carl Schmitt, a conquista do espaço aéreo mudou radicalmente o «face-a-face horizontal», derrubando finalmente o chão *porque a guerra aérea já não tem palco nem espectadores*<sup>17</sup>. O confronto entre adversários deixa de ter *frente* de batalha, tem apenas um horizonte. É com essa abolição da planura do território que termina *o nomos* da terra.

Considerando que a cada avanço tecnológico sobre um meio físico, sobre um novo elemento, é operada uma modificação na imagem que temos da totalidade da Terra, essa imagem leva, simultaneamente, a recomposições do *nomos*. Mas também saem renovadas a estratégia, a tática e a logística nas guerras. Assim, não se assentam somente os regimes de propriedade e os domínios de soberania territorial, mas calculam-se e experimentam-se ainda novas capacidades de ação, de velocidade de meios, ensaiam-se novos padrões de força e arregimentação humana, modificando profundamente os modelos de circulação e de informação. Seguindo o pensamento schmittiano, a cada novo meio que se desvela, altera-

---

<sup>15</sup> A este propósito, vejam-se as alegações de Albert Speer durante o julgamento de Nuremberga: «*Hitler's dictatorship was the first in an industrialized state, a dictatorship which, in order to dominate its own people, used all technical means to perfection... thus, the criminal events of recent years were not due to Hitler's personality. The enormity of these crimes may also be explained by the fact that Hitler was the first who used the means offered by technology to commit them.*» (consultado em Virilio 1984, 67)

<sup>16</sup> «*In a few years, between 1890 and 1914, one of the countries of continental Europe, Germany, caught up with England and even manages to surpass her in certain sectors such as machine-building, ship-building and steam-engines.[...] The invention of the airplane marked the conquest of the third element, after those of land and sea. Man was lifting himself high above the plains and the waves, and in the process, acquired a new means of transportation as well as a new weapon. Standards and criteria undertook further changes. Hence, man's possibilities to dominate nature and his fellow man were given the widest scope. It is easy to understand why the air force was called "space weapon".*» (Schmitt 1954, 57)

<sup>17</sup> «*plus de théâtre (Schauplatz) ni de spectateurs*», Szendy citando Schmitt (Szendy 2011, 36)

-se portanto com ele a *efetividade* dos meios (Schmitt 1950, 54). E porque tal assim acontece, a partir da Primeira Guerra Mundial o poder aéreo<sup>18</sup> dissolveria por fim o raio de influência da *frota em potência*<sup>19</sup>, expandindo definitivamente a guerra a uma escala planetária:

*Aujourd’hui il est par ailleurs déjà concevable que l’air absorbe la mer et peut-être même aussi la terre, et que les hommes transforment leur planète en une combinaison de dépôts de matières premières et de porte-avions. On tracera alors de nouvelles lignes d’amitié au de-là desquelles vont tomber les bombes atomiques et les bombes à hydrogène.* (Schmitt 1950, 55)

Com a guerra aérea, e pelo terrorismo da guerra química, finda o equilíbrio que Carl Schmitt conceptualizara na *Guerra em Forma [Krieg in Form]*<sup>20</sup>, precisamente porque a força que lança o ataque não o dirige de forma exclusiva contra os militares, como tínhamos visto anteriormente, contaminando o ambiente e a população (Sloterdijk 2002, 16). Recuperemos como Walter Benjamin o notara em «Teorias do Fascismo Alemão» (Benjamin 1930):

*Gas warfare, in which the contributors to this book show conspicuously little interest, promises to give the war of the future a face which permanently displaces soldierly qualities by those of sports; all action will lose its military character and war will assume the countenance of record setting. The most prominent strategic characteristic of such warfare consists in its being waged exclusively and most radically as offensive. And we know that there is no adequate defence against gas attacks from the air.* (Benjamin 1930, 121)

<sup>18</sup> Também a invenção do *U-boat*, abreviando *Unterseeboot*, que significa submarino em alemão.

<sup>19</sup> Introduzida no final do século XVII pelo almirante inglês Arthur Herbert, a *frota em potência* (*fleet in being*) preconiza a permanente presença no mar de uma armada «invisível», e que ancora a sua estratégia na aplicação indirecta da força: sem nunca deixar o porto, desdobra o seu poder de influência sobre o adversário. Sem usar redes e interatividades que só muito posteriormente lhe sobrevieram, esta frota em potência é prototípica porque é verdadeiramente telemática. Em suma: opera à distância. Daí que se constitua como esquiço para todas as estratégias dissuasórias. Vejamos como a frota em potência se desdobra logisticamente: «*The fleet in being is logistics taking strategy to its absolute point, as the art of movement of unseen bodies –, it is the permanent presence in the sea of an invisible fleet able to strike no matter where and no matter when, annihilating the enemy’s will to power by creating a global zone of insecurity in which it will no longer be able to “decide” with certainty, to want – in other words, to win. Thus, it is above all a new idea of violence that no longer comes from direct confrontation and bloodshed, but rather from the unequal properties of bodies, evaluation of the number of movements allowed them in a chosen element, permanent verification of their dynamic efficiency*» (Virilio 1977, 61-62).

<sup>20</sup> A guerra em forma schmittiana pressupunha um equilíbrio entre potências. O terrorismo sublinha a desigualdade entre potências. Como diz Sloterdijk: «What dictates this shift is the emergence of encounters between opponents vastly unequal in strength – as we see in the current conjuncture of non-state wars and hostilities between armed forces and non-state combatants. In retrospect, the curious thing about the military history of gas warfare between 1915-1918 is the fact that through it – and on both sides of the front – state-sponsored forms of environmental terrorism became integrated into so-called regular warfare, between lawfully recruited armies. This was, it must be said, in explicit violation of the Article 23 of the 1907 Hague Convention, which expressly forbade the use of any kind of poison or suffering-enhancing weapons in operations against the enemy, and a fortiori against the non-combatant population». (Sloterdijk 2002, 16-17)

A utilização particularmente cruel das substâncias químicas que vêm do ar marcam distintamente os espíritos. Mais ainda, com a *guerra do gás*, o alvo extravasa o corpo do adversário: o voo e o manejo das substâncias expandem o perímetro da destruição, que contamina o ambiente, as cidades e as comunidades civis. Daí por diante, a cidade passou a compartilhar a essência de um *bunker*, como o repara bem Paul Virilio:

*For me the bunker is a kind of metaphor for suffocation, asphyxiation, both what I fear and what fascinates me* (Virilio 1975, 23)

Na sufocação e asfixia da clausura do bunker, na atmosfera contaminada das cidades – o ar tornou-se irrespirável.

Com a entrada das armas químicas no terreno da batalha, a guerra convencional deu lugar, lembre-se, a uma guerra total e infinita. Hoje vemos, como dizia Jünger, através das fendas da torre de Babel, sinais de um progresso tão *indecifrável como hieróglifos*. E assevera o escritor-militar, a propósito da Primeira Guerra Mundial, que *«a última guerra possui um significado que nenhuma aritmética pode dominar»* (Jünger 1930, 139). Faça-se a partir daqui a seguinte síntese: a Primeira Guerra Mundial foi o primeiro conflito que mobilizou o mundo por meio de uma proposição técnica. Porém, já havia operantes máquinas de gestão planetária, como o cristianismo. Agamben mostra bem, na entrevista «Da Teologia Política à Teologia Económica: Entrevista com Giorgio Agamben» (2004), como a economia teológica da salvação era já uma fórmula de gestão mundo e, sobre este aspeto, já uma mobilização. A diferença é que agora é uma mobilização geral e física, e não apenas “espiritual” como na Idade Média. Mas existem restos do modelo por todo o lado, e há que fazer uma breve nota a esse respeito.

Resumindo a ideia, da teologia Cristã provieram dois paradigmas gerais. E Agamben pensou-os a partir, sobretudo, da filosofia política de Carl Schmitt. Um dos modelos é claramente a teologia política, que se baseia na transcendência do poder soberano de Deus; o outro é a teologia económica *«[...] que substitui tal ideia com uma oikonomia, concebida como uma ordem imanente – doméstica e não política em sentido estrito, tanto da vida divina como da vida humana»* (Agamben 2004, 3). E acrescenta ainda, explicando o seu desenvolvimento e receção: que *«do primeiro paradigma derivam a filosofia política e a teoria moderna da soberania; do segundo, a “biopolítica” moderna, até o atual triunfo da economia sobre qualquer aspeto da vida social»* (Agamben 2004, 3).

Percebe-se que, quando reunidas certas condições, a mobilização total progrediu para uma fórmula cronopolítica, atualizada concretamente no presente modelo do capitalismo<sup>21</sup>. Aí triunfa a economia e a mobilização sobre a vida social.

<sup>21</sup> Diz Agamben que: *«Afirmar que procuro reconstruir a essência do capitalismo é sem dúvida demasiado. Certamente a ideia de uma ordem imanente é essencial, e se encontra também na economia antiga, de Aristóteles a Xenofonte. Sabe-se que a economia grega não é uma economia da produção, mas da gestão da casa, da ordem das coisas. A crematística, o lucro, ficava de fora da economia antiga. Creio, porém, que tal ideia de ordem que estamos acostumados a pensar como secundária na economia moderna, constitui, pelo contrário, um pressuposto essencial, e isso vincula a economia antiga à economia moderna. O paradigma teológico representa uma espécie de elemento médio entre as duas.»* (Agamben 2004, 3)

## 4.

A noção de tempo global, e a tentativa de superação dos fusos horários nacionais em proveito de um tempo único planetário, leva a que, na era da informação, se recrute deveras o mundo. Essa regulação do tempo e das velocidades lemos enquanto *cronopolítica*<sup>22</sup>.

Para haver um movimento totalizante terá de haver sincronia absoluta. A sincronia potenciada pelas transmissões em direto, poder-se-á pensar como uma mobilização – porventura na *Babel* de que falava Jünger em *A Mobilização Total* (Jünger 1930). Mas de uma Babel quase a rebentar e sempre pronta para a guerra. É esse, lembre-se, o *espírito* da mobilização. Nem guerra, nem paz, mas enfatizado na própria *prontidão para*, denotando o cariz militar, e que se desvela na operação de *mobilizar*. Daqui por diante, a figura do trabalhador ficou deveras ao serviço de todo um contingente transnacional, patente nos tratados e organizações que sobrevieram ao fim da Segunda Guerra Mundial.

Mas antes ainda, e desde a Revolução Industrial, que se intensificaram os conflitos, «*reduzindo o tempo da guerra*» (Virilio 1975, 21): guerras que duravam décadas são substituídas por guerras «*cirúrgicas*» que duram dias – veja-se o encurtamento não apenas semântico que vai da *Guerra dos Cem Anos* (1337-1453) à *Guerra dos Seis Dias* (entre 5 e 10 de Junho de 1967), até se atingirem as «*possibilidades muito limitadas de uma Guerra Nuclear*»<sup>23</sup> que, pela capacidade de garantir a destruição mútua, pode pulverizar o mundo em horas, assim se suspeita.

Quando nos anos 90 surge a transmissão em *direto*, inseparável do enquadramento catódico de onde aflorou e logo indissociável da imagem e sua moldura, enfatiza-se o tempo real da instantaneidade entre emissão e receção. Neste quadro, segundo Paul Virilio, o espaço, o tempo, a imagem e finalmente a história, comprimem-se para *desaparecer* na história<sup>24</sup>. Mas será real essa supressão? É certo que se aceleraram as experiências,

<sup>22</sup> A cronopolítica é um termo cunhado por Paul Virilio e designa a relevância política que a dimensão temporal adquire, a partir da aceleração massificada: «*With visual (audiovisual) continuity progressively taking over from the territorial contiguity of nations, which has now declined in importance, the political frontiers were themselves to shift from the real space of geopolitics to the 'real time' of the chronopolitics of the transmission of images and sounds. Two complementary aspects of globalization have, then, to be taken into account today: on the one hand, the extreme reduction of distances which ensues from the temporal compression of transport and transmissions; on the other, the current general spread of tele-surveillance. A new vision of a world that is constantly 'tele-present' twenty-four hours a day, seven days a week, thanks to the artifice of this 'transhorizon optics' which puts what was previously out of sight on display. (Virilio 1998, 13) Veja-se ainda outra passagem: «Following the telescopic hijacking of astronomy, along with domestic television, we are thus seeing the beginnings of another hijacking, this one 'endoscopic', revealing the closing in of terrestrial globe, where the ultimate vanishing point is now to be the centre of the Earth: this kernel where the real space of geopolitical extension has just ended (or more exactly crashed), literally becoming confused with the centre of time, of this real time without localization other than the axis of gravity that still resists the chronopolitical instantaneity of the globalization under the way, in a TEMPORAL COMPRESSION with more serious consequences for human beings than those resulting from shifting tectonic plates of our tiny telluric planet.» (Virilio 2005, 96)*

<sup>23</sup> O General André Beaufre declarou: «*After three hours of nuclear conflict we go headfirst into the unknown.*» (Virilio 1975, 21)

<sup>24</sup> Importa reter a intermitência da imagem em direto: «*Already lost to sight, the Gulf War is receding into the vacuum of consciousness at the speed of the meteorite that apparently came within a hair's breadth of the earth's surface twelve months ago... Overexposed for one hundred long days, this conflict has finally suffered the same fate as the news. The first televisual war, the war of the Persian Gulf has not escaped the law of the genre: now you see it, now you don't. It is enough to make you think the electronic process known as image compression, which allows information to be stored, has promoted the compression of history and finally the disappearance of the event!*» (Virilio 1996, 23)

encurtaram-se as distâncias, e certo é ainda que saiu enfatizada a duração das ofensivas. Daí se ter deduzido a necessidade das teses que procuram regular o tempo.

Tudo aponta pois, para uma extenuação da experiência, quer pela imaterialidade das atuais redes, quer pela subitaneidade da propagação da informação, quer ainda pela motorização geral do real, o que leva a que muitos pensadores da aceleração procurem o tempo como uma dimensão a regular. Paul Virilio, Marc Augé, Hartmut Rosa, e antes ainda Carl Schmitt, apontam para uma desrealização e subtração das experiências espaciais, em detrimento da ênfase das durações que os novos equipamentos técnicos potenciaram. É neste quadro que surge a cronopolítica, enquanto tentativa de controlo do espaço e também como reação à duração encurtada do tempo das experiências, entretanto tornadas planetárias.

A cronopolítica trata, no fundo, do reconhecimento da tensão que se experimenta perante a urgência da duração. Aqui entrever mais uma *cartografia* vinculada a uma *cronometria* planetária, é essa inovação.

Mas daqui emergiu a velocidade, uma nova *força moral*<sup>25</sup>, consagrando a *linha reta*<sup>26</sup> e contrariando a sinuosidade das formas naturais. Os perigos existiram desde logo: «*one must persecute, lash, torture all those who sin against speed*» (Marinetti 1916, 58). Para Marinetti, a velocidade é “naturalmente” *pura, higiénica, agressiva e sintetizando coragem*, ao passo que a lentidão, na sua passividade, é *suja, pessimista* e leva à exaustão<sup>27</sup>. Exortando à velocidade, Marinetti exorta à guerra.

Já para Sun Tzu a velocidade era a essência da guerra:

Em campanha sê veloz como o vento. Ao marchares, à vontade, terás a majestade da floresta. Nos ataques súbitos e no saqueio copiarás o fogo. Prado, imitarás as montanhas. Tão insondável como as nuvens, move-te como o corisco (Tzu, séc. IV a.C., 85).

A velocidade surge em Virilio como uma referência absoluta, mas que procura refrear com o estabelecimento de uma nova linha de pensamento, a *dromologia*<sup>28</sup>. A dromologia é a ciência da aceleração que tem por objeto de estudo a natureza daquilo que Henri Bergson

---

<sup>25</sup> Filippo Tommaso Marinetti propala ruidosamente a velocidade e a guerra. Também ele faz corresponder a Modernidade ao desaparecimento da aglutinadora presença de Cristo, ensaiando a substituição de nova moral – a moral da velocidade: «[...] *the new religion-morality of speed is born this Futurist year from our great liberating war. Christian morality served to develop man's inner life. Today it has lost its reason for existing, because it has been emptied of all divinity.*» (Marinetti 1916, 57)

<sup>26</sup> Note-se a apologia da divina linha recta «*Tortuous paths, roads that follow the indolence of streams and wind along the spines and uneven bellies of mountains, these are the laws of the earth. Never straight lines; always arabesques and zigzags. Speed finally gives to human life one of the characteristics of divinity: the straight line.*» (Marinetti 1916, 57)

<sup>27</sup> Veja-se a citação: «*Speed, having as its essence the intuitive synthesis of every force in movement, is naturally pure. Slowness, having as its essence the rational analysis of every exhaustion in repose, is naturally unclean. After the destruction of the antique good and the antique evil, we create a new good, speed, and a new evil, slowness.*» (Marinetti 1916, 58)

<sup>28</sup> Do grego *dromos*, que significa corrida.

designara de *inevitável vitalismo tecnológico* (Virilio 1977, 90), patente nos múltiplos veículos e projéteis, nas inertes fortalezas e bunkers, até aos corpos protésicos dos soldados, corpos estes já fundidos na técnica.

A dromologia fora pois estruturada a partir de três alterações muito significativas, e que surgiram com eficácia a partir da Primeira Guerra Mundial. A saber: (1) uma primeira é dada pela erosão do espaço terrestre pelas velocidades experimentadas com os meios de transporte e que abrange também a conquista do espaço orbital; (2) a segunda, diz respeito à aceleração nas trocas de mensagens veiculadas pelos novos meios de comunicação, primeiro com o telefone e com a rádio, depois com os satélites e internet, e que assinalam uma muito abrupta revolução nas transmissões acrescentando à ideia de presença no espaço, uma *telepresença* à distância. É assim que ao ordenamento do território, depressa povoado por pesados equipamentos como estradas ou vias férreas, realiza-se ainda o controlo imaterial por meio de satélites e cabos de fibra óptica. A dromoesfera será o globo feito num emaranhado de tramas, cabos e vias; a extensão do mundo recoberta por uma película de redes que permitem tanto a circulação como a transmissão massificada. (3) Ainda uma terceira revolução acontece, já não no espaço exterior, mas no espaço *interior*, precisamente porque se prende com a revolução dos transplantes e biotecnologias. Muito embora estas alterações não deixem de se rebater ou de estar ancoradas ao território físico, quando se aceleram os processos e as experiências, a cronometria parece ser determinante na regulação dos fenómenos. E a modernidade revelou isto mesmo: a urgência do tempo sobre o espaço e como a sua gestão se tornou problemática.

Posto isto, e para uma «*crítica da cinética política*» própria às formas e elementos mobilizados e globalizados de que se reveste o capitalismo, o filósofo alemão Peter Sloterdijk escreveria, em 1989 na *Mobilização Infinita, para uma crítica da cinética política* que:

Somente no horizonte de uma mobilização que se tornou omnipresente, pode apresentar-se a ideia de que a tal realidade apenas seria ainda adequada uma espécie de crítica que consiga avançar até uma consciência penetrante de movimento. O que é, mais uma vez, uma formulação equívoca, porque na direção, em que laboriosamente se procura chegar a uma tal consciencialização, não é para a frente, mas o passo à retaguarda, o desengatar-se do processo de aceleração para ganhar distância. Só com hesitação denominamos o lado crítico desta teoria da mobilização segundo um modelo clássico: crítica da cinética política. (Sloterdijk 1989, 51)

Também Sloterdijk viu essa ligação ao tempo – aceleração e duração – ser essencial, mas estendeu a mobilização à *infinitude*.

Incontornavelmente, em *A Mobilização Infinita*, Sloterdijk faz referência à conotação militar que o conceito «mobilização» abarca. É uma categoria do mundo bélico, e não uma

figura retórica, que compreende a necessária capacidade potencial de um contingente para, mesmo quando em reserva, entrar em ação:

A fórmula ominosa da “mobilização total” prepara-nos para o reconhecimento, que continua sendo escandaloso, até quase insuportável, de que há no mundo moderno um processo fundamental político-cinético, que tende a neutralizar *de facto* a diferença, moralmente importante, entre guerra e trabalho e anula cada vez mais a antiga distinção entre a situação de reserva e a entrada em ação. (Sloterdijk 1989, 39-40)

Enquanto processo, a mobilização empurra tudo para a frente, diz o filósofo alemão, impelindo deveras a qualquer realização.

Em ritmo acelerado, a mobilização vai se tornando a expressão fundamental para descrever o processo da modernidade. Em Sloterdijk será *infinita* e reproduz o modelo dinâmico da modernização por meio mecânico (Sloterdijk 1989, 36). Abarca irremediavelmente o mundo, o espaço, mas agora também o tempo e a história. E é diante de um tempo cada vez mais acelerado que a guerra se foi intensificando.

Na mobilização geral de «primeira geração» circulavam essencialmente objetos, pessoas. Com o mundo matricial das redes, não há qualquer objeto, fluxo ou energia que não seja absorvido. Porém, é graças à *crítica da cinética política* que o tema do *movimento* extravasa a física e entra nas ciências humanas, tornando-se a questão central. Sloterdijk percebe-o, acrescentando que foram os marxistas os primeiros a alcançar que esta crítica só seria possível *de um ponto de vista pós-marxista* (Sloterdijk 1989, 51).

Conclua-se referindo que a modernidade tardia é para o filósofo alemão puro *ser-para-o-movimento* e a Idade Moderna como *mobilização* que inscreve a *vontade de poder* enquanto agir que faz andar o mundo. Sabemos como o Homem é fazedor de mundos revelando com isso a sua *utopia cinética*. Porém, acresce agora à história uma *pós-história* enrolada sub-repticiamente, como uma mortalha, em torno de um corpo ainda vivo: a própria modernidade. Sobre o pós-moderno dizer então, seguindo Sloterdijk, que se resume «diagnóstico da época que se vai seguir, na medida em que resultam da disposição de formular o passivo do ativo moderno» (Sloterdijk 1989, 27). O projeto em aberto da Modernidade, enquanto complexo tecnopolítico, desequilibrou a frágil «ecologia da potência e impotência humana» e está portanto fundamentado naquilo a que Sloterdijk designou *de utopia cinética*<sup>29</sup>.

Sobre a política-cinética, é certo que Sloterdijk pretende distanciar-se mas nada diz quanto à cosmovisão jungueriana. De facto, Peter Sloterdijk apenas quer sair fora da cinética e enlentece o processo: «[...] porque a direção, em que laboriosamente se procura chegar a uma tal consciencialização, não é para a frente, mas o passo à retaguarda, o desengatar-se do processo de aceleração para ganhar distância. Só com hesitação denominamos o lado crítico desta teoria da mobilização segundo um modelo clássico: crítica da cinética política» (Sloterdijk 1989, 51).

---

<sup>29</sup> Como o reconhece Sloterdijk: «O carácter de projeto próprio desta nova idade resulta da grandiosa suposição de que nela se possa, em breve, fazer correr a marcha do mundo de tal modo que já só se mova aquilo que nós queremos, racionalmente, manter em movimento através das nossas próprias atividades.» (Sloterdijk 1989, 24)

Compreende-se agora que a tensão que se experimenta entre o espaço e o tempo, e a que chamamos cronopolítica, resulta muito mais de um «*desfasamento geográfico*» em relação à constituição do *nomos* do que da sua absorção pelo tempo. E esse foi inaugurado na guerra aérea. É esse tamanho *desfasamento* que assinala «a singularidade histórica do acontecimento chamado “Modernidade”» (Miranda 1994, 131). Aí se percebe a pertinência das teses da mobilização e inevitabilidade da aceleração.

### Referências Bibliográficas:

Datas dadas entre parêntesis reto referem-se às edições originais das obras citadas.

- Agamben, G. [2004] 2005. «Da Teologia Política à Teologia Económica: Entrevista com Giorgio Agamben». In *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis* (V2 n. 2). Trad. S. Assman, pp. 1-11. Florianópolis: Edições Universidade Federal de Santa Catarina.
- Benjamin, W. [1930] 1979. «Theories of German Fascism: On the Collection of Essays War and Warrior, Edited by Ernst Jünger» In *New German Critique*, 17, pp. 120-128. Ithaca: Cornell University Press.
- Benjamin, W. [1939] 1992. «A Obra de Arte na Era da sua Reprodutibilidade técnica». In *Sobre Arte, Técnica, Linguagem e Política*. Trad. M. Moita, pp. 71-113. Lisboa: Relógio D'Água.
- Cordeiro, E. 1994. *A figura do trabalhador. Ensaio sobre a técnica segundo Ernst Jünger*. <http://bocc.ubi.pt/pag/cordeiro-edmundofigura.pdf>
- Durst, D. «From Distraction to Mobilization: Ernst Jünger, Photography, and the Imperial Gaze of the Worker» in *Modernism: Philosophy, Politics and Culture in Germany 1918-1933*, pp. 135-180. Oxford: Lexington Books.
- Guha, M. 2011. *Reimagining War in the 21st Century: From Clausewitz to network-centric warfare*. London: Routledge.
- Jünger, E. [1930] 1993. «Total Mobilization». In *The Heidegger Controversy: a critical reader*. Trad J. Golb & R. Wolin, pp.119-39. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Jünger, E. [1932] 2000. *O Trabalhador: Domínio e Figura*. Trad. A. Franco de Sá. Lisboa: Hugin.
- Kirk, G. S., Raven, J.E. & Schofield, M. [1986] 1994. *Os Filósofos Pré-Socráticos, História Crítica com Seleção de Textos*. Trad. C.A. Louro Fonseca. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Marinetti, F. [1916] 2009. «The New Religion-Morality of Speed». In H. Rosa & W. Scheuerman (org.) *High-Speed Society: social acceleration, power, and Modernity*. pp. 57-59. Pennsylvania State University Press.
- Miranda, J. B. 1994. *Analítica da Actualidade*. Lisboa: Vega.
- Santos, J. L. 2009. *Reflexões sobre estratégia VI: As Guerras que já estão aí e as que nos esperam, se os políticos não mudarem*. Lisboa: Europa-América.

- Schmitt, C. [1950] 2008. *Le Nomos de la Terre dans le droit des gens*. trad. E. Kennedy. Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France.
- Schmitt, C. [1954] 1994. *Land and Sea*. trad. S. Draghici. Washington: Plutarch Press.
- Sloterdijk, P. [1989] 2002. *A Mobilização Infinita, para uma crítica da cinética política*. trad. P. Castro. Lisboa: Relógio d'Água.
- Sloterdijk, P. [2002] 2009. *Terror from the Air*. trad. A. Patton & S. Corcoran. Los Angeles: Semiotext(e).
- Szendy, P. 2011. *Kant chez les Extraterrestres*. Paris: Minuit.
- Tzu, Sun. [séc. IV a.C.]2001. *A Arte da Guerra*. Trad. R. Iglésias. Lisboa: Europa-América.
- Virilio, P. [1975] 1994. *Bunker Archaeology*, trad. G. Collins. New York: Princeton Architectural Press.
- Virilio, P. [1977] 2006. *Speed and Politics*. trad. M. Polizzotti. Los Angeles: Semiotext(e).
- Virilio, P. [1984] 1989. *War and Cinema – The Logistics of Perception*. trad. P. Camiller. London-New York: Verso.
- Virilio, P. [1996] 2000. *A landscape of events*. trad. J. Rose. Cambridge Massachusetts: MIT Press.
- Virilio, P. [1998] 2000. *The Information Bomb*. trad. C. Turner. London-New York: Verso.
- Virilio, P. [2005] 2007. *Art as far as the eye can see*. trad. J. Rose. Oxford-New York: Berg Publishers.

# THE FIRST WORLD WAR AND TOTAL MOBILIZATION: THE INEVITABILITY OF PLANETARY RECRUITMENT

## *A PRIMEIRA GRANDE GUERRA E A MOBILIZAÇÃO TOTAL: A INEVITABILIDADE DO RECRUTAMENTO PLANETÁRIO*

**Catarina Isabel Santos Patrício Leitão**

Ph. D.in Communication Sciences  
Research fellow in Contemporary Culture at  
CECL and LabArt  
Lisbon, Portugal  
catarinapatricioleitao14@gmail.com

**Short title:** The inevitability of planetary recruitment

### **Abstract**

Technical progress in transport and communications, which translated phenomenologically into the speeds experienced during Modernity, opened the way for new orders of space such as airspace or even orbital space. Truly, in the early twentieth century, terror came from the air. In this article, we will explore this complex mutation taking place against the backdrop of Ernst Jünger's *Total Mobilization* (Jünger 1930). Since the first motorized wars, resistance and action necessarily began to encompass the machine and its extensions. Clearly, technology guides history and war, contributing to a labor that has ever since become Global. There is no longer anything, object or subject, not in the service of a mobilization that is consummated in itself.

**Keywords:** Aerial Warfare, Total Mobilization, Modernity, Technology, Chronopolitics.

**Como citar este artigo:** Leitão, C., 2015. The First World War and Total Mobilization: the Inevitability of Planetary Recruitment. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 81-96.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

## Resumo

O progresso técnico nos transportes e comunicações, e que fenomenologicamente se traduz nas velocidades sentidas na Modernidade, abriu caminho a novas ordens espaciais, como o espaço aéreo ou até mesmo o orbital. Com efeito, e no início do século XX, *do ar chegava o terror*. Neste artigo, procuraremos dar conta dessa complexa mutação tendo por pano de fundo uma analítica à *A Mobilização Total* de Ernst Jünger (Jünger 1930). Fora desde logo a partir das primeiras motorizações nas guerras que a resistência e a ação do coletivo passou a abarcar necessariamente a máquina e suas extensões. Muito definitivamente, a técnica conduz a história e a guerra, contribuindo para um labor que entretanto se tornou planetário. Já não há nada, objeto ou sujeito, que não esteja ao serviço de uma mobilização que se consuma nela mesma.

**Palavras-Chave:** Guerra Aérea, Mobilização Total, Modernidade, Técnica, Cronopolítica.

«Abraham Lincoln may have freed all men, but Sam Colt made them equal.»

Popular Post-Secession War saying

### 1.

In *war*<sup>1</sup>, an absolute transcendence is intensified that can only be resolved either through conflict or into an unlikely peace. It is a higher evil, and after it there is nothing left; it is the kick-start that projects outwardly the latent violence in the human-animal, simultaneously revealing the movement of the world and the meta-stability of matter. It frees forces, creates possibilities; war always links the regimentation of energy, both man's and nature's, culminating in a complex instrumental materialization of technology. It was war that shaped the world, wrote history, enabled a we-inspiring progress, outlined countries, consolidated some boundaries while extending others, always at the expense of much bloodshed, and its influence will surely never stagnate.

There appear to be two concepts for war. A modern concept, which sees war as a terrifying thing that must be avoided at all costs<sup>2</sup>, even if it means another war, and another, more archaic concept, where war and warriors are exalted. Heraclitus said that war is *«the father of all and the king of all, and some he shows as gods, others as men; some he makes slaves, others free»*(Heraclitus cit. by Kirk et. al 1983, 200)<sup>3</sup>. It is true that, as a form of collectively organized violence, war precedes the formation of social institutions and, at whatever moment we look

---

<sup>1</sup> The etymologic root of the word *war* is said to come from Old English *wyrre*, from the Frankish *werra*, or from the Proto-Germanic *wersō*, either of them referring to fighting, discord, strife and violence (Guha 2011, 17).

<sup>2</sup> The modern concept of war emerged in the late seventeenth century and was marked by specific socio-historical conditions arising from the decline of the religious model (Guha 2011, 17).

<sup>3</sup> In the metaphysics of Heraclitus, the pre-Socratic scheme that influenced Simondon, the world is assumed to be in permanent flow. There, war is a catalyst for change and without war humanity would not progress.

at it, from the more remote episodes of pre-history to the present day, it always presents itself as an extremely complex system wherein very different orders of questions mix: from technology to language, from politics to philosophy, and from theology to art.

Technical progress in the sectors of transport and communications, which phenomenologically translated into the speeds experienced during Modernity, pioneered new orders of space. In the early twentieth century, «terror came from the air» (Sloterdijk 2002) and with the emergence of aerial warfare, conventional warfare gave way to a Total War that the «*nomos* of the land»<sup>4</sup> could not contain. We will now seek to account for this complex mutation in the context of an analysis of Ernst Jünger's *Total Mobilization* (Jünger 1930).

## 2.

Ernst Jünger overcame the crisis of nationalisms that marked the World Wars and outlined a truly global way of thinking. In *Total Mobilization*, the military-writer realizes how modern technology had already completely exceeded the soldier's individual initiative. It is a collective body that now reports for labor and war, a body comprising much more than the organic human mass, which is no longer recruited for the proximity of close combat, but that instead integrates a complex set of networks and machines. And, in fact, *Total Mobilization* became an essential figure in tracing an outline of modernity<sup>5</sup>.

In his writings on the imperative implementation and use of modern technology, Jünger brought together German Romanticism and the heroic spirit of military aristocracy it inherited from. In between the bloody World Wars, in the midst of the existential crisis of the bourgeois political model and after the fracturing rise of the communist model, both circumstances which profoundly threatened the European environment, Jünger takes on the role of an incontrovertible historical, but also poetic testimony of the changing reality of the first half of the twentieth century.

Since the motorization of wars, resistance and collective action came to necessarily encompass the machine and its extensions. Still, timeless as it is, warfare should be a reward in itself because, as Jünger urges, there is no *heroic spirit* that does not come out sublimated in the collective ecstasy. However, and although it proves essential, the technical side of the mobilization was not, for the writer, its most decisive aspect. As he states in the fourth paragraph of *Total Mobilization*, *readiness* to be mobilized is what would prove truly decisive. The rising motorization of the State, fueled by the acceleration of technical progress, uninterruptedly rallied everything and everyone in its path. In fact, «*the spirit of war was penetrated by the spirit of progress*»:

<sup>4</sup> Greek word to define all measures and dispositions (Schmitt 1950, 70). It is to Carl Schmitt that we owe the recovery of that first movement that founded legal institutions and unleashed wars. In a disturbing postwar book, *The Nomos of the Earth* (Schmitt 1950), the primitive «*taking of land*» releases the *nomos* and supports every regime of ownership and division of space.

<sup>5</sup> As Peter Sloterdijk acknowledges in *Infinite Mobilization, for a critique of political kinetics* (1989) in the chapter «*The Modern Age as mobilization*», specifically for its emphasis of the «*kinetic reality of modernity as mobilization*» (Sloterdijk 1989, 27).

Perhaps we can best identify the special nature of this great catastrophe by the assertion that in it, the genius of war was penetrated by the spirit of progress. This was not only the case for the fighting among the different countries; it was also true for the civil war that gathered a rich second harvest in many of them. These two phenomena, world war and world revolution, are much more closely interrelated than a first glance would indicate. They are two sides of an event of cosmic significance, whose outbreak and origins are interdependent in numerous respects. (Jünger 1930, 123; our emphasis)

War and revolution erupt. Entwined as they are in his romantic idealism, for the writer these are absolutely dependent events, identical in the way they hatch into the world, precisely because they are vested in a timeless transcendence that is only achievable in spirit. But still to come, says the writer, is the full understanding of that which underlies the idea of progress, that is, the «mask of reason» that stretches the «fine threads that produce their movements» (Jünger 1930, 124) is yet to be understood. But in order to deploy these energies, «fitting one's sword-arm no longer suffices» because mobilization must come from within, from an «extension to the deepest marrow, life's finest nerve,» so that it can be articulated into an elaborate «power supply of modern life» channeling energy into the «great current of martial energy» (Jünger 1930, 127-128). It will, therefore, become the «new morality of progress», that is, the fervor felt in a world liberated by the experience of technology, which stretches the threads that Jünger witnesses, specifically, in the individuations it triggers.

Most definitely, technology acts on history and on war, contributing to a labor that has meanwhile become planetary in scale. There is no longer anything, object or subject, that is not in the service of a mobilization that is consummated in itself, «*much more than by us*»:

With a war breaking out in such an atmosphere, the relation of each individual contestant to progress was bound to play a decisive role. And precisely therein lies the authentic, moral factor of our age. (Jünger 1930, 124)

Through mobilization, the image of war takes on the look of a *gigantic labor process*<sup>6</sup>. There is no *movement*, from trade to transport or even to work performed at home, out of sight, which is not already connected to the battlefield<sup>7</sup>. It rallies even those who have no ties to a military career, retaining all wealth, to the last penny, to the last reserves<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> In the words of Jünger: «*In the same way, the image of war as armed combat merges into the more extended image of a gigantic labour process [Arbeitsprozesses]. In addition to the armies that meet on the battlefields, originate the modern armies of commerce and transport, foodstuffs, the manufacture of armaments the army of labour in general.*» (Jünger 1930, 126)

<sup>7</sup> This time, submitting all to the era of the masses and technology: «*Total Mobilization is far less consummated than it consummates itself; in war and peace, it expresses the secret and inexorable claim to which our life in the age of masses and machines subjects us. It thus turns out that each individual life becomes, ever more unambiguously, the life of a worker; and that, following the wars of knights, kings, and citizens, we now have wars of workers. The first great twentieth century conflict has offered us a presentiment of both their rational structure and their mercilessness.*» (Jünger 1930, 128)

<sup>8</sup> Observable in the restrictions to exports, one of the examples cited by Jünger in *Total Mobilization* (1930).

The pressing need and the collective effort for a general mobilization is self-emphasized in a completely new way, marked by modern technology. All will be recruited, even remotely, because technology *reaches everything remotely*. There is no longer any element that does not constitute a logistics component.

Thus, Total Mobilization truly guides a universal recruitment.

Through the unlimited labor that the spirit of mobilization instilled in the world, and which now includes men and machines assembled into sets, we now live at a planetary level, engaged in a complex entanglement of inclusive movements. This is true because nothing escapes mobilization, not a single, solitary “atom”:

With a pleasure-tinged horror, we sense that here, not a single atom is not in motion – that we are profoundly inscribed in this raging process. (Jünger 1930, 128)

Once labor had become unlimited and implemented on all vessels, recruitment was absolute and transformed entire industrial countries, even continents, into powerful «volcanic workshops» (Jünger 1930, 127). Thus, amidst the post-war industrial acceleration, a unique *figure* appeared: that of the *worker*. After the destruction of the world through war, here lies its reconstruction<sup>9</sup>.

The figure of the worker represents, in *The Worker* (1932), a new commitment to a world from a construction that is expected to be both organic and technological. However, Jünger rules out from the start the «*dictatorship of economic thought in itself*»<sup>10</sup>, revealing evidences of his military aristocratism. Nessora, on the masses and the figure of the worker, states that there is evidence of a general departure from Marxism because, in his view, the worker is not a sacrifice, but a mythical figure, and it should be noted, one of planetary power<sup>11</sup>. From the metaphysical worker to a modern phenomenology, herein lie the technological possibilities that Jünger found in war, which form history and nations. This because «[...] it is history that depends on the figure, rather than the figure depending on history» (Lamb 1994, 57).

Jünger reads the world and its progress in this manner. From armed conflict had emerged a method and a form of government (*Herrschaft*) of transformation of life and

<sup>9</sup> On *The Worker*, we consulted Edmundo Cordeiro's Masters Dissertation, mentored by José Bragança de Miranda. On the subject of war, Lamb summarizes the transition from *Total Mobilization* (1930) to *The Worker* (1932): «*To destruction would then follow construction: the second phase predicted by Jünger. Clearly Der Arbeiter describes the beginning of the first process, but from the perspective of the whole, of the totality that is the figure of the worker: this figure, as a metaphysical power, is simultaneously destructive and constructive, its domain <Herrschaft>, and consequent possibility of construction implies the destruction of obstacles*» (Cordeiro 1994 52).

<sup>10</sup> «[...] the worker is not a phenomenon or a type subsumed under an abstract freedom, is not a new class fighting against the domination of another in society, and therefore does not emerge within an economic reality as a claimant for new conditions or a new economic order. Seeing the worker through these lenses, therein lies the trace of the domination of the Enlightenment's assessment of values, present both in those who, by that assessment, are not workers, they are not the workers of whom they are speaking, as in the so-called movements of workers'» (Cordeiro 1994 29)

<sup>11</sup> As he states in his interview with Julien Hervier: «*Je vois dans le Travailleur une figure mythique qui fait son entrée dans notre monde; et les questions du XIX<sup>ème</sup> siècle, qui portent pour l'essentiel sur l'économie, n'interviennent chez moi qu'en seconde ligne.(...) Ce qui importe, dans Le Travailleur, c'est la vision.*» (Jünger cit. by Cordeiro 1994, 25)

history, led by a particular shape - the «*shape in the making*» that is *Gestalt*. From labor emerged «*a new consciousness of freedom and responsibility*» of world-building:

The following should be recognized: dominion and service are one and the same. [...] Hence all the points that the Germans managed to reach in this era, had *nevertheless* been reached: movement found itself, in all areas, in a strange and unnatural element. The real bottom that could only be walked in a diving suit; decisive labor took place in a deadly space. Honor these fallen whom the tremendous loneliness of love or knowledge tore to pieces, or that steel destroyed on the burning hills of combat! (Jünger, 1932, 51)

From *Der Arbeiter*, and its vast depths, we will underline only how Jünger points to the emergence of a new Germany after the devastation of war. A new nation-world (or world) will rise, therefore, through the figure of the worker - and not without violence, as could be seen with the Second World War and the infamous Third Reich project.

And war will be total while mobilization is total - and infinite. That is, while all resources are engaged, down to the reserves.

For Carl Schmitt, one of the most incontrovertible references in international law, the State is mandated to enforce Total War on an opponent without restriction of means when it has the legislative power to perform any maneuver capable of militarily, politically and economically annihilating the enemy. From neutralization to complete destruction, Total War as a means of warfare surpasses all the differences between combatants and noncombatants, incorporating everything in a totalization that covers extra-military areas such as the mental and moral energies of noncombatants. In what went down in history as the «*Total War Speech*», delivered on the historic day of 18 February, 1943, Goebbels asked the entire German people:

The English claim that the German people do not want total war but capitulation. I ask you, do you want total war? Do you want it to be still more total, more radical than we can imagine it today? (Virilio 1984, 72)

It is then with the tragic approval of an enthusiastic people in arms that Goebbels declares: «*let the storm begin!*» - From here on, war will supplant the spatial dimensions, encompassing the entire planet, without limits or end.

It is well known how war affects not only the materiality of nations but also their spirit. Hence Jünger clearly exhorted German mysticism<sup>12</sup>, as we have said. Walter Benjamin would

---

<sup>12</sup> We call attention to the heroic formula: «*It goes against the grain of the heroic spirit to seek out the image of war in a source that can be determined by human action. Still, the multitudinous transformations and disguises which the pure form [Gestalt] of war endures amid the vicissitudes of human time and space offers this spirit a gripping spectacle to behold.*»(Jünger 1930, 122-123)

lay bare their ideological formula<sup>13</sup> in *Theories of German Fascism* (Benjamin, 1930). For Benjamin, Jünger's text is merely a translation of the *art for art* thesis into warfare, and that is precisely why it is a dangerous project: not so much due to the unavoidable issue of the aims and purposes of making war, but because of war as an end in itself –even because in that provision for the aesthetics of war, says Benjamin, reality is threatened with unlimited war (Benjamin 1930, 121).

If for Jünger, it was the readiness for mobilization and regimentation of the entire human and technological arsenal that was absolutely decisive in the War of 1914-1918, for Benjamin, it is at once the desire for such a mobilization that emphasizes the human unpreparedness to assume technology «*as part of its own body*»<sup>14</sup>. And the philosopher would go on to demonstrate how technological objects were also unprepared to curb man's natural destructive zeal.

In other words, the obsession with control and the illusion of man's command over nature is proof of his insufficient maturity to deal with the new possibilities intensified by technology. Therein lies the threat. As Benjamin summarizes once more, now in the pages of *Obra de Arte na Era da sua Reprodutibilidade Técnica (Work of Art in the Age of Mechanical Reproduction)* (Benjamin 1939):

This is the case of war that, with its destruction, demonstrates that society was not mature enough to incorporate technology as part of its body, and that technology was not sufficiently developed to master its fundamental social forces. (Benjamin, 1939, 113)

Because, instead of being mobilized for war and *dropping bombs*, the plane should be mobilized for humanity, for *casting seeds*. So says the German philosopher. Moreover, stated Benjamin, the fascist formula will lead to a kind of collective suicide, because it emphasizes the alienation of being self-centered, in the pure *hubris* of those who «hope that war provides the artistic satisfaction of the perception of senses altered by technology» (Benjamin, 1939, 113). It should be noted that Germany, whether in the First or in the Second World War, had always imputed all liabilities<sup>15</sup> to technology, and that is also what can be read in *Theories of German Fascism* (Benjamin 1930).

In aerial warfare, chemical weapons were a heinous procedure - gas is a *lasting* horror that affects not only the deployed contingents but also the surrounding environment. In *Terror*

<sup>13</sup> Consult the essay «Teorias do Fascismo Alemão» (“Theories of German Fascism”) (1930) by Walter Benjamin. Observe the passage: «*War – the “eternal” war they talk about so much here, as well as the most recent one – is said to be the highest manifestation of the German nation. It should be clear that these authors have had little success in perceiving these relationships.*» (Benjamin 1930, 122)

<sup>14</sup> Let us complement with the following quote: «*the power of war provides evidence that social reality was not prepared to make technology into its own body and that technology was not strong enough to dominate the elemental forces of nature.*» (Benjamin 1930, 120. Our translation).

<sup>15</sup> To this end, see the allegations of Albert Speer during the Nuremberg trials: «*Hitler's dictatorship was the first in an industrialized state, a dictatorship which, in order to dominate its own people, used all technical means to perfection... thus, the criminal events of recent years were not due to Hitler's personality. The enormity of these crimes may also be explained by the fact that Hitler was the first who used the means offered by technology to commit them.*» (Consulted in Virilio 1984, 67)

*vindo do Ar (Terror from the Air)* (Sloterdijk 2002), Peter Sloterdijk matched the beginning of the twentieth century with the Battle of Ypres on 22 April, 1915, when Germany launched the first bombs of chlorine gas on the French-Canadian troops. And this was not only because the innovation of chemical warfare tears up conventional warfare, but also because the air absorbed the earth and the sea as battlefronts. As Carl Schmitt noted, in 1954, in his book, *Terra e Mar (Land and Sea)* (Schmitt 1954), it is significant that it was a continental nation, and not a maritime power, to reveal that new medium<sup>16</sup>.

### 3.

The *collision between the war on the sea and the war on land* unfolded on the same plane. The opponents are co-present on a relatively homogeneous theater of operations, one that expands horizontally. However, with the conquest of airspace, a new element is unlocked, the air, producing a new image of the world, more comprehensive and flattened: a kind of real time cartography unveiled aboard reconnaissance aircraft.

For Carl Schmitt, the conquest of airspace radically changed the *horizontal face-to-face*, finally defeating the ground because *air warfare has no stage or audience*<sup>17</sup>. The confrontation between opponents ceases to have a battlefront, it has only a *horizon*. It is with this abolition of the flatness of the territory that the *nomos* of the earth ends.

Whereas with every technological advance on a physical medium, on a new element, brings a change in the comprehensive image we have of the entire Earth, this image simultaneously leads to the re-composition of the *nomos*. But strategy, tactics and logistics are also renewed in warfare. Thus, it is not only property regulations and the areas of territorial sovereignty that are fixed, but new capabilities of action and expediency of resources are calculated and experienced, new standards of strength and human regimentation are rehearsed, deeply altering the models of movement and information. Following Schmittian thought, every new medium that is revealed brings with it a change in the *effectiveness* of resources (Schmitt 1950, 54). And, as it happens, from the First World War onwards, aerial power<sup>18</sup> would finally

---

<sup>16</sup> «In a few years, between 1890 and 1914, one of the countries of continental Europe, Germany, caught up with England and even manages to surpass her in certain sectors such as machine-building, ship-building and steam-engines.[...] The invention of the airplane marked the conquest of the third element, after those of land and sea. Man was lifting himself high above the plains and the waves, and in the process, acquired a new means of transportation as well as a new weapon. Standards and criteria undertook further changes. Hence, man's possibilities to dominate nature and his fellow man were given the widest scope. It is easy to understand why the air force was called "space weapon".» (Schmitt 1954, 57)

<sup>17</sup> «plus de théâtre (Schauplatz) ni de spectateurs », Szendy citing Schmitt (Szendy 2011, 36).

<sup>18</sup> Also the invention of the *U-boat*, abbreviating *Unterseeboot*, which means submarine in German.

dissolve the sphere of influence of the *fleet in potential*<sup>19</sup>, definitively expanding the war to a planetary scale:

Aujourd'hui il est par ailleurs déjà concevable que l'air absorbe la mer et peut-être même aussi la terre, et que les hommes transforment leur planète en une combinaison de dépôts de matières premières et de porte-avions. On tracera alors de nouvelles lignes d'amitié au de-là desquelles vont tomber les bombes atomiques et les bombes à hydrogène. (Schmitt 1950, 55)

With aerial warfare, and through the terror of chemical warfare, ended the balance that Carl Schmitt had conceptualized in *War in Form [Krieg in Form]*<sup>20</sup> precisely because the force launching the attack does not direct it exclusively against the military, as we had previously noted, contaminating the environment and the population (Sloterdijk 2002: 16). Let us recall how Walter Benjamin noted it in his «*German Fascism Theories*» («*Teorias do Fascismo Alemão*») (Benjamin 1930):

Gas warfare, in which the contributors to this book show conspicuously little interest, promises to give the war of the future a face which permanently displaces soldierly qualities by those of sports; all action will lose its military character and war will assume the countenance of record setting. The most prominent strategic characteristic of such warfare consists in its being waged exclusively and most radically as offensive. And we know that there is no adequate defence against gas attacks from the air. (Benjamin 1930, 121)

A particularly cruel use of airborne chemicals distinctly marks the minds. Moreover, with the *gas war*, the target lies beyond the opponent's body: the aerial transport and the handling of substances expand the perimeter of the destruction contaminating the environment, cities

<sup>19</sup> Introduced in the late seventeenth century by English Admiral Arthur Herbert, the fleet in potential (fleet in being) predicts the permanent presence at sea of an "invisible" navy, anchoring its strategy on the indirect application of force: without ever leaving port, it unfolds its power to influence the opponent. Without using networks and interactivity that only came much later, this fleet in potential is prototypical because it is true Telematics. In short: it operates at a distance. So it is a sketch for all deterrence strategies. Let's see how the fleet in power unfolds logistically: «*The fleet in being is logistics taking strategy to its absolute point, as the art of movement of unseen bodies –, it is the permanent presence in the sea of an invisible fleet able to strike no matter where and no matter when, annihilating the enemy's will to power by creating a global zone of insecurity in which it will no longer be able to "decide" with certainty, to want – in other words, to win. Thus, it is above all a new idea of violence that no longer comes from direct confrontation and bloodshed, but rather from the unequal properties of bodies, evaluation of the number of movements allowed them in a chosen element, permanent verification of their dynamic efficiency*» (Virilio 1977, 61-62).

<sup>20</sup> The Schmittian war in form implied a balance of powers. Terrorism highlights the inequality between powers. In the words of Sloterdijk: «*What dictates this shift is the emergence of encounters between opponents vastly unequal in strength – as we see in the current conjuncture of non-state wars and hostilities between armed forces and non-state combatants. In retrospect, the curious thing about the military history of gas warfare between 1915 1918 is the fact that through it – and on both sides of the front – state-sponsored forms of environmental terrorism became integrated into so-called regular warfare, between lawfully recruited armies. This was, it must be said, in explicit violation of the Article 23 of the 1907 Hague Convention, which expressly forbade the use of any kind of poison or suffering-enhancing weapons in operations against the enemy, and a fortiori against the non-combatant population*». (Sloterdijk 2002, 16-17)

and civil communities. From then on, the city began to share the characteristics of a bunker, as noted by Paul Virilio:

For me the bunker is a kind of metaphor for suffocation, asphyxiation, both what I fear and what fascinates me (Virilio 1975, 23).

In the suffocation and asphyxiation of enclosure in a bunker, in the contaminated atmosphere of the cities - the air was rendered un-breathable.

With the arrival of chemical weapons in the battlefield, conventional warfare gave way, it should be noted, to a total and infinite war. Nowadays we see, as Jünger said, through the cracks of the Tower of Babel, the signs of a progress as *indecipherable as hieroglyphics*. And, as the military-writer asserts, the purpose of the First World War is that «*the final war will have a meaning that no arithmetic can master*» (Jünger 1930, 139). We will summarize it thus: the First World War was the first conflict that mobilized the world through a technological proposition. However, there already were machines of planetary management in operation, such as Christianity. Agamben demonstrates in the interview “From Political Theology to Economic Theology: Interview with Giorgio Agamben” (2004), as the economic theology of salvation was already a formula for world management and, in this aspect, already a mobilization. The difference is that now it is a general and physical mobilization, not just “spiritual”, as in the Middle Ages. But there are remainders of the model everywhere, and a brief note on the matter must be made.

In short, from Christian theology came two general paradigms. And Agamben devised them, above all, from the political philosophy of Carl Schmitt. One of the models is clearly political theology, which is based on the transcendence of the sovereign power of God; the other is economic theology «[...] *that replaces this idea with an oikonomia, conceived as an immanent order - domestic and not strictly political, both of the divine life and of the human life*» (Agamben 2004, 3). He further elaborates, explaining its development and reception: that «from the first paradigm derive political philosophy and the modern theory of sovereignty; from the second, modern “bio-politics”, to the current triumph of economy over every other aspect of social life » (Agamben 2004, 3).

It can be seen that when certain conditions are fulfilled, total mobilization progressed to a chronopolitical formula, updated specifically in the present model of capitalism<sup>21</sup>. There, economy and mobilization triumph over social life.

---

<sup>21</sup> Agamben states that: «To say that I try to reconstruct the essence of capitalism is undoubtedly too much. Certainly the idea of an immanent order is essential, and it is also found in ancient economics, from Aristotle to Xenophon. It is known that Greek economics was not an economics of production but one of management of the house, of the order of things. Chrematistics, or profit, was not included in ancient economics. I believe, however, that this idea of order that we are used to thinking of as secondary in modern economics, is, however, a prerequisite, and it links ancient to modern economics. The theological paradigm represents a sort of medium element between the two. » (Agamben 2004, 3).

## 4.

The concept of global time and the attempt to overcome national time zones for the benefit of a single planetary time leads to the world being truly mobilized in the information age. This regulation of time and speeds is what we understand as chronopolitics<sup>22</sup>.

For a totalizing movement to exist there must be absolute synchronicity. The synchronicity potentiated by live broadcasts may be thought of as mobilization - perhaps in the Babel of which Jünger spoke in *Total Mobilization* (Jünger 1930). But a Babel that is nearly bursting and always ready for war. This, we must remember, is the spirit of mobilization. Neither war nor peace, but an emphasis on *readiness* itself, denoting a military nature, is revealed in the action of *mobilizing*. From now on, the figure of the *workeris* truly at the service of an entire transnational contingent, reflected in treaties and organizations that followed the end of the Second World War.

But before that, and since the Industrial Revolution, conflicts were intensified, «*reducing the timeframe of war*» (Virilio 1975, 21): wars lasting decades were replaced by «surgical» wars that lasted for days – we need only look at the not only semantic reduction from the *Hundred Years War* (1337-1453) to the *Six Day War* (between 5 and 10 June 1967), until the «*very limited possibilities of a Nuclear War*»<sup>23</sup> are achieved that, for the ability to ensure mutual destruction, can spray the world in hours, or so it is suspected.

When live broadcast emerged in the 90s, inseparable from the cathode environment where it flourished, and thus inseparable from the image and its frame, the real-time immediacy between emission and reception was emphasized. In this context, according to Paul Virilio, space, time, image and finally story are compressed and *disappear* into history<sup>24</sup>. But is this suppression real? Admittedly, experiments were accelerated, distances were shortened, and it is certain that the length of the offensives came out emphasized. Hence there was a need for theses that sought to regulate time.

<sup>22</sup> Chronopolitics is a term coined by Paul Virilio to designate the political relevance acquired by the temporal dimension from mass acceleration: «*With visual (audiovisual) continuity progressively taking over from the territorial contiguity of nations, which has now declined in importance, the political frontiers were themselves to shift from the real space of geopolitics to the 'real time' of the chronopolitics of the transmission of images and sounds. Two complementary aspects of globalization have, then, to be taken into account today: on the one hand, the extreme reduction of distances which ensues from the temporal compression of transport and transmissions; on the other, the current general spread of tele-surveillance. A new vision of a world that is constantly 'tele-present' twenty-four hours a day, seven days a week, thanks to the artifice of this 'transhorizon optics' which puts what was previously out of sight on display. (Virilio 1998, 13) Let us see yet another passage: «Following the telescopic hijacking of astronomy, along with domestic television, we are thus seeing the beginnings of another hijacking, this one 'endoscopic', revealing the closing in of terrestrial globe, where the ultimate vanishing point is now to be the centre of the Earth: this kernel where the real space of geopolitical extension has just ended (or more exactly crashed), literally becoming confused with the centre of time, of this real time without localization other than the axis of gravity that still resists the chronopolitical instantaneity of the globalization under the way, in a TEMPORAL COMPRESSION with more serious consequences for human beings than those resulting from shifting tectonic plates of our tiny telluric planet.» (Virilio 2005, 96).*

<sup>23</sup> General André Beaufre stated: «After three hours of nuclear conflict we go headfirst into the unknown.» (Virilio 1975, 21)

<sup>24</sup> It is worth retaining the intermittence of the live image: «Already lost to sight, the Gulf War is receding into the vacuum of consciousness at the speed of the meteorite that apparently came within a hair's breadth of the earth's surface twelve months ago . . . Overexposed for one hundred long days, this conflict has finally suffered the same fate as the news. The first televisual war, the war of the Persian Gulf has not escaped the law of the genre: now you see it, now you don't. It is enough to make you think the electronic process known as image compression, which allows information to be stored, has promoted the compression of history and finally the disappearance of the event!» (Virilio 1996, 23)

Everything points, therefore, to an exhaustion of experience, whether through the immateriality of the current networks, or by the suddenness of the information spread, or still by the generalized motorization of reality, which leads many thinkers on acceleration to seek time as a regular dimension. Paul Virilio, Marc Augé, Hartmut Rosa, and even Carl Schmitt before them, point to a de-realization and subtraction of spatial experiences, rather than emphasizing the duration potentiated by new technological equipment. It is in this context that chronopolitics arises as an attempt to control space and also in response to the shortened timeframe of the experiments, mean while expanded to the planetary level.

Chronopolitics is, at heart, the recognition of the tension that is experienced in face of the urgency of duration. Here, glimpsing another *cartography* bound to a global *chronometry*, is that innovation.

Still, from there emerged speed, a new *moral force*<sup>25</sup> enshrining the *straight line*<sup>26</sup> and opposing the sinuosity of natural forms. The dangers were present at once: «one must persecute, lash, torture all those who sin against speed» (Marinetti 1916, 58). For Marinetti, speed is “naturally” *pure, hygienic, aggressive, and synthesizes courage*, while slowness, in its passivity, is *dirty, pessimistic* and leads to exhaustion<sup>27</sup>. Urging speed, Marinetti calls for war.

For Sun Tzu, speed was the essence of war:

Let your rapidity be that of the wind, your compactness that of the forest. In raiding and plundering be like fire, in immovability like a mountain. Let your plans be dark and impenetrable as night, and when you move, fall like a thunderbolt. (Tzu, 4<sup>th</sup> cent. a.C., 85).

Speed emerges in Virilio as an absolute reference, but one he seeks to curb by establishing a new line of thought, *dromology*<sup>28</sup>. *Dromology* is the science of acceleration whose subject matter is the nature of what Henri Bergson had called the *inevitable technological vitalism* (Virilio 1977, 90) evident in the multiple vehicles and projectiles, in the inert fortresses and bunkers, to the prosthetic bodies of the soldiers, bodies that have already been fused into technology.

Dromology was then structured from three very significant changes that emerged effectively from the First World War onwards. Namely: (1) a first change is brought about by the erosion of land space for the speeds experienced in the means of transport, and which also

---

<sup>25</sup> Filippo Tommaso Marinetti loudly disseminated speed and war. He too links Modernity to the disappearance of the unifying presence of Christ, and hearsal for the replacement of a new morality - the morality of speed: «[...] *the new religion-morality of speed is born this Futurist year from our great liberating war. Christian morality served to develop man's inner life. Today it has lost its reason for existing, because it has been emptied of all divinity.*» (Marinetti 1916, 57)

<sup>26</sup> Note the apology of the divine straight line «*Tortuous paths, roads that follow the indolence of streams and wind along the spines and uneven bellies of mountains, these are the laws of the earth. Never straight lines; always arabesques and zigzags. Speed finally gives to human life one of the characteristics of divinity: the straight line.*» (Marinetti 1916, 57)

<sup>27</sup> See the quote: «*Speed, having as its essence the intuitive synthesis of every force in movement, is naturally pure. Slowness, having as its essence the rational analysis of every exhaustion in repose, is naturally unclean. After the destruction of the antique good and the antique evil, we create a new good, speed, and a new evil, slowness.*» (Marinetti 1916, 58)

<sup>28</sup> From the Greek *dromos*, which means race.

encompasses the conquest of orbital space; (2) the second change concerns the acceleration in the message exchanges conveyed by new media, first with the telephone and the radio, then with satellites and the internet, and indicates a very abrupt revolution in broadcasting, adding to the idea of a presence in space a remote *telepresence*. This is how, in addition to a territorial planning quickly populated by heavy equipment such as roads or railways, intangible control is achieved through satellites and fiber optic cables. The dromosphere will become the globe entangled in grids, cables and roads; an extension of the world covered by a film of networks that enable both circulation and mass transfer. (3) Yet a third revolution takes place, no longer in the exterior space, but on the *interior*, precisely because it is related to the revolution of transplants and biotechnology. Although these changes do not cease to be folded into or anchored to the physical territory, when processes and experiences are accelerated, chronometry seems to be decisive in the regulation of phenomena. And modernity revealed this same effect: the urgency of time over space, and how its management had become problematic.

That said, and for a «*critique of political kinetics*» inherent to the deployed and globalized forms and elements typical of capitalism, the German philosopher Peter Sloterdijk wrote in 1989 in *Infinite Mobilization, for a critique of political kinetics* (*Mobilização Infinita, para uma crítica da cinética política*) that:

Only on the horizon of a mobilization that has become ubiquitous can the idea be presented that such a reality would only be appropriate to a kind of criticism that can advance to a penetrating consciousness of movement. This is, again, an equivocal formulation, because the direction in which it laboriously seeks to achieve such awareness is not forward, but a backwards step, the disengaging of the acceleration process in order to gain distance. Only hesitantly will we name the critical side of this mobilization theory according to a classical model: critique of political kinetics. (Sloterdijk 1989, 51)

Sloterdijk himself also saw this connection to time - acceleration and duration - as essential, but he stretched mobilization out into *infinity*.

Incontrovertibly, in *Infinite Mobilization*, Sloterdijk refers to the military connotation included in the term «mobilization». It is a category of the military world, not a figure of speech, comprising the necessary capacity for a potentialability of a contingent to take action, even while on reserve:

The ominous formula of “total mobilization” prepares us for the recognition, which is still outrageous, even almost unbearable, that there is in the modern world a fundamental political-kinetic process, which tends to *de facto* neutralize the morally important difference between war and labor and increasingly negates the old distinction between reserve status and entry into action. (Sloterdijk 1989, 39-40)

As a process, mobilization pushes everything forward, says the German philosopher, truly propelling any achievement.

In an accelerated pace, mobilization becomes a fundamental expression to describe the process of modernity. For Sloterdijk, it is *infinite* and it reproduces the dynamic model of modernization by mechanical means (Sloterdijk 1989, 36). It hopelessly encompasses the world, space, but now also time and history. And it was in face of an increasingly accelerated time that warfare gradually intensified.

During the «first generation» general mobilization what essentially circulated were objects, people. With the matrix world of networks, there is no object, flow or energy that is not absorbed. However, it is thanks to the *critique of political kinetics* that the theme of movement goes beyond the physical and into the humanities, rendering it the core issue. Sloterdijk realized this, adding that the Marxists were the first to understand that this critique would only be possible *from a post-Marxist standpoint* (Sloterdijk 1989, 51).

We will conclude by mentioning that late modernity is, for the German philosopher, pure *being-for-movement* and the Modern Age is a *mobilization* that inscribes the *will to power* as a way of acting that makes the world go round. We know how Man is a maker of worlds, revealing in their creation his *kinetic utopia*. But now, to history is added a post-history surreptitiously wrapped, shroud-like, around a still living body: modernity itself. On post modernity we will say then, following Sloterdijk, that it is summarized in a «diagnosis of the age to come, in as much as it results from the disposition of formulating the passive of the modern active» (Sloterdijk 1989, 27). The open project of Modernity as a techno-political complex unbalanced the fragile «ecology of human power and powerlessness» and is therefore grounded in what Sloterdijk called *kinetic utopia*<sup>29</sup>.

On kinetic policy, it is certain that Sloterdijk means to keep his distance but says nothing about the Jungerian worldview. In fact, Peter Sloterdijk only means to step away from kinetics and to slow down the process: «[...]because the direction in which we are laboriously seeking to reach such awareness is not forward, but a step backwards, the disengaging of the acceleration process to gain distance. Only hesitantly do we name the critical side of this mobilization theory according to a classical model: critique of political kinetics » (Sloterdijk 1989, 51).

We know now that the tension experienced between space and time, which we called chronopolitics, is much more the result of a “*geographical gap*” in relation to the constitution of the *nomos* than of its absorption by time. And that emerged in aerial warfare. That enormous *gap* marks «the historical singularity of the event called “Modernity”» (Miranda 1994, 131). Therein can we realize the relevance of the theses of mobilization and the inevitability of acceleration.

---

<sup>29</sup> As Sloterdijk acknowledges: «*The character of a project inherent to this new age results from the grand assumption that through it, we will soon be able to run the march of the world so that it only moves what we rationally want to keep moving, through our own activities.*» (Sloterdijk 1989, 24)

### Bibliographical References:

The dates in brackets refer to the original editions of the cited works.

- Agamben, G. [2004] 2005. «Da Teologia Política à Teologia Económica: Entrevista com Giorgio Agamben». In *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis* (V2 n. 2). Trad. S. Assman, pp. 1-11. Florianópolis: Edições Universidade Federal de Santa Catarina.
- Benjamin, W. [1930] 1979. «Theories of German Fascism: On the Collection of Essays War and Warrior, Edited by Ernst Jünger» In *New German Critique*, 17, pp. 120-128. Ithaca: Cornell University Press.
- Benjamin, W. [1939] 1992. «A Obra de Arte na Era da sua Reprodutibilidade técnica». In *Sobre Arte, Técnica, Linguagem e Política*. Trad. M. Moita, pp. 71-113. Lisboa: Relógio D'Água.
- Cordeiro, E. 1994. *A figura do trabalhador. Ensaio sobre a técnica segundo Ernst Jünger*. <http://bocc.ubi.pt/pag/cordeiro-edmundofigura.pdf>
- Durst, D. «From Distraction to Mobilization: Ernst Jünger, Photography, and the Imperial Gaze of the Worker» in *Modernism: Philosophy, Politics and Culture in Germany 1918-1933*, pp. 135-180. Oxford: Lexington Books.
- Guha, M. 2011. *Reimagining War in the 21st Century: From Clausewitz to network-centric warfare*. London: Routledge.
- Jünger, E. [1930] 1993. «Total Mobilization». In *The Heidegger Controversy: a critical reader*. Trad J. Golb & R. Wolin, pp.119-39. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Jünger, E. [1932] 2000. *O Trabalhador: Domínio e Figura*. Trad. A. Franco de Sá. Lisboa: Hugin.
- Kirk, G. S., Raven, J.E. & Schofield, M. [1986] 1994. *Os Filósofos Pré-Socráticos, História Crítica com Seleção de Textos*. Trad. C.A. Louro Fonseca. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Marinetti, F. [1916] 2009. «The New Religion-Morality of Speed». In H. Rosa & W. Scheuerman (org.) *High-Speed Society: social acceleration, power, and Modernity*. pp. 57-59. Pennsylvania State University Press.
- Miranda, J. B. 1994. *Analítica da Actualidade*. Lisboa: Vega.
- Santos, J. L. 2009. *Reflexões sobre estratégia VI: As Guerras que já estão aí e as que nos esperam, se os políticos não mudarem*. Lisboa: Europa-América.
- Schmitt, C. [1950] 2008. *Le Nomos de la Terre dans le droit des gens*. trad. E. Kennedy. Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France.
- Schmitt, C. [1954] 1994. *Land and Sea*. trad. S. Draghici. Washington: Plutarch Press.
- Sloterdijk, P. [1989] 2002. *A Mobilização Infinita, para uma crítica da cinética política*. trad. P. Castro. Lisboa: Relógio d'Água.
- Sloterdijk, P. [2002] 2009. *Terror from the Air*. trad. A. Patton & S. Corcoran. Los Angeles: Semiotext(e).
- Szendy, P. 2011. *Kant chez les Extraterrestres*. Paris: Minuit.
- Tzu, Sun. [séc. IV a.C.]2001. *A Arte da Guerra*. Trad. R. Iglésias. Lisboa: Europa-América.

- Virilio, P. [1975] 1994. *Bunker Archaeology*, trad. G. Collins. New York: Princeton Architectural Press.
- Virilio, P. [1977] 2006. *Speed and Politics*. trad. M. Polizzotti. Los Angeles: Semiotext(e).
- Virilio, P. [1984] 1989. *War and Cinema – The Logistics of Perception*. trad. P. Camiller. London-New York: Verso.
- Virilio, P. [1996] 2000. *A landscape of events*. trad. J. Rose. Cambridge Massachusetts: MIT Press.
- Virilio, P. [1998] 2000. *The Information Bomb*. trad. C. Turner. London-New York: Verso.
- Virilio, P. [2005] 2007. *Art as far as the eye can see*. trad. J. Rose. Oxford-New York: Berg Publishers.

# ONE GREATER THAN GUDERIAN - TUKHACHEVSKY AND THE DEVELOPMENT OF THE SOVIET ARMED FORCES

## UM MAIOR DO QUE GUDERIAN – TUKHACHEVSKY E O DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS ARMADAS SOVIÉTICAS

**Colonel Nuno Correia Neves**

Director's Chief of Staff  
Integrated Researcher at CISDI  
Institute of Higher Military Studies  
neves431@gmail.com

### **Abstract**

This article presents a brief introduction to the life and work of Soviet Marshal Tukhachevsky, using an analysis of soviet military development in the 1930s and selected operations of World War Two, as well as recent military history, to evaluate his work's influence, success and relevance, in order to properly judge his importance as a military theorist and leader and his contribution to the evolution of modern warfare

**Keywords:** Tukhachevsky; Deep Battle; Mechanization; Airmechanization; Soviet Military Theory.

### **Resumo**

Este artigo apresenta uma breve introdução à vida e obra do Marechal Soviético Tukhachevsky, procurando através de uma análise do desenvolvimento das Forças Armadas Soviéticas nos anos 30 e de operações da Segunda Guerra Mundial, bem como da história militar mais recente, avaliar a sua importância enquanto pensador e líder militar, assim como a sua contribuição para a evolução da guerra moderna.

**Palavras-chave:** Tukhachevsky; Batalha em profundidade; Mecanização; Aeromecanização; Teoria Militar Soviética.

**Como citar este artigo:** Neves, N., 2015. One greater than Guderian - Tukhachevsky and the development of the Soviet Armed Forces. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 97-125.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

## Introduction

The military are often accused of always preparing for the last war. That cliché was never as far from the truth as in the 1920s and 1930s, when around the world gifted officers explored the possibilities of new technologies in the quest for the best way to fight the next war.

They were motivated by the experience of the Great War, whose extensive casualty lists and dramatic political consequences had demonstrated the vast dangers that awaited those who were not prepared, and by a love of technology fueled by the extraordinary progresses that had been made in the war years.

After the end of the Second World War, a narrative was established within the military history community that modern warfare, employing the coordinated use of tanks and aircraft in innovative tactical schemes to avoid the sluggishness of the trench warfare of the Great War, had been a German invention, mostly credited to General Heinz Guderian, inspired by the masterful works of British visionaries like Major-general Fuller and Sir Basil Liddell Hart.

This was primarily originated from Liddell Hart himself, the British theorist having struck an informal deal with the German Generals after the war to present them in a favorable light in return for being credited as an influence on their thinking (Danchev 1999)<sup>1</sup>. The process was magnified by the US Army reliance on former OKH<sup>2</sup> chief of staff General Franz Halder to provide historic context to the cold war study of the soviet threat (Aubin2012.)

It was only in the 1990s when access to Russian sources became easier, and Soviet military history better understood, thanks to the groundbreaking work of a few notable military historians, among whom mention must be made of US Army Colonel David Glantz, that an alternative view began to gain followers in the west. This view regarded Soviet developments of the 1920s and 1930s in the field of the modernization of military science as being superior to their German contemporaries.

And, much as Heinz Guderian become the poster child for German military genius and *Blitzkrieg* an all-encompassing catchword for mechanized warfare, Marshall of the Soviet Union Mikhail Nikolayevich Tukhachevsky became the hero of the newly perceived 1930s soviet revolution in military affairs and *Deep Battle* the key word for Soviet military prowess. The glorification of Tukhachevsky easily slides into myth making territory due to the circumstances of his death, and the efforts of the Stalinist leadership to undo his work. Presented often as the greatest “what if” of modern military history he is regarded by many as the man who could have smashed Hitler and avoided the Soviet defeats of the first phase of the Great Patriotic War while at the same time, as a consequence of the Stalinist purges, we are denied the usual tools of extensive archives and battle experience for evaluating him.

Since myths are most valuable when challenged, this article will try to evaluate the significance of Tukhachevsky’s work for the evolution of Soviet military power, as well as its merits. In order to do so, and having formulated the main question in rather dramatic

---

<sup>1</sup> For example presenting them as “technical specialists” with no interest on politics or knowledge of the crimes of the III Reich.

<sup>2</sup> OKH (Oberkommando des Heeres) was the Army General Staff.

fashion, and with a nod to Sir Basil, on the title, we will try to evaluate his influence, success and relevance.

To determinate his influence we will look to the armament programs of the Soviet Union in the 30s, and try to determine whether the Soviets were arming themselves in accordance with the Marshal's theories, in order to establish if he was purely an intellectual working from within a think tank or a real driving force within the Soviet Armed Forces.

To evaluate his success, we will see whether his predictions on the evolution of warfare were vindicated, and try to identify his theoretical DNA in Soviet military operations of World War Two.

To judge his relevance we will search for his influence in modern military thought, whether direct, or more critically as we are talking about an author whose books were, literally, burned, indirect.

From this analysis we will attempt to draw a conclusion regarding whether the man who was shot by the NKVD<sup>3</sup> in a Moscow prison in June 1937 (Simpkin 1987) was actually "one greater than Guderian"



**Figure 1 A 1963 soviet stamp celebrating Marshal Tukhachevsky, or more specifically, his then recent rehabilitation.**

Source: [http://en.wikipedia.org/wiki/Mikhail\\_Tukhachevsky#mediaviewer/File:USSR\\_stamp\\_M.Tukhachevsky\\_1963\\_4k.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/Mikhail_Tukhachevsky#mediaviewer/File:USSR_stamp_M.Tukhachevsky_1963_4k.jpg)

<sup>3</sup> The predecessor to the KGB

## INSTEAD OF A PREFACE

*In the terrible years of the Yezhov terror, I spent seventeen months in the prison lines of Leningrad.*

*Once, someone "recognized" me. Then a woman with bluish lips standing behind me, who, of course, had never heard me called my name before, woke up from the stupor to which everyone had succumbed and whispered in my ear (everyone spoke in whispers there):*

*"Can you describe this?"*

*And I answered "yes, I can."*

*Then something that looked like a smile passed over what had once been her face.*

*Anna Akhmatova*

("Instead of a preface" was written as an introduction to Akhmatova's "Requiem" set of poems written in secret in 1935-1940 about Stalin's terror)

### **Hero of the Soviet Union**

Mikhail Nikolayevich Tukhachevsky was born in February 1893 near Vyshegor in Byelorussia, the fourth child of an impoverished family of modest aristocratic origins (Simpkin 1987). A gifted youngster who both played and made violins and had an active interest in science, he did exceptionally well in high school when his family moved to Moscow, but was unable to afford a university education. Instead he took the traditional route of the penniless nobles of joining the Army, in his case through the 1<sup>st</sup> Moscow Cadet Corps, from where, in 1912, aged 19 he gained access to the Alexandrovskii Military College. Graduating just in time for the Great War in June 1914 with stellar grades, he was commissioned into the prestigious Semenovskii Guards Regiment. His career on the imperial Army was brief, having been captured by the Germans, reportedly after being rendered unconscious by an explosion while leading a counter attack (Simpkin 1987). After a colorful prisoner of war experience, with escape attempts, a transfer to a special camp for difficult captives, an alleged encounter with fellow prisoner of war Charles de Gaulle, etc, he was released in October 1917. Having rejoined the Army, he left the service during the revolutionary turmoil, eventually returning to Moscow in early 1918 to join the Red Army. Having associated himself with Trotsky early on, he was rapidly promoted to Military Commissar in the Moscow Defense Area (Simpkin 1987), a role that earned him Lenin's trust. He then became Trotsky's troubleshooter, being sent to solve one military crisis after another, his actions proving decisive in securing victories both on the Northern and Southern Fronts. By 1920 he was, at 27 years of age, twice holder of the order of the red banner and Commander in Chief of the Southern (briefly) and later the Caucasus Fronts. He was also a young widower, his wife having committed suicide. (Simpkin, 1987)



**Figure 2 An idealized image of the young Tukhachevsky in his role as Trotsky's troubleshooter during the civil war**

Source: <http://topwar.ru/24300-chestolyubivyy-marshal-sovetskogo-soyuza.html>

He was one of the leading soviet commanders in the Warsaw campaign in 1920, and at that campaign he and Stalin found themselves on different wings of the Red Army's advance, and later on opposing camps regarding blame for the defeat. His reputation undiminished by the Polish victory, he lead the repression of the Kronstadt and Tambov rebellions before becoming Director of Studies for Strategy at the Academy, and at the same time Deputy Chief of Staff under his friend Mikhail Frunze, having sided with Frunze in the debate on whether the USSR should have a conventional standing Army, as they advocated, or a revolutionary one, as proposed by Trotsky, Lenin opting for Frunze's view.

From that moment to his death he was to be the Soviet Army's leading intellectual voice and would hold a series of high responsibility postings, despite the fact that after the death of Lenin in 1924 and Frunze in 1925<sup>4</sup> he had to operate under the shadow of Stalin, who supported the conservative faction of the Red Army, exemplified by Stalin's friends Voroshilov, Budenny and Timoshenko. This has led some to claim that his influence peaked in the 20s and was limited from then on (Simpkin 1987) an assumption we will analyze in this article.

Promoted to Chief of the General Staff from Frunze's death in 1925 he held that post until 1928. He was then appointed to command the Leningrad Military District for a few years, and was brought back to Moscow to lead the Army's Technology and Armaments Department from 1931, being one of the five Officers elevated to the title of Marshall of the Soviet Union in 1935. He was removed from the post in 1936, remaining as deputy Defense Commissar, mostly occupied with the revision of the field regulations until being nominated Commander of the Volga Military District in May 1937 (Naveh 2001)

He was to be the highest profile victim of the purges in the Armed Forces that had begun with the trials of Zinoviev and Kamenev (Naveh 2001)<sup>5</sup>. It has been claimed that he was a victim of a German plan to eliminate him through false information leaked to the NKVD (Simpkin 1987), and that he was plotting a coup. The extent of the purges that followed makes these explanations redundant if interesting. After being arrested in 26<sup>th</sup> May he was shot in June 11, 1937, made into a non-person and his written works were extensively destroyed.

His is a very Russian story. Born an aristocrat, he became an ardent communist and a soviet hero, helped to save an actual revolution in the civil war and lead an unprecedented revolution in military affairs before being killed by the same state to which defense he had dedicated all his considerable talents.

### **Military Leninism, Tukhachevsky and the development of soviet military thought.**

A central quest of western military thought is using maneuver to defeat one's opponent with minimal casualties on our side, ideally enabling a smaller army to defeat a larger one by securing positional advantage. Ever since Epaminondas cleverly outmaneuvered a stronger Spartan force at Leuctra the bold movement that secures victory has become a military ideal.

The classical expression of this ideal is the Napoleonic "manoeuvre sur les derrières" that was deeply ingrained in the minds of the generations of officers of the long European years of relative peace between the "world" wars of 1789/1815 and 1914/1918. This was to be combined, in the case of the German Army to an almost obsessive degree, with the search for the "decisive battle", as demonstrated by the elder Moltke's victories of 1866 and 1970, and popularized by Schlieffen extremely influential book on the battle of Cannae (Widemann 2012).

---

<sup>4</sup> Rumored to have been orchestrated by Stalin (Simpkin 1987)

<sup>5</sup> More appropriately the large scale purges. In his research on the history of the Soviet General Staff Boris Orlov claims that Stalin began purging the Armed Forces from beginning of the 30s decade, 1937 marking the intensification rather than the start of the purges. (Naveh, 2001)

Before World War One all the General Staffs of the major contenders tried to conceive plans based on maneuver to avoid the by then obvious risks of frontal assaults in face of modern firepower. The Schlieffenplan, and to an even bigger extent Plan XVII, were to become very expensive tributes at the altar of maneuver.

The realities of the Great War were to impose the use of much less elegant, but more effective, attritional tactics. The technological developments of the war were however to provide military minds with an alternative path to restoring the primacy of maneuver. In essence, the concepts of using mechanized forces for high tempo operations against less evolved adversaries popularized by Fuller and Liddell Hart and made a practical reality by Guderian and his comrades, were a return to classical Napoleonic concepts with new tools. In order to avoid fighting the last war, the German theorists behind Blitzkrieg were aiming to refight an even older war, the short campaigns of the elder Moltke, with their bold maneuvers and decisive battles. Plan Yellow, that provided the decisive victory over France in 1940 and made the German Army feel like it was 1870 all over again, is a pure expression of Napoleonic thought in all its bold decisiveness. But if history can teach us a lot of lessons, there is an obvious one that often eludes military theorists and that is a central element of Marxist thought: Things Change!

And while Fuller and his followers were busy reinventing Napoleonic warfare, in the newborn socialist state and self-proclaimed workers'paradise in the east, a few civil war veterans were about to change things.

If military history is at the core of western military theory, Marxism-Leninism is at the core of all Soviet military theory. Lenin was extremely influential in all aspects of soviet thought and the military is no exception (Simpkin 1987).

Two basic tenants would frame soviet military theory. One was that the USSR was bound to be attacked by the imperialist states<sup>6</sup>, and that in the resulting war the ultimate aim of the Soviet Union war would be to turn imperialist war into a civil war in those states, allowing for the rise in those states of proletarian governments that would ally themselves with the USSR (Lenin, 1977). The other was that the fate of war would be determined by political-economic factors, essentially by production and mobilization capability.

---

<sup>6</sup> This explains why the Soviets found it necessary to build extensive fortified lines along their borders, even though their doctrine advocated offensive operations. These were meant as a shield, providing protection from enemy attack but also concealing the concentration of the leading armies(Simpkin 1987).



Figure 3 A Soviet poster representing Lenin as a towering presence over the Soviet War effort, an image that matches the reality of soviet military thinking.

Source: <http://images.linnlive.com/1e037c81da387d8e4d1c2557d0a46f2b/b7d5376d-d9e9-4aaf-ad40-45f69e100453.jpg>

Having incorporated Clausewitz by way of Engels, a remarkable military theorist in his own right<sup>7</sup>, Lenin was fully aware of the nature of war and of breaking the enemy will to fight. He was also certain that a socialist state would have a stronger will, since it could rely on the party to ensure the people's adherence to the cause, and a stronger production capability thanks to the stronger mobilization possibilities of a centralized economy. Both these concepts were to figure prominently on Frunze's and Tukhachevsky work.

Within this framework, the Soviets naturally rejected both the compulsion to restore maneuver in the neo Napoleonic sense prevalent in the west and the idea that wars could be won by small, highly mechanized armies against large, traditional ones.<sup>8</sup>The bases for this double rejection are perfectly clear in Tukhachevsky critique of Fuller's work, in his 1931 preface to the abridged Russian edition of Fuller's "Reformation of War" (Tukhachevsky, 1931)

The soviet Marshall assumes that, as no nation will have a monopoly of progress, mechanization will spread, and much as mechanization of industry had led to an expanded proletariat, mechanization of war would lead to more massive, not smaller armies when nations deployed their "technological mass" on the battlefield. In a fight between two industrialized states an 18 division Army with 5.000 tanks will be more likely to face an 180 division Army with 50.000 tanks than an 180 division army without tanks, the smaller army being naturally overwhelmed even if, in an effort to fight quantity with quality, it was to form units or complete armies of elite troops<sup>9</sup>. If anything the maintenance requirements created by mechanization would increase the mass of the armies. It would therefore be more logical to prepare for a war between two large mechanized armies than to conjecture about asymmetrical wars between mechanized and un-mechanized armies. Tukhachevsky then goes on to criticize Fuller for failing to expand the concept of mechanization into what the Russian calls Airmechanization.

The first Soviet doctrine, usually designated as "Broad front" (Simpkin 1987), or "successive operations" (Glantz 1991) was introduced in Tukhachevsky articles of the early 20s and formulated in the "Higher Commands – Official Guidance for commanders and field commands of the army and fleet" coordinated by Frunze. This model, that is most notable for introducing the "operational level" of the conduct of war, was to form the base from which deep operations were to evolve. As early as 1926 Tukhachevsky wrote that "modern operations involve the concentration of forces necessary to strike a blow and the infliction of continual and uninterrupted blows of these forces against the enemy through an extremely deep area" (Glantz 1991).

The aim was, in clearly Leninist terms, to inflict a level of attrition that would lead to a breakdown in the enemy political (imperialist) order. The Soviets were not trying to solve the attrition Vs maneuver dilemma, but, in the Marxist dialectic tradition, to achieve a synthesis of attrition through maneuver.

<sup>7</sup> Engels was a military correspondent for the Manchester Guardian in the 1860s. It is interesting that he criticized Moltke's "forward concentration", a very Napoleonic maneuver that was to lead to victory at Königgrätz as being too risky (Holmes 1976).

<sup>8</sup> Russia was also free from the influence of colonial conflicts, usually asymmetrical in nature.

<sup>9</sup> The example given in the original text is extensively quoted here due to its premonitory nature regarding the events of World War Two a decade later.

It is therefore not surprising that the Soviets first operational model appears to have been inspired by the western front allied offensives of 1918 that broke the fighting power of the German Army and brought Imperial Germany to the brink of a civil war collapsing its imperialistic government. This clear similarity between the concepts implemented by Frunze and the actions of the allied forces in final stages of the great war is not mentioned by either Glantz or Simpkin, and could indicate, in our opinion, that the allied command was, from September 1918, *de facto* operating at the operational level, maintaining a level of control over the conduct of the war that the Germans, lacking the theoretical instruments for it, could not match. It was precisely in establishing procedures for the conduct of successive operations that the Soviets found the need to define the operational level and introduced the concept of operational art, first formulated by A. A. Svechin in 1926 in his book *“Strategy”* written while working at the new Frunze Academy (Glantz 1991).

The new concepts, expanded in Tukhachevsky's close associate and friend Triandafillov's book *“The character of operations of modern armies”* published in 1929 (Glantz, 1991) were made into official doctrine through the 1929 field regulations that also introduced the concerns with mechanization that signal the movement towards deep operations. But before we begin to explain that concept, it is important, to provide context, that we summarize Tukhachevsky views on war, as explained in his extensive 1931 article *“New questions of war”* and his 1928 article for the Great Soviet Encyclopedia *“War as a problem of Armed Struggle”*

Engels maxims that “Nothing is quite so dependent on economic conditions as the Army and the Navy” and that “the prerequisite for every advance in the conduct of war must likewise be new means of production” are the starting point for Tukhachevsky's view that future wars would be fought by mass armies benefiting from the full resources of their nations. He argues that war should not be fought only with military forces, but with “organized and concerted pressure and by offensives on every front of the conflict – economic, political and so on” (Tukhachevsky or.1928)<sup>10</sup>. He states that the greater mass of modern armies will not make war move at a slower pace, but rather that the progress in technology will increase the pace of operations.

To characterize the way in which armies should incorporate the advances in technology, he creates the term Airmechanization, that he characterizes as the incorporation of advances in aviation, tanks, radio and chemical warfare in an integrated whole.

This integrated mechanized army will fight a deep battle using mechanized airborne forces in conjunction with long range tank groups including infantry in armored personnel carriers, supported by mechanized engineer units and attack aircraft to penetrate the enemy defenses and engage his rear echelon while tank supported infantry strikes his first echelon defenses. This will, he argues, require all tanks to have a capable antitank gun, as in a large scale mechanized battle “success will go to the formation that has more gun tanks capable of destroying enemy tanks” (Tukhachevsky or.1931).

---

<sup>10</sup> Hybrid operations are a new word, not a new concept.

He remarks that this mechanized armies will have an “enormous” need for logistic support, stresses the need for motor transport, since, he warns, air power will render railway transport undependable, and recommends using air transport for critical situations. He also stresses the need for extensive and realistic training and large scale exercises and for initiative on the part of all commanders, stating that “waiting for orders really means doing nothing”(Tukhachevsky or.1931).

Concerning naval forces, he advocates the use of submarines, torpedo craft employed “en masse” and aircraft, primarily high speed torpedo aircraft but also bombers using specially developed armor piercing bombs, claiming that the battleship had lost its importance.

It was within this intellectual framework that the next step of soviet doctrinal evolution was to be introduced.

### **Deep Battle, Tukhachevsky’s doctrinal legacy**

Deep Battle was the final expression of Tukhachevsky operational thinking and was fully incorporated in the 1936 field regulations. This takes the concept of successive operations further. The limitation of that concept was that while it allowed for strong blows to be inflicted on the enemy, these were limited by the fact that only the first echelon of the enemy forces could be guaranteed to be exposed to the attackers actions. As in 1918, the defender’s greatest advantage was that he could manage his reserves to maintain some control of the situation and therefore control his side of the battle in order to limit his losses.

Integrating the classical Russian military principle of “simultaneity” (Simpkin 1987) with the successive operations concept, deep operations were based on the idea of denying the defender the possibility of managing his reserves by engaging his forces in the entirety of their operational depth<sup>11</sup>.

To do so the attackers would deploy in two echelons, the attack echelon and the development echelon<sup>12</sup>. The first, consisting of all arms formations would engage the enemy first echelon and create the initial breach, through which the second would penetrate and engage the defenders rear areas and second echelon forces. The aim was not to create a classical pocket of surrounded enemy forces, but to destroy the enemy forces in a “in depth” battle. The enemy main forces would be destroyed by the attack echelon, while the enemy reserves and rear units would be destroyed by the development echelon. The whole battle would be supported by coordinated air attacks, and whenever possible by airborne assaults, including the air deployment of mechanized units.

In a defensive situation, the defenders would create an in depth defense, reversing the process by holding key points and creating a network of anti-tank lines to destroy the enemy inside the defensive lines.

<sup>11</sup> Being a very original concept from a military point of view, this is however very easily understood by experienced chess players, since it corresponds perfectly with the way chess theorist study the Mid-Game.

<sup>12</sup> Not to be mistaken with a reserve or an exploitation force in the western sense.

This concept was to be expanded in the revised 1939 field regulations, that were never to be issued since most of the people who were working on them were killed in the purges.

To perform this type of battle a new mechanized force structure was created. The main deep penetration forces were to be the Mechanized Corps, instituted in 1935, tank heavy formations with two tank brigades (BT tanks) each with four tank battalions and one motorized rifle battalion and one rifle Brigade (plus a Recce and a Signal Battalions). These formations had a strength of 348 fast tanks, 63 Recce Tankettes supported by 52 flamethrower tanks and 20 guns. (Glantz 1991)

Having created their first mechanized brigade in 1930 the Soviets had, in 1936 four Mechanized Corps and six separate (independent) mechanized brigades, along with fifteen Cavalry divisions (with four cavalry regiments and one tank and one artillery regiment each) and an additional six separate tank regiments and eighty three tank battalions or companies for infantry support (Glantz, 1991). These were backed by a dedicated tactical air force with modern aircraft that could guarantee air superiority and provide extensive close air support and interdiction, and by a large independent air force with powerful four-engine bombers. They could rely on three airborne brigades and an additional three airborne regiments that had performed large scale exercises, including mass drops and air deployment of tanks and logistic vehicles.

Extremely advanced doctrinally, well organized, trained and equipped, the Soviet armed forces seemed undefeatable in 1936. And then it all went terribly wrong.

### **The Army that defeated itself, purges and military disasters 1937-42**

In 1936 Pravda published a high profile article denouncing mechanization, on the basis strongly supported by Stalin's longtime friends Voroshilov and Budenny that horses were and would always be superior to machines (Naveh 2001). In that same year the large scale purges of what Anna Akhmatova calls "the terrible years of the Yezhov terror" began to hit the military hard. The Army lost 3 out of 5 Marshalls, 13 out of 15 Army commanders, 57 out of 85 Corps Commanders, 110 out of 195 Division Commanders and 220 out of 406 Brigade Commanders. All the 11 Vice-Commissars of War, 75 out of 80 members of the Supreme Military Council, including all the Military District Commanders. In terms of ranks the Army lost 90% of its Generals and 80% of its Colonels (Glantz 1991). It was the most effective decapitation strike in history, and totally destroyed the Army combat efficiency.

While tanks kept on being produced, and since tank engineers mostly avoided being purged the Soviets maintained their lead on tank development, the large mechanized units that had been created to use them were dissolved<sup>13</sup>, the doctrine for their deployment was banned, and most of the people who had experience leading tank units were killed. Without proper training and competent leadership, the Soviet advantages in quantity and in the technical superiority of the T34 and KV-1 tanks introduced in 1940 were to be wasted in 1941.

---

<sup>13</sup> After the Battle of France in 1940, plans were made to reintroduce them, to be implemented in 1942.

The impact was felt throughout the whole of Soviet society. The aircraft industry was hit particularly hard, with leading designers such as Tupolev being arrested and many design teams working from special NKVD managed “working prisons” (Gunston, 2000) and many design bureaus being reorganized for political reasons<sup>14</sup>. Having led the world in the mid-30s, the Soviet Union was to pay a heavy price for the lost years of the purges. Polikarpov’s next generation designs for fighters the I-180 and later I-185<sup>15</sup> were not introduced in service and the soviets had to fight with inferior machines until 1943, allowing the better trained and equipped Germans flyers to amass huge victory scores.

The price the soviets paid was huge. The military disasters of Barbarossa were followed by an extremely costly victory in Moscow, and the advantage gained in the winter of 1941/1942 through the immense sacrifice of Soviet soldiers was wasted in the disastrous offensives in Kharkov and the Crimea in the first half of 1942 (Glantz, 1998), allowing the Germans to regain the initiative for their 1942 “Blau” offensive.

The purges were probably the most expensive destruction of a nation’s effective fighting power in peacetime ever, and by decapitating its army, Stalin condemned the Soviet people to an immense sacrifice, millions of people dying in four years of titanic struggle before they vanquished the Nazis. It was a blow the USSR was never to fully recover from, the purges effectively marking the turning point in what had been a steady rise in soviet power from the revolution to the mid-30s. Marxism-Leninism was one of the first casualties of the purges, being replaced by Stalinism, and never successfully resurrected.

## **Tukhachevsky’s machines, soviet military technology 1925-1937**

### **1. Tanks<sup>16</sup>**

The Soviet Army first adopted tanks by turning captured allied supplied tanks of their adversaries against their former owners during the civil war. The model that better suited their needs was the French FT-17, and in 1922 they built 14 local copies at Sormovo. They moved on to an improved version, the MS-1 light tank, later renamed T-18, and produced their first medium tank in the T-24 of 1931. Along with local designs they also bought a few imported tanks, including Carden Lloyd tankettes and Vickers Amstrong six ton light tanks from Britain as well as the Christie T-3 from the US. They paid close attention, also, to the Vickers experimental 16ton MkIII A6 Medium tank that was tested in Britain. Having studied these models the soviets developed the main types of tanks they used through the 30s, in all cases clearly superior to the western models that had inspired them. These were the T-37 and T-38 reconnaissance tankettes, the T-26 light tank, the BT-2/5/7 fast tanks and the T-28 Medium tank.

<sup>14</sup> Polikarpov had suffered the same fate in 1929/1930 and in 1940 he was removed from the leadership of his design team, the better connected Mikoyan replacing him.

<sup>15</sup> A small number of pre-series I-180 was tested in combat with excellent results. When the I-185 was tested soviet test pilots pronounced it the best fighter in the world. At the time the Yak-1 and Yak-7 fighters being used at the front were inferior to the Bf109F-4 in virtually all aspects (Gunston 2000).

<sup>16</sup> Main sources for this section are (Fleischer 1999) and (Ness 2002)

Where those tanks developed according to Tukhachevsky concepts? If they were, that would be manifest in their armament which would have to be capable of engaging enemy tanks, their diversity to suit the several roles envisioned, and their ease of production to guarantee the required equipping of large mechanized forces.

Let's then consider their characteristics:

The T-37 and T-38 were small two man tankettes notable for being fully amphibian. Command versions had a radio. Well suited for their role as reconnaissance vehicles, they compare favorably with foreign machines, like the PzKfw I or the Italian CV-33. Being light, they were used for the first experiments in air deployment, slung under TB-1 medium or TB-3 heavy bombers.



**Figure 4 A T-37 tankette slung under a TB-3 Bomber for air deployment. Tukhachevsky ideas for mechanizing airborne units led to extensive experimentation.**

Source: <http://www.combatreform.org/hitlerwantedtogoeastbutwewouldntlethim.htm>

The T-26 was first produced with two individual turrets, like the Vickers original. The definitive M1933 version had a single turret and a 45mm high velocity (760m/s) gun capable of both engaging tanks and firing a useful HE projectile (2,15Kg). It was therefore extremely well-armed for its time and role, following Tukhachevsky's dictum that all tanks should be capable of fighting enemy tanks. It was also easy to produce. 4801 were built between 1933 and 1937, of which more than half had radios. There were an additional 562 flame throwing versions and critically, and demonstrating another of Tukhachevsky's concerns, 65 bridge layers. The world's next largest tank force of the 30s, the French one, built 975 R-35 and 640 H-35, but only if we include all tanks built up to September 1939, and all the French infantry

tanks had low velocity guns useless for anti-tank work, lacked radios and had one man turrets. If we consider equivalent periods, the soviets out built the French more than five to one.

The T-26 was the basis for Self-propelled Guns (76,2mm) and Howitzers (122mm), providing a further step towards integral mechanization. The Soviets supplied the republicans with large numbers of T-26 tanks in the Spanish Civil War, where they proved vastly superior to the Italian and German light tanks in use on the nationalist side.

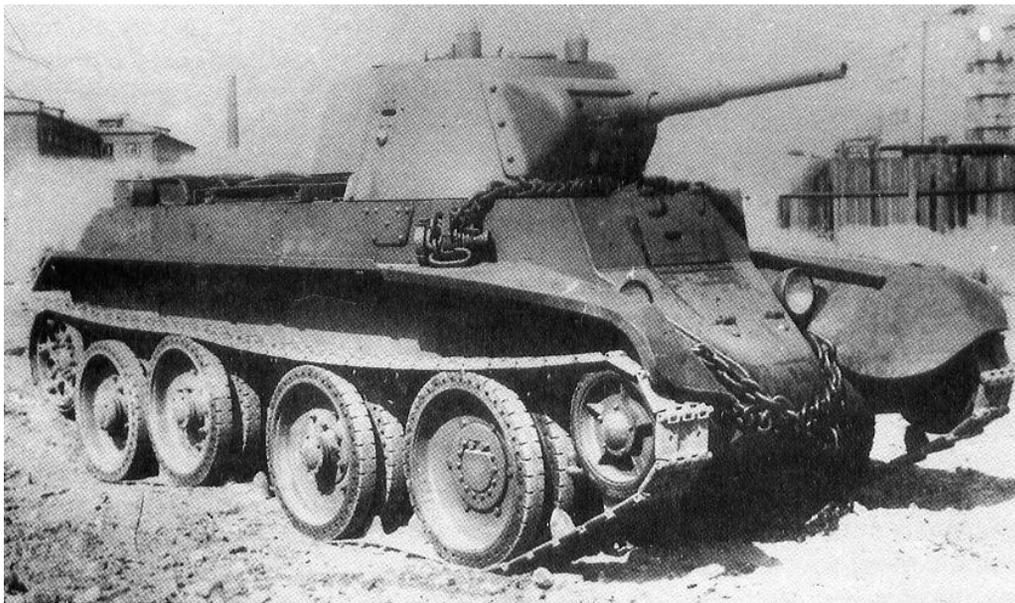


**Figure 5 A T26 model 1933 in winter camouflage**

Source: <http://ww2photo.se/tanks/su/ligh/t26/08634.jpg>

The BT-5 of 1933 and the improved BT-7 of 1935 were optimized for the fast tank role required by the Mechanized Corps and Cavalry Divisions. Armed with the same high velocity 45mm gun used in the T-26, the BT-7 model had a 450HP gasoline engine (later models had a diesel engine) that gave it a speed of 53Km/h on tracks. It was possible to remove its tracks and run it on wheels for faster deployment and longer range, in which case it could reach 73Km/h and had a 500km range. Half of them were equipped with radios, and they were also built in large numbers. 4212 were built between 1933 and 1937, including 155 “artillery” BT-7A versions with 76,2mm guns. Unlike the British close support versions of their tanks, kept at HQ troops and mostly used to lay smoke barrages, BT-7As were meant for use as direct fire weapons.

To place the BT-7 in context, let’s consider that the first British “Cruiser tank”, designed for a similar requirement, the A9, had a less capable gun (the 40mm two pounder), only 150HP, thinner armor and was built to the grand total of 125 tanks in the three years (1937 to 1939) it was in production.



**Figure 6 A BT7 tank, arguably the best tank in the world when it was introduced in 1935.**

Source: Fleischer, W 1999 pg 50

The medium tank role was assumed by the heavier T-28, a 25t tank with a 500HP engine and, initially, a short barreled 76,2mm gun and up to four Machine guns, two of which in small secondary turrets. The gun was replaced in the improved T28M by a longer barreled L-10 76,2mm gun with better antitank performance, and older tanks were retrofitted with it. Apart from the old fashioned use of secondary MG turrets (retained in British cruiser tanks up to the first Crusader model of 1941), the T-28 compares very favorably with its contemporaries. In line with Soviet options of mass mechanization, it was built in smaller numbers than the lighter models, but still in large quantities by international standards, 263 being built in 1933-1937. Bridge layer versions were also developed, and T-28s were tested with mine clearing roller devices before the war.



**Figure 7 A T-28 Medium tank**

Source: [http://www.militaryfactory.com/imageviewer/ar/pic-detail.asp?armor\\_id=345&sCurrentPic=pic1](http://www.militaryfactory.com/imageviewer/ar/pic-detail.asp?armor_id=345&sCurrentPic=pic1)

A soviet oddity was the development of very large heavy tanks, the 45 tons T-35 being introduced in 1935. A five turret monstrosity that, if fitted with a suitable hull, would make a passable gunboat, its greatest merit was that it gave the soviet industry experience with large, heavy tanks that paved the way for the latter KV-1 series. It also provided a suitable chassis for some experiments with heavy self-propelled guns.



**Figure 8 An early T-35 Heavy tank prototype on a parade in Leningrad in 1933. The “proletaires” mentioned on the banner must have been suitably impressed.**

Source: <http://englishrussia.com/2012/12/26/t-35-the-multi-turret-tank-of-the-red-army/>



Figure 9 The T-26 “family” of vehicles. From the top, left to right, SP AA Gun; Bridge Layer, SP Gun, SP Howitzer, Command Post Vehicle and Assault Gun. The Soviets introduced in the 30s the “combat team” concept adopted by the US in the 40s. This advanced concept was abandoned after Tukhachevsky’s death, and next generation tanks, such as the 1940 T-34 were not built according to this principle, assault gun and tank destroyer variants only being introduced in 1943.

Source: [http://www.armchairgeneral.com/rkkaww2/galleries/T-26\\_5.htm](http://www.armchairgeneral.com/rkkaww2/galleries/T-26_5.htm)



**Figure 10 A Su-14-2 152mm Self-propelled Gun. The soviets experimented intensively with self-propelled artillery in the 30s, including heavy weapons in corps artillery calibers.**

Source: <http://mtg.domek.org/rosja/su14.htm>

## 2. Warships

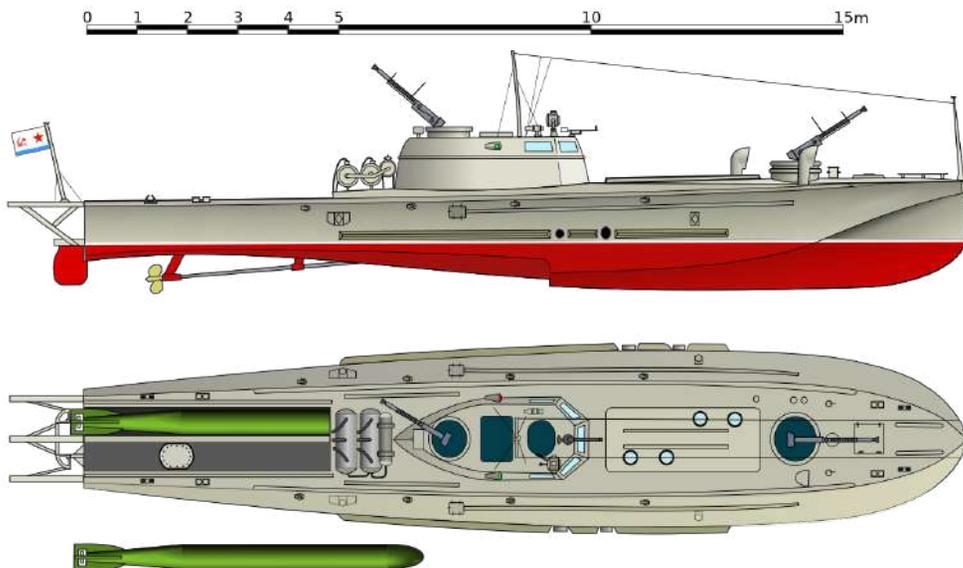
The naval concepts present in Tukhachevsky's writings follow the traditions of the French *Jeune École*, appropriately modernized. Regarding naval matters, it's important to keep in mind that Tukhachevsky expected the navy to play a secondary role in a future war between the USSR and the "bourgeois" countries and wanted to concentrate expense on the army and the air force (Rowher 2001). He claimed that both Russia and Germany had expended too many resources on their navies prior to WW1, a view that fell in line with Frunze's dictum that the USSR should have a defensive rather than an offensive navy. His assumption that the battleship was obsolete in the face of increased air threats, in particular torpedo bombers but also armor piercing heavy bombs seems obvious now, but was radical in the early 30s. The fact is that the soviet naval building programs followed his recommendations, concentrating in torpedo craft, submarines, and investing heavily on long range twin engine torpedo bombers. The requirement that led to the development of the Tupolev ANT-41 formulated in 1934 is similar to the one formulated by the IJN in 1935 that led to the Mitsubishi G3M torpedo bombers that sunk the RN Battleship HMS Prince of Wales and Battlecruiser HMS Repulse in 1942. The Tupolev aircraft was not produced, since after the crash of the first prototype (Gunston 2000) it was found out that the Air Force Ilyushin DB-3 bomber could be converted for the same role, the soviets as usual choosing the ease of production of an existing model over a new and specialized design.

After considerable initial difficulties resulting from the loss of technical expertise in naval construction during the civil war, compounded by Russia traditional dependence on foreign shipyards and suppliers, the navy started building new units in the late 20s. The emphasis

was clearly on submarines. The Soviets started with large minelaying submarines, using the British L.55 as a model, building six Series II 1000t minelaying boats. They then started building the Shchuka (Pike) 600t medium submarines, eventually building 75 of these boats between 1928 and 1936. They also built a large number of small coastal submarines of 200t, the M class, 50 units being built in the 30s. The soviet navy also procured larger, oceanic boats, beginning with the unsuccessful Pravda class of 1500t. They resorted to German cooperation for the Series IX boats, also known as the S Class. By the time Tukhachevsky was killed the first 3 had been built and an additional 9 of the improved Series IX bis had been laid down. They would prove to be the best Soviet submarines of the war, many more being built, along with large numbers of improved M and Shchuka boats (Miller 2002).

Apart from submarines the main effort was on mine warfare, most soviet ships being fitted for mine laying, and 18 400t minesweepers of the Fugas class being built in two series (Project 3 and Project 53) up to 1937. They proved excellent vessels, and many more were built and used for patrol and escort duties as well as mine warfare during the war (Preston, 1989).

Large numbers of motor torpedo boats were built. This were original high speed small boats of only 16t, the prototypes having been designed and built by TsAGI the Central Aerohydrodynamic Institute in 1932–33 from a concept by the great aircraft designer Tupolev.<sup>17</sup> Made of duralumin they proved corrosion prone and were only suitable for short range work



**Figure 11 A scale drawing of a Tupolev designed Soviet G-5 Motor Torpedo Boat.**

Source: [http://en.wikipedia.org/wiki/G-5-class\\_motor\\_torpedo\\_boat#mediaviewer/File:Lancha\\_G-5.svg](http://en.wikipedia.org/wiki/G-5-class_motor_torpedo_boat#mediaviewer/File:Lancha_G-5.svg)

<sup>17</sup> It achieved a maximum speed of 63.5 knots (73.1 mph; 117.6 km/h) during its trials in the Black Sea during 1933.

Comparatively few surface combatants were built in this period. Six large Destroyers of the similar Leningrad/Minsk classes were completed in the 30s, and cooperation with Italy led to the Project 7 destroyers, of which none was completed before 1938 (Whitley, 2002), as well the two Kirov and four Maxim Gorky Cruisers, completed only between 1938 and 1940 (Whitley, 1999)

By Tukhachevsky demise the soviet navy was a leading force in submarines and long range torpedo bombers, a lead that was to be lost when after his death an ambitious program to build large surface combatants approved in 1936 by Stalin, and including the Sovetskiy Soyuz class Battleships and Kronshtadt class battlecruisers become a priority, (Rohwer, 1997 and Rohwer 2001)

More than the large number of submarines it is the proportion of submarines to surface warships and the reliance on land based aircraft that better demonstrates Tukhachevsky's influence on naval programs, as well as the speed with which the Soviet navy reverted to conventional Battleship centered programs after his death.

### 3. Aircraft

The USSR aircraft industry expanded rapidly in the late 20s and 30s. Starting with conventional designs and cooperation with foreign firms, the Soviets benefited from the work of, among others, two outstanding engineers, Polikarpov and Tupolev.

Polikarpov designed some of the best fighters in the world, such as the I-15, a tough, maneuverable biplane that proved a match for the renowned FIAT CR.32 biplane in the Spanish Civil War, and the considerably more modern I-16, the world's first retractable landing gear monoplane fighter to be mass produced. A world beater when it was first introduced in 1934 (Gordon 2001), the appearance of the more modern Bf-109E and Spitfire Mk.I, made later versions of the I-16 obsolete from 1939 (Gunston 2000). A notable advance introduced in the I-16 Type 17 was the use of two wing mounted 20mm guns, giving it excellent firepower (Gunston 2000).

Tupolev produced large bombers, starting with the twin engine TB-1 and progressing to the large four engine TB-3, and his SB was the world first high speed bomber in widespread service, proving when introduced in Spain to be too fast to be intercepted by contemporary fighters (Gunston 2000). An interesting development was an early form of "standoff precision weapons" in the form of the Zveno combinations. A long range, but slow and vulnerable TB-3 bomber would carry two fast dive bombers (converted from Polikarpov I-16 fighters). At a safe distance from the target area these would separate from the carrier aircraft, and perform a precision dive bombing of a high value target, before using their speed to escape interception. (Gunston, 2000)



**Figure 12 An SPB “parasite” dive bomber (left) and an AS-1 first generation cruise missile (right). The comparison makes the “standoff weapon” nature of the Zveno bombers clear in yet another example of 1930s soviet forward thinking.**

Sources: <http://aerostories.free.fr/appareils/compopara/I16SPB.jpg>

<http://www.ausairpower.net/APA-Rus-Cruise-Missiles.html>

But if these developments were impressive, most of them were parallel to what was being done in other countries at a slower pace. Tukhachevsky’s influence on aircraft programs is better demonstrated by the Soviet practice of converting large numbers of Bombers for transport duties, the TB-1 becoming the G-1 and the TB-3 the G-2 transports, or by the extensive work done in developing auto-gyro aircraft, including attack versions that anticipate the later use of helicopters by the soviets as part of the deep battle concept(Gunston, 2000).



**Figure 13 A Kamov A-7 autogyro, the world’s first autogyro designed for armed combat missions, it could perform very short take off and near vertical landings. (Gunston, 2000).**

Source: <http://www.rcgroups.com/forums/showthread.php?t=2142620>

Another indicator is the development of specialized attack aircraft armed with high velocity anti-tank guns. This was abandoned after 1938, the Soviet Air Force opting for the simpler single engine Il-2. This was armed with conventional 23mm guns, but during the war a variant, the Il-2M3, was armed with two 37mm anti-tank guns, as specified in the 1936 requirement for the Polikarpov VIT (Gunston, 2000).



**Figure 14 A Polikarpov VIT-1 Close Air Support Aircraft of 1937. Armed with two 37mm high velocity guns, this was the world's first credible "Tank Buster" aircraft and was optimized for deep operations, illustrating the air mechanization concept.**

Source: [http://cyber.breton.pagesperso-orange.fr/urss/vit\\_1.jpg](http://cyber.breton.pagesperso-orange.fr/urss/vit_1.jpg)

### **Tukhachevsky's ghost: Bagration, August Storm and the triumph of deep battle.**

To western eyes the turn of the tide in the Russian Front was the decisive soviet victory at Stalingrad; the crown jewel in Marshal Zhukov's self-proclaimed (Zhukov, 2009) impeccable winning record. Since this was a battle fought according to western principles, the Germans being trapped by a classic double pincer in "Modern Cannae" mold that would have made Schlieffen proud, its undeniable relevance tends to mask the reality of events in Russia that winter (Glantz, 1997).

The great Soviet winter offensive of 1942 was a vast and complex plan that included four large offensives, known under the collective name of "the planets". The first two were Uranus which consisted of the encirclement of the German 6<sup>th</sup> Army at Stalingrad, executed simultaneously with Mars, another classic double pincer attack, with even stronger forces than those allocated to Stalingrad and led by Zhukov in person, to encircle the bulk of Walter Model's 9<sup>th</sup> Army in the Rzhev salient. They were to be followed respectively by Saturn, a strike towards Rostov (in another pincer movement) to finish off Army Group B and cut off

Army group A in the Caucasus, while at the same time Jupiter exploited the success of Mars to complete the defeat of the German Army Group Center (Lopez, 2013).

The plan was grandiose in scale, purely Napoleonic in style, and far from successful. Uranus was a greater than expected victory, trapping a considerable larger force than the Soviets had expected, but an energetic and swift German response forced Saturn to be down sized to the appropriately called Little Saturn. Mars was a total failure and consequently Jupiter was never started. On simplistic terms, one win, one draw, one loss, one non start. And even though the Russians might not openly acknowledge this, Model had shown just how strong the Germans were on the defensive, and the possibility that if the 6<sup>th</sup> Army had been led by someone of his caliber, rather than the much less capable Paulus, Uranus might have failed could not be discontinued. Shortly afterwards, von Manstein was to give the Russians another strong warning with his victory in Kharkov. Clearly, beating the Germans at their own game was not going to be easy. It was time to go back to Tukhachevsky.

1943 was a year of learning for the Soviets. They won the huge battles fought at that year, but at a terrible cost, Russian casualties being considerably heavier than those of the Germans. They kept improving, and getting closer to the deep battle concepts, and in June 1944 they were finally at a level that allowed them to dictate the rules of the game.

Bagration was the World War Two “Black day of the German Army”. Since the Soviets held a large salient in the Ukraine the Germans naturally assumed they would use it to launch a “scythe” across the rear of their forces. Instead the Soviets attacked Army Group Center in Byelorussia head on, using the Deep Battleoperational model. They engaged the enemy in its entire operational depth from the very beginning with a combination of air attacks and extremely well-coordinated massive actions by unconventional forces. The Germans recorded 14.000 actions against the rear areas of Army Group Center in a single night as preparation for the offensive, of which 10.000 were successful (Simpkin 1987). They assaulted the German lines with tank supported infantry forces backed by tremendous artillery fire power and immediately deployed their tank corps to penetrate the German defenses in a textbook “development echelon” mode (Zaloga 1996). Army Group Center was overwhelmed in its entire operational depth, and no elastic defense, of the type later claimed by Manstein to have been the solution to beat the Soviets could be contemplated (Aubin 2012).

Bagration was a devastating shock for the German Army. 17 Divisions were totally destroyed. They had lost 350.000 men, of which 150.000 were prisoners of war. An entire Army Group had been annihilated, and the most devastating fact was that Soviet casualties had been about half those of the Germans (Zaloga 1996).

And in adherence with the Successive Operations theory, Bagration was followed by a series of offensives that led to regime changes in Germany’s Allies that were to bring to power, fulfilling the Leninist concepts of using military operations to turn “imperialist war to civil war”, communist governments. (Lenin 1977). Even in Nazi Germany a few officers tried to kill Hitler in 20 July, as Bagration was closing to an end. Germany was not to fall into civil

war, rather fighting to the bitter end, but then again Nazism was not the kind of capitalist imperialist government Lenin had considered in his studies.

Hitler used to bang his fist against the situation chart in OKW and shout that “The Russian is dead”. He wasn’t counting on having to fight a ghost.

But having demonstrated what Deep Operations could do against a first class Army, the soviets were soon to show just what they could do against a lesser one. When the USSR entered war against Japan in 1945, it fell on Marshall Vassilevsky, one of the few graduates of the first class of the General Staff Academy to have survived the purges, to conduct a devastating offensive against the Japanese Kwantung Army. Despite the tenacious resistance of the Imperial Japanese Army forces, the Soviets totally defeated an army of 713.724 men in seven days of combat and while sustaining only 32.000 casualties. In Okinawa, the US sustained 49.000 casualties and took three months to defeat a force of 117.000 Japanese soldiers (Glantz 1983). Given the nature of the area of operations, a more appropriated comparison might be made with the Philippines campaign, where the US forces needed ten months, and 60.000 casualties, to defeat a Japanese force about half the size of the one the soviets destroyed in a week. The Soviet Manchuria campaign, codenamed operation August Storm, was an impressive demonstration of the potential of deep battle.

After a period in the 50s and early 60s when doctrine was conditioned by nuclear weapons, the deep battle concept reemerged as the basis for the soviet doctrine in the late 60s, early 70s, the soviets adopting late world war two operations as models, especially Bagration and August Storm. In turn, NATO studies on how to fight the soviet threat were to lead to the recognition of the operational level and to the adoption of a deep operations model, with the Follow on Forces Attack studies and the introduction of the AirLand battle concept (Glantz, 1991).

### **Conclusions. One greater than Guderian?**

Returning to the questions formulated at the introduction, it is now possible to reach conclusions.

The armament programs implemented by the USSR in the 30s follow Tukhachevsky concepts too closely for his influence to be denied. The Soviets built tanks that were tailored to his doctrine of deep operations, and built them in quantities that show that his concepts were being adopted throughout the Army. The extensive work on engineer tanks, such as bridge layers, the work on self-propelled artillery, and particularly the development of airborne forces and the effort devoted to providing them with air deployable armored fighting vehicles fit perfectly with his 1931 vision of airmechanization. The development of the air force, with such advanced concepts as “tank buster” aircraft and its articulation on a tactical Air Force geared for support of in depth operations and an independent air force with heavy bombers show this his appointment as Technology and Armaments Department Director carried real power. It is also relevant that after his death some programs simply stopped. There were no

bridge layers or self-propelled variants of the T-34 when it was introduced, for example, and the Petliakov Pe-8 heavy Bomber that was meant to replace the venerable TB-3 was only built in small quantities.

After his death the large mechanized and airborne formations were dissolved, the navy reverted to a program centered on large surface combatants and the doctrinal focus was lost. Far from being just an isolated theorist as portrayed by Liddell Hart (Neveh, 2001), he was both the brains and the driving force behind the Soviet Armed Forces modernization program of the 30s.

His intellectual success can be best judged by how close his visions of modern warfare corresponded with actual events in World War Two and by the success the soviets obtained when they reverted to his model. Tukhachevsky's vision of war with Germany as the aggressor, as he predicted in 1935 (Neveh2001), being decided by massive mechanized armies employing combined arms and reflecting their nations productive capability was fulfilled to the letter. His 1931 predictions on the importance of having antitank capable guns on all tanks and on the vulnerability of rail transport to air strikes, as well as on the importance of air supply, were to be extensively demonstrated during the war.

His views on naval warfare were to be vindicated on all fronts, from the threat that long range torpedo bombers represented to battleships, to the importance of submarines and the intensity of small craft combat in coastal waters, and in the limited role the Soviet Navy was able to play in defeating the Nazi threat.

The value of his deep battle concepts were amply demonstrated, not only because they allowed the Soviets to beat the Germans, something they had done with conventional tactics in 1941/1943, but to beat them with favorable casualty rates.

His relevance was amply demonstrated when, after the post war period when the nuclear factor dominated military thinking, the soviets brought back deep battle theories in the late 60 and 70s, perfecting the Development Echelon into the Operational Maneuver Group, a move that forced a rethinking of NATO doctrine that culminated in the Air-Land Battle 2000 concept, Air-Land being essentially NATO speak for Airmechanization (Simpkin1987), yet again demonstrating that imitation is the most discreet, but most sincere, form of admiration.

One further area of study that attracted our attention while researching the development of soviet military theory is the need to study in greater depth the influence of the Allied World War One operations of 1918 on the Soviet military Theorists. Most authors have, while citing Tukhachevsky's works on the History of the Great War, not explored the clear parallels between the broad front/Successive operations Soviet concepts and the allied offensives in 1918. This is a field we feel should be extensively studied, something that we were yet unable to do while working on the present article.

Which leaves us the central question, was Tukhachevsky "One Greater than Guderian"?

The attentive reader will have noted by now that there is no question mark at the end of this article title. The German model did have one advantage over the Soviet one, which was its incorporation of Auftragstaktik, a command mode that has now been accepted as superior.

But we can hardly blame this on Tukhachevsky, who came very near to advocating it in his writings, as far as a Marxist-Leninist could, maybe too far, considering his fate. On the other hand the Soviets mastered the operational level of war, while their German contemporaries didn't.

Let's compare them using the old last ditch resort of any military historian, a sports metaphor.

In tennis there are Winners, when you make a play so good that it's impossible to beat, Forced Errors, (when you push your opponent into making mistakes) and unforced errors (when your adversary just plays badly). Good players make few errors and push their opponents into forced ones. The best players triumph by delivering winners reliably.

The Soviet Deep Battle model delivered winners against an opponent that was reputed to be the best in the world at the time. The German Blitzkrieg depended on its opponent's mistakes, forced errors at best, often unforced ones, to win.

Picking up from Frunze, Tukhachevsky led a very innovative group of highly intelligent officers and he created an extremely advanced military model that surpasses Fuller in inventiveness, Liddell Hart in boldness and Guderian in thoroughness. When one compares the Red Army of the Civil War with the powerful Soviet Armed Forces of 1937, and considers the modernity of the 1936 Soviet field regulations, the scope of Tukhachevsky's achievements becomes clear and his claim to recognition as the most remarkable military thinker of the XX century becomes evident. He was, indeed, greater than Guderian.

### **Bibliographical References**

- Aubin, N., 2012. *Quand les vaincus écrivent l'Histoire*. Guerres et Histoire. Juin France Mondadori
- Akhmatova, A., 2000. *The complete poems of Anna Akhmatova*. Translated by Judith Hemschemeyer. Cannongate Books Edinburgh
- Bauer, E., 1967. *Uma história Polémica da Segunda Guerra Mundial*. Publicações Europa América, Mem Martins Portugal
- Danchev, A., 1999. *The alchemist of war. The life of Basil Liddell Hart*. London. Phoenix.
- Engels, F. 1850 to 1887. *Engels' Military Writings* <https://www.marxists.org/archive/marx/works/subject/war/>
- Glantz, D.M., 1991. *Soviet operational Art, in pursuit of deep battle*. Abingdon Frank Cass and Company Limited.
- Glantz, D. M., 1998. *Kharkov 1942, anatomy of a military disaster through soviet eyes*. Surrey, Ian Allan.
- Glantz, D. M., 2001. *Barbarossa. Hitler's invasion of Russia 1941*. Stroud Gloucestershire, Tempus.

- Glantz, D. M., 1997. *Counterpoint to Stalingrad, Operation Mars: Marshal Zhukov's greatest defeat* Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth, KS.
- Glantz, D.M., 1983. *August Storm, the soviet 1945 soviet Strategic Offensive in Manchuria*. Leavenworth Papers Nº 7 Fort Leavenworth Kansas USA
- Gordon, Y. 2001 *Polikarpov's I-16 fighter*. Midland Publishing. Hinckley England
- Holmes, R.,1976. *Epic Land Battles*. London. Octopus
- Lenin, V.I., 1977. *Obras escolhidas Volumes I II e III*, Lisboa Edições Avante
- Lopez,J.,2013. *Le plan grandiose des quatre planètes*. Guerres et Histoire. Février France Mondadori
- Fleischer, W 1999. *Russian tanks and Armored Vehicles 1917-1945*, Schiffer, Surrey
- Guderian, H.,1999. *Achtung Panzer*. London Cassell
- Guderian, H.,1990. *Panzer leader*. London Arrow
- Gunston, B.,2000. *The Osprey encyclopedia of Russian aircraft*. Oxford Osprey
- Hart, B. H. L. 2002., *The German Generals talk*. New York. Harper Perennial
- Haupt, W.1997. *The Wehrmacht in Russia Army Group North*. PA.Argiem.
- Haupt, W.1997. *The Wehrmacht in Russia Army Group Center*. PA.Argiem.
- Haupt, W.1998. *The Wehrmacht in Russia Army Group South*. PA. Argiem.
- Manstein, E.von.,2006. *Victorias frustadas*. Barcelona. Inédita Editores .
- Mayer, S.C (Ed),1977. *The Russian war machine 1917-1945*. London. Bison Books
- Miller, D., 2002. *Submarines of the world*. Salamander St Paul MN USA
- Naveh, I., 2001. *Mikhail Nikolayevih Tukhachevsky*. Included in *Stalin's Generals*. Edited by Shukman, H. London Phoenix.
- Ness, L., 2002. *Jane's world war II tanks and fighting vehicles*. London Harper Collins
- Preston, A. 1989., *Jane's fighting ships of world war two*. London. Studio Editions.
- Tukhachevsky, M.N. (Or. 1931) *Preface to J.F.C. Fuller's reformation of war*. Translated by A. Taube and reproduced in Simpkin,R. 1987 *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers
- Tukhachevsky, M.N. (Or. 1931) *New questions of war*. Reproduced in Simpkin,R. 1987 *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers
- Tukhachevsky, M.N. (Or.1928) . *War as a problem of Armed Struggle*. Reproduced in Simpkin,R. 1987 *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers
- Service, R. 2010 *Lenin. A biography*. London. Pan Books, McMillam.
- Service, R. 2010 *Stalin. A biography*. London. Pan Books, McMillam.

- Simpkin, R., 1987. *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers.
- Rohwer, J. 1997 *The development of Strategic Concepts and Shipbuilding Programmes for the Soviet Navy, 1922-1953*. The Northern Mariner VII No3 July 1997
- Rohwer, J. and Monakov, M. 2001. *Stalin's Ocean-going Fleet: Soviet Naval Strategy and Shipbuilding Programs*. Abingdon, Oxom Cass Publishers
- Rokossovsky, K. K., 2006. *El deber de um soldado*. Barcelona. Inédita Editores
- Widemann, T., 2012. *Cannes: la pensée allemande prise à son proper piège*. Guerres et Histoire. Juin. France Mondadori.
- Whitley, M.J., 1999. *Cruisers of world war two*. London. Cassell
- Whitley, M.J., 2002. *Destroyers of world war two*. London. Cassell
- Zaloga, S., 1996. *Operation Bragation*. Oxford. Osprey
- Zhukov, G.K., 2009. *Grandes Batalhas de la II Guerra Mundial*. Barcelona. Peninsula



# UM MAIOR DO QUE GUDERIAN – TUKHACHEVSKY E O DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS ARMADAS SOVIÉTICAS

## ONE GREATER THAN GUDERIAN - TUKHACHEVSKY AND THE DEVELOPMENT OF THE SOVIET ARMED FORCES

**Coronel Nuno Correia Neves**

Chefe do Gabinete do Diretor  
Investigador integrado do CISDI  
Instituto de Estudos Superiores Militares  
neves431@gmail.com

### Resumo

Este artigo apresenta uma breve introdução à vida e obra do Marechal Soviético Tukhachevsky, procurando através de uma análise do desenvolvimento das Forças Armadas Soviéticas nos anos 30 e de operações da Segunda Guerra Mundial, bem como da história militar mais recente, avaliar a sua importância enquanto pensador e líder militar, assim como a sua contribuição para a evolução da guerra moderna.

**Palavras-chave :** Tukhachevsky; Batalha em profundidade; Mecanização; Aeromecanização; teoria Militar Soviética.

### Abstract

*This article presents a brief introduction to the life and work of Soviet Marshal Tukhachevsky, using an analysis of soviet military development in the 1930s and selected operations of World War II, as well as recent military history, to evaluate his work's influence, success and relevance, in order to properly judge his importance as a military theorist and leader and his contribution to the evolution of modern warfare.*

**Keywords:** *Tukhachevsky; Deep Battle; Mechanization; Airmechanization; Soviet Military Theory*

**Como citar este artigo:** Neves, N. 2015. Um maior do que Guderian – Tukhachevsky e o desenvolvimento das Forças Armadas Soviéticas. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 127-157.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## Introdução

Os militares são frequentemente acusados de se prepararem para a guerra anterior. Este cliché nunca esteve tão longe da verdade como nos anos 20 e 30, quando em todo o mundo Oficiais inteligentes exploraram as possibilidades das novas tecnologias em busca da melhor forma de combater a guerra seguinte.

Motivava-os a experiência da Grande Guerra, cujas extensas listas de baixas e dramáticas consequências políticas tinham demonstrado os terríveis riscos para aqueles que não estivessem preparados, e também um amor à tecnologia, alimentado pelos extraordinários progressos realizados durante a Primeira Guerra Mundial.

Depois do final da Segunda Guerra Mundial, foi estabelecida uma narrativa na comunidade da história militar que preconizava que a guerra moderna, empregando o uso coordenado de carros de combate e aviões em esquemas táticos inovadores que permitiam evitar a morosidade da guerra de trincheiras, tinha sido uma invenção alemã, principalmente creditada ao General Heinz Guderian, inspirada pelos trabalhos de visionários Britânicos como o Major-General Fuller e Basil Liddell Hart.

Esta narrativa foi inicialmente criada pelo próprio Liddell Hart, que chegou a um acordo informal com os generais alemães depois da guerra para os apresentar numa perspectiva favorável<sup>1</sup> em troca de ser citado como uma referência inspiradora do seu pensamento militar nas suas memórias (Danchev 1999). Este processo foi ampliado pela dependência por parte do Exército dos Estados Unidos no grupo de trabalho liderado pelo antigo chefe de estado-maior do OKH<sup>2</sup>, o General Franz Halder, para fornecer contexto histórico aos estudos sobre a ameaça soviética do tempo da guerra fria (Aubin 2012).

Foi apenas a partir dos anos 90, quando o acesso às fontes Russas se tornou mais fácil, e a história militar soviética melhor compreendida, graças ao trabalho inovador de alguns notáveis historiadores militares (entre os quais tem que ser destacado o Coronel do Exército dos Estados Unidos David Glantz) que uma perspectiva alternativa começou a ganhar adeptos no Ocidente. Esta corrente considerava os desenvolvimentos Soviéticos dos anos 20 e 30 no campo da modernização das ciências militares como sendo superiores aos seus contemporâneos alemães.

Assim, tal como Heinz Guderian se tornou no exemplo popular do “génio militar alemão” e Blitzkrieg um abrangente sinónimo para guerra mecanizada, o Marechal da União Soviética Mikhail Nikolayevich Tukhachevsky tornou-se no herói da recentemente compreendida revolução em assuntos militares soviética dos anos 30, e batalha em profundidade a palavra-chave para a competência militar soviética. A glorificação de Tukhachevsky desliza facilmente para o campo dos mitos devido às circunstâncias da sua morte, com todos os esforços da liderança Estalinista para suprimir a sua obra. Muitas vezes apresentado como uma das grandes possibilidades não concretizadas da história militar, é considerado por muitos como

---

<sup>1</sup> Designadamente como sendo puros “técnicos” afastados da política e desconhecedores dos crimes cometidos pelo III Reich.

<sup>2</sup> O OKH (Oberkommando des Heeres) era o Estado-Maior do Exército.

o homem que poderia ter esmagado Hitler e evitado as derrotas soviéticas da primeira fase da “Grande Guerra Patriótica”, ao mesmo tempo que em consequência das purgas Estalinistas não dispomos para o avaliar das ferramentas habituais de extensos arquivos e da experiência da batalha.

Como os mitos são mais valiosos quando testados, este artigo irá tentar avaliar o significado do trabalho do Marechal Tukhachevsky para a evolução do poderio militar soviético, e aferir os seus méritos. Para o conseguir, e depois de termos formulado a questão principal de forma algo dramática, e com uma vénia a Liddell Hart, no próprio título, iremos tentar avaliar a sua influência, sucesso e relevância.

Para determinar a sua influência iremos considerar os programas de armamento da União Soviética dos anos 30, procurando demonstrar se estes estavam de acordo com as teorias por ele desenvolvidas, procurando assim estabelecer se era apenas um intelectual a trabalhar num núcleo académico ou se era um real impulsionador da modernização das Forças Armadas Soviéticas.

Para avaliar o seu sucesso, iremos verificar se as suas previsões sobre a evolução da guerra se concretizaram, e procurar identificar o seu DNA teórico nas operações militares do Exército Vermelho na Segunda Guerra Mundial.

Para medir a sua relevância vamos procurar a sua influência no pensamento militar moderno, quer de forma direta, quer, e criticamente, já que estamos a falar de um autor cujas obras foram literalmente queimadas, de forma indireta.

Desta análise iremos tentar extrair uma conclusão sobre se o homem que foi abatido pelo NKVD<sup>3</sup> numa prisão de Moscovo em junho de 1937 (Simpkin,1987) era, de facto, “Um maior do que Guderian”.



**Figura 1: Um selo soviético de 1963 celebrando o Marechal Tukhachevsky, ou mais especificamente a sua, então recente, reabilitação.**

Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/Mikhail\\_Tukhachevsky#mediaviewer/File:USSR\\_stamp\\_M.Tukhachevsky\\_1963\\_4k.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/Mikhail_Tukhachevsky#mediaviewer/File:USSR_stamp_M.Tukhachevsky_1963_4k.jpg)

<sup>3</sup> Polícia Política Soviética, antecessora da KGB.

## EM VEZ DE UM PREFÁCIO

*Nos anos terríveis do terror de Yezhov, passei dezassete meses nas filas das prisões de Leninegrado.*

*Uma vez, alguém me “reconheceu”. Então uma mulher com lábios azulados que estava atrás de mim, e que, claro, nunca me tinha associado ao meu nome antes, acordou do estupor a que todos tínhamos sucumbido e murmurou-me ao ouvido (toda a gente murmurava ali):*

*“Conseguirá descrever isto?”*

*E eu respondi: “Sim, consigo”*

*E então algo que parecia um sorriso percorreu o que em tempos tinha sido o seu rosto.*

*Anna Akhmatova*

(“Em vez de um prefácio” foi escrito como uma introdução ao conjunto de poemas “Requiem” que Akhmatova escreveu em segredo entre 1935 e 1940 sobre o terror estalinista.)<sup>4</sup>

### **Herói da União Soviética**

Mikhail Nikolayevich Tukhachevsky nasceu em fevereiro de 1893 nos arredores de Vyshegor na atual Bielorrússia, o quarto filho de uma família empobrecida da pequena aristocracia (Simpkin 1987). Revelando-se um adolescente sobredotado que construía, e tocava, os seus próprios violinos e manifestava um interesse pela ciência, quando a família se mudou para Moscovo teve notas excecionais no liceu, mas a situação económica familiar não lhe permitia o acesso à universidade. Optou então pela via clássica dos nobres sem recursos de uma carreira militar, no seu caso iniciada no 1º Corpo de Cadetes de Moscovo, a partir do qual, aos 19 anos, conseguiu acesso à Academia Militar Alexandrovskii. Concluindo o curso com notas elevadíssimas mesmo a tempo para a Primeira Guerra Mundial em Junho de 1914, foi colocado no prestigiado Regimento Semenovskii da Guarda. A sua carreira no Exército Imperial foi breve, tendo sido feito prisioneiro de guerra pelos alemães, alegadamente depois de uma explosão o ter deixado inconsciente enquanto liderava um contra-ataque (Simpkin 1987). Depois de uma experiência movimentada como prisioneiro de guerra, que incluiu tentativas de fuga, a transferência para um campo para prisioneiros “difíceis” e um alegado encontro com o igualmente prisioneiro de guerra Charles de Gaulle, etc, foi libertado em Outubro de 1917. Tendo regressado ao Exército, abandonou o serviço durante a turbulência revolucionária, regressando eventualmente a Moscovo no início de 1918 para se alistar no Exército Vermelho. Associando-se desde o início a Trotsky, foi rapidamente promovido a

<sup>4</sup> Tradução do autor a partir da versão inglesa.

Comissário Militar da Área de Defesa de Moscovo (Simpkin 1987), um cargo onde ganhou a confiança de Lenine. Tornou-se a partir daí no homem de confiança de Trotsky para a resolução de situações difíceis, sendo enviado para resolver uma crise atrás de outra, revelando-se a sua ação decisiva para garantir vitórias nas Frentes Norte e Sul. Em 1920, com apenas 27 anos, era já duas vezes titular da Ordem da Bandeira Vermelha e Comandante em Chefe da Frente Sul (brevemente) e posteriormente da Frente do Cáucaso. Era também um jovem viúvo, depois de a sua mulher se ter suicidado (Simpkin 1987).

Foi um dos principais comandantes soviéticos na campanha de Varsóvia de 1920, na qual ele e Estaline se encontravam em alas diferentes do avanço do Exército Vermelho, e consequentemente viriam a estar em campos opostos na atribuição de responsabilidades pela derrota. Com a sua reputação não afetada pela vitória Polaca, Tukhachevsky liderou a repressão das rebeliões de Kronstadt e Tambov antes de se tornar diretor de estudos de estratégia na Academia e ao mesmo tempo Vice-Chefe de Estado-Maior sob as ordens do seu amigo Mikhail Frunze, o qual apoiou no debate sobre se a URSS deveria ter um exército convencional, como Frunze defendia, ou um Exército revolucionário, como Trotsky recomendava, tendo Lenine optado pela posição de Frunze.



**Figura 2: Uma imagem idealizada do jovem Tukhachevsky no seu papel de “resolvedor de crises” de Trotsky durante a guerra civil.**

Fonte: <http://topwar.ru/24300-chestolyubivyy-marshal-sovetskogo-soyuza.html>

Desde esse momento até à sua morte foi a mais representativa voz intelectual do Exército Vermelho e ocupou vários postos de elevada responsabilidade, apesar de, depois das mortes de Lenine em 1924 e de Frunze em 1925<sup>5</sup> ter que operar debaixo da sombra de Estaline, que apoiava a facção mais conservadora das Forças Armadas Soviéticas, tipificada pelos seus amigos Voroshilov, Budenny e Timoshenko. Esta situação levou alguns autores a afirmar que a influência de Tukhachevsky atingiu o seu pico nos anos 20 e era limitada desde esse período (Simpkin 1987) uma pressuposição que iremos analisar neste artigo.

Promovido a Chefe de Estado-Maior após a morte de Frunze em 1925, ocupou esse posto até 1928. Nesse ano foi nomeado Comandante do Distrito Militar de Leninegrado até ser chamado de volta a Moscovo para chefiar o Departamento de Tecnologia e Armamento do Exército em 1931, sendo em 1935 um dos cinco Oficiais promovidos ao recém-criado posto de Marechal da União Soviética. Foi exonerado do cargo em 1936, mantendo-se como Comissário Adjunto da Defesa, função em que estava essencialmente ocupado com a revisão do regulamento de campanha, até ser nomeado comandante do Distrito Militar do Volga em maio de 1937 (Naveh 2001).

Nesse ano viria a ser a mais destacada das vítimas militares das purgas das Forças Armadas que se tinham iniciado com os julgamentos de Zinoviev e Kamenev (Naveh, 2001)<sup>6</sup>. Tem sido referido que poderá ter sido vítima de uma ação de desinformação dos serviços secretos alemães, que teriam passado aos Soviéticos falsas provas de que estaria a conspirar com a Alemanha (Simpkin 1987), e igualmente que estaria a preparar um golpe militar contra Estaline. A extensão das purgas efetuadas contra militares torna estas explicações redundantes, embora interessantes. Depois de ter sido preso em 26 de maio foi abatido em junho de 1937, tornado numa não-pessoa e a sua obra escrita extensivamente destruída.

A sua é uma história muito russa. Nascido na aristocracia, tornou-se um comunista convicto e um herói soviético, ajudou a salvar uma revolução política durante a guerra civil e liderou uma inédita revolução nos assuntos militares antes de ser assassinado pelo próprio Estado a cuja defesa tinha dedicado todas as suas consideráveis capacidades.

### **Leninismo Militar, Tukhachevsky e o desenvolvimento do pensamento militar soviético**

Uma questão central no pensamento militar ocidental é a utilização da manobra para derrotar o adversário com um mínimo de perdas para as nossas forças, idealmente permitindo a um Exército mais pequeno derrotar um adversário mais numeroso através da obtenção de uma vantagem posicional. Desde que Epaminondas inteligentemente derrotou um Exército espartano que lhe era superior em número na batalha de Leutra que o movimento audaz que garante a vitória se tornou num ideal militar.

---

<sup>5</sup> Alegadamente orquestrada por Estaline (Simpkin, 1987).

<sup>6</sup> Mais corretamente as purgas em larga escala. Na sua pesquisa sobre a história do Estado-Maior Soviético o historiador Boris Orlov sustenta que Estaline começou a purgar as Forças Armadas no início da década de 30, e que o ano de 1937 marca a intensificação, e não o início, das purgas (Naveh, 2001).

A expressão clássica deste ideal é a napoleónica “manoeuvre sur les derrières” que estava profundamente enraizada nas mentes das gerações de Oficiais dos longos anos de relativa paz europeia entre as Guerras “Mundiais” de 1789/1815 e 1914/1918. Esta perceção viria a ser combinada, no caso do Exército Alemão a um grau quase obsessivo, com a busca da batalha decisiva, como demonstrada nas vitórias de Moltke (o velho) em 1866 e 1870, e popularizada pelo extremamente influente livro de Schlieffen sobre a batalha de Canas (Widemann 2012).

Antes da Primeira Guerra Mundial todos os Estados-Maiores dos principais beligerantes tinham procurado desenvolver planos baseados na manobra para evitar os então já óbvios riscos dos ataques frontais face ao poder de fogo dos Exércitos modernos. O plano Schlieffen, e numa escala ainda maior o Plano XVII, viriam a tornar-se em muito dispendiosos sacrifícios no altar da manobra.

As realidades da Grande Guerra viriam a impor o uso de menos elegantes, mas mais eficazes, conceitos operacionais baseados na atrição. Os desenvolvimentos tecnológicos durante a guerra forneceram às mentes militares, não obstante, caminhos alternativos para restaurar o primado da manobra. Na sua essência, os conceitos de utilização de forças mecanizadas para operações de ritmo elevado contra adversários menos evoluídos popularizados por autores como Fuller e Liddell Hart, e tornados realidade por Guderian e os seus camaradas, eram um regresso aos conceitos napoleónicos clássicos, através do recurso a novos instrumentos. Por forma a evitar combater a guerra anterior, os idealizadores alemães dos conceitos na base da Blitzkrieg visavam visitar uma guerra ainda mais antiga, as breves e decisivas campanhas do velho Moltke, com as suas manobras ousadas e batalhas decisivas. O Plano Amarelo, que conduziu à vitória sobre a França em 1940 e fez o Exército alemão sentir-se de volta às glórias de 1870, é uma pura expressão de pensamento napoleónico em toda a sua decisiva agressividade. Mas se a história nos pode ensinar muitas lições, há uma que frequentemente ilude os teóricos militares e que é um elemento central do pensamento marxista. As coisas mudam!

E enquanto Fuller e os seus seguidores estavam ocupados a reinventar a guerra napoleónica, no recém-formado Estado socialista e autoproclamado “paraíso do proletariado” um grupo de veteranos da guerra civil estavam a preparar-se para mudar as coisas.

Se a história militar está no centro da teoria militar ocidental, o Marxismo-Leninismo está no centro de toda a teoria militar soviética. Lenine foi extremamente influente em todos os aspetos do pensamento soviético, a área militar não foi uma exceção (Simpkin 1987).

Dois princípios básicos iriam enquadrar toda a teoria militar soviética. Um era que a URSS iria seguramente ser atacada pelos Estados imperialistas<sup>7</sup>, e que nesse conflito o objetivo da União Soviética seria transformar uma guerra imperialista numa guerra civil nesses países, permitindo a ascensão nesses Estados de governos proletários que se aliariam à URSS (Lenine 1977). O outro era de que o resultado dessa guerra seria determinado por fatores político económicos, essencialmente pelas capacidades de produção e de mobilização dos Estados.

<sup>7</sup> O que explica porque é que os soviéticos consideraram necessário construir um extenso Sistema de fortificações defensivas nas fronteiras, apesar de a sua doutrina privilegiar as operações ofensivas. Estas linhas eram assumidas como um escudo defensivo contra um ataque inimigo a coberto do qual seria realizada a concentração das principais forças de manobra. (Simpkin 1987).

Tendo incorporado Clausewitz por intermédio de Engels, ele próprio um destacado estudioso das questões militares<sup>8</sup>, Lenine estava perfeitamente consciente quer da importância do conceito de “guerra total” quer da necessidade de destruir a vontade do inimigo de continuar a luta. Estava igualmente convicto de que um Estado socialista teria uma vontade mais forte, pois poderia contar com o enquadramento pelo partido para garantir a adesão popular à causa, assim como uma maior capacidade de produção graças à maior capacidade de mobilização de uma economia centralizada. Ambos os princípios acima enunciados viriam a pesar fortemente no trabalho de Frunze e Tukhachevsky.

Dentro deste enquadramento, os soviéticos rejeitaram naturalmente quer a compulsão para restaurar a manobra no sentido neo-napoleónico prevaecente no Ocidente quer a ideia de que as futuras guerras poderiam ser ganhas por pequenos exércitos mecanizados opostos a grandes exércitos tradicionais. As bases para esta dupla rejeição são perfeitamente expostas na crítica de Tukhachevsky ao trabalho de Fuller, no prefácio que escreveu em 1931 para a edição (abreviada) em russo do livro *“Reformation of War”* do General Britânico. (Tukhachevsky or 1931).

Neste texto o Marechal Soviético assume que, como nenhuma nação terá o monopólio do progresso, a mecanização irá difundir-se e que, tal como a mecanização da indústria tinha levado a uma expansão do proletariado, a mecanização da guerra levaria a uma expansão, não a uma redução, do volume dos exércitos, quando as nações empenhassem a sua “massa tecnológica” no campo de batalha. Assim, num combate entre Estados industrializados de diferentes dimensões, um Estado mais pequeno com um exército de 18 Divisões com 5.000 carros de combate teria muito mais probabilidades de ter que enfrentar um adversário mais poderoso com 180 Divisões e 50.000 carros de combate do que um com as mesmas 180 divisões e sem carros de combate, sendo naturalmente o mais pequeno esmagado nessa luta mesmo que, num esforço de combater a quantidade com a qualidade, viesse a formar unidades ou exércitos completos de tropas de elite<sup>9</sup>. No mínimo os requisitos de manutenção criados pela mecanização forçariam a um aumento do volume dos exércitos. Seria assim mais lógico estudar a possibilidade de confrontos entre dois exércitos mecanizados de grande dimensão do que conjecturar cenários de conflitos assimétricos entre forças mecanizadas e não mecanizadas. Tukhachevsky critica ainda Fuller por não considerar a expansão da mecanização para aquilo a que o autor soviético chama Aeromecanização.

A primeira doutrina operacional soviética, geralmente designada como “frente larga” (Simpkin 1987) ou “operações sucessivas” (Glantz 1991) foi introduzida num conjunto de artigos publicados por Tukhachevsky nos anos 20 e formulado no manual “Altos Comandos – Guia oficial para os comandantes e comandos operacionais do Exército e da Frota” coordenado por Frunze. Este modelo, cujo aspeto mais notado é a introdução do conceito do nível operacional da guerra seria a base a partir da qual seria mais tarde desenvolvido

---

<sup>8</sup> Engels escreveu bastante sobre temas militares e foi correspondente de assuntos militares do Manchester Guardian nos anos 1860s. É interessante verificar que ele criticou a manobra, de carácter muito napoleónico, de “concentração avançada” adotada por Moltke e que conduziu à vitória prussiana na decisiva batalha de Königgrätz por a considerar demasiado arriscada (Holmes 1976).

<sup>9</sup> Os dados do exemplo do texto original são aqui citados com algum detalhe pelo seu carácter premonitório face às realidades da Segunda Guerra Mundial.



Figura 3: Um cartaz representando Lenine a dominar o esforço militar soviético, uma imagem que corresponde a uma realidade doutrinária.

Fonte: <http://images.linnlive.com/1e037c81da387d8e4d1c2557d0a46f2b/b7d5376d-d9e9-4aaf-ad40-45f69e100453.jpg>

o conceito das operações em profundidade. Já em 1926 Tukhachevsky escrevia que “As operações modernas envolvem a concentração de forças necessária para infligir um golpe, e o desferir de golpes contínuos e ininterruptos por essas forças contra o inimigo através de uma área de extrema profundidade” (Glantz, 1991).

O objetivo era, em termos claramente Leninistas, infligir um nível de atrição que conduzisse a uma rotura da ordem política (imperialista) do inimigo. Os soviéticos não estavam a tentar resolver o clássico dilema da manobra vs a atrição, mas, na tradição dialética marxista, a procurar uma síntese de atrição através da manobra.

Não é, assim, surpreendente que o primeiro modelo operacional soviético pareça ter sido inspirado pelas ofensivas aliadas de 1918 na frente ocidental, que romperam o poder de combate do Exército Alemão e levaram o Império Alemão ao limiar de uma guerra civil e ao colapso do governo imperial. Esta proximidade entre os conceitos implementados por Frunze e as ações das forças aliadas na fase final da Grande Guerra não é referida por Glantz nem por Simpkin, e poderá indicar, na nossa opinião, que o comando supremo aliado de 1918 estava de facto, a atuar no nível operacional, mantendo assim um nível de controlo sobre a conduta da guerra que os alemães, desprovidos de instrumentos teóricos específicos para esse patamar, não conseguiam acompanhar. De facto, foi precisamente ao estabelecer procedimentos para a conduta de operações sucessivas que os soviéticos sentiram a necessidade de definir o nível operacional e introduziram o conceito da arte operacional, formulado pela primeira vez por A. A. Svechin em 1926 no seu livro “Estratégia” escrito quando trabalhava na recém-criada Academia Frunze (Glantz, 1991).

Estes novos conceitos, expandidos no livro do amigo e colaborador próximo de Tukhachevsky, Triandafillov “O carácter das operações dos exércitos modernos” publicado em 1929 (Glantz, 1991) foram tornados doutrina oficial com a publicação do regulamento de campanha de 1929, que introduziu igualmente o ênfase na mecanização que assinalava mais um passo na aproximação ao conceito de operações em profundidade. Mas antes de começarmos a apresentar esse conceito, é importante, para providenciar contexto, descrever sinteticamente as concepções de Tukhachevsky da guerra, como ele as expressou no seu artigo de 1928 para a Grande Enciclopédia Soviética “A Guerra como um problema de luta armada” e no seu extenso artigo de 1931 “Novas questões da guerra”.

As máximas de Engels de que “Nada está tão dependente das condições económicas como o Exército e a Marinha” e de que “o pré-requisito para qualquer avanço na conduta da guerra terá que ser o desenvolvimento paralelo de novos meios de produção” são o ponto de partida para a visão de Tukhachevsky das guerras futuras, que serão travadas por exércitos de massas dotados de todos os recursos ao alcance das suas nações. Defende que a guerra não deve ser travada apenas com forças militares, mas com “pressão organizada e concertada em todas as frentes do conflito, económica, política e por aí além” (Tukhachevsky, 1928)<sup>10</sup>. Afirma igualmente que a maior massa dos exércitos modernos não irá reduzir o ritmo da guerra, mas antes que os progressos da tecnologia irão levar ao acelerar do ritmo das operações.

---

<sup>10</sup> As operações híbridas são um termo novo, não um novo conceito.

Para caracterizar a forma como os exércitos deverão incorporar os avanços na tecnologia cria o termo Aeromecanização, que descreve como a incorporação dos desenvolvimentos na aviação, carros de combate, comunicações e guerra química num todo integrado.

Este exército integrado mecanizado irá combater uma batalha em profundidade utilizando forças aeromóveis mecanizadas em conjugação com grupos blindados de longo raio de ação, incluindo infantaria em viaturas blindadas de transporte de pessoal, apoiados por unidades de engenharia mecanizada e aviões de ataque para penetrar nas defesas inimigas e atacar os seus escalões recuados, enquanto infantaria apoiada por carros de combate ataca os seus primeiros escalões. Extrai daqui a convicção de que todos os carros de combate deverão estar armados com uma peça com capacidade anticarro, afirmando que “numa batalha mecanizada em grande escala o sucesso estará do lado que tiver mais carros de combate capazes de destruir outros carros” (Tukhachevsky, 1931).

Afirma que estes exércitos mecanizados terão uma “enorme” necessidade de apoio logístico, enfatizando a importância do transporte motorizado, já que, avisa, o poder aéreo tornará vulnerável o transporte ferroviário, e recomenda a utilização do reabastecimento aéreo para situações críticas. Releva igualmente a necessidade de treino extenso e realista e de exercícios em larga escala concebidos para estimular a iniciativa por parte de todos os comandantes, dizendo que “esperar por ordens na realidade significa não estar a fazer nada”(Tukhachevsky, 1931).

Para a guerra naval, advoga o recurso a submarinos, o emprego em massa de torpedeiros e a aposta em aviões, primariamente aviões torpedeiros de alta velocidade, mas também bombardeiros armados com bombas especialmente desenvolvidas para atacar navios couraçados, considerando que o Couraçado perdeu a sua importância.

É neste contexto intelectual que o passo seguinte da evolução doutrinária soviética vai ser desenvolvido.

### **A batalha em profundidade, o legado doutrinário de Tukhachevsky**

A batalha em profundidade<sup>11</sup> foi a expressão final do pensamento operacional de Tukhachevsky e foi plenamente incorporada no regulamento de campanha de 1936. O novo modelo levava o conceito de operações sucessivas ao nível mais elevado. A limitação do conceito anterior era de que, embora permitisse infligir golpes poderosos ao inimigo, estes eram limitados porque apenas era possível assegurar o empenhamento dos primeiros escalões das forças inimigas atacadas. Tal como se tinha verificado em 1918, a grande vantagem do defensor era que podia gerir o empenhamento das suas reservas, e garantir assim algum controlo da situação operacional e por essa forma minimizar as suas perdas.

Integrando o princípio militar russo clássico da “simultaneidade” (Simpkin, 1987) com o conceito das operações sucessivas, as operações em profundidade baseavam-se no conceito

<sup>11</sup> A teoria é conhecida pelos termos “deep battle” e “deep operations” na literatura de referência. Neste artigo iremos utilizar traduções diretas dos dois termos, que devem ser assumidas como sinónimos neste contexto.

geral de, para negar ao defensor a possibilidade de gerir as suas reservas, forçá-lo ao empenhamento simultâneo em toda a sua profundidade operacional.<sup>12</sup>

Para o conseguir os atacantes iriam organizar-se em dois escalões, um escalão de ataque e um escalão de desenvolvimento<sup>13</sup>. O primeiro, composto de forças inter-armas deveria empenhar o primeiro escalão inimigo e criar a brecha inicial, através da qual o segundo iria penetrar para atacar as áreas de retaguarda e o segundo escalão das forças inimigas. O objetivo não era criar uma clássica bolsa de forças inimigas cercadas, mas destruir a totalidade da força inimiga numa batalha em profundidade. A força principal do inimigo seria destruída pelo escalão de ataque, ao mesmo tempo que o escalão de desenvolvimento destruída as reservas e unidades em segundo escalão. A batalha no seu conjunto seria apoiada por ataques aéreos perfeitamente coordenados e sempre que possível por operações aeromóveis, as quais incluiriam a projeção por meios aéreos de unidades mecanizadas.

Numa situação defensiva os soviéticos criariam uma defesa em profundidade, invertendo o processo através de pontos fortes e de uma rede de defesas anticarro para destruir o inimigo no interior da posição defensiva.

Este conceito deveria ter sido expandido e mais sistematizado no revisto regulamento de campanha de 1939, que nunca chegou a ser publicado porque a maioria das pessoas que o estavam a redigir foram mortas nas purgas.

Para combater este tipo de batalha foi criada uma nova estrutura de forças mecanizadas. O grosso das forças de penetração seria em caso de conflito constituído pelos novos Corpos Mecanizados, criados em 1935, Grandes Unidades fortes em carros de combate com duas Brigadas Blindadas, cada uma das quais com quatro Grupos de carros BT e um Batalhão de Atiradores Motorizado, e uma Brigada de Infantaria, bem como um Grupo de Reconhecimento e um batalhão de Transmissões. No seu conjunto estes Corpos tinham um total de 348 Carros de Combate, 63 Tanquetes<sup>14</sup> e 52 Carros Lança-Chamas apoiados por 20 peças de artilharia. (Glantz, 1991).

Tendo criado a sua primeira Brigada mecanizada em 1930, os soviéticos tinham, em 1936, quatro Corpos Mecanizados e seis Brigadas Mecanizadas Independentes, às quais temos que somar quinze Divisões de Cavalaria, as quais combinavam quatro Regimentos de Cavalaria com um Regimento de Carros de Combate e um Regimento de Artilharia, bem como seis Regimentos de carros de combate independentes e um total de oitenta e três batalhões ou companhias de carros de combate integrados em unidades de infantaria (Glantz 1991). Estas forças podiam contar com o apoio de uma força aérea tática capaz de lhes garantir superioridade aérea e uma extensa capacidade de apoio aéreo próximo, bem como o de uma força aérea estratégica com uma numerosa força de bombardeiros quadrimotores pesados. A componente aeromóvel contava com três Brigadas e três Regimentos de Paraquedistas

---

<sup>12</sup> Este conceito, apesar da sua originalidade enquanto teoria militar, é imediatamente compreensível a um jogador experimentado de xadrez, já que corresponde precisamente à forma como se teoriza o meio-jogo no xadrez.

<sup>13</sup> Não devendo este ser confundido com uma reserva ou uma força de exploração no sentido ocidental.

<sup>14</sup> Pequenos blindados de lagartas destinados ao reconhecimento. Este termo caiu em desuso após a Segunda Guerra Mundial.

que tinham já executado exercícios em grande escala, incluindo o lançamento de grandes unidades e a projeção de veículos blindados e logísticos.

Extremamente avançadas doutrinariamente, bem organizadas, treinadas e equipadas, as Forças Armadas Soviéticas de 1936 pareciam invencíveis. E então tudo correu terrivelmente mal.

### **O Exército que se derrotou a si próprio, purgas e desastres militares 1937- 42**

Em 1936 o Pravda publicou um artigo com grande destaque denunciando os defensores da mecanização e apresentando o ponto de vista sempre defendido pelos velhos amigos de Estaline Voroshilov e Budenny, de que os cavalos seriam sempre superiores às máquinas (Naveh, 2001). Nesse mesmo ano, as purgas em larga escala naquilo a que a poetisa Anna Akhmatova chamou “os anos terríveis do terror de Yezhov” começaram a atingir os militares em força. O Exército perdeu 3 dos seus 5 Marechais, 13 de 15 Comandantes de Exército, 57 de 85 Comandantes de Corpo de Exército, 110 de 195 Comandantes de Divisão e 220 dos seus 406 Comandantes de Brigada. No universo da Defesa desapareceram todos os 11 Vice Comissários da Guerra, 75 dos 80 membros do Conselho Militar Supremo, incluindo todos os Comandantes de Distritos Militares. Por postos o Exército perdeu 90% dos seus Generais e 80% dos seus Coronéis (Glantz 1991). Foi o mais eficaz ataque de decapitação contra uma força militar na história, e destruiu completamente a prontidão para o combate do Exército Vermelho.

Embora os carros de combate continuassem a ser produzidos, graças aos engenheiros que os concebiam não terem sido das principais vítimas os Soviéticos mantiveram a sua liderança na conceção de blindados, as Grandes Unidades criadas para os utilizar foram dissolvidas<sup>15</sup>, a doutrina para o seu emprego foi banida, e quase todas as pessoas com experiência de as liderar foram mortas. Sem treino adequado nem uma liderança competente, as vantagens soviéticas na quantidade e a superioridade técnica dos carros de combate dos modelos T-34 e KV-1 introduzidos em 1940 seriam completamente desperdiçadas em 1941.

Os efeitos devastadores das purgas fizeram-se sentir em toda a sociedade soviética. A indústria aeronáutica foi particularmente prejudicada, com engenheiros de topo como o próprio Tupolev a serem presos e muitas das equipas de projeto a trabalharem em “centros de trabalho prisionais” dirigidos pela NKVD (Gunston, 2000), enquanto vários departamentos de conceção de aeronaves eram reorganizados por motivos políticos<sup>16</sup>(Gunston, 2000). Depois de ter liderado o mundo nos anos 30, a URSS iria pagar nos primeiros anos da guerra um preço elevadíssimo pelos anos perdidos. A geração de caças desenhada por Polikarpov para substituir o seu I-16, o I-180 e posteriormente o I-185<sup>17</sup>, nunca entraram em serviço e os pilotos

<sup>15</sup> Depois da Batalha da França de 1940 foram iniciados planos para as reintroduzir em 1942 (Glantz, 1991).

<sup>16</sup> Polikarpov já tinha passado por essa experiência em 1929/1930, e em 1940 descobriu que o seu grupo de projeto tinha sido entregue ao mais bem relacionado politicamente Mikoyan.

<sup>17</sup> Um pequeno número de caças I-180 foi testado em combate, com excelentes resultados. Quando o I-185 foi testado foi considerado pelos pilotos de testes o melhor caça do mundo, enquanto o Yak-1 e Yak-7 em serviço eram inferiores ao Bf109F-4 em quase todos os aspetos (Gunston, 2000).

soviéticos tiveram que combater com máquinas inferiores às alemãs até 1943, permitindo aos melhor equipados e treinados pilotos alemães acumular impressionantes listas de vitórias.

O preço que os soviéticos pagaram pelas purgas foi gigantesco. Os desastres militares que sofreram face à operação Barbarossa foram seguidos por uma vitória extremamente custosa em Moscovo, e as vantagens conseguidas no Inverno de 1941/42 à custa do imenso sacrifício dos soldados soviéticos foram desperdiçadas nas desastrosas ofensivas em Kharkov e na Crimeia na primeira metade de 1942 (Glantz, 1998), permitindo aos alemães retomar a iniciativa para a sua Ofensiva “Blau” de 1942.

As purgas foram provavelmente a mais dispendiosa destruição do potencial militar de um estado em tempo de paz de sempre, e ao decapitar o seu Exército Estaline condenou o povo soviético a um imenso sacrifício, com milhões de mortos num titânico esforço de quatro anos para derrotar a Alemanha nazi. Fora um golpe de que a URSS nunca recuperou completamente, e marcam um ponto de viragem no que tinha sido até aí uma ascensão constante do poder soviético desde a revolução até aos anos 30. O Marxismo-Leninismo foi uma das primeiras vítimas das purgas, sendo substituído pelo Estalinismo, e nunca ressuscitado com sucesso.

## **As máquinas de Tukhachevsky. O desenvolvimento da tecnologia militar soviética 1925-1937**

### **1. Blindados<sup>18</sup>**

O Exército Vermelho adotou os seus primeiros carros de combate utilizando blindados aliados fornecidos aos seus adversários na guerra civil contra os seus proprietários iniciais. O modelo que melhor se adequava às suas necessidades era o FT-17 francês e, em 1922, construíram 14 cópias locais em Sormovo. Com base nessa experiência evoluíram para uma versão modificada, o carro de combate ligeiro MS-1, mais tarde designado T-18, e produziram o seu primeiro carro médio, o T-24, em 1931. Para suplementar estes produtos locais, compraram alguns blindados estrangeiros, incluindo tanquetes Carden Lloyd e Carros ligeiros de seis toneladas da Vickers Armstrong, ambos britânicos, bem como o carro de combate rápido Christie T-3 nos Estados Unidos. Prestaram igualmente atenção ao carro de combate experimental de dezasseis toneladas da Vickers Mk III testado no Reino Unido. Foi com base nos ensinamentos extraídos destes modelos que os soviéticos produziram a sua geração de blindados dos anos 30, em todos os casos claramente superiores aos originais. Estes eram as tanquetes de reconhecimento T-37 e T-38, o carro ligeiro T-26 e o carro rápido BT-2/5/7 e os carros médios T-28.

Foram estes blindados desenvolvidos de acordo com as teorias de Tukhachevsky? Se foi esse o caso, tal deverá ser manifesto no seu armamento, capaz de destruir outros carros de combate, na diversificação para as várias missões que o conceito de aeromecanização lhes exigiria e na facilidade de produção para garantir o equipamento das grandes unidades mecanizadas.

---

<sup>18</sup> As fontes principais para este segmento são Fleischer 1999 e Ness 2002.

Vamos então analisar as suas características.

O T-37 e o T-38 eram pequenos blindados de dois tripulantes que se destacavam por serem anfíbios. As versões de comando estavam equipadas com rádios. Bem adaptados à sua missão de reconhecimento, compararam-se favoravelmente com blindados de outros países, como o PzKfw 1 alemão e o CV-33 Italiano. Sendo leves, foram usados para as primeiras experiências de projeção aeromóvel, sendo transportados sob a fuselagem de bombardeiros TB-1 ou TB-3.



**Figura 4: Um T-37 transportado sob um TB-3 para transporte aéreo. As ideias de Tikhachevsky para a mecanização das unidades aerotransportadas deram origem a extensas experiências.**

Fonte: <http://www.combatreform.org/hitlerwantedtogoeastbutwewouldntlethim.htm>

O T-26 começou por ser produzido com duas torres individuais, como o original da Vickers, mas a versão definitiva M1933 tinha uma peça de 45mm de alta velocidade (760m/s) capaz de destruir carros de combate ou de disparar um projétil explosivo eficaz (2,15Kg). Estava portanto extremamente bem armado para a sua época e missão, seguindo a máxima de Tikhachevsky de que todos os carros de combate deveriam ser capazes de combate anticarro. Era também muito fácil de produzir em série. Entre 1933 e 1937 foram produzidos 4801, dos quais mais de metade equipados com rádios. Foram ainda fabricados mais 562 de versões armadas com lança-chamas e, criticamente porque correspondendo a outra preocupação de Tikhachevsky, 65 na variante de lançamento de pontes. O significado destes números é realçado se recordarmos que a segunda maior força blindada do mundo à época, a Francesa, produziu 975 R-35 e 640 H-35, da mesma categoria, mas apenas se incluirmos todos os carros produzidos até setembro de 1939, e que todos esses blindados franceses estavam armados com peças de baixa velocidade de 37mm sem qualquer valor anticarro, tinham torres monolugares que limitavam o seu potencial de combate e não dispunham de rádios. Para períodos comparáveis, os soviéticos produziram cinco vezes mais blindados ligeiros do que os franceses.

O T26 foi a base para peças (76,2mm) e obuses (122mm) auto propulsados, e foi o blindado mais utilizado pelos republicanos espanhóis na guerra civil, onde se revelou claramente superior aos blindados ligeiros alemães e italianos que enfrentou do lado nacionalista.



**Figura 5: Um T26 modelo 1933 com camuflagem de inverno.**

Fonte: <http://ww2photo.se/tanks/su/ligh/t26/08634.jpg>

O BT-5 de 1933 e o mais evoluído BT-7 que o substitui em 1935 estavam otimizados para a tipologia de carro de combate rápido exigida para equipar os Corpos mecanizados e as Divisões de cavalaria. Armado com a mesma peça de 45mm utilizada no T-26, o BT-7 tinha um motor de 450 cavalos a gasolina (as últimas versões adotaram um motor diesel) que lhe permitia uma velocidade de 53Km/h. Era possível remover as lagartas e usar o carro sobre as rodas para deslocamentos em estrada, o que lhe permitia atingir 70km/h e ter uma autonomia de 500km. Metade deles estava equipada com rádios e foram também produzidos em grandes quantidades. 4212 foram fabricados entre 1933 e 1937, incluindo 155 versões de “artilharia” BT-7A equipadas com uma peça de 76,2mm de baixa velocidade. Ao contrário das versões “close support”<sup>19</sup> dos carros de combate britânicos, que eram atribuídas às companhias de comando e normalmente empregues para lançar cortinas de fumo, os BT-7A eram destinados a garantir o papel de artilharia de acompanhamento com fogos diretos.

Para colocar o BT-7 no contexto da sua época, vamos compará-lo com o primeiro “Cruiser Tank” Britânico, o A9, concebido para uma missão similar. O A9 tinha uma peça com menor potência de fogo, de 40mm, apenas 150 cavalos, uma blindagem menos espessa e foi introduzido mais tarde e em números muito menores, apenas 125 no total sendo produzidos nos três anos (1937 a 1939) em que esteve em produção.

<sup>19</sup> Apoio próximo, designadas pela abreviatura CS depois da designação do modelo.

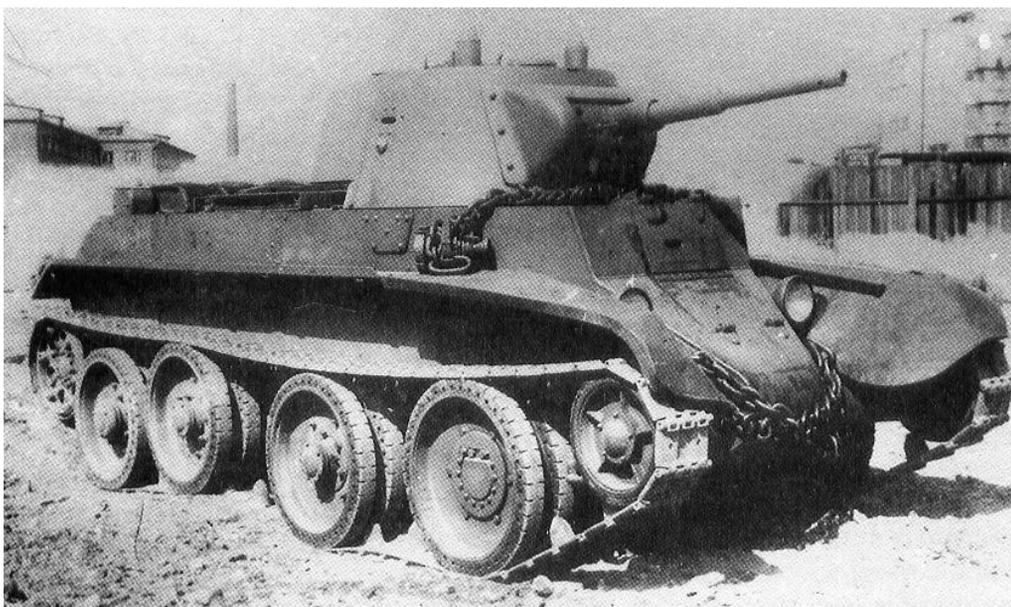


Figura 6: Um BT7 provavelmente o melhor carro de combate do mundo quando foi introduzido em serviço em 1935.

Fonte: Fleischer, W 1999 pg 50



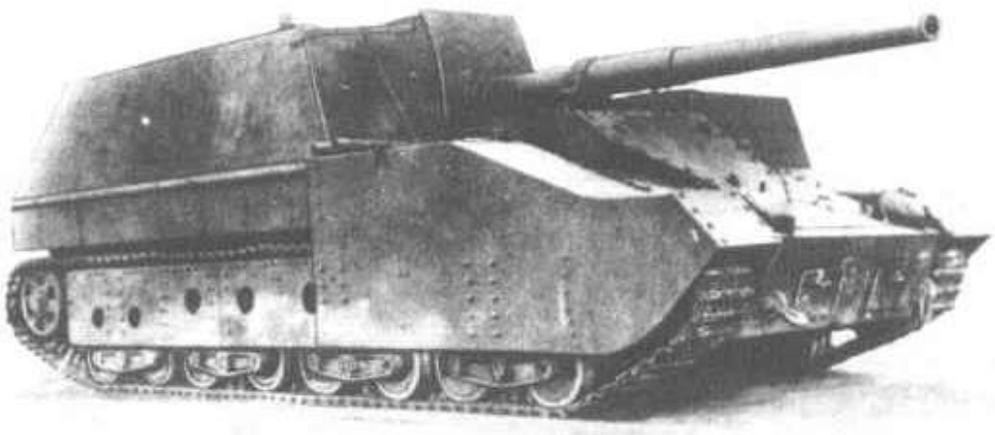
Figura 7: Um carro de combate médio T-28.

Fonte: [http://www.militaryfactory.com/imageviewer/ar/pic-detail.asp?armor\\_id=345&sCurrentPic=pic1](http://www.militaryfactory.com/imageviewer/ar/pic-detail.asp?armor_id=345&sCurrentPic=pic1)



**Figura 8: Um dos primeiros protótipos de carro pesado T-35 num desfile em Leninegrado em 1933. Os “proletaires” mencionados no cartaz devem ter ficado adequadamente impressionados.**

Fonte: <http://englishrussia.com/2012/12/26/t-35-the-multi-turret-tank-of-the-red-army/>



**Figura 9: Uma peça auto propulsada Su-14-2 de 152mm. Os soviéticos experimentaram intensamente com artilharia autopropulsada nos anos 30, incluindo calibres pesados da artilharia de Corpo de Exército.**

Fonte: <http://mtg.domek.org/rosja/su14.htm>



Figura 10: A família de veículos T-26. De cima para baixo, da esquerda para a direita, Peça AA, Lança Pontes, Peça AP, Obús AP, Viatura Posto de Comando e peça de assalto. Os soviéticos introduziram nos anos 30 o conceito de “equipa de combate” que foi adotado pelos Estados Unidos nos anos 40. Este conceito avançado foi abandonado após a morte de Tukhachevsky e as gerações seguintes de blindados, como o T-34 de 1940, não foram concebidas de acordo com este princípio, sendo introduzidas variantes para missões específicas apenas mais tarde em 1943.

Fonte: [http://www.armchairgeneral.com/rkkaww2/galleries/T-26\\_5.htm](http://www.armchairgeneral.com/rkkaww2/galleries/T-26_5.htm)

O requerimento para um carro de combate médio foi preenchido pelo mais pesado T-28, um blindado de vinte e cinco toneladas e com um motor de 500 cavalos, inicialmente armado com uma peça de 76,2mm de baixa velocidade, e quatro metralhadoras, duas das quais em pequenas torres secundárias. A peça foi substituída no melhorado T28M por uma de tubo mais longo e melhor capacidade anticarro e os modelos antigos foram rearmados num programa de modernização. Aparte o uso de torretas secundárias para as metralhadoras, que foi mantido nos carros rápidos britânicos até ao primeiro Crusader de 1941, o T-28 pode ser comparado muito favoravelmente com os seus contemporâneos. Em linha com os princípios soviéticos de mecanização em larga escala foi produzido em quantidades elevadas para os padrões internacionais da época, com 263 produzidos entre 1933 e 1937. Foram fabricadas versões para lançamento de pontes, testadas versões equipadas com dispositivos de remoção de minas antes da guerra.

Uma particularidade soviética foi o desenvolvimento de carros de combate pesados de grandes dimensões, sendo o T-35 de quarenta e cinco toneladas introduzido em serviço em 1935. Uma monstruosidade com cinco torres que, se tivesse um casco apropriado, podia passar por uma canhoneira fluvial aceitável, o seu maior mérito foi dar à indústria soviética experiência com carros pesados que foi muito útil no desenvolvimento posterior do KV-1. Forneceu igualmente um chassis adequado a experiências com artilharia auto propulsada pesada.

## **2. Navios**

Os conceitos navais apresentados nos trabalhos de Tukhachevsky são próximos das concepções da Jeune École francesa, numa perspetiva modernizada. No que toca às questões navais, é importante reter que Tukhachevsky esperava que a Marinha viesse a ter um papel secundário numa futura guerra entre a URSS e as potências “burguesas” e que a sua intenção era concentrar o investimento no Exército e na Força Aérea (Rowher 2001). Nos seus trabalhos sobre a Primeira Guerra Mundial Tukhachevsky defendeu a tese de que tanto o Império Russo como o Alemão despenderam demasiados recursos nas respetivas Marinhas antes de 1914, uma teoria que se ajustava bem à afirmação de Frunze de que a URSS deveria ter uma Marinha com características defensivas e não ofensivas. A sua afirmação de que os couraçados estavam obsoletos face à ameaça aérea, em particular de aviões torpedeiros mas igualmente de ataques com bombas pesadas anti-blindagens parece óbvia agora, mas era radical nos anos 30. O facto é que os programas navais soviéticos seguiram as suas concepções, concentrando recursos em pequenas unidades torpedeiras, submarinos, e no desenvolvimento de aviões torpedeiros bimotores de longo raio de ação para equipar a aviação naval. O requerimento formulado em 1934 e que deu origem ao desenvolvimento do Tupolev ANT-41é muito semelhante ao formulado em 1935 pela Marinha Imperial Japonesa que esteve na origem dos bombardeiros torpedeiros Mitsubishi G3M, que viriam a afundar o couraçado Britânico HMS Prince of Wales e o Cruzador de Batalha HMS Repulse em 1942. O avião da Tupolev acabou por não ser produzido, já que depois da queda do primeiro

protótipo (Gunston, 2000) se concluiu que o Bombardeiro da Força Aérea Ilyushin DB-3 podia ser convertido em torpedeiro, e os soviéticos como habitualmente proferiram a facilidade de produção de um modelo existente à introdução de um modelo novo e especializado.

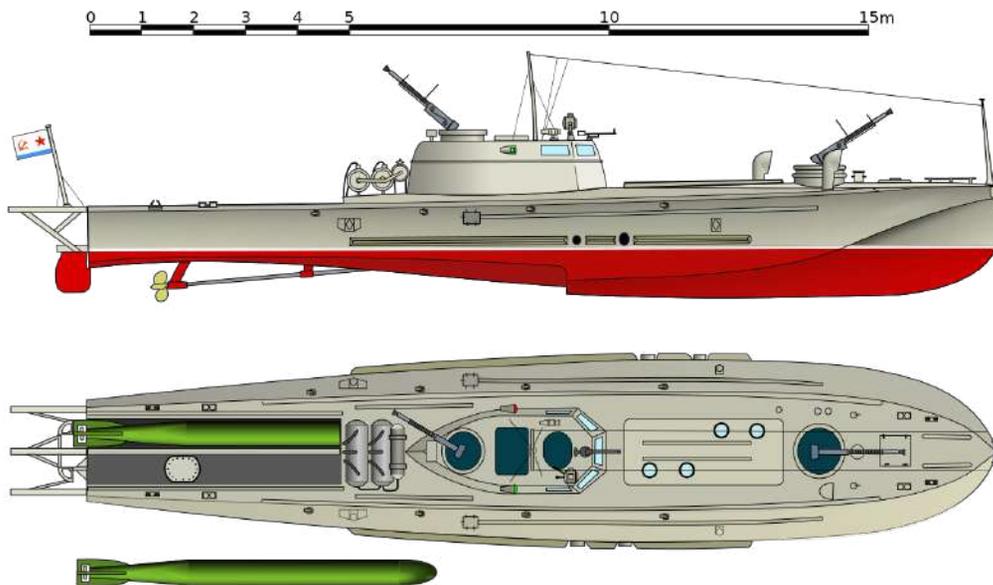
Depois de consideráveis dificuldades iniciais resultantes da perda de conhecimento em construção naval decorrente da guerra civil, agravada pela tradicional dependência russa em estaleiros e fornecedores estrangeiros, a Marinha Soviética começou a construir novas unidades no final dos anos 20. O ênfase inicial foi claramente nos submarinos, usando o L.55 Britânico como modelo para a construção de seis unidades da série II, de 1000t e otimizados para o lançamento de minas. Seguiram-se os submarinos médios da classe Shchuka (pique) de 600t, dos quais vieram a ser construídas setenta e cinco unidades entre 1928 e 1936, em várias séries. Foram igualmente produzidos submarinos costeiros de pequenas dimensões, da classe M, de 200t, dos quais foram produzidos cinquenta nos anos 30. A Marinha Soviética construiu igualmente submarinos oceânicos, começando pela pouco conseguida classe Pravda de 1500t. Recorreram então à cooperação com a Alemanha para desenvolver os submarinos da série IX, também conhecidos como classe S. Quando Tukhachevsky foi morto tinham sido produzidos três e iniciada a construção de nove de uma melhorada série IXbis. Viriam a demonstrar ser os melhores submarinos soviéticos da guerra, sendo produzidos em larga escala, tal como grandes quantidades de versões melhoradas das classes M e Shchuka. (Miller 2002).

Para além dos submarinos foi dada prioridade à guerra de minas, sendo a maioria dos navios equipados para lançar minas e construídos 18 Draga Minas da classe Fugas (nas variantes Projecto 3 e Projecto 53) até 1937. Revelando-se excelentes unidades muitos mais foram construídos e usados para missões de patrulha e escolta para além da guerra de minas durante a Segunda Guerra Mundial (Preston 1989).

Foram fabricadas grandes quantidades de lanchas torpedeiras. Estas obedeciam a um conceito original de pequenas lanchas de alta velocidade de apenas 16t, com base em protótipos desenvolvidos pelo TsAGI, ou Instituto Aero e Hidrodinâmico Central entre 1932 e 1933 com base num conceito do grande engenheiro aeronáutico Tupolev. Construídas de duralumínio revelaram-se muito sensíveis à corrosão e adaptadas apenas a missões de curto raio de ação.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Um dos protótipos atingiu uma velocidade de 63.5 nós (73.1 mph; 117.6 km/h) em testes no Mar Negro em 1933.



**Figura 11:** Um desenho à escala de uma lancha torpedeira de conceção Tupolev do tipo G-5.

Fonte:[http://en.wikipedia.org/wiki/G-5-class\\_motor\\_torpedo\\_boat#mediaviewer/File:Lancha\\_G-5.svg](http://en.wikipedia.org/wiki/G-5-class_motor_torpedo_boat#mediaviewer/File:Lancha_G-5.svg)

Comparativamente poucas unidades de combate de superfície foram construídas neste período. Foram construídos seis contratorpedeiros de grande porte das classes muito similares Leningrad/Minsk completadas nos anos 30 e a Cooperação com a Itália conduziu aos contratorpedeiros do tipo Projecto 7, nenhum dos quais ficou operacional antes de 1938 (Whitley, 2002), bem como aos dois cruzadores das classes Kirov completados em 1939 e Máximo Gorky completados em 1940 (Whitley, 1999).

Quando da queda de Tukhachevsky a marinha Soviética era líder mundial em submarinos e em aviões torpedeiros de longo raio de ação, uma liderança que se perdeu depois da sua morte com a implementação de um ambicioso programa de grandes unidades de combate de superfície, aprovado por Estaline em 1936 e que incluiu os couraçados da classe Sovetskiy Soyuz e os Cruzadores de Batalha da classe Kronshtadt (Rohwer, 1997 e Rohwer, 2001).

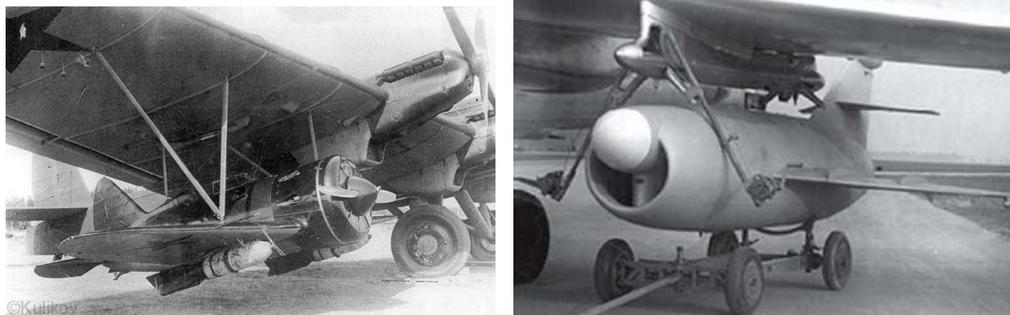
Mais do que os números é a proporção de submarinos para unidades de superfície, bem como a aposta em aviões torpedeiros, que melhor demonstra a influência de Tukhachevsky nos programas navais, bem como a rapidez com se regressou a conceções clássicas baseadas em couraçados após a sua queda.

### 3. Aviões

A indústria aeronáutica soviética expandiu-se muito rapidamente no final dos anos 20 e 30. Começando com desenhos convencionais e cooperação internacional, os soviéticos puderam contar com, entre outros, dois projetistas excepcionais, Polikarpov e Tupolev.

Polikarpov desenhou alguns dos melhores caças do mundo, como o I-15, um robusto e ágil biplano que provou estar à altura do reputado FIAT CR.32 durante a Guerra Civil espanhola, e o consideravelmente mais moderno I-16, que foi o primeiro caça monoplane de trem retrátil a ser produzido em larga escala. Sendo um referencial quando foi introduzido em serviço em 1934 (Gordon, 2001), as versões mais avançadas do I-16 tornaram-se obsoletas com a introdução dos caças da geração do Bf109E e do Spitfire MkI a partir de 1939 (Gunston, 2000). Um progresso considerável em que o I-16 foi inovador foi a introdução a partir do I-16 Tipo 17 de dois canhões automáticos de 20mm, que lhe conferiam um excelente poder de fogo (Gunston, 2000).

Tupolev produziu bombardeiros de grandes dimensões, começando com o bimotor TB-1 e progredindo com o quadrimotor TB-3, e o seu SB foi o primeiro da nova geração de bombardeiros rápidos, demonstrando quando apareceu em combate em Espanha ser demasiado rápido para ser interceptado pelos caças então em serviço (Gunston, 2000). Um desenvolvimento interessante foi a introdução de uma forma inicial de “armas de precisão largadas à distância na forma das combinações Zveno. Um bombardeiro TB-3, de longo raio de ação mas lento e vulnerável, transportava dois bombardeiros em mergulho rápidos (I-16 modificados). A uma distância segura estes separavam-se do avião transportador e efetuavam um ataque de precisão a um alvo de elevado valor, usando depois a sua velocidade para evitar a interceção (Gunston, 2000).



**Figura 12: Um bombardeiro de mergulho “transportado” SPB (esquerda) e um míssil ar solo de primeira geração AS-1 (direita). A comparação realça o carácter de arma “standoff” das combinações Zveno, em mais um exemplo do vanguardismo conceptual soviético dos anos 30.**

Fontes: <http://aerostories.free.fr/appareils/compopara/I16SPB.jpg>

<http://www.ausairpower.net/APA-Rus-Cruise-Missiles.html>

Mas se estes desenvolvimentos eram impressionantes, a maior parte deles eram paralelos ao que outros países estavam a fazer a um ritmo menos acelerado. A influência de Tukhachevsky nos programas de aviação militar é melhor demonstrada pela prática de converter um grande número de bombardeiros em aviões de transporte, o TB-1 tornando-se no G-1 e o TB-3 no G-2, ou pelo extenso trabalho efetuado na utilização militar de auto-giros, incluindo versões armadas de ataque ao solo que antecipam o futuro uso de helicópteros de ataque pelos soviéticos como parte do conceito de batalha em profundidade (Gunston, 2000).



**Figura 13: Um auto-giro Kamov A-7, a primeira aeronave desse tipo concebida para o combate armado, e capaz de descolagens muito curtas e aterragens quase verticais. (Gunston 2000).**

Fonte: <http://www.rcgroups.com/forums/showthread.php?t=2142620>

Um outro indicador é o desenvolvimento de aviões bimotores especializados para o apoio aéreo próximo com armamento anticarro. Estes foram abandonados a partir de 1938 em benefício do mais simples monomotor Il-2. Este estava armado com canhões de 23mm, mas durante a guerra uma variante, o Il-2M3 foi armada com dois canhões de alta velocidade de 37mm, como tinha sido especificado no requerimento que deu origem ao Polikarpov VIT (Gunston, 2000).



**Figura 14: Um Polikarpov VIT-1 de Apoio Aéreo Próximo de 1937. Armado com dois canhões de alta velocidade de 37mm foi o primeiro avião “anticarro” credível, e estava claramente otimizado para o conceito de operações em profundidade, demonstrando a aplicação do conceito de aeromecanização.**

Fonte: [http://cyber.breton.pagesperso-orange.fr/urss/vit\\_1.jpg](http://cyber.breton.pagesperso-orange.fr/urss/vit_1.jpg)

### **O fantasma de Tukhachevsky: Bagration, Tempestade de Agosto e o triunfo da batalha em profundidade.**

Para os olhos ocidentais, o momento decisivo de viragem da guerra na Rússia foi a vitória de Estalinegrado, a joia na coroa do autoproclamado invicto registo dos Marechal Zhukov (Zhukov, 2009). Como se tratou de uma batalha travada segundo os princípios clássicos ocidentais, com os alemães a serem cercados num duplo envolvimento do tipo “Canas moderna” que faria Schlieffen orgulhoso, a sua inegável relevância tende a obscurecer a realidade da campanha de inverno na Rússia em 1942/43 (Glantz 1997).

A grande ofensiva de inverno soviética de 1942 foi um plano vasto e complexo que previa quatro grandes operações, conhecidas coletivamente como os Planetas. As duas primeiras, a ocorrer em simultâneo, eram Urano, que consistia no envolvimento do Sexto Exército Alemão em Estalinegrado, ao mesmo tempo que Marte, um outro ataque clássico de duplo envolvimento, deveria cercar o Nono Exército Alemão no saliente de Rzhev. Com meios superiores aos de Urano, e comandada por Zhukov em pessoa, Marte deveria ser seguida por Júpiter, que completaria por outro duplo envolvimento mais profundo a destruição do Grupo de Exércitos Centro, enquanto Urano seria seguida por Saturno, um avanço em direção a Rostov que isolaria o Grupo de Exércitos A no Cáucaso (Lopez 2013).

Era um plano grandioso na escala, puramente Napoleónico no estilo, e que ficou longe de ser bem-sucedido. Urano resultou num sucesso maior do que o esperado em Estalinegrado, mas a resposta rápida e enérgica dos Alemães forçou uma redução de

Saturno para a apropriadamente designada “Pequeno Saturno”. Marte foi um fracasso total, e consequentemente Júpiter não foi sequer lançada. Em termos simplistas, uma vitória, uma derrota, um empate e uma não comparência. E embora pudessem não o admitir, os soviéticos estavam conscientes que o sucesso de Model tinha demonstrado as competências alemãs no combate defensivo, e não podiam deixar de considerar o que poderia ter sucedido se alguém com as mesmas capacidades estivesse a comandar o Sexto exército, em vez do muito menos competente Paulus. Pouco depois von Manstein viria a dar mais um sério aviso aos soviéticos com a sua vitória em Kharkov. Claramente, derrotar os alemães no seu próprio jogo não iria ser fácil. Estava na altura de regressar a Tukhachevsky.

1943 foi um ano de difícil aprendizagem para os soviéticos. Venceram as enormes batalhas travadas nesse ano, mas a um custo elevadíssimo, com as perdas Russas a serem consideravelmente superiores às alemãs. Foram evoluindo, e aproximando-se dos conceitos de batalha em profundidade, e em Junho de 1944 estavam finalmente a um nível que lhes permitia ditar as regras do jogo.

A operação Bagration foi o “dia negro” do Exército Alemão na Segunda Guerra mundial. Como os soviéticos ocupavam um saliente na Ucrânia, os alemães naturalmente pensaram que iriam lançar a partir daí um clássico ataque em “foice” através da sua retaguarda. Em vez disso, os soviéticos atacaram frontalmente o Grupo de Exércitos Centro na Bielorrússia, usando o modelo operacional da batalha em profundidade. Empenharam os defensores desde o primeiro dia em toda a sua profundidade operacional usando de forma extremamente bem coordenada uma combinação de ataques aéreos e operações minuciosamente planeadas e maciças de forças não convencionais integrando os “partisans”. Os alemães registaram 14.000 ações na área de retaguarda do Grupo de Exércitos Centro numa única noite em preparação da ofensiva, das quais 10.000 foram bem sucedidas (Simpkin, 1987). Os soviéticos atacaram as linhas alemãs com infantaria apoiada por carros de combate e por uma poderosíssima barragem de artilharia e desenvolveram imediatamente os seus Corpos Blindados para penetrarem profundamente nas defesas num exemplo perfeito do “escalão de desenvolvimento” (Zaloga, 1996). O grupo de Exércitos Centro foi esmagado em toda a sua profundidade operacional e nenhuma defesa elástica, do tipo mais tarde reivindicado por von Manstein como sendo a fórmula para vencer os soviéticos pode ser contemplada (Aubin 2012).

Bagration foi um choque devastador para o Exército Alemão. Dezassete Divisões foram completamente destruídas. Perderam 350.000 homens, dos quais 150.000 prisioneiros de guerra. Um Grupo de Exércitos inteiro tinha sido aniquilado, e o mais chocante era que as perdas soviéticas tinham sido metade das alemãs (Zaloga, 1996).

E respeitando o conceito das operações sucessivas, Bagration foi seguida por um conjunto de ofensivas que viriam a conduzir, numa perfeita demonstração dos princípios Leninistas de tornar “a guerra imperialista em guerra civil” (Lenine, 1977) em mudanças de regime nos aliados dos nazis que colocaram no poder regimes pró soviéticos. Até na Alemanha nazi um grupo de Oficiais tentou matar Hitler em 20 de Julho quando Bagration estava a concluir-se. A Alemanha não viria a entrar em guerra civil e combateria até ao final, mas é preciso

reconhecer que o nazismo não era propriamente o adversário capitalista-imperialista que Lenine mencionava nos seus textos.

Na primeira ofensiva de Inverno Soviética Hitler costumava esmurrar a carta de situação do OKW e gritar que “O Russo morreu”. Não estava a contar ter que enfrentar um fantasma.

E tendo demonstrado o que as operações em profundidade podiam conseguir contra um adversário de topo, os soviéticos iriam pouco depois provar o que estas conseguiam contra um adversário menos evoluído. Quando a URSS se juntou à guerra contra o Japão, competiu ao Marechal Vassilevsky, um dos poucos sobreviventes às purgas de entre os ex-alunos da Academia de Estado Maior, comandar uma ofensiva devastadora contra o Exército Japonês do “Kwantung” na Manchúria. Apesar de uma resistência determinada das forças do Exército Imperial Japonês, os Soviéticos derrotaram totalmente um adversário com 713.724 efetivos em apenas sete dias de combate, sofrendo apenas 32.000 baixas. A título de comparação, os Estados Unidos tiveram 49.000 baixas em Okinawa para derrotarem, em três meses, uma força de apenas 117.000 efetivos Japoneses (Glantz, 1983). Dada a natureza da área de operações, uma comparação mais apropriada pode ser feita com a campanha das Filipinas, na qual as forças Estado-Unidenses precisaram de dez meses, e sofreram 60.000 baixas, para derrotar uma força Japonesa com metade dos efetivos que os soviéticos tinham derrotado numa semana. A ofensiva soviética da Manchúria, com o nome de código Operação Tempestade de Agosto, foi uma demonstração impressionante do potencial da batalha em profundidade.

Depois de um período nos anos 50 e princípio dos anos 60 em que toda a doutrina foi condicionada pelo fator nuclear, o conceito das operações em profundidade foi retomado como a base da doutrina soviética no final dos anos 60, com as operações de 1944 e 1945 a serem estudadas como modelo, em particular Bragation e Tempestade de Agosto. Esta evolução levou por seu lado a NATO, nos seus estudos para compreender e contrariar o seu adversário, a reconhecer o nível operacional e a introduzir o seu próprio modelo de operação em profundidade com os estudos “follow on forces attack” e a doutrina Air-Land Battle (Glantz 1991).

### **Conclusões. Um maior do que Guderian?**

Regressando às questões formuladas na introdução, é agora possível atingir conclusões.

Os programas de armamento implementados na URSS nos anos 30 seguem demasiado à risca os conceitos de Tukhachevsky para que a sua influência possa ser negada. Os soviéticos construíram carros de combate adaptados à sua doutrina de operações em profundidade, e produziram-nos em quantidades que correspondiam à sua visão para o Exército. O extenso trabalho em blindados de engenharia, como viaturas de lançamento de pontes, o desenvolvimento da artilharia auto-propulsada e em particular o desenvolvimento das forças aerotransportadas e o esforço em dotá-las de viaturas blindadas encaixam perfeitamente no modelo de aeromecanização que apresentou em 1931. O desenvolvimento de meios aéreos mostra também a sua influência, com conceitos avançados como aviões com capacidade

anticarro e o esforço de criação de uma força de bombardeiros estratégicos. É igualmente relevante que após a sua morte muitos programas foram revistos ou cancelados. Não foram desenvolvidas versões de lançamento de pontes ou de artilharia auto-propulsada do T-34 quando foi introduzido, por exemplo, e o bombardeiro pesado Petliakov Pe-8 que deveria ter substituído o venerável TB-3 apenas foi produzido em pequenas quantidades.

Depois da sua morte as Grandes Unidades mecanizadas e aerotransportadas foram dissolvidas, a Marinha reverteu para um programa de construção de uma frota convencional centrada em unidades pesadas de combate de superfície e o foco doutrinário perdeu-se. Muito mais do que um teórico isolado como o caracterizou Liddell Hart (Neveh 2001), ele foi o cérebro e a força motora que impulsionou a modernização das Forças Armadas Soviéticas nos anos 30.

O seu sucesso como pensador militar pode ser avaliado pela enorme proximidade das suas visões da guerra moderna às realidades da Segunda Guerra Mundial. A visão de Tukhachevsky de uma guerra iniciada por uma agressão alemã, que ele previa desde 1935 (Neveh 2001), a ser decidida por massivos exércitos mecanizados empregando armas combinadas e refletindo a total capacidade produtiva das respetivas nações foi confirmada à letra. A sua intuição de 1931 da importância de todos os carros de combate terem armamento anticarro e a previsão de que o transporte ferroviário seria vulnerável a ataques aéreos bem como a importância do reabastecimento aéreo, foram exaustivamente demonstradas durante a guerra.

As suas conceções sobre a guerra naval foram também validadas em todos os teatros de operações, desde a ameaça que os aviões torpedeiros de longo raio de ação representavam para os couraçados, passando pela importância dos submarinos e a intensidade do combate de pequenas unidades nas águas costeiras, até ao papel limitado da Marinha Soviética no conflito com a Alemanha.

O valor dos conceitos de batalha em profundidade foi amplamente demonstrado, não apenas porque permitiram aos soviéticos derrotar os alemães, algo que já tinham conseguido com modelos operacionais convencionais em 1941/43, mas porque permitiram derrotá-los com ratios de baixas favoráveis.

A sua relevância foi amplamente demonstrada quando, depois do período pós guerra dominado pelo facto nuclear, as teorias da batalha em profundidade foram recuperadas pelos soviéticos nos anos 60 e 70, aperfeiçoando o Escalão de desenvolvimento para criar o conceito de Grupo de Manobra Operacional, uma evolução que forçou a um repensar da doutrina NATO que culminou no conceito de Air-Land Battle, essencialmente uma tradução NATO de Aeromecanização (Simpkin 1987), mais uma vez demonstrando que a imitação é a mais discreta, mas mais sincera, forma de admiração.

Um aspeto que emergiu do estudo efetuado para este artigo relativamente à evolução da doutrina militar Soviética foi a necessidade de estudar mais detalhadamente a influência do estudo das operações aliadas na Frente Ocidental em 1918 nos conceitos soviéticos. A maioria dos autores, embora citando os trabalhos de Tukhachevsky sobre a Primeira Guerra Mundial, não tem explorado os nítidos paralelismos entre essas ofensivas Aliadas e a teoria das

operações sucessivas/frente larga. Trata-se de um tema que nos parece dever ser extensamente estudado, algo que não nos foi possível no contexto da elaboração do presente artigo.

O que nos deixa a questão central. Foi Tukhachevsky “Um maior do que Guderian”?

O leitor atento terá já notado que não há ponto de interrogação no final do título deste artigo. O modelo alemão tinha de facto uma vantagem sobre o soviético, que era a incorporação do conceito de *Auftragstaktik*, uma modalidade de comando atualmente aceite como superior. Mas dificilmente podemos imputar essa lacuna soviética a Tukhachevsky, que esteve muito perto de defender esse modelo nos seus trabalhos, tão perto quanto um Marxista-Leninista o poderia fazer, talvez perto de mais se consideramos o seu fim. Por outro lado os soviéticos dominavam o nível operacional da guerra, o que lhes dava vantagem sobre os seus adversários alemães.

Vamos então compara-los recorrendo ao último recurso dos historiadores militares. Uma analogia desportiva.

No ténis há *winner*s, quando fazemos uma jogada tão boa que é imbatível, erros forçados, quando levamos o nosso adversário a cometer um erro, e erros não forçados, quando simplesmente o nosso adversário joga mal. Os bons jogadores cometem poucos erros e levam os seus adversários a cometer erros forçados. Os melhores jogadores triunfam concretizando *winner*s de forma consistente.

O modelo soviético de batalha em profundidade concretizou *winner*s contra um oponente que era considerado o melhor do mundo na época. O modelo alemão de *Blitzkrieg* deve o seu sucesso aos erros dos seus adversários, forçados nalguns casos, não forçados noutros.

Pegando nos conceitos de Frunze, Tukhachevsky liderou uma equipa inovadora de Oficiais altamente inteligentes, e criou um modelo extremamente avançado que ultrapassa Fuller em criatividade, Liddell Hart em ousadia e Guderian em meticulosidade. Quando comparamos o Exército Vermelho da Guerra Civil com as poderosas Forças Armadas Soviéticas, e quando consideramos a modernidade do seu regulamento de campanha de 1936, a extensão das realizações de Tukhachevsky torna-se clara e o seu lugar entre os candidatos ao título de maior pensador militar do século XX evidente. Ele foi, de facto, um maior do que Guderian.

## Bibliografia

- Aubin, N., 2012. *Quand les vaincus écrivent l'Histoire*. Guerres et Histoire. Juin France Mondadori.
- Akhmatova, A., 2000. *The complete poems of Anna Akhmatova*. Translated by Judith Hemschemeyer. Cannongate Books Edinburgh
- Bauer, E., 1967. *Uma história Polémica da Segunda Guerra Mundial*. Publicações Europa América, Mem Martins Portugal.
- Danchev, A., 1999. *The alchemist of war. The life of Basil Liddell Hart*. London. Phoenix.

- Engels, F. 1850 to 1887. *Engels' Military Writings* <https://www.marxists.org/archive/marx/works/subject/war/>
- Glantz, D.M., 1991. *Soviet operational Art, in pursuit of deep battle*. Abingdon Frank Cass and Company Limited.
- Glantz, D. M.,1998. *Kharkov 1942, anatomy of a military disaster through soviet eyes*. Surrey, Ian Allan.
- Glantz, D. M., 2001. *Barbarossa. Hitler's invasion of Russia 1941*. Stroud Gloucestershire, Tempus.
- Glantz, D. M., 1997. *Counterpoint to Stalingrad, Operation Mars: Marshal Zhukov's greatest defeat* Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth, KS.
- Glantz, D.M., 1983. *August Storm, the soviet 1945 soviet Strategic Offensive in Manchuria*. Leavenworth Papers N° 7 Fort Leavenworth Kansas USA.
- Gordon, Y. 2001. *Polikarpov's I-16 fighter*. Midland Publishing. Hinckley England.
- Holmes, R.,1976. *Epic Land Battles*. London. Octopus.
- Lenin, V. I., 1977. *Obras escolhidas Volumes I II e III*, Lisboa Edições Avante.
- Lopez,J. 2013. *Le plan grandiose des quatre planètes*.Guerres et Histoire. Février France Mondadori.
- Fleischer, W 1999. *Russian tanks and Armored Vehicles 1917-1945*, Schiffer, Surrey.
- Guderian, H.,1999. *Achtung Panzer*. London Cassell.
- Guderian, H.,1990. *Panzer leader*. London Arrow.
- Gunston, B.,2000. *The Osprey encyclopedia of Russian aircraft*. Oxford Osprey.
- Hart, B. H. L., 2002. *The German Generals talk*. New York. Harper Perennial.
- Haupt, W., 1997. *The Wehrmacht in Russia Army Group North*. PA. Argiem.
- Haupt, W., 1997. *The Wehrmacht in Russia Army Group Center*. PA. Argiem.
- Haupt, W., 1998. *The Wehrmacht in Russia Army Group South*. PA. Argiem.
- Manstein, E. von., 2006. *Victorias frustadas*. Barcelona. Inédita Editores.
- Mayer, S. C (Ed), 1977. *The Russian war machine 1917-1945*. London. Bison Books.
- Miller, D., 2002. *Submarines of the world*. Salamander St Paul MN USA.
- Naveh, I., 2001. *Mikhail Nikolayevih Tukhachevsky*. Included in *Stalin's Generals*. Edited by Shukman, H.London Phoenix.
- Ness, L., 2002. *Jane's world war II tanks and fighting vehicles*. London Harper Collins.
- Preston, A. 1989., *Jane's fighting ships of world war two*. London. Studio Editions.
- Tukhachevsky, M.N. (Or. 1931) *Preface to J.F.C. Fuller's reformation of war*. Translated by A. Taube and reproduced in Simpkin, R. 1987 *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers.

- Tukhachevsky, M.N., (Or. 1931) *New questions of war*. Reproduced in Simpkin, R. 1987 *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers.
- Tukhachevsky, M.N. (Or. 1928) . *War as a problem of Armed Struggle*. Reproduced in Simpkin, R. 1987 *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers.
- Service, R., 2010. *Lenin. A biography*. London. Pan Books, McMillam.
- Service, R., 2010. *Stalin. A biography*. London. Pan Books, McMillam.
- Simpkin, R., 1987. *Deep Battle – The brainchild of Marshal Tukhachevsky*. London. Brassey's Defence Publishers.
- Rohwer, J., 1997 *The development of Strategic Concepts and Shipbuilding Programmes for the Soviet Navy, 1922-1953*. The Northern Mariner VII No3 July 1997.
- Rohwer, J., and Monakov, M. 2001. *Stalin's Ocean-going Fleet: Soviet Naval Strategy and Shipbuilding Programs*. Abingdon, Oxom Cass Publishers.
- Rokossovsky, K. K., 2006. *El deber de um soldado*. Barcelona. Inédita Editores.
- Widemann, T., 2012. *Cannes: la pensée allemande prise à son proper piège*. Guerres et Histoire. Juin. France Mondadori.
- Whitley, M. J.,1999. *Cruisers of world war two*. London. Cassell.
- Whitley, M. J., 2002. *Destroyers of world war two*. London. Cassell.
- Zaloga, S.,1996. *Operation Bragation*.Oxford. Osprey.
- Zhukov, G. K., 2009. *Grandes Batalhas de la II Guerra Mundial*. Barcelona. Peninsula.



# O EMPREGO DE FORÇAS TERRESTRES PÓS 2ª GUERRA MUNDIAL ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

*LAND WARFARE POST 2<sup>ND</sup> WORLD WAR  
UNITED STATES OF AMERICA*

**João Vasco da Gama de Barros**

Major de Infantaria

Docente no IESM

Investigador Integrado no CISDI

Lisboa, Portugal

gamabarros@gmail.com

## **Resumo**

Dado que o ser humano habita o meio terrestre é neste ambiente que, maioritariamente, as operações militares conduzem a resultados decisivos ao nível político, pelo que a análise da aplicação das forças terrestres torna-se incontornável no âmbito do emprego do Instrumento Militar e da Estratégia Total do Estado. Tendo como elemento central deste estudo a evolução do emprego das forças terrestres desde o final da 2ª Guerra Mundial, o presente texto centra-se na aplicação de forças terrestres por parte dos Estados Unidos, um dos herdeiros da Escola Continental, e uma das mais importantes referências para os restantes Instrumentos Militares.

O estudo apresentado centra-se em duas dimensões, o emprego da força, onde é analisado o balanceamento entre fogo e manobra, e a doutrina, onde se abordam os níveis da guerra e o tipo de abordagem às operações.

**Palavras-chave:** Forças Terrestres, Manobra, Fogo, Níveis da Guerra, Abordagem às Operações.

**Como citar este artigo:** Barros, J., 2015. O emprego de forças terrestres pós 2ª Guerra Mundial – Estados Unidos da América. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 159-180.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## **Abstract**

*Since the human being lives in the land environment, it is in this physical environment that the majority of the military operations lead to decisive political outcomes. This fact turns the employment of land forces an unavoidable subject when studying military action and state's grand strategy. The central element of the study is the evolution of land warfare since 2<sup>nd</sup> World War, focused on the United States campaigns, one of the main heirs of the Continental School and an unquestionable reference for others Armed Forces.*

*This paper reflects a study focus on two dimensions, force employment, where balance between fire and maneuver was analyzed, and doctrine, where the levels of war and the type of approach to operations were studied.*

**Keywords:** *Ground Forces, Maneuver, Fire, Levels of War, Approach to Operations.*

## **Introdução**

Em termos históricos, desde o início da idade contemporânea, o pensamento sobre a aplicação de forças terrestre tem como uma das suas referências a Escola Continental. Esta Escola de pensamento estratégico, para além da sua importância incontornável na área da Geopolítica, incorpora o conhecimento surgido na Europa sobre o modo de conduzir a guerra no meio terrestre, tendo moldado de forma decisiva o seu conceito moderno. Nesta componente de conhecimento autónomo, segundo Michael Evans (2004, p. 22), a Escola Continental nasce no início do século XIX e desenvolve-se durante cerca de um século e meio através de quatro grandes influências.

A primeira centra-se nas campanhas de Napoleão e a sua experiência sobre a batalha decisiva no modo de conduzir a guerra. O conceito de batalha decisiva assenta na capacidade para alcançar objetivos estratégicos determinados para uma campanha através de uma única vitória numa batalha, ou seja ao nível tático, através da aniquilação do Exército adversário. Este conceito é descrito pelo russo Isserson como a Estratégia de um único ponto, na qual grandes massas de forças se encontram numa batalha delimitada no espaço e no tempo e em que a vitória era conseguida através da manobra para um único ponto decisivo (Schneider *cit* Evans, 2004, p. 24). Nesta batalha, condensada no tempo e no espaço, apesar dos avanços tecnológicos em relação ao fogo, a vitória era atingida com preponderância da manobra, normalmente através de uma penetração ou envolvimento. Esta forma de emprego de forças dominará o resto do século XIX, inspirada em batalhas como Austerlitz ou Waterloo (Keegan *cit* Evans, 2004, p. 23).

Em relação aos níveis da guerra adotados, apesar de algumas teses em que Napoleão seria um dos percussores da introdução do nível operacional das operações, ditando o fim da batalha decisiva, consideramos que o Imperador francês encarnava o Deus *Janus*,

com uma face na Estratégia, através dos objetivos definidos, e outra diretamente na Tática, através da condução direta da batalha. No entanto, a introdução de novos conceitos contribuíram para, no futuro, se colocar em questão a exequibilidade da batalha decisiva. A legislação da *levée en masse* aumentou drasticamente o tamanho do Exército, colocando obstáculos à capacidade de comando direto do nível estratégico nos acontecimentos táticos, as batalhas. Como contraponto, com o conceito de Corpo de Exército, Napoleão introduziu uma unidade tática capaz de se deslocar e operar no Teatro de Operações de forma independente, mas que para o conceito de batalha decisiva e capacidade de comando presencial do nível estratégico, não deixa de ser mais um obstáculo. Estes novos conceitos, entre outras mudanças da era napoleónica, apontavam um novo carácter na forma clássica de conduzir a guerra no Ambiente Terrestre.

A segunda grande influência aparece com as obras de pensadores como Jomini e Clausewitz, que disseminaram os princípios da guerra no Ambiente Terrestre, inspirados na experiência napoleónica, por várias gerações de militares. Estes autores continuaram a enfatizar o conceito de batalha decisiva, continuando a ser a grande preocupação do nível estratégico a aniquilação do Exército adversário no ponto decisivo.

A terceira influência surge com o desenvolvimento do Estado-Maior Prussiano na segunda metade do século XIX. O grande marco não está no Estado-Maior em si, mas na forma como adaptou as campanhas Napoleónicas à era industrial, já que a revolução industrial do século XIX potenciou a erosão do modelo napoleónico de condução da guerra.

A industrialização dos meios de transporte, sobretudo através do comboio, e das comunicações, com a introdução do telégrafo, garantiu padrões de velocidade às forças terrestres, bem como dispersão espacial e temporal, até então inimagináveis. A mobilidade das forças para as deslocar para e dentro do Teatro de Operações passava a ser primordial. Para além da capacidade de transporte e de comando e controlo (C2), no nível tático, a introdução de nova tecnologia no armamento, aumentando a letalidade e favorecendo a defesa, veio, também, por em questão o conceito de batalha decisiva. A tecnologia iniciava uma mudança ao nível do emprego da força, começando a manobra a perder a sua primazia em relação ao fogo. No entanto «foi necessário um banho de sangue nos três primeiros anos da 1ª Guerra Mundial para expor o quanto a Escola Continental se tinha tornado arcaica quando comparada com a evolução da tecnologia e do carácter da guerra» (Evans, 2004, pp. 40 - 41).

A última influência surge com a ligação entre a Estratégia e a aplicação da força no nível tático, a Arte Operacional, desenvolvida na Europa, parcialmente na Alemanha e sobretudo na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), no período entre a 1ª Guerra Mundial e a 2ª Guerra Mundial.

Com as ofensivas alemãs e aliadas em 1918, no final da 1ª Guerra Mundial, iniciou-se a transformação da forma linear de conduzir a guerra, baseada na Infantaria, mas num campo de batalha dominado pelo fogo, para operações desenhadas em profundidade, envolvendo os diversos elementos das forças terrestres de forma sinérgica. Com o reconhecimento

de que a vitória ao nível estratégico não mais poderia ser obtida através da aniquilação do adversário numa única batalha, aliado a novos desenvolvimentos tecnológicos como a mecanização das forças e a telefonia sem fios, surge a Arte Operacional como forma de ligar o sucesso das batalhas aos fins ditados pela Estratégia, planeando e conduzindo campanhas.

A 2ª Guerra Mundial foi o laboratório da nova forma de conduzir a guerra no Ambiente Terrestre, passando o emprego das forças a privilegiar a manobra num campo de batalha já não dominado pelo fogo. Após 1945, com o colapso da Alemanha e França como potências militares, a herança e desenvolvimento da Escola Continental migrou, sobretudo, para as duas superpotências rivais, os Estados Unidos da América (EUA) e a URSS.

Após o final da Guerra Fria, o conceito de Instrumento Militar Terrestre passou a incorporar a utilização das forças terrestres num espectro de atividades mais abrangente que o combate. Embora operações como as de Apoio à Paz ou as Operações Humanitárias, entre outras, não sejam um novo conceito, a sua maior ocorrência no pós-Guerra Fria tem sido uma realidade. Este facto aumenta a complexidade do emprego de forças terrestres, já que o estado final pretendido para a sua atuação deixa de ser apenas a derrota das forças militares adversárias, passando a exigir a criação e manutenção de um ambiente seguro e estável que permita a outros instrumentos poderem intervir em busca de uma paz estável.

Considerando que apenas é possível conquistar e controlar território com forças terrestres e que o seu papel tem vindo a ser alargado ao estabelecimento de ambiente seguro e estável, facilitando a intervenção de instrumentos não militares, o estudo das forças terrestres torna-se essencial para a compreensão, do emprego do Instrumento Militar como um todo, bem como do seu papel na Estratégia Total dos Estados.

O estudo da forma de emprego de forças terrestres implica um foco nas forças terrestres, nas batalhas e campanhas. Este foco não quer, de forma alguma, afirmar que os fatores políticos, económicos, sociais ou culturais não sejam determinantes.

De acordo com Colin Gray (2008-2009, p. 18) para avançarmos na compreensão da Estratégia e do fenómeno da guerra é necessário teorizar com sustentação na História. É com base neste conceito que se enquadra o presente estudo. Para se compreender a forma de emprego de forças terrestres, na atualidade, há que entender o seu percurso passado. Entender a evolução da forma como as forças terrestres são empregues é uma das premissas para se planearem capacidades que deem resposta aos desafios atuais e futuros, permitindo a esta componente do Instrumento Militar ser realmente útil na resolução de conflitos.

No contexto deste estudo importa, ainda, referir que os atores, estatais ou não, não conduzem guerra aérea, marítima, terrestre, espacial ou cibernética, mas simplesmente guerra. Neste paradigma de aplicação da força seria irrealista, para o período em investigação, analisar as operações terrestres de forma isolada. Apesar de o estudo se centrar na aplicação de forças terrestres no Ambiente Terrestre, os efeitos produzidos pelas restantes componentes do Instrumento Militar neste ambiente físico são impossíveis de dissociar.

Tendo como elemento central de estudo a evolução das forças terrestres, procurando com uma metodologia indutiva um padrão para a mesma, efetuámos as seguintes delimitações para a investigação:

- Em termos temporais, analisar o período definido pelo fim da 2ª Guerra Mundial e a atualidade;
- Em termos de atores, centrar o estudo na aplicação de forças terrestres por parte dos EUA, um dos herdeiros da Escola Continental, e uma das mais importantes referências para os restantes Instrumentos Militares.

O texto está organizado em três capítulos. Os dois iniciais são enquadrantes do estudo efetuado, enquanto o último apresenta o resultado da investigação.

O primeiro capítulo expõe o enquadramento teórico do emprego de forças terrestres, pelo que inicia com a sua própria definição e das características do meio onde atuam, o Ambiente Terrestre. A interação entre o Ambiente Terrestre e o emprego das forças é também abordada, pois as características singulares deste meio físico influenciam marcadamente a aplicação da força.

Após delinear o enquadramento teórico do emprego de forças terrestres, impõe-se, para compreensão do estudo apresentado, explicitar o modelo de análise utilizado na observação da aplicação real das forças terrestres. Este modelo é detalhado no segundo capítulo, apresentando a definição de cada uma das dimensões e indicadores que o compõem.

No terceiro capítulo analisamos a evolução das forças terrestres dos EUA, desde o fim da 2ª Guerra Mundial até à atualidade.

Por último, apresentamos as conclusões do estudo.

## 1. Enquadramento Teórico

O Poder Terrestre é definido, no Exército português, como «a capacidade, através do emprego ou da ameaça de emprego de forças terrestres, para ganhar, manter e explorar o controlo sobre o terreno, os recursos e população» (Exército, 2012, p. 1-14). Esta capacidade pode atingir diretamente resultados decisivos, mas na maioria dos casos estabelece apenas o cenário que torna possível a atuação de instrumentos não militares com vista a atingir uma paz estável e duradoura. Como materialização desta capacidade, estabelece-se a necessidade de as forças terrestres poderem alcançar os seguintes fins:

- Impor a vontade sobre um adversário, recorrendo ao uso da força se for necessário (Exército, 2012, p. 1-14). Esta será porventura a competência básica dos Exércitos e a qual terá tido, ao longo da história, maior influência no desenho genético das forças.
- Estabelecer e manter um ambiente estável, criando condições para o desenvolvimento político e económico (Exército, 2012, p. 1-14). Nesta competência pede-se que sejam criadas e mantidas as condições de estabilidade, após o

estabelecimento de condições de segurança, para que os restantes instrumentos não militares possam intervir de forma a atingir a paz duradoura num determinado território ou região.

- Após a ocorrência de acontecimentos catastróficos, naturais ou provocados pelo homem, restaurar as infraestruturas e restabelecer os serviços básicos (Exército, 2012, p. 1-14). Esta atividade vai contribuir diretamente para o ambiente estável, ao garantir a satisfação das necessidades da população.
- Apoiar e garantir uma base a partir da qual a força conjunta poderá influenciar e dominar as dimensões marítima e aérea (Exército, 2012, p. 1-14). Nesta situação, as forças terrestres serão apenas um apoio à aplicação do Instrumento Militar em situações específicas que não requeiram a sua utilização de forma conjunta.

Com uma apresentação em termos de competências diferente, para Ruppert Smith a força aparece como um instrumento útil que pode ser empregue em diversas situações, servindo para:

- Melhorar uma situação através, por exemplo, do estabelecimento de um cordão sanitário, sanções, controlo de fronteiras, isolamento;
- Compelir comportamentos ou deter uma ou as partes em litígio;
- Desorganizar estruturas, como a neutralização de fontes de financiamento, de fluxos de material, de liberdade de circulação e a negação de santuários;
- Destruir ou impor uma situação (Exército, 2012, p. 1-14).

Apesar da diferente apresentação conseguimos, nesta segunda abordagem, uma identificação das três primeiras finalidades vigentes na doutrina do Exército, identificando-se desta forma a área de utilização das forças terrestres.

Sintetizando um possível conceito alargado de capacidades das forças terrestres, estas terão de derrotar um adversário no ambiente terrestre, seja num confronto com forças regulares ou perante uma ameaça assimétrica, ou mesmo híbrida. Para que seja atingida a finalidade de criar e manter um ambiente estável, principalmente através da segurança estabelecida, já que a estabilidade será atingida maioritariamente por instrumentos não militares, será necessária a capacidade de controlar terreno, mesmo que por longos períodos de tempo, e, talvez a tarefa mais difícil, garantir segurança à população.

Impõe-se, agora, caracterizar os fatores que influenciam o emprego de forças terrestres, com ênfase no seu ambiente físico de atuação, o Ambiente Terrestre, bem como identificar as características intrínsecas desse mesmo emprego. Este passo é essencial para se ter uma imagem holística do emprego de forças terrestres, antes da futura análise de casos de estudo.

Em relação ao Ambiente Terrestre, o Brigadeiro Richard Simpkin, (1985, pp. 57-58) em 1985, na obra *Race to the Swift*, caracterizava o ambiente físico de atuação das forças terrestres, o terreno, de forma a poder depois avançar para a descrição do fenómeno da guerra. R. Simpkin descreve o terreno como sendo o meio natural do ser humano o que, em simultâneo, o

transforma no meio mais complexo. Para R. Simpkin existem três características, diretamente influenciadas pelo ambiente físico, que distinguem as operações no meio terrestre:

- As operações terrestres preocupam-se, essencialmente, com a posse ou controlo de parcelas de terreno, incluindo a população que é parte integrante do mesmo. Este facto evidenciado por R. Simpkin está relacionado com a importância política do território para os atores estatais. Para os atores não-estatais o território é também de importância vital, não na dimensão física do terreno, mas em relação à população nele inserida, garante da sua liberdade de ação.
- No meio terrestre o homem pode escolher o seu grau de dependência das máquinas na forma de combater. Este facto torna possível, no Ambiente Terrestre, um ator menos tecnológico mitigar a sua desvantagem, recorrendo, por exemplo, a terrenos complexos como as áreas urbanas.
- O meio terrestre varia de forma complexa em relação à dimensão espaço. Esta variação referida por R. Simpkin, em relação à diversa tipologia de relevo, ao clima ou até à densidade populacional, implica que não se possa estabelecer uma relação direta entre unidade de dimensão territorial e volume de forças terrestres.

Christopher Tuck (2008, pp. 67-69), na obra *Understanding Modern Warfare*, apresenta quatro principais atributos do Ambiente Terrestre: a importância política, a variedade, a fricção e a opacidade, que podem ser considerados como uma excelente síntese do meio físico de atuação das forças terrestres.

Na importância política, refere que no meio terrestre, sendo o único habitado pelo homem, o controlo do território, apenas possível com forças terrestres, é de importância vital para os atores estatais. No nosso ponto de vista, dado que a população é o garante da liberdade de ação para quem atue de forma irregular, o controlo do território, não na sua dimensão física, mas em relação à população nele inserida, é também essencial para os atores não estatais.

A variedade representa a complexidade do ambiente terrestre, dado o impacto da tipologia de terreno, população e clima na condução das operações.

A fricção representa o atrito adicional do meio terrestre, em relação à já inerente fricção das operações militares, em áreas como o movimento e impacto no ser humano.

A opacidade descreve a capacidade do meio terrestre em oferecer cobertos e abrigos, os quais funcionam como redutores das capacidades tecnológicas dos fogos e obtenção de informação. A população, como parte do meio terrestre pode também ser usada como coberto e abrigo, complementando a opacidade do meio físico.

## 2. Modelo de Análise

Estudar a evolução da aplicação de forças terrestres desde o fim da 2ª Guerra Mundial implicou que a investigação partisse da análise de casos particulares. Para esta análise individualizada houve necessidade de criar um modelo de análise do emprego de forças

terrestres. Após uma pesquisa sobre o estado da arte nesta área, estabelecemos as dimensões que consideramos mais pertinentes em relação às características intrínsecas do emprego de forças terrestres, bem como a uma perspectiva de análise do ponto de vista da Escola Continental.

### **a. Emprego da força**

No emprego de forças terrestres procura-se aplicar o seu potencial de combate para atingir um estado final pretendido. Os elementos do potencial de combate consistem em seis funções de combate, sincronizadas de forma sinérgica pela liderança e potenciadas pela informação (Exército, 2012, p. 2-22). Para o nosso modelo de análise selecionámos como indicador o balanceamento entre as funções de combate movimento e manobra<sup>1</sup> e fogos.

A manobra visa alcançar uma posição de vantagem em relação ao adversário. Para além do movimento, o fogo direto é-lhe um elemento inerente (Exército, 2012, p. 2-28). Adotámos, como conceito de fogos, o conjunto de tarefas e sistemas que garantem o emprego de fogos indiretos (terrestres, navais e aéreos) de uma forma coletiva e coordenada (Exército, 2012, p. 2-28). Como se depreende do conceito apresentado, os fogos têm de ser analisados numa perspectiva de apoio conjunto às forças terrestres, e não apenas no apoio dos seus meios orgânicos, ou seja não é possível nesta variável dissociar o apoio das componentes naval e aérea à sua congénere terrestre.

Segundo Robert Scales (2003, pp. 30-31), a evolução do emprego de forças terrestres, ao nível operacional, denota uma tendência para desenhar forças baseadas no domínio pelo poder de fogo que tem de ser jogada com a necessidade de forças de manobra suficientes para transformar em duradouros os efeitos produzidos pelo fogo.

O autor refere que a procura do balanceamento entre a manobra e o fogo é tão antiga como a própria guerra. Como o fogo não consegue manter a posse do terreno, Scales afirma que os seus efeitos são apenas transitórios. Por outro lado, a manobra proporciona a capacidade de uma parte estabelecer uma posição de vantagem em relação à outra. Uma força que manobra procura explorar a paralisia temporária do adversário, principalmente devido ao efeito dos fogos. Uma das partes considera-se que foi derrotada pela manobra quando é colocada numa situação de isolamento em que perde a capacidade de influenciar a batalha. Para Scales (2003, p. 46), este contendor fica perante duas alternativas, assumir a derrota ou enfrentar a possibilidade de aniquilação. A manobra e o fogo têm que ser orquestrados e aplicados de forma equilibrada para se obter o sucesso ao nível operacional. Ambos são necessários e complementares, mas em simultâneo têm competido pela primazia no campo de batalha.

### **b. Doutrina**

Nos níveis da guerra, atualmente definidos como três, o estratégico, o operacional e o tático, pretendemos avaliar a evolução da sua adoção nas doutrinas dos dois atores em análise.

---

<sup>1</sup> Designada neste texto, por motivos de simplicidade, apenas como manobra.

Embora esta divisão em níveis da guerra não diga respeito singular às forças terrestres, a sua classificação mantém o seu sentido ao seu emprego, dentro do paradigma da atuação conjunta do Instrumento Militar.

O nível estratégico é o nível da guerra no qual as nações determinam os objetivos nacionais, ou multinacionais, e aplicam os seus instrumentos de poder, incluindo o militar (OTAN, 2013, p. 2-S12).

O nível operacional é o nível da guerra no qual as campanhas e operações de grande envergadura são planeadas, conduzidas e sustentadas para que se atinjam os objetivos estratégicos num Teatro de Operações (OTAN, 2013, p. 2-O3). O nível operacional liga a Tática e a Estratégia, ao estabelecer objetivos operacionais necessários para que se atinjam os objetivos estratégicos. As atividades neste nível têm implícita uma dimensão mais alargada de tempo e espaço que o nível tático, assegurando que o sucesso tático é explorado de forma a atingir os objetivos estratégicos (JCS, 2008, p. GL-22).

O nível tático é o nível da guerra no qual as batalhas e empenhamentos são planeados e executados para atingir os objetivos militares atribuídos às unidades táticas (OTAN, 2013, p. 2-T2).

O segundo indicador na área da doutrina é o tipo de abordagem à condução das operações, ou seja, uma aproximação *atricionista* ou *manoverista*.

Para definirmos cada uma das abordagens recorreremos, uma vez mais, a R. Simpkin (1985, pp. 19-23) e às suas definições de ambos os conceitos. Para este autor a abordagem *atricionista* é uma forma de combate que procura a vitória pela quantidade de baixas humanas e materiais causadas ao adversário. A abordagem *manoverista* é definida como a procura do oportunismo e da exploração dos erros forçados e não forçados do adversário, visando abalar a sua coesão como um sistema, pela aplicação de ações rápidas, focadas e com surpresa.

Para Robert Leohnhard (1991, pp. 19-20) a aplicação máxima de uma abordagem *manoverista* seria a preempção<sup>2</sup> da intenção adversária, neutralizando-a antes do combate. Quando a preempção não é possível, procura-se a deslocalização<sup>3</sup>, tornando irrelevante o forte do adversário. Em último caso, a abordagem *manoverista* visa a disrupção do centro de gravidade adversário, atacando as suas vulnerabilidades críticas com o forte das nossas forças. Resumindo a diferença entre as duas abordagens, a *manoverista* procura a paralisia, ou, em último caso, a destruição do adversário como um sistema, enquanto a *atricionista* procura a vitória através da destruição sistemática.

<sup>2</sup> Uma ação iniciada para contrariar uma ação adversária com base numa evidência incontornável de que esta é eminente (adaptação da definição de ataque preventivo) (JCS, 2009, p. 424). Na preempção explora-se uma oportunidade antes que o adversário o faça (Leohnhard, 1991, p. 62).

<sup>3</sup> A deslocalização pode ser posicional ou funcional (Leohnhard, 1991, pp. 66-67). A deslocalização posicional torna a posição adversária irrelevante e força o adversário a escolher entre a neutralização de parte das suas forças e a destruição, devido aos seus esforços de reposicionamento para uma situação mais favorável (Degen, 2009, pp. 25 - 26). A deslocalização funcional visa mitigar uma superioridade adversária em termos de potencial de combate. Um exemplo deste mecanismo é a atuação de uma força tecnologicamente inferior em áreas urbanas e miscigenada com a população, visando tornar a aplicação da tecnologia do seu adversário menos eficaz ou mesmo irrelevante.

### 3. Evolução do Instrumento Militar Terrestre desde o fim da 2ª Guerra Mundial

#### a. Guerra Fria

O período da Guerra Fria teve dois palcos de atuação para as forças terrestres dos EUA. No Teatro de Operações europeu preparava-se, em conjunto com os seus aliados membros da OTAN, um confronto em larga escala com o bloco soviético. Paralelamente a este Teatro de Operações, os EUA envolveram-se em guerras limitadas que vão desde a Guerra da Coreia, com início em 1950, à intervenção no Panamá em 1989.

Na Guerra da Coreia, os EUA, liderando as forças da Organização das Nações Unidas (ONU), contaram com os fogos para alcançarem um potencial de combate esmagador (Degen, 2009, p.17). Esta abordagem, trocando manobra por fogos pretendia alcançar a vitória com o menor número de baixas possível. O pendor dos fogos, em relação à manobra, refletiu-se no desenho das unidades das forças terrestres para a campanha e na forma de combater ao nível tático. Com o desígnio de limitar ao máximo o número de baixas, foram feitos ajustes doutrinários com o intuito de aumentar o apoio de fogos disponível às forças de manobra e diminuir o seu grau de exposição ao combate próximo (Scales, 2003, p. 46). A alteração da organização das forças, aumentando a disponibilidade de apoio de fogos, reflete as opções ao nível do planeamento da campanha, enquanto a aversão ao combate próximo indica, ao nível tático, uma nítida opção na forma de combater que procura reduzir o risco de baixas.

Quando a frente estabilizou, as forças terrestres da ONU iniciaram uma fase de patrulhamento intenso em torno dos seus pontos fortes, com o objetivo de estabelecer o contacto com o adversário, fixá-lo e destruí-lo através do fogo indireto (Tuck, 2008, pp. 102-103). Esta forma de combater ao nível tático representa a já referida aversão ao combate próximo, potenciador do risco de baixas. O problema desta aproximação foi a capacidade de adaptação adversária. O Exército de Libertação Popular (ELP) chinês deixou de atuar através da massa e passou a dispersar-se, movimentar-se de noite e concentrar-se apenas imediatamente antes dos ataques. Ao atuar desta forma adaptativa, não oferecendo alvos remuneradores, o ELP contrariava a intenção do seu adversário de o destruir através dos fogos indiretos.

Na Guerra do Vietname, o General DePuy descreve a forma americana de conduzir a guerra terrestre afirmando que, se quisermos analisar o que se passou no Vietname, diríamos que a Infantaria encontrava o adversário para a Artilharia e Aviação o destruírem (Krepinevich *cit* Degen, 2009, p. 17). DePuy acreditava que o balanceamento entre os fogos e a manobra tinha-se deslocado para o ponto em que a Infantaria tinha sido substituída no papel central do Exército pelo apoio de fogos (Herbert *cit* Scales, 2003, p. 52). O próprio General Bruce Palmer, 2º Comandante do General Westmoreland no Vietname, afirmou que o Exército tinha como dogma cultural a aplicação de tecnologia como substituto de homens no terreno (Lewis, 2007, p. 263), no entanto, tal como o ELP na Coreia, os Vietcongues e o Exército do Vietname do Norte souberam adaptar-se a esta supremacia de poder de fogo, usando a dispersão e terrenos complexos como a selva e as áreas urbanas (Lewis, 2007, p. 253).

Ao substituir a manobra por fogos as consequências também passaram pela população. Sem segurança era impossível ganhar o apoio da população. Sem o apoio da população era impossível ganhar a guerra subversiva contra os Vietcongues (Lewis, 2007, p. 239). Claro que para a segurança da população era imperioso ter forças no terreno com esta prioridade. Para além da opção pelos fogos, só por si potencialmente alienadora da população, também a escassez de forças de manobra, ao ter um impacto direto na segurança da população, contribuiu para essa mesma alienação. No entanto, havia a percepção da necessidade de ganhar a guerra da população. Os *Marines* norte-americanos são um exemplo. O Tenente-General Victor Krulak, Comandante da Frota de Fuzileiros do Pacífico, concluiu que cada soldado em busca do Exército do Vietname do Norte era um desperdício. Delineou a apelidada Estratégia do enclave, na qual pequenas unidades – pelotões e companhias – trabalhavam par a par com as forças do Vietname do Sul, bem como com a própria população, dentro de cada enclave de forma a garantir segurança permanentemente e, simultaneamente, estabelecer laços de confiança com essa mesma população, a qual eliminaria o apoio aos Vietcongues (Lewis, 2007, p. 256). A importância desta abordagem é dada pelo facto de nenhuma povoação que tenha estado neste programa tenha passado para o controlo comunista (Archercit Lewis, 2007, p. 258).

Na relação entre os objetivos estratégicos a atingir e as ações táticas, a ausência do nível operacional nos níveis da guerra fez com que os EUA mantivessem um dualismo Estratégia-Tática até à reforma das décadas de 1970 e 1980. Esta ligação direta tem o risco da falta de coerência das inúmeras batalhas do nível tático no total da campanha, principalmente por falta da Arte Operacional como instrumento de planeamento. Sem a linha condutora de toda uma campanha até os objetivos estratégicos serem atingidos, cada ação tática corre o risco de ser meramente focada na destruição sistemática do adversário, a abordagem *atricionista*.

A abordagem *atricionista*, privilegiando a aniquilação sistemática do adversário, está patente nas ordens dadas ao Tenente General Van Fleet, quando este assumiu o comando do 8º Exército na Guerra na Coreia – «dirigir todos os esforços das nossas forças para infligir o máximo de baixas e perdas de material nas forças hostis» (Lewis, 2007, p. 141).

Na Guerra do Vietname o tipo de abordagem às operações foi equivalente à da Guerra da Coreia, embora agora a população e a guerra irregular também fizessem parte do cenário. Em vez de tentar separar a população dos movimentos subversivos, tentando eliminar as causas de raiz, ou pelo menos os pré-requisitos para que possam subsistir forças irregulares de cariz subversivo, os norte-americanos optaram pela via *atricionista*.

Em 1969, ao nível do Teatro de Operações, os norte-americanos iniciam uma tentativa de mudança de abordagem às operações, sobretudo devido à ineficiência da abordagem *atricionista*, resultados sofríveis e a custos não compatíveis com os ganhos. Em março desse ano, o General Abrams, substituto de Westmoreland, muda o foco das operações ao nível da campanha, passando a colocar ênfase na segurança da população e na força territorial para a assegurar (Lewis, 2007, p. 287). Mais tarde, Abrams refere que pela primeira vez na

Guerra do Vietname se consegue desafiar as bases tradicionais de poder do adversário – a sua organização política e o controlo da população (Lewis, 2007, p. 287), ou seja uma tentativa de deslocalização da ameaça e disrupção do seu centro de gravidade, numa abordagem *manoverista*.

Após a derrota americana no Vietname, os EUA focaram-se, de novo, no teatro europeu da Guerra Fria. Na reforma encetada, os Generais DePuy e Donn Starry partilhavam a opinião de que os EUA tinham uma obsessão com os fogos e com a contabilidade de baixas, a atrição. Chamavam-lhe a *tactização* da Estratégia (Evans, 2004, p. 57). Esta caracterização evidenciava a falta da Arte Operacional que garantisse a coerência entre as ações táticas, evitando uma excessiva concentração da Estratégia na destruição do adversário, batalha a batalha, com a inerente perda de horizonte temporal de visualização do emprego da força até ao estado final pretendido. A perda de horizonte temporal acarreta o risco de se recorrer a ações de destruição desnecessárias para o sucesso final da campanha.

Entre 1973 e 1976, a doutrina *Active Defense* colocava a ênfase no primeiro embate com as forças soviéticas e incorporava as experiências do Yom Kippur, sendo basicamente uma tentativa de encontrar a melhor aplicação das tecnologias existentes para uma situação de defesa. Críticos, como John Boyd e William Lind, afirmavam que esta doutrina se focava demasiado na tecnologia letal e pouco na manobra, transformando-se numa abordagem *atricionista* (Czege, 2006, p. 5). A esta doutrina faltava também o nível operacional da guerra, que permitisse alargar o foco temporal para além do primeiro embate. Em 1976, DePuy introduz finalmente o nível operacional na doutrina militar terrestre.

Entre 1976 e 1986, o Exército dos EUA iniciou uma transição dos pensamentos enraizados na 2ª Guerra Mundial para chegar à sua doutrina *AirLandBattle*. A transformação incidiu na tentativa de sincronizar os fogos com a manobra e em ver o combate da área da retaguarda, o combate próximo e em profundidade como elementos do combate moderno, inseparáveis, simultâneos e complementares. A noção da divisão espacial do campo de batalha fazia face à doutrina soviética das Operações na Profundidade (Czege, 2006, p. 8) e alargava não só o horizonte espacial como o temporal para o planeamento de emprego das forças terrestres. A doutrina *AirLand Battle* representou, igualmente, uma mudança para a abordagem *manoverista* da condução da guerra.

## **b. Pós Guerra Fria**

Após o fim da Guerra Fria os EUA envolveram-se, logo em 1991, num novo conflito, a Guerra do Golfo. A vitória da coligação liderada pelos EUA convenceu muitos teorizadores que a nova tecnologia tinha revolucionado a guerra. As capacidades de recolha de informação, de precisão das munições guiadas, de supressão das defesas antiaéreas, de *stealth* e de C2 dada pela digitalização, estariam a mudar o carácter da guerra, numa verdadeira Revolução nos Assuntos Militares (Bidle, 2007, p. 104). Em termos do balanceamento entre fogos e manobra, a Guerra do Golfo seria a vitória inequívoca da opção pela primazia dos fogos,

principalmente os proporcionados pela componente aérea. No entanto, este ponto de vista é redutor em relação aos efeitos da doutrina e da resposta iraquiana.

Edmund Degen explica que o recurso massivo aos fogos, por parte da coligação, resultou porque os iraquianos não usaram nenhum método para contrariar a superioridade americana (Degen, 2009, p.18). As defesas iraquianas não possuíam nem a cobertura e ocultação, nem a manobra independente aos baixos escalões, nem a integração em termos de armas combinadas, exigida pelo moderno sistema de aplicação da força (Biddle, 2006, p. 137). Ou seja, os iraquianos não souberam tirar partido dos terrenos complexos e conduzir uma manobra adaptativa que mitigasse a superioridade tecnológica da coligação. Os iraquianos não recorreram, a título de exemplo, à dispersão e ao combate preferencialmente em áreas urbanas como forma de deslocalizar funcionalmente toda a tecnologia norte-americana em relação à obtenção de informação e aos fogos.

A ideia de que o campo de batalha voltava a estar paralisado pela supremacia dos fogos, principalmente os aéreos, na sua relação com a manobra, situação que tinha sido ultrapassada na 1ª Guerra Mundial, é desmentida, também por relatos particulares do Teatro de Operações, como as de um Comandante de Batalhão Iraquiano que, referindo-se ao combate próximo com forças de manobra norte-americanas, afirmou que «após cinco semanas de guerra tinha perdido apenas dois carros de combate para os fogos aéreos, enquanto em menos de seis minutos perdeu toda a sua unidade contra forças terrestres» (Lewis, 2007, p. 362). Os dados gerais do final da guerra também confirmam esta visão. Durante a guerra terrestre, dos 2159 carros de combate destruídos, as forças terrestres destruíram 1708 e o poder aéreo 451. Das 519 viaturas blindadas de transporte de pessoal destruídas, o combate terrestre destruiu 297 e a ação aérea 224. Das 1465 peças de Artilharia destruídas, as forças terrestres têm crédito de 1112 e a Força Aérea de 353 (Lewis, 2007, p. 367).

Para que os fogos paralisassem o campo de batalha era, também, necessário que a capacidade de recolha de informação o tornasse transparente, no entanto a realidade das operações terrestres mostraram que o nevoeiro da batalha era ainda um conceito válido. Ao contrário das operações de moldagem, em que os ataques tinham objetivos relacionados com o terreno, o VII Corpo de Exército, a operação decisiva, tinha que manobrar para estabelecer o contacto com o adversário, fixá-lo e destruí-lo. As informações dadas por meios aéreos – *Airborne Warning and Control Systems*, aviões de reconhecimento U2 e satélites forneceram ao General Franks alguma imagem das movimentações adversárias, no entanto, essa imagem estava incompleta. Estas tecnologias não eliminaram o nevoeiro da guerra. O General Franks continuava a ter sérias dúvidas das intenções adversárias (Lewis, 2007, p. 353). Outro exemplo concreto é dado pelas declarações do Tenente Richard Bohannon sobre as ações da noite de 26 de fevereiro de 1991. Bohannon recorda que numa determinada noite combateu a 29ª Brigada da Divisão Tawakalna, quando a missão original era a destruição da Divisão Medinah da Guarda Republicana. A descoberta de uma força de escalão tão elevado não detetada na sua zona de ação foi uma surpresa (Lewis, 2007, p. 362).

A ideia da supremacia dos fogos continuou até à intervenção da OTAN no Kosovo. A experiência americana neste Teatro de Operações sugeriu que, embora a tecnologia relacionada com a precisão continue a desenvolver-se, o balanço entre fogos e manobra continuará a depender, também, da natureza do adversário e do terreno.

O Exército sérvio, usando a dispersão e a cobertura, poucas baixas sofreu com os intensos bombardeamentos aéreos. Só o aparecimento de forças terrestres, representadas pelo Exército de Libertação do Kosovo, obrigou os sérvios a abandonarem a sua cobertura e a concentrarem-se para combater. Só a partir deste momento a campanha aérea contra alvos táticos começou a ter sucesso moderado (Scales, 2003, p. 71). Esta ideia é também partilhada por S. Biddle (2006, p. 58), quando afirma que em 1999 as forças terrestres sérvias podem não ter sido capazes de implementar na totalidade o sistema moderno de aplicação da força, mas sem uma ameaça terrestre por parte da OTAN, puderam manter o seu equipamento, na maior parte do tempo, a coberto usando o terreno ou colocando-o na proximidade de civis. Como resultado, 78 dias de campanha aérea da OTAN, envolvendo dezenas de milhares de saídas, produziram, no máximo, poucas centenas de alvos terrestres sérvios atingidos.

Em relação à doutrina, no final da Guerra Fria, a *AirLand Battle* mantinha-se no Exército dos EUA, razão pela qual seria expectável que a Guerra do Golfo de 1991 materializasse a abordagem *manoverista* à condução das operações. Numa análise ao nível operacional, a conjugação do ataque frontal no Kuwait com os envoltivos e movimentos torneantes, terrestres e aeromóveis, em território iraquiano foi uma aplicação quase decalcada do modelo da «*club sanduíche*» (Simpkin, 1985, p. 154). Esta manobra, evitando os pontos fortes da defesa iraquiana no Kuwait, aplicou o conceito de deslocalização posicional da abordagem *manoverista*.

Em relação aos níveis da guerra, durante a década de 1990, a divisão em três níveis começou a ser questionada. As munições guiadas de precisão, as capacidades avançadas de *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* (ISTAR), a tecnologia *stealth* e a digitalização do C2, davam ao comandante estratégico a tentação de conduzir diretamente a batalha tática. Com esta capacidade, podendo provocar a compressão dos três níveis da guerra, corria-se o risco de regressar ao dualismo Estratégia – Tática (Evans, 2004, p. 69). Outro aspeto que emergiu das experiências do Golfo, Somália, Bósnia e Kosovo, foi a revolução da informação, na qual qualquer acontecimento local pode ser visionado ao nível global através da capacidade atual dos *media*. Os defensores do fim do nível operacional argumentavam que cada vez mais existia a possibilidade da decisão estratégica depender diretamente das ações táticas, surgindo termos como o Cabo Estratégico.

O último dos aspetos focados pelos defensores do fim dos três níveis da guerra foi a necessidade de integração de todos os instrumentos do poder do Estado no planeamento de campanhas. Entre eles, R. Leonhard afirmou que o «planeamento de campanhas militares não é mais relevante, pois os fatores militares tornaram-se de tal maneira integrados com os diplomáticos, económicos e culturais, que o nível militar do Teatro de Operações está a tornar-se indistinto da Estratégia Total» (Leonhard, 2003). Esta visão foi refutada por muitos,

que consideram a Arte Operacional e os conceitos associados ao nível operacional aplicáveis ao longo de todo o espectro das operações militares (Evans, 2004, pp. 80-8).

### c. Pós 11 de setembro de 2001

Após os ataques de 11 de setembro de 2001 os EUA envolveram-se em duas guerras limitadas, o Afeganistão e o Iraque.

No Afeganistão, o sucesso inicial foi dando lugar a batalhas mais difíceis. Os Talibans e a Al-Qaeda começaram a usar a dispersão, a cobertura e a decepção, para mitigar os efeitos dos fogos. Ao mitigarem os efeitos dos fogos, baseados essencialmente na componente aérea, obrigaram os EUA a centrarem-se no empenhamento de forças terrestres com maior ênfase na manobra (Tuck, 2008, p. 113).

O conflito no Afeganistão revelou, uma vez mais, as limitações dos fogos. Os sensores aeroespaciais, só por si, não são capazes de encontrar todos os alvos a bater, devido, principalmente, ao terreno complexo e à maior parte da ameaça operar entre a população (Jarkowsky, 2002, p. 16). A Operação Anaconda, iniciada em 2002, com o objetivo de eliminar bolsas de resistência dos Taliban e da Al-Qaeda, demonstrou a necessidade de forças terrestres com ênfase na manobra, para encontrar, fixar e destruir. A tarefa de destruir era executada, sempre que possível, pelos fogos em substituição do assalto. No entanto, este tipo de abordagem ao combate próximo foi muitas vezes mitigado pela mistura do adversário com a população. Este fator agravou-se mais ainda no Iraque pós - 2003, devido à troca das montanhas afegãs pelas cidades iraquianas, como terreno preferido de atuação do adversário.

Os conflitos do Afeganistão e Iraque, demonstrando que os fogos e a tecnologia de informação não são a panaceia para a atual conflitualidade (Hammes, 2004, pp. 191-192), vieram dar razão aos que expressavam preocupação com a *Joint Vision 2010* dos EUA, publicada em 1997, que referia que a vitória seria dada pelo domínio da informação e pelas munições guiadas de precisão. Como lição aprendida, o documento publicado pelo Exército dos EUA em 2005, *The Army in Joint Operations*, identifica a necessidade de forças de manobra que consigam, inicialmente, dominar e conquistar o terreno e, subsequentemente, manter um ambiente seguro e estável (Degen, 2009, pp. 24-25).

Em relação ao domínio da informação, ficou evidente que o campo de batalha estava longe de ser transparente. Na Operação Anaconda, menos de metade das posições de combate da Al Qaeda descobertas eram conhecidas das forças norte-americanas antes do contacto por forças terrestres, apesar de um intensivo esforço de reconhecimento usando a mais avançada tecnologia de vigilância. Aliás, a maioria do fogo recebido pelas forças norte-americanas na Operação Anaconda foi oriundo de posições da Al Qaeda inicialmente não detetadas (Biddle, 2006, pp. 56-57). Também no Iraque, o General Franks referiu que durante as operações de combate não estava à espera de encontrar os *Fedayeen* fora de Bagdad. Esta surpresa deveu-se, em sua opinião, ao facto de, apesar dos analistas de informações terem tido acesso

a imagens de reconhecimento de carrinhas de caixa aberta com o espaço de carga coberto por lonas, autocarros civis cheios com passageiros a deslocarem-se para Sul, estes dados não levantaram qualquer preocupação. O número de *Fedayeen* foi, no final, estimado em cerca de 40000 (Lewis, 2007, p. 420).

No Iraque, podemos dividir o impacto da tecnologia e dos fogos entre forças regulares e irregulares. Depois de ter testemunhado as suas forças serem destruídas pela capacidade da coligação em destruir os blindados iraquianos em terreno aberto, era suposto que Sadam visse o óbvio: a única forma de enfrentar as forças ocidentais era forçá-los a operar em terreno complexo. Mas, por razões desconhecidas, Sadam não tirou proveito das áreas urbanas. Mais uma vez, as forças da coligação puderam tirar o máximo proveito da sua superioridade tecnológica. Mas, mesmo ainda durante as operações de combate, foram as forças irregulares *Fedayeen* que, atacando em áreas urbanas, se constituíram na maior ameaça para as forças norte-americanas. No pós-invasão, os grupos irregulares em todo o país continuaram a tirar proveito das áreas urbanas na sua luta contra as forças da coligação (Thornton, 2007, pp. 136-137). Este fator forçou os norte-americanos a executarem operações de grande envergadura neste tipo de terreno, como em Fallujah, com o intuito de o negar aos grupos irregulares. Aqui, o problema foi que, mesmo quando o sucesso militar ao nível tático foi conseguido, como no segundo ataque a Fallujah, as consequências ao nível do Teatro de Operações foram negativas, devido ao uso excessivo do poder de fogo, alienando a população e alargando a base de recrutamento dos irregulares.

O início da campanha no Iraque, em que as forças da coligação foram empenhadas, sobretudo, contra forças regulares iraquianas, parecia confirmar a mudança de postura no balanceamento entre fogos e manobra dos EUA ainda mais para os fogos, opção baseada na tecnologia. Rumsfeld acreditava que a doutrina da *AirLand Battle* representava o pensamento da Guerra Fria. Com a Revolução em Assuntos Militares em curso, ele baseava-se no desenvolvimento da tecnologia e em novas formas de operar, para afirmar que forças terrestres de pequenas dimensões podiam atingir os mesmos objetivos que uma força de dimensão substancialmente maior da década de 90 do século XX (Lewis, 2007, p. 413). O sucesso inicial dos fogos levava, realmente, a considerar que a tecnologia seria agora um substituto da manobra. Esta ideia, apesar de ter sido parcialmente comprovada na fase das operações de combate de grande envergadura no Iraque, mesmo que muito facilitada pela inaptidão iraquiana, mostrou-se fatal na falta de capacidade de uma força tão reduzida em executar a fase de transição. Neste cenário, o crescimento da subversão no Iraque foi alimentado pelo insuficiente número de tropas dos EUA, pela estrutura da força mal delineada, pela tecnologia errada, pela falta de compreensão da cultura local, pela crença em serem recebidos como libertadores, pela desmobilização do Exército iraquiano, pela falha em pôr cobro ao início da violência e pilhagens, pela falha em identificar as reais ameaças internas e externas, pela falha em controlar os depósitos de armamento e desarmar o Exército iraquiano, pelo desvio de recursos escassos para a procura de armas de destruição maciça e pela demora em restaurar os serviços básicos (Lewis, 2007, p. 437).

Para todas estas tarefas seriam necessárias unidades de manobra no terreno. Unidades que não estavam disponíveis em número suficiente.

Com os atuais conflitos, a problemática da validade ou compressão dos níveis da guerra, mantém-se. Acusa-se a Arte Operacional por, no planeamento de campanhas, como no caso do Iraque em 2003, pesar apenas a dimensão militar, dificultando a articulação dos restantes instrumentos do poder do Estado. Por esta razão, os defensores da separação da definição de objetivos e estado final ao nível estratégico, do planeamento e gestão das campanhas, apontam para a necessidade de uma capacidade para a aproximação unificada multi-instrumentos, ao nível estratégico, operacional e tático, como um dado *sine qua non* para o sucesso numa campanha de contrassubversão (Cassidy, 2008, p. 19). Olhando para o fenómeno da subversão, instrumento para quem conduz uma guerra irregular, como uma atividade não meramente militar, facilmente se chega à conclusão que dificilmente se consegue uma solução para esse fenómeno que seja puramente militar.

Em relação ao tipo de abordagem à condução das operações, a ideia de aplicar o Instrumento Militar Terrestre para obter uma vitória rápida, dentro da ótica *manoverista*, pode ser a expressão da forma de como os EUA queriam combater e não da realidade que realmente enfrentam (Scales, 2003, p. 114). Este facto ocorre porque os EUA, historicamente, têm desprezado a sua doutrina focada na manobra e têm combatido as suas guerras baseadas nos fogos e na destruição (Degen, 2009, p. 22). Apesar desta consistência histórica, sobretudo contra adversários que atuem de forma assimétrica, existem sinais de uma tentativa de mudança perante adversários que recorrem a guerras irregulares. Em 2005, quando o Presidente dos EUA tornou pública a Estratégia nacional para a vitória no Iraque, o primeiro objetivo intermédio era explícito quanto à necessidade de isolamento da ameaça em relação à população (Lewis, 2007, p. 446). Esta mudança indica uma abordagem *manoverista*, não colocando o enfoque na destruição direta da ameaça, mas sim na tentativa de lhe retirar a liberdade de ação e base de sustentação. Esta abordagem pode ser enquadrada na preempção das ações da ameaça, já que lhe retira um dos pré-requisitos de atuação, o apoio da população. Poderá, também, ser encarada como deslocalização funcional de um dos pontos fortes da ameaça, a ocultação que o apoio da população lhe garante. Se encaramos o apoio da população como um dos requisitos críticos de qualquer centro de gravidade, ou mesmo o próprio centro de gravidade, estamos perante a disrupção, outro dos instrumentos da abordagem *manoverista*.

## Conclusões

A aplicação do Instrumento Militar, embora num paradigma conjunto, tem recorrido ao emprego de forças terrestres para obter os resultados pretendidos. Dado que o ser humano vive em terra, é neste meio que se conseguem atingir a maioria dos objetivos traçados pela Política. Nesta ótica, e dado que apenas é possível controlar território e garantir a segurança da população nele inserida com forças terrestres o papel das forças terrestres tem vindo a ser alargado ao estabelecimento de ambiente seguro e estável, facilitando a intervenção

de instrumentos não militares. Como consequência, recordamos que o estudo do emprego das forças terrestres contribuiu para a compreensão, num primeiro patamar, do emprego do Instrumento Militar como um todo, bem como da Estratégia Total dos Estados.

O ponto de partida para este estudo foi o conhecimento acumulado sobre o emprego de forças terrestres na Escola Continental. Esta Escola de pensamento estratégico, para além da sua importância incontornável na área da Geopolítica, incorpora o conhecimento surgido na Europa sobre o modo de conduzir a guerra no meio terrestre desde as Guerras Napoleónicas, tendo moldado de forma incontornável o conceito moderno do Instrumento Militar Terrestre.

Antes do estudo da evolução do emprego das forças terrestre estabeleceu-se o seu enquadramento teórico, definindo as suas principais características e capacidades. Considerámos que as forças terrestres têm no seu código genético a aptidão para derrotar um adversário no ambiente terrestre, seja num confronto com forças regulares ou perante uma ameaça assimétrica. Para que seja atingida a finalidade de criar e manter um ambiente estável, outra missão das forças terrestres, principalmente através da segurança estabelecida, já que a estabilidade será atingida maioritariamente por instrumentos não militares, será necessária a capacidade de controlar terreno, mesmo que por longos períodos de tempo, e, talvez a tarefa mais difícil, garantir a segurança da população. Todas estas atividades, seja a derrota de um adversário, seja o estabelecimento de um ambiente seguro e estável, são moldadas pela interação do emprego da força e o Ambiente Terrestre. A síntese desta interação é a tendência do Ambiente Terrestre para mitigar o emprego de tecnologia, bem como para incrementar a já inerente entropia das operações militares. Determinante na relação força e ambiente é o facto de o ser humano habitar o Ambiente Terrestre de forma permanente, sendo como tal impossível separar o emprego da força da população.

A análise ao emprego das forças terrestres dos EUA, um dos herdeiros atuais da Escola Continental, permitiu determinar, através da evolução da aplicação das forças terrestres, um padrão de conduta.

No balanceamento entre fogos e manobra, o Instrumento Militar Terrestre dos EUA, em todos os conflitos do período em análise, deu primazia aos fogos, tentando atingir resultados positivos com o menor número de baixas possível. Apesar de esta abordagem limitar as baixas derivadas do combate próximo, dá ao adversário a capacidade de adaptação, permitindo-lhe contrariar os efeitos dos fogos. A pouca eficácia da primazia dos fogos deve-se, essencialmente, à capacidade em mitigar a tecnologia com eles relacionada, quer para forças regulares quer para ameaças assimétricas, bem como ao efeito de alienação sobre a população, quando esta é um ator relevante.

Em relação aos níveis da guerra, os EUA mantiveram um dualismo Estratégia – Tática até ao final da Guerra Fria. Só com a introdução da doutrina *AirLand Battle*, os EUA adotaram oficialmente o nível operacional. Com a introdução de tecnologia como as munições guiadas de precisão, as capacidades avançadas de ISTAR, a tecnologia *stealth* e a digitalização do C2, iniciou-se o debate da compressão dos três níveis da guerra. Outros argumentos dos

defensores do fim do nível operacional têm sido a revolução da informação e a necessidade de integração dos instrumentos não militares do poder do Estado. No entanto, os EUA mantêm, na sua doutrina e aplicação prática, os três níveis da guerra, procurando, também, uma integração do Instrumento Militar com os restantes instrumentos nos três níveis da guerra, principalmente quando a população é um ator determinante no Teatro de Operações.

Nas guerras limitadas em que os EUA empregaram o seu Instrumento Militar Terrestre praticaram uma abordagem *atricionista* às operações. Seja pelo método da destruição sistemática de forças regulares, seja pela alienação da população, falta de forças de manobra para lhe garantir a segurança ou foco na destruição da ameaça quando em cenários onde a ameaça é assimétrica. Com a *AirLand Battle* foi introduzida uma abordagem *manoverista* à condução das operações. No entanto, com exceções, como a condução da Guerra do Golfo em 1991, ao nível operacional, os EUA têm desprezado a sua doutrina, conduzindo as suas campanhas baseados na destruição sistemática do adversário. Esta tendência, revelando uma capacidade de aprendizagem, tem-se invertido, mostrando os EUA vontade de aplicar a abordagem *manoverista* contra adversários que conduzam um guerra irregular, caso do Afeganistão.

A conjugação deste padrão com as tendências de evolução do Ambiente Operacional, permitem estabelecer uma prospetiva genérica para as forças terrestres, pelo menos aquelas que se consideram estar em contextos relacionados com os EUA, caso da Aliança Atlântica. A preponderância dos conflitos internos, com tendência de ingerência de atores externos, indica futuras intervenções do Instrumento Militar Terrestre nos patamares da crise e da guerra limitada. Neste espectro, nas campanhas rápidas contra forças regulares, as potências militares tenderão a usar a sua tecnologia para tentar obter resultados decisivos através dos fogos. Sempre que os seus adversários se adaptem ao ambiente dominado pelos fogos, usando a dispersão, os terrenos complexos e o combate entre a população, a manobra tenderá a equilibrar o seu balanceamento com os fogos. Quando as intervenções militares decorrerem face a uma ameaça assimétrica, ou pelo menos na sua presença, as forças terrestres terão de atribuir a primazia à manobra com o intuito de estabelecer um ambiente seguro e estável, impedidos, por razões de eficácia, de fazer a permuta de forças no terreno por tecnologia. Noutra perspetiva, a tendência de urbanização no Ambiente Operacional, inerente presença de população e dos *media*, também implicam uma preponderância da manobra. O foco na manobra implica que, tendo em vista o estabelecimento de um ambiente seguro e estável, para além de forças de combate sejam também relevantes as capacidades específicas como os assuntos civis.

A importância da manobra não implica, contudo, uma diminuição de relevância dos fogos e tecnologia associada. Os fogos continuarão essenciais, principalmente frente a forças regulares, numa tentativa de obter a sua rápida capitulação. Ou seja, o Instrumento Militar Terrestre, no balanceamento entre fogos e manobra, necessita de manter a sua versatilidade, até porque esta é a garantia de utilidade num futuro de conflitualidade sem caráter singular.

Na doutrina, a problemática da possível supressão do nível operacional, é possível que continue em discussão. No entanto, a exclusão do nível de planejamento e condução de campanhas impede a orquestração do conjunto de batalhas e empenhamentos, podendo acarretar um regresso a uma abordagem *atricionista* da condução das operações, mesmo num confronto entre forças regulares. Contudo, será necessário, para que o modelo dos três níveis se mantenha válido ao longo de todo o espectro das operações militares, uma maior conjugação dos instrumentos militares e civis, sobretudo através de um maior envolvimento do nível estratégico no planejamento e condução das campanhas. Este envolvimento terá de ocorrer ao nível da Estratégia Total e da Estratégia Militar. Resumido, no que diz respeito à integração dos instrumentos do poder do Estado, serão necessários, pelo menos, dois patamares de aplicação, o estratégico, com uma ligação estreita com a Política, e onde possivelmente se comece a diluir a Estratégia Militar com a Total, e o operacional, onde se torna necessário um maior envolvimento da Estratégia, quer no planejamento de campanhas quer na sua conduta.

Ainda na doutrina, em relação à abordagem à conduta das operações, a opção *manoverista* tende a ser a escolha natural do Instrumento Militar Terrestre. A evolução para forças mais pequenas tenderá a forçar uma abordagem menos desgastante e mais eficiente que a *atricionista*. Em simultâneo, características do Ambiente Operacional como a presença dos *media* e a mundialização dos acontecimentos poderá impossibilitar ao nível estratégico, pelo menos para as democracias, que aos níveis operacional e tático se opte pela destruição sistemática da abordagem *atricionista*. Se esta conclusão é passível de ser pouco discutível em relação a conflitos entre forças regulares, face a ameaças assimétricas será necessário abandonar o foco na destruição sistemática da ameaça e mudá-lo para a segurança da população.

Embora esta prospetiva aponte um rumo de transformação, pensamos ser ainda útil sintetizar alguns pontos relativos ao emprego da componente terrestre do Instrumento Militar.

O primeiro destes pontos é a tecnologia. Não que esta seja um problema em si, antes pelo contrário, mas pela perceção que tende a criar da possibilidade de resolução rápida e pouco onerosa, em termos de vidas humanas, de qualquer situação em que o instrumento militar seja empregue. Esta situação, para além de um potencial excesso de intervencionismo, leva a uma estimativa errada das situações em que a força será empregue. Mal definida a situação, é provável que a aplicação do Instrumento Militar seja dissonante em relação ao estado final pretendido pela Política. Para que se ultrapasse esta dissonância é necessário o entendimento da imutabilidade da natureza da guerra, pelo menos até ao presente, continuando a aplicação da força a ser uma dialética de vontades e o campo de batalha a estar longe da sua proclamada transparência.

Outro ponto crucial é a definição do que se pretende do Instrumento Militar e por consequência da sua componente terrestre. Como a possibilidade de uma guerra convencional continua a ser possível, independentemente do seu grau de probabilidade, a capacidade de derrotar um adversário em termos militares, neste cenário, permanece um requisito para o

Instrumento Militar Terrestre. No entanto, quer seja após a derrota militar quer seja noutra cenário para além do convencional, é necessário conseguir atingir e manter um ambiente seguro e estável, incluindo na presença de adversários que atuem de forma assimétrica. Só com esta capacidade se permite, numa primeira fase, e potencia, nas fases posteriores, a intervenção dos restantes instrumentos do poder do Estado, aqueles que realmente podem conseguir uma paz sustentada e duradoura.

Neste segundo cenário, estabelecer um ambiente seguro e estável, o Instrumento Militar Terrestre não poderá assentar apenas, ou maioritariamente, numa vantagem tecnológica, mas, sobretudo, numa presença efetiva no terreno, potenciando a interação com a população.

Por fim, reafirma-se que o emprego do Instrumento Militar Terrestre continuará a ser o somatório de surpresas e de elementos de continuidade. Dentro da continuidade, talvez o mais relevante para a paz seja que o paradigma do uso da força tem de ser o do sucesso, um ambiente seguro e estável, por oposição ao paradigma da vitória.

### Referências Bibliográficas

- Biddle, S., 2006. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cassidy, R., 2008. *Counterinsurgency and the Global War on Terror*. Stanford: Stanford University Press.
- Czege, H. W., 2006. Lessons from the Past: Making the Army's doctrine "Right Enough" Today. *Land power Essays*, [Em linha] setembro. Disponível em: [http://www3.ansa.org/pdfsdocs/lpe06\\_2.pdf](http://www3.ansa.org/pdfsdocs/lpe06_2.pdf), [Consult. 12 Ago. 2010].
- Degen, E. J., 2009. Dominant Land Forces for 21<sup>st</sup> Century. *The Land Warfare Papers*, [Em linha] Nº 73. Disponível em: [http://www.ansa.org/publications/ilw/ilw\\_pubs/LWP/Documents/LWP%2073\\_Dominant%20Land%20Forcesv2.pdf](http://www.ansa.org/publications/ilw/ilw_pubs/LWP/Documents/LWP%2073_Dominant%20Land%20Forcesv2.pdf), [Consult07 Ago. 2010].
- Evans, M., 2004. The Continental School of Strategy: The Past, Present and Future of Land Power. *Study Papers*, [Em linha] Nº 305. Disponível em: <http://www.defence.gov.au/army/lwsc/SP305.asp>, [Consult18 Ago 2010].
- Exército, 2012, *PDE 3-00 Operações*, Lisboa.
- Gray, C. S., 2008. The 21<sup>st</sup> Century Security Environment and the Future of War. *Parameters*, [Em linha] Winter 2008-09. Disponível em: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/08winter/gray.pdf>, [Consult 21 Ago2010].
- Hammes, T. X., 2004, *The Sling and the Stone: On War in the 21<sup>st</sup> Century*. St. Paul: Zenith Press.
- Jarkowsky, J., 2002. *Boots on the Ground: Will U.S. Landpower be decisive in Future Conflicts?*. [Em linha] Carlisle: United States Army War College. Disponível em: <http://smallwarsjournal.com/documents/jarkowsky.pdf>, [Consult 14 Jul 2010].
- Joint Chiefs of Staff, JCS, 2008. *JP 3-0 – Joint Publication 3-0: Joint Operations*. Washington.

- Joint Chiefs of Staff, JCS, 2009. *JP 1-02 – Joint Publication - 02: Department Of Defense Dictionary Of Military And Associated Terms*. Washington.
- Leonhard, R. R., 1991. *The Art of Maneuver: Maneuver – Warfare Theory and AirLand Battle*. New York: Ballantine Books.
- Leonhard, R., 2003. SunTzu’s Bad Advice: Urban Warfare in the Information Age. *Army Magazine* [Em linha] Vol. 53, no. 4. Disponível em: <http://www3.ousa.org/webpub/DeptArmyMagazine.nsf/byid/CCRN-6CCS88>, [Consult 14 Ago 2010].
- Lewis, A. R., 2007, *The American Culture of War: A History of US Military Force from World War II to Operation Enduring Freedom*. New York: Routledge.
- OTAN, 2013. AAP-6: *NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- Scales Jr., R. H., 2003. *Yellow Smoke*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Simpkin, R. E., 1985. *Race to the Swift: Thoughts on Twenty-First Century Warfare*. London [etc.]: Brassey’s Defence Publishers.
- Thornton, R., 2007. *Asymmetric Warfare*. Cambridge [etc.]: Polity Press.
- Tuck, C., 2008. Land Warfare. In *Understanding Modern Warfare*. New York: Cambridge University Press, 66-121.

## LAND WARFARE POST 2<sup>nd</sup> WORLD WAR UNITED STATES OF AMERICA

O EMPREGO DE FORÇAS TERRESTRES  
PÓS 2<sup>a</sup> GUERRA MUNDIAL

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

**João Vasco da Gama de Barros**

Infantry Major

Lecturer at IESM

CISDI Integrated Researcher

Lisbon, Portugal

gamabarros@gmail.com

### **Abstract**

As human beings live on land, it is in this physical environment that the majority of military operations lead to decisive political outcomes. This fact renders the employment of land forces an unavoidable subject when studying the Military Instrument and the Grand Strategy of States. The central element of this analysis is the evolution of land warfare since the 2<sup>nd</sup> World War, focusing on the United States campaigns, one of the main heirs of the Continental School and an unquestionable reference for the other Armed Forces.

This paper focuses on two dimensions, the use of force, where the balance between firepower and maneuver is examined, and doctrine, where the levels of war and the type of approach to operations were studied.

**Keywords:** Land Forces, Maneuver, Firepower, Levels of War, Approach to Operations.

**Como citar este artigo:** Barros, J., 2015. O emprego de forças terrestres pós 2<sup>a</sup> Guerra Mundial – Estados Unidos da América. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 181-201.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## Resumo

Dado que o ser humano habita o meio terrestre é neste ambiente que, maioritariamente, as operações militares conduzem a resultados decisivos ao nível político, pelo que a análise da aplicação das forças terrestres torna-se incontornável no âmbito do emprego do Instrumento Militar e da Estratégia Total do Estado. Tendo como elemento central deste estudo a evolução do emprego das forças terrestres desde o final da 2ª Guerra Mundial, o presente texto centra-se na aplicação de forças terrestres por parte dos Estados Unidos, um dos herdeiros da Escola Continental, e uma das mais importantes referências para os restantes Instrumentos Militares.

O estudo apresentado centra-se em duas dimensões, o emprego da força, onde é analisado o balanceamento entre fogo e manobra, e a doutrina, onde se abordam os níveis da guerra e o tipo de abordagem às operações.

**Palavras-chave:** Forças Terrestres, Manobra, Fogo, Níveis da Guerra, Abordagem às Operações.

## Introduction

Historically, since the beginning of the modern age, the Continental School has been a figure of reference for the theories on the application of land forces. This School of strategic thought, in addition to being an inescapable influence in the field of Geopolitics, incorporates the knowledge obtained in Europe on how to conduct war in a land environment, effectively shaping modern conceptions. Resulting from this autonomous knowledge, and according to Michael Evans (2004, p. 22), the Continental School emerged in the mid-19<sup>th</sup> century and developed over one and a half centuries, through four great influences.

The first influence is centered on the campaigns of Napoleon and on his experience with decisive battles in warfare. The concept of decisive battle rests on the ability to reach certain strategic goals for a campaign through a single victory in one battle, that is, in tactical terms, on the annihilation of the opposing Army. This concept is described by the Russian Isserson as a Strategy of a single point, in which great masses of forces meet in a battle circumscribed in space and time and in which victory was achieved through maneuvers aimed at a single decisive point (Schneider *cit.* Evans, 2004, p. 24). In this battle, condensed in time and space, in spite of the technological advances regarding firepower, victory was achieved by the prevalence of maneuvers, usually through penetration or engagement. This way of using forces would dominate the remaining 19<sup>th</sup> century, inspired in battles like Austerlitz or Waterloo (Keegan *cit.* Evans, 2004, p. 23).

Concerning the levels of war adopted, although some theories defend that Napoleon may have been one of the first to introduce the operational level of operations, putting an

end to decisive battle, we consider that the French Emperor incarnated the god Janus, with one face towards Strategy, through defined goals, and the other directly towards Tactics, through the direct conduction of battle. However, the introduction of new concepts contributed to the future questioning of the feasibility of decisive battle. The legislation of *levée en masse* dramatically increased the size of the Army, posing difficulties to the direct command of the strategic level in tactical events, that is, battles. In contrast, with the concept of Army Corps, Napoleon introduced a tactical unit that was capable of moving and operating independently in the Theater of Operations, which nevertheless is an obstacle to the concept of decisive battle and the direct command of the strategic level. These new concepts, among other changes of the Napoleonic era, pointed to a new dimension in classic Land Warfare.

The second great influence emerges with the works of thinkers such as Jomini and Clausewitz who, inspired by the Napoleonic experience, disseminated the principles of Land Warfare to several military generations. These authors continue to emphasize the concept of decisive battle, and were still greatly concerned at the strategic level with the annihilation of the opposing Army at the decisive point.

The third influence emerged with the development of the Prussian General Staff in the late 19<sup>th</sup> century. The achievement is not the General Staff itself, but the way it adapted the Napoleonic campaigns to the industrial age, as the 19<sup>th</sup> century industrial revolution had helped erode the Napoleonic way of fighting a war.

The industrialization of the means of transportation, mainly through the railway, and of communications, with the introduction of the telegraph, offered standards of speed to land forces, as well as dispersion in spatial and temporal terms never before seen. Force mobility became essential, as they had to be able to be moved into and out of the Theater of Operations. In addition to the ability to transport, command and control (C2) at the tactical level, the introduction of new weapons technology which increased lethality and favored the defense also put into question the concept of decisive battle. The technology triggered a change at the level of use of force, and maneuvers began giving way to firepower. Nonetheless, “a bloodbath was needed in the first three years of World War I to expose how archaic the Continental School had become when compared to the evolution of technology and the dimension of war” (Evans, 2004, pp. 40 – 41).

The last influence emerges with the linking of Strategy to the use of force at the tactical level, the Operational Art developed in Europe, partially in Germany and mainly in the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), in the period between World War I and World War II.

With the German and Allied offensives of 1918, at the end of World War I, there came about a transformation in the linear way of conducting war, based on Infantry but in a battlefield dominated by firepower, for in-depth operations involving the various elements of the land forces in a synergetic manner. With the acknowledgement that victory at the strategic level could no longer be achieved through the annihilation of the opposing force in a single battle, allied to new technological developments like the mechanization of forces

and wireless radio, the Operational Art emerged as a way of linking success in battle with the ends dictated by Strategy, planning and conducting campaigns.

World War II was a laboratory for a new way to conduct Land Warfare, as the employment of forces began focusing mainly on maneuvers in a battlefield no longer dominated by firepower. After 1945, with the collapse of Germany and France as military powers, the legacy and development of the Continental School migrated mainly towards the two rival superpowers, the United States of America (USA) and the USSR.

After the end of the Cold War, the concept of Military Land Instrument began including the use of land forces in a range of activities other than combat. Even though operations like Peace Support or Humanitarian Operations, among others, was not a new concept, their higher frequency during the post-Cold War period has been a reality. This increases the complexity of the use of land forces, as the intended final stage of their operation is no longer the defeat of enemy military forces and now demands the creation and sustainability of a safe and stable environment, allowing other instruments to intervene in pursuit of a stable peace.

Taking into account that it is only possible to conquer and control territory with land forces, and that their role has been expanded to include the establishment of a safe and stable environment, facilitating the intervention of non-military instruments, the study of land forces becomes crucial to understand the use of the Military Instrument in its entirety, as well as its role in the Global Grand Strategy of States.

An analysis of the use of land forces entails a focus on land forces, battles and campaigns. This focus does not in any way claim that political, economic, social or cultural factors are not determinants.

According to Colin Gray (2008 – 2009, p. 18), in order to further understand Strategy and the phenomenon of war we must put forward theories based on History. This idea is the foundation for the present analysis. In order to understand the way land forces are currently employed, we must understand their past use. Understanding the evolution of the employment of land forces is one of the premises for planning competencies to meet current and future challenges, making this component of the Military Instrument truly useful for conflict resolution.

For the purposes of this analysis, it must also be noted that actors, state or otherwise, do not conduct aerial, naval, land, space or cyber warfare, but simply war. Within this paradigm of use of force it would be unrealistic to examine isolated land operations for the period under analysis. Even though the analysis is focused on the use of land forces in Land Warfare, the effects produced by the remaining components of the Military Instrument in this physical environment are impossible to separate.

With the evolution of land forces as the central element of the analysis, and seeking a pattern for that evolution using the inductive method, we outlined the following delimitations for the research:

- The time frame for analysis was the period between the end of World War II and the present;
- With regard to actors, the analysis was focused on the use of land forces by the USA, one of the heirs of the Continental School, and one of the most important references for the remaining Military Instruments.

The text is divided into three chapters. The first two will frame the analysis, while the last will present the results of the research.

The first chapter expounds on the theoretical framework for the use of land forces. Therefore, it begins with their definition and that of the characteristics of the environment where they carry out their activities, the Land Environment. The interaction between the Land Environment and the employment of forces is also addressed, as the unique characteristics of this physical environment heavily influence the use of force.

After outlining the theoretical framework for the use of land forces it is necessary, for a better understanding of the analysis presented, to describe the model of analysis used in the observation of the actual application of land forces. This model is described in chapter two, giving a definition for each of the aspects and indicators that comprise it.

In chapter three, we will analyze the evolution of the USA land forces from the end of World War II to the present.

Finally, we will present the conclusions of the analysis.

## 1. Theoretical Framework

Land Power is defined, in the Portuguese Army, as “the ability, through the use or the threat of the use of land forces, to win, maintain and explore control of the terrain, resources and population” (Army, 2012, p. 1-14). This ability may achieve decisive results directly but, in most cases, it only sets the stage for the operation of non-military instruments with the purpose of achieving a stable, lasting peace. The embodiment of this ability is the fact that land forces must be capable of achieving the following goals:

- Prevailing over an opponent, resorting to use of force if necessary (Army, 2012, p. 1-14). This is perhaps the basic competency of an Army and the one which, throughout history, has had the most influence on the genetic design of forces.
- To implement and maintain a stable environment, creating the conditions for political and economic development (Army, 2012, p. 1-14). This competency entails creating and maintaining the conditions for stability, after establishing safety conditions, so that the remaining non-military instruments may intervene to achieve lasting peace in a certain territory or region.
- To restore infrastructures and reestablish basic services after the occurrence of catastrophic events, natural or man-made (Army, 2012, p. 1-14). This activity will contribute directly for a stable environment by ensuring that the needs of the population are met.

- To support and secure a base from which the joint force can influence and dominate the naval and aerial dimensions (Army, 2012, p. 1-14). In this situation, the land forces will serve only as support to the application of the Military Instrument in specific situations that do not require their use in a joint manner.

For Ruppert Smith, the force has different competencies and is a useful instrument that can be employed in different situations to:

- Improve a situation, for example, by establishing a cordon sanitaire, sanctions, border control, or isolation;
- Compelling behavior or restraining one of the disputing parties, or both;
- Disrupting structures, such as the neutralization of sources of financing, flows of material, freedom of circulation or denial of sanctuaries;
- Destroying or imposing a situation (Army, 2012, p. 1-14).

In spite of the different presentation, we were able, in this second approach, to identify the three primary purposes of the in force in Army doctrine, thus outlining the area of employment of land forces.

In essence, in a possible expanded concept of land force capacities, these would have to be able to defeat an opposing force on land, whether in a confrontation with standing armies or when faced with an asymmetric or even hybrid threat. In order to create and maintain a stable environment, primarily by establishing security, and because stability will be achieved mainly through non-military instruments, land forces must be capable of controlling terrain, even if for long periods of time, and – perhaps the hardest task – for ensuring the safety of the population.

We must now describe the determinants for the employment of land forces, with special focus on their physical operational environment, the Land Environment, and identify the features inherent to that use. This step is crucial for establishing a holistic view of the employment of land forces prior to a future analysis of case studies.

Regarding the Land Environment, in 1985, in his work *Race to the Swift*, Brigadier Richard Simpkin (1985, pp. 57 – 58) described the physical operational environment of land forces, the terrain, going on to describe the phenomenon of war. R. Simpkin describes the terrain as the natural environment for human beings, which simultaneously makes it the most complex environment. For R. Simpkin, land operations have three distinguishing features, directly influenced by the physical environment:

- Land operations are mainly concerned with possession or control of portions of land, including the population, which is an integral part of the environment. The fact that R. Simpkin draws attention to this is related to the political importance of the territory for state actors. For non-state actors, territory is also of vital importance, not in terms of the physical aspects of the terrain but with regard to the population living on it, who ensure their freedom to act.

- On a land environment, man can choose to what extent he will rely on machines for warfare. On a land environment, this enables less technological actors to mitigate their handicap by resorting to, for example, complex terrains like urban areas.
- The land environment varies in a complex manner with regard to the spatial dimension. This variation, which R. Simpkin mentions, in different types of terrain, weather, or even population density, means that a direct relationship between a unit of territorial dimension and the volume of land forces cannot be established.

Christopher Tuck (2008, pp. 67 -69), in his work *Understanding Modern Warfare*, presents four main attributes of the Land Environment: political importance, variety, friction and opacity, which may be considered an excellent synthesis of the physical operational environment of land forces.

With regards to political importance, Tuck states that in a land environment, the only environment humans live on, the control of the territory, only possibly through the use of land forces, is of vital importance for state actors. In our opinion, given that the population is an assurance of freedom of action for those operating irregularly, control of the territory, not in physical terms, but in terms of its population, is also crucial for non-state actors.

Variety represents the complexity of the land environment, given the impact that types of terrain, population and climate have on the conduct of operations.

Friction represents the additional attrition of the land environment, with respect to the friction intrinsic to military operations, in areas like movement and impact on human beings.

Opacity describes the ability of the land environment to offer cover and shelter, which reduces the technological abilities of firepower and intelligence gathering. The population, as part of the land environment, can also be used as cover and shelter, contributing for the opacity of the physical environment.

## **2. Model of Analysis**

Studying the evolution of the employment of land forces since the end of the 2<sup>nd</sup> World War meant the analysis had to start by examining specific cases. This individual examination required the creation of a model of analysis for the employment of land forces. After researching the state of the art in the field, we established the dimensions that we deemed more relevant to the inherent features of the employment of land forces, as well as to an analysis of the views of the Continental School.

### **a. Use of force**

The purpose of using land forces is to apply their combat potential to achieve an intended final state. The elements of combat potential consist in six combat features, synchronized synergistically by leadership and potentiated by intelligence (Army, 2012, p. 2-22). For our

model of analysis, we selected as one indicator the balance between the features of moving combat and maneuver<sup>1</sup> and firepower.

Maneuver aims to reach a superior position in relation to an opponent. In addition to movement, direct fire is also an inherent feature of maneuver (Army, 2012, p. 2-28). We adopted, as a concept for fire, the set of tasks and systems that ensure the use of indirect fire (land, naval and aerial) in a collective and coordinated manner (Army, 2012, p. 2-28). As we can infer from the concept, firepower must be analyzed from a perspective of support to land forces, and not only of support to their organic assets, that is, it is not possible to dissociate the support of the naval and aerial component from their counterpart on land.

According to Robert Scales (2003, pp. 30 – 31), the evolution of the operational use of land forces reveals a tendency to design forces based on domination through firepower, something that must be balanced with the need for maneuver forces capable of turning the results of that firepower into a lasting effect.

The author states that the pursuit of a balance between maneuver and firepower is as old as war itself. Because firepower cannot keep possession of a terrain, Scales maintains that its effects are merely temporary. On the other hand, maneuver offers the possibility for a party to establish a superior position in relation to the other. A maneuvering force seeks to explore the temporary paralysis of an opponent, primarily due to the effect of firepower. A party is considered defeated by maneuver when it is placed in a situation of isolation in which it loses the ability to influence the battle. For Scales (2003, p. 46), this contender has then two choices, to admit defeat or to face the possibility of annihilation. Maneuver and firepower must be orchestrated and applied in a balanced manner in order to achieve operational success. Both are necessary and complementary, but at the same time have competed for primacy on the battlefield.

## **b. Doctrine**

With regards to the levels of war, currently defined as three – strategic, operational and tactical – we aim to evaluate the evolution of their adoption in the doctrines of the two actors under analysis. While this division into levels of war does not solely relate to land forces, their classification makes sense in terms of their use within the paradigm of cooperation of the Military Instrument.

The strategic level is the level of war in which nations determine their national or multinational goals, and apply their instruments of power, including the military (NATO, 2013, p. 2-S12).

The operational level is the level of war at which campaigns and large scale operations are planned, conducted and sustained to achieve strategic goals in a Theater of Operations (NATO, 2013, p. 2-O3). The operational level merges Tactics and Strategy by establishing operational goals required for the achievement of strategic goals. Activities at this level implicitly have

---

<sup>1</sup> Referred to as “maneuver” in the present text, for the sake of simplicity.

a broader temporal and spatial dimension than at the tactical level, making sure that tactical success can be explored to achieve strategic goals (JCS, 2008, p. GL – 22).

The tactical level is the level of war in which battles and engagements are planned and executed to achieve the military goals assigned to tactical units (NATO, 2013, p. 2-T2).

The second indicator in the area of doctrine is the type of approach to operations, that is, an attritionist or a maneuverist approach.

In order to define each approach we will resort once again to R. Simpkin (1985, pp. 19 – 23) and his definitions of both concepts. For this author, the attritionist approach is a form of combat that seeks victory through the number of human and material casualties inflicted on an opponent. The maneuverist approach is defined as the pursuit of opportunity and the exploration of an opponent's forced and non-forced faults with the purpose of undermining its cohesion as a system through the application of quick, focused and surprise actions.

For Robert Leonhard (1991, pp. 19 – 20), the maximum application of a maneuverist approach is the preemption<sup>2</sup> of an opponent's intent, neutralizing it before combat. When preemption is not possible, dislocation<sup>3</sup> is sought, rendering the opponent's focus irrelevant. Ultimately, the maneuverist approach seeks the disruption of the opponent's center of gravity by attacking its critical vulnerabilities with the bulk of our forces. In summation, the difference between the two approaches is that the maneuverist approach seeks paralysis or, ultimately, the destruction of an opponent as a system, while the attritionist approach seeks victory through systematic destruction.

### **3. The evolution of the Military Land Instrument since the end of World War II**

#### **a. Cold War**

There were two stages of operation for the USA land forces during the Cold War period. In the European Theater of Operations, a large scale confrontation with the Soviet bloc was being prepared jointly with the allied members of NATO. Parallel to the events on this Theater of Operations, the USA was involved in limited wars, from the Korean War, which began in 1950, to the intervention in Panama in 1989.

During the Korean War, the USA led the forces of the United Nations Organization (UN), using firepower to achieve an overwhelming combat potential (Degen, 2009, p.17). This approach, exchanging maneuvers for firepower, was intended to achieve victory with the lowest possible number of casualties. The preference for firepower over maneuver was reflected in the layout of the land force units for the campaign and in terms of tactical combat.

<sup>2</sup> An action started to counter an opposing action based on insurmountable evidence of its inevitability (an adaptation of the definition of preventive attack)(JCS, 2009, p. 424). Preemption explores an opportunity before the opponent does the same (Leonhard, 1991, p. 62).

<sup>3</sup> Dislocation may be positional or functional (Leonhard, 1991, pp. 66 - 67). Positional dislocation renders the opponent's position irrelevant and forces the opponent to choose between neutralizing part of their forces and destroying them while attempting to reposition them into a more favorable position (Degen, 2009, pp. 25 - 26). Functional dislocation aims to mitigate an opponent's superiority in terms of their combat potential. An example of this mechanism is the operation in urban areas of technologically inferior forces mixed with the population, with the aim of rendering the application of an opponent's technology less effective or even irrelevant.

Designed to keep casualties to a minimum, adjustments were made to the doctrine in order to increase the fire support available to maneuver forces and to reduce the level of their exposure to close combat (Scales, 2003, p. 46). The changes to the organization of forces, which increased the availability of fire support, reflect the planning choices for the campaign, while the aversion to close combat points to a clear choice at the tactical level of a form of warfare aimed at minimizing the risk of casualties.

When the front was stabilized, the UN land forces initiated a stage of intense patrols around their tactical points with the intent of establishing contact with the opponent, drawing their attention and destroying them through indirect fire (Tuck, 2008, pp. 102 – 103). This form of tactical level combat represents the abovementioned aversion to close combat, which increases the risk of casualties. The problem with this approach was the opponent's ability to adapt. The Chinese People's Liberation Army (PLA) ceased acting *en masse* and started dispersing, moving at night and gathering only before launching an attack. By acting adaptively, by not offering a rewarding target, the PLA countered the opponent's intent of destroying it through indirect fire.

During the Vietnam War, General DePuy describes the American way of waging war on land, stating that if we wished to analyze the events in Vietnam, we would say that the Infantry's job was to find the opponent so that the Artillery and Aviation could destroy it (Krepinevich *cit* Degen, 2009, p. 17). DePuy believed that the balance between firepower and maneuver had evolved to the point where the Infantry's central role in the Army had been replaced by fire support (Herbert *cit* Scales, 2003, p. 52). General Bruce Palmer, Deputy Commander for General Westmoreland in Vietnam, said that the Army's cultural dogma was to apply technology as a replacement for men on the ground (Lewis, 2007, p. 263), however, like the PLA in Korea, the Vietcong and the Vietnam People's Army knew how to adapt to this superiority in firepower, using dispersion and complex terrains like jungles or urban areas (Lewis, 2007, p. 253).

Replacing maneuver for fire also had consequences for the population. Without safety, the population's support was impossible to gain. Without support from the population, a subversive war against the Vietcong was impossible to win (Lewis, 2007, p. 239). Of course, to ensure the safety of the population, it was imperative to have forces on the ground with that priority. In addition to the option for firepower, already potentially alienating for the population, the lack of maneuver forces had direct impact on the safety of the population, and contributed to that alienation. Nonetheless, there was a perceived need to win the population war. The North-American Marines were an example of this. Lieutenant-General Victor Krulak, Commanding General of the Fleet Marine Force, Pacific, concluded that each soldier searching for the Vietnam People's Army was a waste. He outlined what was known as the enclave Strategy, in which small units – platoons and companies – worked in collaboration with the South Vietnamese popular forces and with the population in each enclave to ensure continued safety and simultaneously to create bonds of trust with those populations, which would remove Vietcong support (Lewis, 2007, p. 256). The importance of this approach is

evidenced by the fact that no villages in this program fell under communist control (Archer *cit* Lewis, 2007, p. 258).

In terms of the relationship between intended strategic goals and tactical actions, the absence of the operational level from the levels of war made the USA maintain a Strategy-Tactics duality up until the reforms of 1970 and 1980. This direct link carries the risk of creating a lack of coherence in the countless battles at the tactical level in the overall campaign, mainly due to the lack of Operational Art as a planning tool. Without a common thread of an entire campaign conducted until strategic goals are achieved, each tactical action runs the risk of focusing only on the systematic destruction of the opponent, the attritionist approach.

The attritionist approach, which privileges the systematic annihilation of the opponent, is evidenced in the orders given to Lieutenant General Van Fleet when he assumed the command of the Eighth Army in the Korean War – “to direct the efforts of your forces toward inflicting maximum personnel casualties and material losses on hostile forces in Korea” (Lewis, 2007, p. 141).

The type of approach to operations in the Vietnam War was similar to that of the Korean War, even though the population and irregular warfare were also part of the environment. Instead of attempting to separate the population from the subversive movements and eliminating the root causes, North-America went the attrition route.

In 1969, at the level of the Theater of Operations, the North-American forces initiated an attempt to change the approach to operations, mainly due to the inefficiency of the attritionist approach, poor results and the costs not justifying the gains. In March that year, General Abrams, Westmoreland’s successor, changed the focus of campaign level operations, placing more emphasis on ensuring the safety of the population and the forces on the ground (Lewis, 2007, p. 287). Later, Abrams mentioned that, for the first time in the Vietnam War, the opponent’s traditional power bases could be challenged – their political organization and control of the population (Lewis, 2007, p. 287) - that is, an attempt to dislocate the threat and to disrupt the opponent’s gravity center, in a maneuverist approach.

After the American defeat in Vietnam, the USA focused again on the European Theater of the Cold War. In the reform initiated, Generals DePuy and Donn Starry shared the opinion that the USA had an obsession with firepower and casualty count, that is, attrition. They called it a tacticization of Strategy (Evans, 2004, p. 57). This characterization showed the absence of the Operational Art ensuring coherence throughout tactical actions, thus avoiding an excessive focus of Strategy on destroying the opponent, battle by battle, with the ensuing loss of visualization of the temporal horizon for the employment of forces until the intended final state. The loss of temporal horizon carries the risk of resorting to unnecessary destructive actions to achieve final success in the campaign.

Between 1973 and 1976, the Active Defense doctrine emphasized the importance of the first clash with the Soviet forces, integrating the experiences of the Yom Kippur War, and was basically an attempt to find the best application for the existing technologies in a defense situation. Critics such as John Boyd and William Lind stated that this doctrine was

too focused on lethal technology and not enough on maneuver, rendering it an attritionist approach (Czege, 2006, p. 5). This doctrine also lacked an operational level of war, which enabled an expansion of the temporal focus beyond the first clash. In 1976, DePuy finally introduced the operational level into the military land doctrine.

Between 1976 and 1986, the USA Army began a transition from the thinking rooted in World War II to the doctrine known as AirLand Battle. This transformation focused on the attempt to synchronize fire with maneuver and in viewing rear area combat, close combat and deep combat as elements of modern combat, inseparable, simultaneous and complementary. The concept of spatial division of battlefield countered the Soviet doctrine of Deep Battle (Czege, 2006, p. 8) and expanded not only the spatial but also the temporal horizon for planning the employment of land forces. The AirLand Battle doctrine also represented a change for the maneuverist approach to warfare.

### **b. Post-Cold War**

After the end of the Cold War, the USA was involved, as early as 1991, in a new conflict, the Gulf War. The victory of the coalition led by the USA persuaded many theorists that new technologies had revolutionized warfare. Intelligence gathering abilities, precision-guided munitions, and the suppression of anti-aircraft warfare, stealth and C2 afforded by digitization were changing the character of warfare, in a true Revolution in Military Affairs (Bidle, 2007, p.104). With regard to the balance between firepower and maneuver, the Gulf War would be the definitive victory of the option for the primacy of firepower, especially of the aerial component. However, this point of view is reductive in terms of the effects of doctrine and of the Iraqi response.

Edmund Degen explains that the strong resource to firepower by the coalition was successful because the Iraqi did not have a method for countering the American superiority (Degen, 2009, p.18). The Iraqi defense did not possess the cover or stealth, or the independent capacity for maneuver at the lower levels, nor the integration in terms of combined arms required by the modern system of employment of forces (Biddle, 2006, p. 137). Thus, the Iraqi did not know how to take advantage of the complex terrain and lead an adaptive maneuver that might mitigate the technological superiority of the coalition. The Iraqi did not resort, for example, to dispersion and urban combat as a way of effectively dislocating North-American technology in terms of intelligence gathering and firepower.

The notion that the battlefield would again be paralyzed by the supremacy of fire, primarily aerial fire, in relation to maneuver, something which had not happened since the 1<sup>st</sup> World War, is also denied by specific reports from the Theater of Operations, such as one by an Iraqi Battalion Commander who, referring to close combat with North-American maneuver forces, stated that "after five weeks of war he had lost only two tanks to aerial fire, while in less than six minutes he had lost his entire unit against land forces" (Lewis, 2007, p. 362). General data from the end of the war also confirm this view. During the war on the ground, out of the 2159 tanks destroyed, land forces were responsible for 1708 and aerial power for 451. Of the

519 armored personnel carriers destroyed, land combat was responsible for 297 and aerial action for 224. Of the 1465 Field pieces destroyed, land forces are credited with 1112 and the Air Force with 352 (Lewis, 2007, p. 367).

In order for firepower to paralyze the battlefield, it was also required that the ability to gather intelligence could make it transparent, but the reality of land operations was that the fog of war remained a valid concept. Unlike molding operations, in which attacks had terrain-related goals, the VII Corps, the decisive operation, had to use maneuver for establishing contact, drawing attention and destroying the opponent. Information gathered by aerial resources – Airborne Warning and Control Systems, U2 reconnaissance aircraft and satellite technology provided General Franks with a view of the opponent's movements, although it was an incomplete view. Those technologies did not remove the fog of war. General Franks continued having doubts regarding the opponent's intent (Lewis, 2007, p. 353). Another concrete example is given by Lieutenant Richard Bohannon's statement on the actions of the night of February 26, 1991. Bohannon recalls that on a certain night he fought the 29<sup>th</sup> Brigade of the Tawakalna Division, when the original mission was the destruction of the Medinah Division of the Republican Guard. The discovery of such a high level force in his area of action constituted a surprise (Lewis, 2007, p. 362).

The notion of fire superiority subsisted until the NATO intervention in Kosovo. The American experience in this Theater of Operations suggested that, while precision-related technology is continually evolving, the balance between firepower and maneuver will also continue to depend on the nature of the opponent and the terrain.

The Serbian Army, using dispersion and cover, suffered few casualties from the intense air strikes. Only the action of land forces, represented by the Kosovo Liberation Army, forced the Serbians to abandon their cover and gather for combat. It was only from this moment on that the air campaign against tactical targets began to enjoy moderate success (Scales, 2003, p. 71). This view is also shared by S. Biddle (2006, p. 58), who states that in 1999, the Serbian land forces may not have been able to fully implement the modern system of use of force, but without a land threat by NATO, they were able to use the terrain and the proximity of civilians to keep their equipment under cover for the majority of the time. As a result, 78 days of air campaign by NATO involving tens of thousands of deployments produced, at the most, a few hundred Serbian land targets hit.

With regard to doctrine, at the end of the Cold War, AirLand Battle was still active in the USA Army, so it was to be expected that the 1991 Gulf War expressed the maneuverist approach to operations. An operational analysis shows that the combination of frontal attack in Kuwait with the surrounding events and movements in Iraqi territory, on land and on air, was almost a transposition of the "club sandwich" model (Simpkin, 1985, p. 154). This maneuver avoided the tactical points of the Iraqi defense in Kuwait, thus applying the concept of positional dislocation of the maneuverist approach.

Regarding the levels of war, the three-level division started being called into question during the 1990s. Precision-guided munitions, advanced abilities of Intelligence, Surveillance,

Target Acquisition and Reconnaissance (ISTAR), stealth technology and C2 digitation presented the strategic commander with the temptation to lead the tactical battle directly. With this ability, which could cause the compression of the three levels of war, there was the risk of returning to a Strategy-Tactics duality (Evans, 2004, p. 69). Another aspect that emerged from the experiences in the Gulf, in Somalia, in Bosnia and in Kosovo was the revolution in intelligence, with any local event viewed at a global level through the current capacity of the media. The defenders of the end of the operational level argued that there was an increasing possibility for strategic decisions to depend directly on tactical actions, and terms like Strategic Corporal appeared.

The final aspect highlighted by the defenders of the end of the three levels of war was the need to integrate all the instruments of power of the State in the planning of campaigns. Among them, R. Leonhard stated that “the idea of a theater military campaign is no longer relevant. Theater operations have become so intertwined with global considerations, and military factors have become so integrated with diplomatic, economic and cultural factors, that theater warfare is becoming indistinguishable from global grand strategy” (Leonhard, 2003). This view was refuted by many who consider the Operational Art and the concepts associated with the operational level applicable throughout the whole range of military operations (Evans, 2004, pp. 80 – 8).

### **c. Post-September 11, 2001**

After the September 11 attacks, the USA became involved in two limited wars, Afghanistan and Iraq.

In Afghanistan, initial success gave way to more difficult battles. The Taliban and Al-Qaeda began using dispersion, cover and deception to mitigate the effects of firepower. In mitigating the effects of firepower, primarily based on the aerial component, they forced the USA to focus on using land forces with greater emphasis on maneuver (Tuck, 2008, p. 113).

The conflict in Afghanistan revealed once again the limitations of firepower. Aerial sensors are not able to find all the targets on their own, mainly due to the complexity of the terrain and to the majority of the threat operating among the population (Jarkowsky, 2002, p. 16). Operation Anaconda, initiated in 2002 with the goal of eliminating Taliban and Al-Qaeda pockets of resistance, showed the need for land forces with focus on maneuver for finding, drawing attention and destroying the opponent. The task of destruction was carried out, whenever possible, by firepower instead of assault. However, this kind of approach to close combat was often mitigated, due to the opponent blending with the population. This aspect was aggravated even more in Iraq, after 2003, as a result of the exchange of the Afghan mountains for Iraqi cities as the opponent’s preferred field of action.

The conflicts in Afghanistan and Iraq showed that firepower and intelligence technology are not a cure-all for current warfare (Hammes, 2004, pp. 191 – 192), and gave credence to those who had expressed concern with the USA’s Joint Vision 2010, published in 1997, which

stated that victory would be gained through intelligence and precision guided munitions. The document published by the USA Army in 2005, *The Army in Joint Operations*, was presented as a lesson learned and identified the need for maneuver forces that can first dominate and conquer the field and subsequently maintain a safe, stable environment (Degen, 2009, pp. 24 – 25).

With regard to intelligence, it was made clear that the battlefield was far from being transparent. In Operation Anaconda, less than half the Al-Qaeda combat positions uncovered were known to North-American forces prior to contact by land forces, in spite of an intense reconnaissance effort using the most advanced surveillance technology. What is more, most of the fire taken by North-American forces in Operation Anaconda came from previously undetected Al-Qaeda positions (Biddle, 2006, pp. 56 – 57). Also in Iraq, General Franks stated that during the combat operations he had not expected to find the Fedayeen outside Baghdad. This surprise was, in his opinion, due to the fact that even though intelligence analysts had access to reconnaissance images of pick-up trucks with cargo covered by tarps and civilian buses full of passengers moving towards the South, these data did not raise any concerns. The estimated number of Fedayeen was, in the end, around 40000 (Lewis, 2007, p. 420).

In Iraq, the impact of technology and fire can be divided among regular and irregular forces. After witnessing his forces being destroyed by the coalition's capacity to destroy Iraqi tanks in open field, Saddam was expected to see the obvious: the only way to face the Western forces was to force them to operate in a complex terrain. But, for reasons unknown, Saddam did not take advantage of urban areas. Once again, the forces of the coalition could take maximum advantage of their technological superiority. Still, even during combat operations, it was the Fedayeen irregular forces who, through attacks in urban areas, posed the greatest threat to the North-American forces. In the post-invasion period, irregular groups throughout the whole country continued to take advantage of urban areas in their struggle against the coalition forces (Thornton, 2007, pp. 136 – 137). This forced the North-Americans to conduct large-scale operations in this type of terrain, as in Fallujah, with the intent of denying possession to irregular groups. Here, the problem was that even when military success at the tactical level was achieved, like in the second attack on Fallujah, the consequences at the level of the Theater of Operations were negative, due to the excessive use of firepower, alienating the population and expanding the irregular's recruitment base.

The beginning of the Iraq campaign, when coalition forces were mainly engaging with Iraqi regular forces, seemed to confirm a change in the USA's approach to the balance of firepower and maneuver that leaned even further towards firepower, a choice based on technology. Rumsfeld believed that the AirLand Battle doctrine represented Cold War thinking. With the Revolution in Military Affairs underway, Rumsfeld believed technological developments and new forms of operation meant that small land forces could achieve the same goals as a substantially larger force from the 1990s (Lewis, 2007, p. 413). The initial success of firepower did lead to the impression that technology would replace maneuver. Even though this idea was shown to be partially true during the stage of large scale combat operations

in Iraq - facilitated as it was by Iraqi inadequacy – it proved to be fatal with regards to the inability such a small force demonstrated in carrying out the transition stage. In this scenario, the growing subversion in Iraq was fed by the insufficient number of US troops, by the poorly outlined structure of the forces, by the wrong technology, by the lack of understanding of local culture, by the belief that they would be welcomed as liberators, by the demobilization of the Iraqi army, by the failure to put an end to the violence and looting, by the failure to identify the real threats, internal and external, by the failure to control arms caches and to disarm the Iraqi Army, by the relocation of already scarce resources to the search for weapons of mass destruction, and by the delay in restoring basic services (Lewis, 2007, p. 437). All these tasks would have required the presence of maneuver units on the field, units that were not available in sufficient numbers.

With current conflicts, the issue of the validity or compression of the levels of war is still ongoing. Operational Art is charged with considering only the military aspect in the planning of campaigns, as was the case of Iraq in 2003, thus blocking an articulation with the other instruments of power of the State. For that reason, the defenders of the separation of goal definition and final state at the strategic, campaign planning and management levels, point to a unified multi-instrument approach at the strategic, operational and tactical levels as a requirement for success in a counter-subversion campaign (Cassidy, 2008, p. 19). When looking at the phenomenon of counter-subversion, an instrument for those fighting an irregular war, as more than a military activity, we can conclude that a purely military solution for that phenomenon cannot be easily found.

In terms of the type of approach to the performance of operations, the notion of employing the Military Land Instrument to gain a quick victory, within the maneuver view, can be the expression of how the USA wanted to fight, and not of the reality of what they were actually up against (Scales, 2003, p. 114). This occurred because the USA, historically, have neglected their maneuver focused doctrine and fought their wars relying on firepower and destruction (Degen, 2009, p. 22). In spite of this historical inconsistency, mainly against opponents who act asymmetrically, there are signs of an attempt to change when facing opponents who resort to irregular warfare. In 2005, when the President of the USA made public the national Strategy for victory in Iraq, the first intermediate goal was clear on the need to isolate the threat from the population (Lewis, 2007, p. 446). This change points to a maneuverist approach, by placing emphasis not on the direct destruction of the threat but on the attempt to remove the opponent's freedom of action and support basis. This approach can be framed in the preemption of actions by the threat, as it removes one of the requirements for action, population support. It can also be seen as the effective dislocation of one of the threat's tactical points, the cover granted by that support. If we view population support as one of the core requirements of any gravity center, or even the gravity center itself, we are then looking at disruption, another instrument of the maneuverist approach.

## Conclusions

The application of the Military Instrument, albeit in a joint paradigm, has resorted to the employment of land forces to achieve the intended results. Given that human beings live on land, it is in this environment that most of the goals outlined by the Policy can be achieved. In this view, and considering that it is only possible to control territory and to ensure the safety of the population living in that territory by employing land forces, the role played by these forces has been expanded to include the establishment of a safe and stable environment, facilitating intervention by non-military instruments. As a result, we reiterate that the analysis of the employment of land forces contributes to an understanding of the application of the Military Instrument as a whole, as well as of the Global Grand Strategy of States.

The starting point for this analysis was the accumulated knowledge on the employment of land forces in the Continental School. This School of strategic thought, in addition to being of incontrovertible importance to the field of Geopolitics, incorporates the knowledge that emerged in Europe on forms of land warfare since the Napoleonic Wars, unescapably shaping the modern concept of Military Land Instrument.

Prior to the analysis of the evolution of the employment of land forces, a theoretical framework was established defining its main aspects and competences. In our opinion, land forces have the skills needed to defeat an enemy in a land environment encoded in their DNA, whether fighting regular forces or when facing an asymmetrical threat. The goal of creating and maintaining a stable environment, another mission of land forces, mainly through the creation of safety - as stability will be achieved primarily through non-military instruments -, will require the ability to control a terrain, for long periods of time if needed and, perhaps the hardest of tasks, the ability to ensure the safety of the population. All these activities, be it the defeat of an opponent or the creation of a safe and stable environment, are shaped by the interaction between the employment of forces and the Land Environment. The synthesis of this interaction is the tendency of the Land Environment to mitigate the use of technology, as well as to increment the entropy inherent to military operations. That human beings inhabit the Land Environment on a permanent basis is a determinant for the force-environment relation, as it is impossible to separate the employment of forces from the population.

An examination of the employment of land forces by the USA, an heir of the Continental School, allowed us to determine a pattern of behavior through the evolution of the application of land forces.

In the balance between firepower and maneuver, the Military Land Instrument of the USA, in all conflicts that took place during the analyzed period, showed a preference for firepower, attempting to achieve positive results with the minimum personnel casualties possible. Even though this approach limits close combat casualties, it gives the opponent the ability to adapt, allowing them to counter the effects of firepower. The low efficacy of the preference for firepower is essentially due to the ability of both regular forces and

asymmetrical threats to mitigate the related technology, as well as to the alienation effect on the population, in the cases when it is an actor of relevance.

Regarding the levels of war, the USA maintained a Strategy-Tactics duality up until the end of the Cold War. It was only with the introduction of the AirLand Battle doctrine that the USA officially adopted the operational level. With the introduction of technology like precision-guided munitions, of advanced ISTARabilities, of stealth technology and of C2 digitization, a debate began on the understanding of the three levels of war. Other arguments by the defenders of the end of the operational level have been the revolution of intelligence and the need for integration of the State's non-military instruments of power. Nevertheless, the USA keeps the three levels of war in their doctrine and practical application, also seeking the integration of the Military Instrument with the other instruments in the three levels of war, especially when the population is a determinant actor in the Theater of Operations.

In the limited wars where the USA employed their Military Land Instrument, they practiced an attritionist approach to operations, whether through the method of systematically destroying regular forces or through the alienation of the population, the lack of maneuver forces to ensure safety or the focus on destruction in scenarios with asymmetrical threats. With AirLand Battle, a maneuverist approach to operations was introduced. However, with exceptions like the Gulf War in 1991, the USA has overlooked this doctrine at the operational level, conducting their campaigns by systematically destroying the opponent. This tendency has been reversing, with the USA demonstrating a willingness to apply a maneuverist approach against opponents fighting an irregular war, as is the case of Afghanistan, which reveals their ability to learn.

The combination of this pattern with the trends in the evolution of the Operational level allow us to establish a generic prediction for land forces, at least for those in contexts pertaining to the USA, such as the Atlantic Alliance. The prevalence of internal conflicts, with the interference of external actors, points to future interventions by the Military Land Instrument on the levels of crisis and limited war. In a context of quick campaigns against regular forces, military powers will tend to use technology in an attempt to achieve decisive results through firepower. Whenever an opponent adapts to the firepower dominated environment, using dispersion, complex terrains and fighting among the population, the balance of maneuver and firepower will shift. When military interventions face an asymmetrical threat, or even when they are simply in the presence of one, land forces will have to give preference to maneuver to establish a safe and stable environment, as they are prevented, for efficacy reasons, from trading forces on the terrain for technology. In another view, the tendency for urbanization of the Operational Environment and the underlying presence of the population and the media also imply a prevalence of maneuver. The focus on maneuver implies that, in order to establish a safe and stable environment, there is also a need for specific skills, such as those pertaining to civil matters, in addition to combat forces.

The importance of maneuver does not imply, however, a decrease in relevance of firepower and related technology. Firepower will remain crucial, especially when facing regular forces

and attempting to achieve their expedient surrender. That is, the Military Land Instrument, when balancing firepower with maneuver, must keep its versatility, even because it is an assurance of usefulness in a future of conflicts without individual character.

In the doctrine, the issue of the possible suppression of the operational level may remain under discussion. However, the exclusion of the level of planning and conduct of campaigns prevents the orchestration of the set of battles and engagements, and it may imply a return to an attritionist approach to operations, even in a clash between regular forces. However, for the three-level model to stay valid throughout the entire range of military operations, a greater combination of the military and civilian instruments will be required, mainly through a greater involvement of the strategic level in the planning and conduct of campaigns. This involvement must occur at the levels of Global Grand Strategy and Military Strategy. In summation, with regard to the integration of the State's instruments of power, two application stages will be required, at least. The strategic, closely linked to Policy, where Military and Global Grand Structure will possibly merge, and the operational, where a greater involvement by Strategy is required, whether in the planning of campaigns or in their conduct.

Still in the doctrine, regarding the approach to the conduct of operations, the maneuverist approach tends to be the natural choice of the Military Land Instrument. The evolution towards smaller forces will tend to force an approach that is less wearing and more efficient than attrition. At the same time, aspects of the Operational Environment such as the presence of the media and the globalization of events may prohibit, at the strategic level and at least in the case of democracies, a choice for the systematic destruction of an attritionist approach at the operational and tactical levels. While this conclusion may not be very arguable regarding conflicts between regular forces, when facing asymmetrical threats the focus on the systematic destruction of the threat must be abandoned and changed for the safety of the population.

Although this perspective points to a path of transformation, we believe it useful to summarize a few of the points related to the employment of the land component of the Military Instrument.

The first of these points is technology. Technology is not a problem in itself, much to the contrary, but is problematic due to the perception it tends to create of an expedient resolution with a low cost in human lives of any situation where the Military Instrument is employed. This situation, aside from a potential for excessive interventionism, leads to an incorrect evaluation of the situations when forces will be used. If the situation is not well defined, the application of the Military Instrument is likely to be different from the final state intended by Policy. In order to overcome this dissonance, it is necessary to understand the immutable nature of war, at least until the present day, with the use of force still a dialectic of wills and the battlefield still far from its alleged transparency.

Another crucial point is the definition of what is intended from the Military Instrument, and consequently from its land component. As a conventional war is still a possibility, regardless of how likely it may be, the ability to defeat an opponent in military terms, in this scenario, remains a requirement for the Military Land Instrument. However, whether after

military defeat or in other unconventional scenarios, it is necessary to achieve and maintain a safe and stable environment, including in the presence of opponents acting asymmetrically. Only this ability will allow, in a first stage, and potentiate, in later stages, the intervention of the other instruments of power of the State, the ones who are actually capable of achieving a sustained, lasting peace.

In this second scenario, in establishing a safe and stable environment the Military Land Instrument cannot rely solely, or primarily, on technological superiority, but especially on an effective presence on the ground, potentiating interaction with the population.

Finally, we reiterate that the employment of the Military Land Instrument will remain a combination of elements of surprise and continuity. Within this continuity, perhaps what is most relevant for peace is that the paradigm of use of force must be that of success, a safe and stable environment, in contrast with a paradigm of victory.

### **Bibliographical References**

- Biddle, S., 2006. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cassidy, R., 2008, *Counterinsurgency and the Global War on Terror*. Stanford: Stanford University Press.
- Czege, H. W., 2006. Lessons from the Past: Making the Army's doctrine "Right Enough" Today. *Landpower Essays*, [Em linha] setembro. Disponível em: [http://www3.ousa.org/pdfdocs/lpe06\\_2.pdf](http://www3.ousa.org/pdfdocs/lpe06_2.pdf), [Consult. 12 Ago. 2010].
- Degen, E. J., 2009. Dominant Land Forces for 21<sup>st</sup> Century. *The Land Warfare Papers*, [Em linha] N° 73. Disponível em: [http://www.ousa.org/publications/ilw/ilw\\_pubs/LWP/Documents/LWP%2073\\_Dominant%20Land%20Forcesv2.pdf](http://www.ousa.org/publications/ilw/ilw_pubs/LWP/Documents/LWP%2073_Dominant%20Land%20Forcesv2.pdf), [Consult. 07 Ago. 2010].
- Evans, M., 2004. The Continental School of Strategy: The Past, Present and Future of Land Power. *Study Papers*, [Em linha] N° 305. Disponível em: <http://www.defence.gov.au/army/lwsc/SP305.asp>, [Consult. 18 Ago 2010].
- Exército, 2012, *PDE 3-00 Operações*, Lisboa.
- Gray, C. S., 2008. The 21<sup>st</sup> Century Security Environment and the Future of War. *Parameters*, [Em linha] Winter 2008-09. Disponível em: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/08winter/gray.pdf>, [Consult. 21 Ago 2010].
- Hammes, T. X., 2004, *The Sling and the Stone: On War in the 21<sup>st</sup> Century*. St. Paul: Zenith Press.
- Jarkowsky, J., 2002. *Boots on the Ground: Will U.S. Landpower be decisive in Future Conflicts?*. [Em linha] Carlisle: United States Army War College. Disponível em: <http://smallwarsjournal.com/documents/jarkowsky.pdf>, [Consult. 14 Jul 2010].
- Joint Chiefs of Staff, JCS, 2008, *JP 3-0 – Joint Publication 3-0: Joint Operations*. Washington.

- Joint Chiefs of Staff, JCS, 2009, *JP 1-02 – Joint Publication - 02: Department Of Defense Dictionary Of Military And Associated Terms*. Washington.
- Leonhard, R. R., 1991, *The Art of Maneuver: Maneuver – Warfare Theory and AirLand Battle*. New York: Ballantine Books.
- Leonhard, R., 2003. Sun Tzu’s Bad Advice: Urban Warfare in the Information Age. *Army Magazine* [Em linha] Vol. 53, no. 4. Disponível em: <http://www3.ousa.org/webpub/DeptArmyMagazine.nsf/byid/CCRN-6CCS88>, [Consult 14 Ago 2010].
- Lewis, A. R., 2007, *The American Culture of War: A History of US Military Force from World War II to Operation Enduring Freedom*. New York: Routledge.
- OTAN, 2013, AAP-6: *NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- Scales Jr., R. H., 2003, *Yellow Smoke*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Simpkin, R. E., 1985, *Race to the Swift: Thoughts on Twenty - First Century Warfare*. London [etc.]: Brassey’s Defence Publishers.
- Thornton, R., 2007. *Asymmetric Warfare*. Cambridge [etc.]: Polity Press.
- Tuck, C., 2008. Land Warfare. In *Understanding Modern Warfare*. New York: Cambridge University Press, 66 – 121.



# O USO DA FORÇA COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O CASO DO CONFLITO DOS GRANDES LAGOS

## *THE USE OF FORCE AS A MECHANISM FOR CONFLICTS RESOLUTION: THE CASE OF THE GREAT LAKES CONFLICT*

**Mestre Andreia Roque Venâncio**

Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais  
Universidade Nova de Lisboa  
Lisboa, Portugal  
andreiaroque@gmail.com

### **Resumo**

Este trabalho pretende demonstrar até que ponto o Relatório Brahimi constituiu um ponto de viragem na questão do uso da força no caso do conflito dos Grandes Lagos, mais especificamente na República Democrática do Congo (RDC). Através da análise qualitativa da evolução conceitual destes dois marcos teóricos e no quadro de reconstrução da RDC, propõe-se avaliar a continuidade do conflito e as suas constantes tentativas de resolução, bem como os mecanismos adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para a concretização desse fim, no âmbito da sua missão de estabilização no país. A criação e implementação de uma brigada de intervenção para combater grupos armados, como o Movimento de 23 de março, revela um dos mecanismos recentemente utilizados pelas Nações Unidas com vista à instauração de zonas de segurança tanto na RDC como na região dos Grandes Lagos, por forma a garantir a paz sustentável em toda a região.

**Palavras-chave:** Uso da força, Relatório Brahimi, Nações Unidas, Operações de Paz, Brigada de Intervenção.

**Como citar este artigo:** Venâncio, A., 2015. O Uso da Força Como Mecanismo de Resolução de Conflitos: o Caso do Conflito dos Grandes Lagos. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 203-221.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

## **Abstract**

*This work aims to demonstrate how far the Brahimi Report was a turning point in the question of the use of force in the case of the Great Lakes conflict, more specifically in the Democratic Republic of Congo (DRC). Through the qualitative analyses of the conceptual evolution of these two theoretical marks and within the framework of reconstruction of the DRC, the goal is to foster examination about the continuity of the conflict and its constant attempts to achieve a solution concomitant to the mechanisms adopted by the United Nations (UN) as means to achieve this end, as part of its stabilization mission in the country. The creation and implementation of an intervention brigade to combat armed groups such as the Movement of March 23 can be seen as one mechanism recently adopted by the UN for the establishment of security zones in both the DRC and in the Great Lakes region, in order to ensure sustainable peace throughout the region.*

**Keywords:** *Use of force, Brahimi Report, United Nations, Peacekeeping Operations, Intervention Brigade.*

## **1. Introdução**

O conflito dos Grandes Lagos, que envolve diretamente os países do Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo e Uganda, tem-se tornado numa questão cada vez mais complexa devido à proliferação de grupos armados provenientes das guerras do Congo, ainda em aberto na parte oriental do país. As Nações Unidas, presentes na região desde 1960, têm tentado pôr termo ao conflito, bem como à presença e influência estrangeira na RDC, através das suas sucessivas missões de paz. Contudo, alguns insucessos marcaram o percurso da ONU na região e no país. Foi caso disso a Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC) que sofreu de uma capacidade operacional limitada, gerando opiniões divergentes relativamente ao uso da força dentro das Nações Unidas (Reynaert, 2011, pp. 17-19).

O Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas (Relatório Brahimi), escrito no ano 2000, que teve como grande preocupação os problemas manifestados com a manutenção da paz em África, veio avaliar as deficiências do sistema existente e fazer recomendações específicas para a mudança institucional da organização, desencadeando uma evolução mais robusta das operações. Neste sentido, a Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), a mais recente missão no país, adoptou, em 2013, a implantação de uma brigada de intervenção especializada em neutralizar os grupos armados e afirmar a autoridade e a segurança civil na RDC, sem criar um precedente ou qualquer prejuízo dos princípios acordados de manutenção da paz.

O objetivo deste artigo é perceber se os efeitos do Relatório Brahimi quanto ao emprego da força nas operações de paz das Nações Unidas representam ou não uma mudança de paradigma na execução das operações de manutenção da paz na região dos Grandes Lagos.

Para isso, torna-se necessário clarificar conceitos que sustentam a mudança de paradigma como o de operações preventivas e operações robustas, conceito igualmente central do Relatório Brahimi. O conceito de operações preventivas trata da questão da força preventiva usada pelas unidades militares das Nações Unidas para evitar ataques contra civis e perturbar a capacidade militar dos grupos armados ilegais, que tem sido um assunto bastante controverso dentro e fora da organização, mas que no fundo serve como um elemento de dissuasão determinante para impedir a continuidade das atividades de grupos armados. O segundo conceito, operações robustas, diz respeito à necessidade de uma doutrina e estratégia robustas para as operações de manutenção da paz, em que as forças de paz das Nações Unidas devem ser capazes de se defender, tal como o próprio mandato e outros componentes da missão, especificando de forma clara a autoridade de uma operação usar a força como outro elemento dissuasor credível.

Tendo como fontes de análise o documento oficial do Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas (United Nations, 2000) e a própria Declaração de Nairobi (SADC, 2013), os relatórios acerca das missões de paz da ONU no conflito e algumas resoluções do Conselho de Segurança, nomeadamente a 1856, 2098 e a 2147, este trabalho encontra-se dividido em duas partes essenciais: a primeira denominada “O Uso da Força como mecanismo de Manutenção da Paz nas Nações Unidas” começa por conceptualizar o termo “uso da força” em geral no âmbito do Direito Internacional e, em seguida, apresenta o Relatório Brahimi como um documento de referência à mudança de atuação das operações de manutenção da paz em relação ao uso da força; e a segunda parte intitulada “Do conflito dos Grandes Lagos ao conflito da República Democrática do Congo” desenha um breve enquadramento histórico do conflito regional, analisando depois a questão mais concreta da República Democrática do Congo e as missões de paz das Nações Unidas no país ao longo do conflito, com foco na decisão que a ONU tomou em usar a força para derrotar grupos armados na parte oriental do país.

## **2. O Uso da Força como mecanismo de Manutenção da Paz nas Nações Unidas**

### **2.1. O uso da força no âmbito do Direito Internacional**

Um dos temas mais emblemáticos da singularidade do Direito Internacional tem sido a questão do uso da força e a sua aceitação ou proibição no âmbito das relações internacionais. Até ao início do século passado, vivia-se num regime de aceitação do uso da força no contexto das relações internacionais e o Direito Internacional assentava numa dicotomia fundamental entre o *ius ad bellum* e o *ius in bello*. O primeiro representava o setor do Direito Internacional que estabelecia os termos e as condições para decretar o estado de guerra, definindo o respetivo formalismo e as partes que o pudessem fazer, assim consagrando um direito dos Estados de recorrer à força no âmbito das relações internacionais; e o segundo atendia às normas que regulavam os conflitos armados, na convicção de que haveria uma ordem normativa no meio do caos que um conflito bélico sempre pressupõe (Gouveia, 2012, pp. 759-765). Notoriamente no século XX é que se estabelecerá a afirmação jurídico-

-internacional da proscrição do uso da força, progressivamente distribuída em quatro momentos da história: a proibição do uso da força na cobrança de dívidas contratuais; a moratória de guerra no âmbito do Pacto da Sociedade das Nações<sup>1</sup>; a renúncia geral ao uso da força no Pacto Briand-Kellog<sup>2</sup>; e a proibição geral na Carta das Nações Unidas (idem, p. 766).

No final da II Guerra Mundial, a sociedade internacional, consciente dos horrores e excessos verificados durante o período da guerra, estava disposta a definir, em termos gerais, a proibição do uso da força (Pereira, 2009, p. 211). Sob este princípio foi, portanto, edificada no ano de 1945 a ONU, onde os representantes dos 51 Estados se comprometeram a “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”. Os autores da Carta das Nações Unidas procuraram estabelecer uma ordem normativa que restringisse severamente o recurso à força. Nos termos do Artigo 2.º (4) da Carta, os Estados deveriam “abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas”. Na Carta havia apenas duas exceções relativamente a esta proibição: a utilização da força autorizada pelo Conselho de Segurança e em legítima defesa. De acordo com o Artigo 39.º, o Conselho tem competência para determinar uma possível “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”. Se o Conselho de Segurança assim o determinar pode autorizar o uso da força contra um Estado agressor no âmbito do Artigo 42.º (Arend, 2003, pp. 91-92). Já quanto à segunda exceção, o Artigo 51.º prevê que:

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

(GDDC, 2014a).

---

<sup>1</sup> A moratória de guerra foi a primeira limitação processual geral ao uso da guerra que, no âmbito do Tratado de Versalhes, selou o fim da I Guerra Mundial. Não sendo uma proscrição propriamente dita, impôs o retardamento do uso da força por três meses, com a finalidade de permitir ao Conselho da Liga das Nações pronunciar-se e fazer com que as partes em conflito chegassem a um acordo, admitindo apenas a força como medida coerciva ou como legítima defesa (Gouveia, 2012, pp. 767-768).

<sup>2</sup> O Tratado de Renúncia Geral do Uso da Força de 1928, comumente designado por Pacto Briand-Kellog, em homenagem aos seus promotores, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês e o Secretário de Estado Norte-Americano respetivamente, foi um acordo em que as partes contratantes aceitaram que o uso da força deixasse de pertencer à respetiva capacidade jurídico-internacional, como desde os tempos imemoriais sempre se aceitou, renunciando a guerra como instrumento de política internacional e admitindo esta somente como medida de *ultimo ratio*. Este momento ficou na História por ter sido o primeiro de proibição geral do uso da força nas relações internacionais, pondo termo à “competência discricionária da guerra”. Embora substantivamente proibisse o uso da força, não estabelecia qualquer mecanismo sancionatório para punir o respetivo incumprimento, o que não tardou muito que viesse a acontecer com a II Guerra Mundial (Gouveia, 2012, pp. 768-769).

Ainda que os contornos básicos deste Artigo pareçam simples, o seu efeito sobre o direito consuetudinário<sup>3</sup> da legítima defesa preventiva, ou antecipatória, não é de todo claro. Ao analisar-se a literatura acadêmica sobre esta disposição, os juristas parecem divididos em dois campos. Por um lado, há aqueles que partem de uma interpretação restritiva, onde os métodos tradicionais de interpretação de tratados se focam no entendimento usual dos termos. Assim sendo, estes afirmam que a intenção do Artigo 51.º é explicitamente limitar o uso da força em legítima defesa apenas a situações de ataque armado efetivo. Sob esta lógica, o elemento literal do referido Artigo “no caso de ocorrer um ataque armado” impossibilitaria o uso da força em qualquer tipo de ação preventiva, sendo ilegal caso o fizessem. Embora, este Artigo se refira a um “direito inerente” de autodefesa, na ótica destes académicos, esse direito só poderia ser exercido após um ataque declaradamente armado (Arend, 2003, p. 92).

Outros estudiosos, no entanto, rejeitam esta interpretação, afirmando que a teleologia da Carta não é restringir o direito consuetudinário preexistente de antecipação da autodefesa pois, segundo esta perspectiva, não é necessário esperar pela efetividade de um ataque adversário, sendo suficiente que tal intenção esteja inequivocamente provada para que os Estados possam tomar iniciativas no plano da autodefesa. A referência a um “direito inerente” representa a continuação do amplo direito consuetudinário pré-*Carta das Nações Unidas*, consagrando a antecipação da autodefesa. Tanto a ocorrência de um “ataque armado” como a sua iminência são circunstâncias que autorizariam o Estado lesado a agir em legítima defesa. Como o juiz norte-americano do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), Stephen Schwebel, observou, o Artigo 51.º não diz “se, e somente se, ocorrer um ataque armado”. Para este grupo de juristas, o Artigo não limita explicitamente o exercício da autodefesa apenas à circunstância de um ataque armado (*idem*, pp. 92-93).

Apesar desta disposição de Schwebel acerca da legítima defesa preventiva, nem o TIJ, nem o Conselho de Segurança da ONU determinaram o significado preciso do Artigo supracitado. Como consequência, o texto da Carta admite claramente as duas interpretações sobre a permissibilidade da força preventiva (*idem*, p. 93). Porém, a maioria dos autores chama a atenção para o que há de arbitrário e de mutável numa tal conceção, suscetível de abrir as portas a uma abusiva invocação da existência de uma ameaça (Machado, 2003, p. 477).

A criação do Direito Internacional depende do consentimento dos Estados. Por detrás dessa compreensão está a assunção de que os Estados são soberanos e, conseqüentemente, não podem ser limitados por nenhuma norma sem o seu consentimento. Logo, os Estados podem legitimamente fazer o que quiserem, a menos que tenham consentido uma regra específica que restrinja o seu comportamento. Como o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, antecessor do TIJ atual, observou:

“O Direito Internacional regula as relações entre Estados independentes. As regras de direito obrigatórias para os Estados, portanto, emanam de sua própria vontade, expressas em convenções ou costumes geralmente aceites como expressão de princípios estabelecidos

<sup>3</sup> Direito Consuetudinário ou Costumeiro trata-se de um direito não escrito, que se traduz num conjunto de regras não ditadas pelos poderes públicos, resultante de um uso geral e prolongado e da existência da convicção da conformidade com o direito dessa mesma prática (GDDC, 2014b).

do direito, a fim de regular as relações entre essas comunidades independentes coexistentes ou com vista à realização de objetivos comuns. Restrições sobre a independência dos Estados não podem ser presumidas.”

(Arend, 2003, p. 93).

Esta conceção baseada no consentimento do Direito Internacional tem um significado fundamental para um exame da prática do pós-Carta da ONU sobre o uso preventivo da força. Tendo em conta que a carta é suficientemente ambígua sobre esta questão e que havia uma regra preexistente do direito consuetudinário internacional permitindo a autodefesa antecipatória, não é necessário, segundo Anthony Arend (2003, p. 93), o reconhecimento de uma norma consuetudinária que permita aos Estados o uso da força de forma preventiva, a fim de que tal uso da força seja legítimo.

A legitimidade do uso da força é, portanto, neste sentido, um argumento igualmente válido e importante para a discussão das circunstâncias em que a força pode de facto ser ou não usada pelos Estados em situações de conflito armado. A problemática da legitimidade tem sido reconhecida na história das operações de estabilização, mas a dificuldade de estabelecer em contextos específicos de intervenção é ainda hoje muito evidente, devido à complexidade e diversidade de atores, à dificuldade de definir o “sucesso” e às complicações envolvidas no estabelecimento de metas e prioridades específicas, como forma de alcançar esse sucesso (Aoi, 2011, p. 1).

## **2.2 As Operações de Manutenção da Paz e o Relatório Brahimi**

Domínio que tem assumido igualmente importância na atividade da ONU é o das operações de paz, que têm sido decretadas praticamente desde a sua fundação. Contudo, a Carta das Nações Unidas não refere a possibilidade de a ONU determinar tais operações, que implicam a utilização de meios militares para a efetivação da paz, sem exercer diretamente a força. A solução encontrada para esta problemática tem sido através da interpretação extensiva dos poderes literalmente previstos, presentes nos capítulos VI e VII da Carta, apoiando-se no preâmbulo e no seu objetivo primordial de manutenção da paz e da segurança internacionais (Gouveia, 2012, pp. 780-781).

O conceito de operações de paz foi criado por Dag Hammarskjöld, segundo Secretário-Geral das Nações Unidas, com o intuito de mobilizar uma operação de manutenção da paz para a Crise do Suez em 1956. Em poucos dias, Hammarskjöld instituiu a primeira força militar em missões de paz das Nações Unidas – a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) – e formulou os princípios da imparcialidade, da não ingerência nos assuntos internos do país de acolhimento e do não uso da força, exceto em legítima defesa, que regem as operações de paz da ONU até aos dias de hoje (Gama, 2009, pp. 15-16).

Uma série de acontecimentos alteraram profundamente a premissa de manutenção da paz da ONU desde a Crise de Suez. O fim da Guerra Fria deu origem a conflitos intraestatais

de origem política, étnica e religiosa, criando condições para que uma nova abordagem das operações de manutenção da paz surgisse. Para este efeito, a *Agenda para a Paz* de 1992 do antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, veio preconizar uma diplomacia preventiva em que a manutenção da paz passou a assumir um papel de relevo. Este relatório, elaborado em resposta a um pedido do Conselho de Segurança, consistiu na recomendação de futuras reformas que visavam fortalecer todo o processo de manutenção da paz dos conflitos no mundo pós-Guerra Fria. O documento propôs a ideia de que unindo mecanismos institucionais dantes separados (diplomacia preventiva, criação da paz, manutenção da paz) a ONU seria capaz de dar resposta à ambiguidade da “nova ordem mundial”. A centralidade do conceito “consolidação da paz pós-conflito” introduzido por Boutros-Ghali, definido como a “ação de identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, a fim de se evitar uma recaída do conflito”, visou contribuir para a criação de “pontes” entre órgãos da ONU e suas respectivas competências muitas vezes sobrepostas (Gama, 2005, p. 77; Gray, 2008, pp. 272-273).

A manutenção da paz, um dos instrumentos mais importantes de ação das Nações Unidas, veio a revelar-se como uma forma distinta de intervenção de uma terceira parte com o objetivo de evitar a eclosão ou o ressurgir da violência entre fações em conflito. Desta forma, as operações no terreno implicavam normalmente o envolvimento de pessoal militar com equipamento ligeiro, cuja tarefa era controlar a violência por outros meios que não a imposição ou a contra-violência. Com esta finalidade, as atividades de manutenção da paz eram orientadas por três princípios estreitamente ligados: o consentimento das partes em conflito; o uso mínimo da força, exceto em autodefesa; e a imparcialidade como fator determinante da atividade operacional. (Berdal, 1999, p. 47). No entanto, o aumento do número de guerras civis ocorridas na década de 1990 e os insucessos de algumas operações relativamente à incapacidade da ONU em prevenir desastres como o genocídio do Ruanda em 1994 ou os massacres de Srebrenica em 1995, na Bósnia-Herzegovina, contribuíram para o reconhecimento de profundas incoerências e limitações que estas operações de paz até então praticadas demonstraram, revelando-se como sendo insuficientes para assegurar uma paz duradoura (Durand, 2012).

Neste sentido, e em alinhamento com a *Agenda para a Paz*, o Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas, escrito em agosto do ano 2000 por um grupo de dez especialistas<sup>4</sup> com ampla experiência nas áreas de manutenção e consolidação da paz, desenvolvimento e assistência humanitária, teve como propósito a realização de uma revisão completa das atividades de paz e segurança das Nações Unidas e a apresentação de um conjunto claro de recomendações específicas e práticas, que ajudassem a ONU na melhoria da condução de tais atividades no futuro (United Nations, 2000, p. i). No fundo, o Relatório Brahimi, nome pelo qual ficou assim conhecido devido a Lakhdar Brahimi, ex-

<sup>4</sup> Para além de Lakhdar Brahimi, este Painel foi constituído pelo diplomata norte-americano John Brian Atwood, pelo Embaixador Colin Granderson da República de Trinidad e Tobago, pela diplomata neozelandesa Ann Hercus, pelo inglês Richard Monk, pelo General alemão Klaus Naumann, pelo japonês Hisako Shimura, pelo Embaixador russo Vladimir Shustov, pelo General Philip Sibanda da República do Zimbábue e pelo Doutor suíço Cornelio Sommaruga.

-ministro das Relações Externas da Argélia, que presidiu o painel de personalidades a pedido do anterior Secretário-Geral, Kofi Annan, pretendeu “reformular a reforma proposta” (Gama, 2005, p. 79) em 1992 de modo a revitalizar a credibilidade e legitimidade da ONU quanto ao seu desempenho internacional. Por conseguinte, este documento tornou-se uma referência ao sugerir mudanças substanciais na maneira como a manutenção da paz da ONU e a consolidação da paz pós-conflito são concebidas, planeadas e executadas (Durch, et al., 2003), incidindo não só nos âmbitos da política e da estratégia, mas também em áreas operacionais e organizacionais (United Nations, 2000, p. viii).

No Relatório são apresentadas as condições fulcrais para o sucesso de futuras operações complexas: o apoio político (a concertação dos Estados para o mesmo fim), a rápida implantação de uma operação de paz com uma postura de força robusta e uma estratégia clara de consolidação da paz. Cada recomendação no presente relatório destina-se, de uma forma ou de outra, a garantir que estas três condições sejam cumpridas. A necessidade de mudança é ainda justificada através dos recentes acontecimentos na Serra Leoa<sup>5</sup> e pela perspectiva de ampliação da operação da ONU na RDC<sup>6</sup> (idem, p. 1).

No início do documento são definidos os conceitos de prevenção de conflitos, restabelecimento da paz (*peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*) e consolidação da paz (*peacebuilding*), que compõem as ações fundamentais das operações de paz das Nações Unidas. A prevenção de conflitos aborda as fontes estruturais do conflito, a fim de construir uma base sólida para a paz. Esta medida tem por objetivo evitar a eclosão do conflito em violência ou impedir o seu reacendimento através de iniciativas diplomáticas, presentes no Artigo 33.º do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, como a diplomacia preventiva, a mediação, negociação e conciliação. Tal ação preventiva é por definição uma atividade de baixo perfil, pois quando bem-sucedida pode até passar despercebida. Já o restabelecimento da paz, apesar de empregar o mesmo leque de opções anterior, aborda os conflitos em curso na tentativa de conduzi-los a uma cessação, acrescentando medidas de natureza jurídica como o estabelecimento de acordos de paz ou cessar-fogo (idem, p. 2; Fernandes, 2011).

A terceira linha de ação pressupõe um apoio logístico, militar, financeiro e humanitário a países em conflito que almejem o caminho de transição para a paz. Isto implica a utilização de ferramentas eficazes como as operações de apoio à paz, que, segundo Marrak Goulding, são “operações estabelecidas pelas Nações Unidas, com o consentimento das partes interessadas, para ajudar a controlar e resolver os conflitos entre elas, sob comando e controlo da ONU, custeadas coletivamente pelos Estados-membros, e integrando pessoal militar e outro, bem como equipamentos fornecidos voluntariamente por aqueles, atuando imparcialmente para com as partes e utilizando a força na mínima extensão necessária.” (Viana, 2002, p. 104). Os

---

<sup>5</sup> A Guerra Civil da Serra Leoa começou em 1991 pela Frente Revolucionária Unida que lutava para derrubar o governo central do país. Em 1999, os líderes mundiais tentaram estabelecer a paz no país por meio de conversações entre as partes, que resultou na assinatura do Acordo de Paz de Lomé. Em maio de 2000, os rebeldes avançaram novamente sobre a capital, levando o governo britânico a intervir através do envio de uma força de combate para salvar a missão da ONU e reestabelecer a ordem no país.

<sup>6</sup> Que na altura chegou mesmo a ser ampliada devido ao ambiente complexo do conflito (ver tópico 2.1. no que se refere à MONUC).

três princípios aqui apresentados – consentimento das partes, imparcialidade e uso mínimo da força – formam aquilo que são as diretrizes básicas que definem as operações de paz da ONU, denominadas de “Trindade Sagrada” (*Holy Trinity*). As operações de *peacekeeping*, o principal instrumento para a promoção da paz, segurança e estabilidade, podem ser operações mais simples quando funcionam em ambientes políticos favoráveis, mas podem igualmente desenrolar-se em ambientes não permissivos, tendo os efetivos de estar preparados para lidar com várias situações como o uso da força, desastres humanitários ou massacres de violência extrema (Fernandes, 2011).

Por fim, a consolidação da paz define as atividades realizadas na fase do pós-conflito, visando reconstruir as bases da paz e fornecer as ferramentas necessárias para a construção daqueles fundamentos, algo que é mais do que apenas a ausência de guerra. Assim, a consolidação da paz inclui, mas não se limita, à reintegração de ex-combatentes na sociedade civil; a educação e ações de sensibilização contra doenças infecciosas; o fortalecimento do Estado de Direito; melhoria do respeito pelos direitos humanos através da monitorização, educação e investigação dos abusos passados e existentes; apoio na luta contra a corrupção; implementação de programas humanitários; prestação de assistência técnica ao desenvolvimento democrático; promoção da resolução de conflitos e técnicas de reconciliação (United Nations, 2000, p. 3).

Depois desta conceptualização, o painel concorda “que o consentimento das partes locais, a imparcialidade e o uso da força em legítima defesa devem permanecer os princípios básicos da manutenção da paz” (idem, p. 9), salientando, contudo, que no contexto dos conflitos intraestatais o consentimento pode ser manipulado pelos partidos locais, chamando a atenção para o facto de a imparcialidade não significar neutralidade, pois a igualdade de tratamento entre agressores e vítimas pode tornar-se equivalente de uma certa cumplicidade<sup>7</sup>; e recomenda que as unidades militares das Nações Unidas, uma vez implementadas, devem ser capazes de se defender, tal como o próprio mandato e outros componentes da missão, permitindo responder a ataques do adversário dirigidos contra as tropas da ONU ou a pessoas que estas estejam encarregues de proteger<sup>8</sup>. Isto significa que os mandatos devem ser claros e exequíveis, e devem especificar a autoridade de uma operação usar a força, o que implica forças maiores e melhor equipadas, representando uma ameaça de dissuasão mais credível. Além disso, as regras de compromisso devem ser suficientemente robustas para evitar que os contingentes da ONU cedam a iniciativas por parte dos seus atacantes (idem, pp. 9-10).

Outra recomendação importante do Relatório é a absoluta necessidade de implementação de operações rápidas e eficazes no terreno, em que os Estados-membros devem ser encorajados a formar parcerias com outro(s), constituindo várias forças de brigada coerentes e permitindo a implantação efetiva após a aprovação de uma resolução pelo Conselho de Segurança, a fim de melhor atender à necessidade de forças de manutenção

<sup>7</sup> Nesta questão, o painel relembra o exemplo do genocídio do Ruanda, onde a comunidade internacional foi incapaz de usar ou reforçar a operação no terreno para combater os extremistas (United Nations, 2000, p. 9).

<sup>8</sup> Referência à Proteção de Civis.

de paz mais robustas que o Painel tem defendido (idem, p. xi e 20). A questão do apoio político dos Estados é essencial neste Relatório, já que isso afeta a possibilidade de sucesso de uma operação. O Relatório defende juntamente uma reestruturação e fortalecimento do secretariado da ONU, em particular do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) (GCSP, 2004, p. 5).

Deste modo, o Relatório Brahimi, que representa uma nova doutrina da manutenção da paz, foi descrito como sendo “franco e leal” pelo Secretário-Geral Kofi Annan (idem), todavia o painel reconhece que a reforma não será possível ser atingida a menos que os Estados-membros não estejam genuinamente empenhados. Os Estados-membros devem reconhecer que as Nações Unidas são a soma das suas partes e devem aceitar que a responsabilidade primária desta reforma depende deles. Os fracassos das Nações Unidas ocorreram maioritariamente porque o Conselho de Segurança e os Estados-membros elaboraram e apoiaram mandatos ambíguos, inconsistentes e pouco financiados, pondo em causa a credibilidade da organização (United Nations, 2000, p. 44; Gray, 2008, p. 308).

Assim como Hammarskjöld observou no que diz respeito às Nações Unidas como um todo, o documento reconhece que a manutenção da paz é um instrumento imperfeito, mas indispensável para a comunidade internacional (Gama, 2009, p. 27).

### **3. Do conflito dos Grandes Lagos ao Conflito da República Democrática do Congo**

O conflito dos Grandes Lagos em África diz respeito a uma série de disputas entre as duas principais etnias da região – Hutu e Tutsi – que tiveram início no período pós-colonial, mas que somente ganhou maior relevo a nível internacional em 1994 com o genocídio do Ruanda. O genocídio do Ruanda, considerado uma das mais graves crises humanitárias do século XX, consistiu numa escalada de violência por parte de extremistas Hutus contra Tutsis e Hutus moderados que originaram o deslocamento maciço da população para campos de refugiados situados nas áreas fronteiriças, nomeadamente na região leste do Zaire (atual República Democrática do Congo).

O quadro foi agravado com o fluxo de grupos armados ruandeses Hutu no então Zaire, apoiados pelo presidente congolês Mobutu Sese Seko e com a presença de forças rebeldes ugandesas, burundianas e angolanas no território do país. Foi então que explodiu em 1996 a Primeira Guerra do Congo, levada a cabo por forças da oposição ao governo ditatorial de Mobutu com o apoio dos países vizinhos, principalmente do Uganda e das tropas Tutsi da Frente Patriótica Ruandesa. Após a destituição de Mobutu, Laurent Kabila auto declarou-se presidente e alterou o nome do país para República Democrática do Congo. A forte presença da etnia Tutsi no novo governo da RDC e a sua aparente dependência do poder militar ruandês causou descontentamento, obrigando Kabila a romper com os antigos aliados e a expulsá-los do país. Visto que estes já lucravam com a exploração dos recursos naturais congolezes, e não querendo de forma alguma abandonar essa fonte de riqueza, a reação de revolta manifestou-se através de uma nova invasão desta vez contra o regime de Kabila, invocando a defesa

das suas populações alojadas no leste da RDC. Em 1998, as tropas do Ruanda, Uganda e Burundi com a ajuda de dois grupos armados da oposição ocuparam a RDC numa tentativa de derrubar o novo governo (Silva & Diallo, 2013, p. 23; United Nations, 2008). Nesta altura, o conflito deixou apenas de ter razões étnicas e políticas para passar a ser um conflito orientado fundamentalmente por razões de interesse económico.

O conflito, conhecido como Segunda Guerra do Congo ou Grande Guerra de África, evoluiu para uma guerra de ampla dimensão regional, quando Angola, Namíbia, Zimbábue, Chade e Sudão garantiram o apoio militar ao Presidente Kabila. Intensas negociações e conversações diplomáticas foram conduzidas. Além dos esforços das Nações Unidas, o processo político tinha uma via regional, liderada pela Organização da Unidade Africana (OUA), e uma via sub-regional, coordenada pela Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). No Conselho de Segurança, contudo, a complexidade do conflito congolês devido à participação de um elevado número de atores estatais e não-estatais e a falta de controlo do governo central em algumas partes do seu território tornava a situação insustentável, levando o Conselho a considerar um envolvimento mais ativo da ONU na RDC em coordenação com a OUA para ajudar a implementar um cessar-fogo e um processo de negociação, que pudesse determinar uma solução política (United Nations, 2008).

Em 2001, o presidente congolês Laurent Kabila foi assassinado, sendo sucedido pelo seu filho Joseph Kabila, o que redelineou as diretrizes do conflito. Um ano depois chegou-se a um acordo de paz mediado pela África do Sul, tendo sido formalmente assinado apenas em 2003. Porém, durante o período de transição que se seguiu, o ambiente conflituoso permaneceu devido ao crescimento de milícias que viam no poder das armas uma moeda de troca (Valenzola, 2013, pp. 67-68; Silva & Diallo, 2013, p. 23).

### **3.1 As missões de paz das Nações Unidas ao longo do conflito da República Democrática do Congo**

A primeira missão de paz da ONU na RDC foi em 1960 quando o país obteve a sua independência da Bélgica, devido à intervenção de tropas belgas no país sem o consentimento do governo congolês. Esta reação por parte da Bélgica deveu-se a insurgências militares congoleas contra cidadãos belgas no contexto da descolonização. No entanto, a situação agravou-se com a questão do Katanga, a província mais rica em minerais do Congo, apoiada pelo governo belga, que também pretendia tornar-se independente através de uma secessão. Neste sentido, a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) foi instaurada para assegurar a retirada das forças belgas e ajudar o governo congolês a restaurar a lei e a ordem no país. Posteriormente, a função da ONUC foi modificada para incluir a manutenção da integridade territorial e a independência política do Congo, sendo autorizado o uso da força, se necessário, como forma de prevenir a ocorrência de guerra civil e garantir a remoção de todas as forças armadas estrangeiras (United Nations, 2001).

Em 1963, a província do Katanga foi reintegrada no território nacional congolês e as últimas tropas da ONUC foram retiradas no ano seguinte, embora o país tenha continuado a

receber ajuda civil naquele que foi o maior programa de assistência realizado até ao momento pela organização (idem).

O uso da força pela ONU teve repercussões importantes para a manutenção da paz das Nações Unidas em geral pois, apesar de os objetivos da missão terem sido atingidos, a mudança de mandato com a autorização do uso da força surgiu como resposta a uma situação insustentável, que no final deveria ter servido para proteger civis e que falhou nesse propósito. A própria ONU reconheceu que a ONU se envolveu pela força das circunstâncias numa situação interna de extrema complexidade pela ingerência nas questões políticas, e teve que assumir certas responsabilidades que iam além dos deveres normais da manutenção de paz (Macedo et al., p. 6). Como o caso do Katanga que foi alvo de controvérsias pois, nos termos do Artigo 2.º (7) da Carta das Nações Unidas, a ONU não pode “intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de um Estado ou obrigar os membros a submeterem tais assuntos a uma solução” (GDDC, 2014a). Por isso, tendo sido a primeira intervenção da organização num conflito de natureza intraestatal, o Conselho de Segurança demonstrou dificuldades na coordenação da missão, em que a imparcialidade da organização foi posta em causa.

A segunda missão de paz da ONU na RDC, a mais longa até agora, foi instaurada em 1999, no seguimento de tentativas de resolução da Segunda Guerra do Congo, onde se firmaram os Acordos de Lusaka. Tais acordos consistiram no cessar-fogo e na retirada das tropas estrangeiras, bem como no estabelecimento de uma força de manutenção da paz no país. Ainda que este tratado tenha sido continuamente desrespeitado, foi criada a MONUC que tinha como objetivo realizar ações de *peacekeeping* para monitorizar o cumprimento dos acordos (Valenzola, 2013, p. 67). Entretanto, devido ao ambiente complexo do conflito, o Conselho de Segurança ampliou o papel da operação através da implementação de medidas de *peacebuilding* e *peace enforcement*<sup>9</sup> com o intuito de estabilizar a parte leste do país, identificando a proteção de civis como a principal prioridade da missão (United Nations, 2009, p. 241).

Todavia, em 2002 mais de 180 pessoas foram mortas por um grupo de rebeldes perto de uma base da ONU em Kisangani, este acontecimento conduziu às primeiras discussões sobre a proteção de civis como uma missão militar da ONU. O massacre de Kisangani ilustra, segundo Reynaert (2011, p. 15), a lacuna entre o mandato da MONUC e a capacidade de o levar a cabo, e ainda a inclinação da ONU em suavizar a proteção de civis quando sente que o uso da força pode ofender as partes no processo de paz.

Nos anos seguintes, em 2003 e 2004, a MONUC atravessou duas graves crises nas cidades de Bunia (capital da província de Ituri) e de Bukavu (capital da província de Kivu do Sul) respetivamente. Conquanto que o mandato da missão fosse para “proteger civis sob a ameaça iminente de violência física”, as forças de paz não conseguiram mais uma vez proteger a

---

<sup>9</sup> A imposição da paz, nome assim traduzido do inglês, envolve a aplicação de uma série de medidas coercivas que incluem o uso da força militar. Ela requer a autorização explícita do Conselho de Segurança, e é usada para restaurar a paz e segurança internacionais em situações em que o Conselho decidiu agir em face de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão. O Conselho pode utilizar, quando necessário, as organizações regionais e agências para uma ação coerciva sob a sua autoridade em conformidade com a Carta das Nações Unidas (United Nations, s.d.a.).

população, tendo como resultado os primeiros protestos anti-MONUC. No entanto, ambas as crises serviram para a comunidade internacional perceber que as primeiras eleições democráticas desde a independência do país previstas para 2006 não se realizariam se o mandato da missão não fosse urgentemente adaptado (Reynaert, 2011, p. 14).

Consequentemente, entre 2005 e 2007, a estratégia da MONUC passou de uma postura reativa a uma mais pró-ativa, em que foram criadas várias operações robustas para impedir possíveis *spoilers*<sup>10</sup>. O Secretário-Geral argumentou que as condições nas quais a MONUC devesse empregar a força para deter os elementos dissidentes de usar a violência, a fim de inviabilizar o processo político, deveriam ser claramente definidas, especialmente em matéria de controlo ao embargo de armas e no reforço das suas capacidades relativas ao desarmamento, desmobilização, repatriamento, reintegração e restabelecimento de combatentes estrangeiros. Esta nova abordagem, em concordância com o Relatório Brahimi, manteve-se intacta até às eleições de 2006. Durante as eleições, apesar de diversas tentativas de ataque e ações violentas em inúmeras cidades, a MONUC conseguiu assegurar a proteção da população e a extensão da autoridade do governo congolês no território nacional. A fase de transição chegou formalmente ao fim, quando o primeiro governo legítimo da RDC foi instalado. Esta fase tinha certas implicações políticas e a partir desse momento as autoridades congolêsas passaram a deter a responsabilidade primária quanto à proteção de civis. Como resultado do novo contexto político, o papel da MONUC tornou-se limitado assim como a própria missão, o que automaticamente levou a uma atitude mais reativa por parte da ONU (idem).

Porém, no ano 2008, a MONUC enfrentou novamente severas ameaças de rebeldes perto de Goma (capital da província de Kivu do Norte) que culminaram na morte de civis. De acordo com o General Diaz De Villegas (2010 cit. por Reynaert, 2011, p. 17), Comandante da Força da MONUC, a missão sofria de uma capacidade operacional limitada e, portanto, a proteção de civis só seria possível nas grandes cidades e ao longo das estradas principais; fora desses locais, a MONUC só tinha condições de se proteger a si mesma. Desta forma, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1856 (dezembro de 2008), lançando também uma nota informativa da mesma, que aborda o conflito de Kivu e coloca a proteção de civis como prioridade máxima, salvaguardando que a MONUC não substitui de modo algum as autoridades congolêsas. Em relação ao uso da força, a nota informativa menciona o seguinte:

“A resolução 1856 não é uma resolução acerca de como fazer a guerra: trata-se de criar condições e apoiar os esforços de paz. (...) O Capítulo VII não se refere apenas ao uso da força, mas a uma série de medidas destinadas a manter ou restabelecer a paz e a garantir que as decisões do Conselho são respeitadas. Ela autoriza o uso da força, mas não o prescreve. (...) A resolução não dá à MONUC a responsabilidade, a autoridade ou a capacidade de impor a paz.”

(Reynaert, 2011, p. 18).

---

<sup>10</sup> Grupos de atores ou atividades criadas por estes que procuram ativamente impedir, atrasar ou prejudicar a resolução de um conflito, através de uma variedade de meios e por uma série de motivos. Normalmente, estes atores estão diretamente envolvidos no conflito e opõem-se à sua resolução pacífica, usando por vezes a violência para interromper o processo de paz em busca dos seus objetivos e interesses (United Nations University, 2006).

Ao contrário da nota informativa, a Resolução 1856 afirma claramente que a MONUC está autorizada a realizar operações preventivas necessárias para evitar ataques contra civis e perturbar a capacidade militar dos grupos armados ilegais que continuam a recorrer à violência nessa área. As diferenças um pouco ambíguas entre a resolução e a nota informativa demonstram a existência de opiniões divergentes dentro do sistema das Nações Unidas no que diz respeito ao uso da força (idem, pp. 18-19).

Até hoje a proteção de civis continua a ser um assunto controverso, como foi demonstrado em 2010, quando a MONUC enfrentava uma nova crise na região de Kivu do Norte. Devido ao contexto político e crescentes críticas ao governo, a MONUC foi transformada em MONUSCO. Esta nova missão incide principalmente sobre a estabilização e a consolidação da paz, mantendo igualmente a proteção de civis como primeira prioridade (idem, p. 14).

### **3.2. A Exceção da parte oriental da República Democrática do Congo**

Embora um progresso significativo tenha sido alcançado na RDC desde o estabelecimento da operação de manutenção da paz das Nações Unidas e a situação em muitas regiões do país tenha sido estabilizada, a parte oriental do país continuou a ser atormentada por ondas recorrentes de conflitos, crises humanitárias crônicas e graves violações dos direitos humanos, incluindo a violência sexual. Os grupos armados congolezes e estrangeiros têm contribuído para ciclos de violência, aproveitando vácuos de poder e de segurança na parte oriental do país; a exploração ilegal de recursos naturais; a interferência de países vizinhos; uma impunidade generalizada; disputas entre comunidades; e a fraca capacidade do exército e da polícia nacional em proteger eficazmente os civis e o território nacional por forma a garantir a lei e a ordem (United Nations, s.d.b.).

A recorrência de tais ciclos de violência, como o exemplo da grande crise em Kivu do Norte, originada pelo Movimento 23 de março (M23) em abril de 2012<sup>11</sup>, continuou a ser um obstáculo para a paz na RDC, ameaçando a estabilidade global e o desenvolvimento da região dos Grandes Lagos (idem). A fim de pôr termo a estes ciclos de violência e encontrar uma solução política para o conflito, foram iniciadas negociações, em Kampala, capital do Uganda, com representantes do governo da RDC e do M23. Estas negociações, que ficaram conhecidas como o “Diálogo de Kampala” e que foram mediadas pelo governo ugandês através do apoio da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL) e da ONU, começaram em dezembro de 2012 e prolongaram-se até novembro do ano seguinte (SADC, 2013).

Durante este período, o “Quadro para a Paz, Segurança e Cooperação na RDC e na região” foi assinado por representantes de 11 países<sup>12</sup> da região, pelos presidentes da União

---

<sup>11</sup> Em abril de 2012, os soldados do M23 revoltaram-se contra o governo e entraram em confronto com as forças nacionais na região de Goma. Em novembro desse ano, o M23 acabou mesmo por tomar pleno controlo de Goma, a principal cidade da província do Kivu Norte, no leste da RDC, com imensas riquezas minerais, provocando o receio de um conflito generalizado no país. A condição de retirada era negociar as condições da sua reintegração nas Forças Armadas da RDC, bem como “a abertura de um diálogo político nacional” (Jornal de Angola, 2012).

<sup>12</sup> A RDC, Angola, Zâmbia, Tanzânia, Uganda, Ruanda, Burundi, Sudão do Sul, República do Congo, África do Sul e República Centro-Africana.

Africana<sup>13</sup> (UA), pela CIRGL, pela SADC e pelo próprio Secretário-Geral das Nações Unidas em fevereiro de 2013 na Etiópia (United Nations, s.d.b.).

Em março de 2013, atuando em prol dos objetivos do “Acordo quadro para a Paz, Segurança e Cooperação na RDC e na região” e respondendo à convocação dos governos da região dos Grandes Lagos de África, o Conselho de Segurança adotou por unanimidade a resolução 2098 (2013), pela qual se estendeu até março de 2014 o mandato da MONUSCO e criou uma brigada de intervenção especializada em fortalecer a operação de manutenção da paz no país (idem).

O Conselho decidiu que tal brigada seria criada por um período inicial de um ano, a título excepcional e sem criar um precedente ou qualquer prejuízo dos princípios acordados de manutenção da paz. Esta brigada teria a responsabilidade de neutralizar os grupos armados com o objetivo de contribuir para a redução da ameaça representada por estes mesmos grupos, afirmar a autoridade e segurança civil no leste da RDC e criar espaço para atividades de estabilização. Também foi decidido que a brigada de intervenção teria uma estratégia de saída clara e que o Conselho poderia considerar a extensão do seu mandato para além de um ano, com base no seu desempenho e nos progressos de aplicação do Quadro de Paz e Segurança para a região e para a RDC (idem).

A resolução condenou fortemente o grupo congolês M23, as Forças Democráticas para a Libertação do Ruanda (FDLR), o grupo ugandês Exército de Resistência do Senhor (LRA) “e todos os outros grupos armados e sua contínua violência e abuso pelos direitos humanos.” A nova brigada ficou incumbida de realizar operações ofensivas de forma unilateral ou em conjunto com as forças armadas congoleesas, “de uma forma robusta, altamente móvel e versátil, e em estrita conformidade com o Direito Internacional” para interromper as atividades desses grupos (idem).

No final do ano de 2013, ainda com a brigada de intervenção em ação, o grupo M23 emitiu uma declaração renunciando à rebelião e pedindo aos seus combatentes para se prepararem para o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração social. Conjuntamente, o governo da RDC emitiu a sua própria declaração de tomada de conhecimento da renúncia de rebelião pelo M23 e anunciou que iria tomar medidas para facilitar e tornar irreversível esta disposição. A ação ficou formalmente assente com a “Declaração de Nairobi”, no Quênia, que entretanto também assinou o “Acordo quadro para a Paz, Segurança e Cooperação na RDC e na região”, representando deste modo uma conclusão do “Diálogo de Kampala” (SADC, 2013).

A 28 de março deste ano, o Conselho de Segurança, através da sua Resolução 2147, prorrogou o mandato da MONUSCO até 31 de março de 2015 e decidiu que o mandato também incluiria a continuidade da brigada de intervenção na parte oriental do país, autorizando todas as medidas necessárias para atingir os seguintes objetivos, em consonância com as prioridades da proteção de civis, da estabilização e do apoio à implementação do Acordo quadro: redução de ameaças representadas por grupos armados congolezes e estrangeiros, e

<sup>13</sup> Fundada em 2002 é a organização que sucedeu à Organização da Unidade Africana.

de violência contra civis, incluindo a violência sexual; e fornecer apoio aos processos judiciais nacionais e internacionais na RDC, através do estabelecimento de instituições funcionais, profissionais e responsáveis do Estado. Ao longo da resolução, a profunda preocupação do Conselho é centrada na situação humanitária da RDC e na firme condenação de todos os grupos armados que operam na região, e que violam constantemente o direito internacional e os direitos humanos (UN News Centre, 2014).

O Conselho observa, desta forma, a necessidade da missão fortalecer o seu apoio ao governo congolês, para que este possa enfrentar os desafios em conformidade com os objetivos de um acordo de paz e segurança regional (idem).

#### **4. Conclusão**

O percurso metodológico desenvolvido neste artigo pretendeu analisar a existência de uma correlação entre a evolução das várias intervenções de estabilização da ONU nos Grandes Lagos em África, mais concretamente na RDC, com a mudança de paradigma em relação ao uso da força nas operações de manutenção de paz como forma de resolução de conflitos, que efetivamente se demonstrou como sendo uma correlação de caráter positivo. A relação encontrada entre estas duas variáveis foi explicada através de conceitos determinantes, como o de operações robustas com a criação de uma brigada de intervenção presente temporariamente no país.

Tendo em conta os acontecimentos verificados na RDC pós-Relatório, podemos constatar que o Relatório Brahimi representou uma mudança de paradigma quanto ao emprego da força pelas operações de paz das Nações Unidas, pois a força para além de ter sido usada para proteger civis, funcionou igualmente como um elemento dissuasor para os grupos armados da região através da criação da brigada de intervenção, reduzindo a ameaça que estes representam para a população e para a estabilização do país. Por certo que houveram várias falhas durante este longo processo, nomeadamente em relação à proteção de civis e por vezes do próprio mandato da MONUC/MONUSCO, mas o uso da força como ação de prevenção e de antecipação revelou ser mais eficaz do que usado em resposta a um ataque declaradamente armado, dando neste aspeto maior credibilidade à ONU.

De facto, a questão da manutenção da paz tem sido um dos principais desafios que a ONU tem enfrentado desde o final da Guerra Fria. O uso da força em si mesmo, como constatado neste trabalho, não representa uma questão inovadora por parte da ONU em missões de manutenção de paz, pois a própria organização já tinha autorizado o uso da força no âmbito da sua primeira missão de paz na RDC, em 1960, anteriormente à existência do Relatório Brahimi. Todavia, este relatório tornou-se num símbolo de referência na medida em que definiu estratégias operacionais quanto à utilização da força pelas forças de paz, mencionando como e quando intervir. O próprio Secretário-Geral Kofi Annan referiu que: “Nos termos da nossa Carta, estamos autorizados a usar a força sob o ponto de vista do interesse comum. Mas há questões que teremos de responder. Qual é o interesse comum? Quem o define? Quem o

defende? E sob que autoridade e em que circunstâncias?” (Bratt & Gionet, 2001, p. 1).

O Relatório Brahimi foi também um marco ao mostrar que as operações de paz estavam cada vez mais a ser implementadas não em situações de pós-conflito, mas em situações de impasse em que pelo menos uma das partes não estava seriamente comprometida a pôr fim ao confronto, apresentando diversas recomendações destinadas a resolver um problema sério na direção estratégica, tomada de decisão, rápida implantação, planeamento operacional e de apoio, bem como a utilização de modernas tecnologias de informação nas operações de paz da ONU (United Nations, 2000, p. viii).

É evidente que há divergências de opinião dentro da ONU quanto ao uso da força. Em nossa opinião, o uso da força por si só, como retaliação a ataques armados, incita ainda mais ao conflito, pois como argumentou Reynaert (2011, p. 15) “o uso da força pode ofender as partes no processo de paz”, facto que se verificou durante o mandato da ONUC e um pouco também na MONUC. Contudo, o uso da força como mecanismo de apoio à parte que demonstra vontade e empenho em alcançar um entendimento, acompanhado de um diálogo intercomunidades pela via do compromisso e pela assinatura de um acordo entre todas as partes integrantes no conflito pode gerar formas de mediação e conciliação. O estabelecimento de uma brigada de intervenção com a participação de atores regionais traz a perspectiva de que a integração regional tem um papel relevante para a solução de um conflito que, na sua origem, possui características regionais. A substituição de tarefas de paz comandadas por instituições globais por outras organizadas pelos próprios países envolvidos no conflito parece trazer uma solução de paz mais viável e sustentável a longo prazo.

O caso da RDC é uma evidência na mudança de paradigma, que pode ser tido em conta noutros conflitos em África e noutras partes do mundo.

### Referências Bibliográficas

- Aoi, Chiyuki, 2011. *Legitimacy and the Use of Armed Force – Stability missions in the post-Cold War era*. [livro eletrónico] London: Taylor & Francis. Disponível em: <https://books.google.pt/books?id=lbeNAgAAQBAJ&pg=PR9&lpq=PR9&dq=Aoi+%282011%29+Legitimacy+and+the+Use+of+Armed+Force:+Stability+Missions+in+the+Post-Cold+War+Era.&source=bl&ots=lcYfINh7-u&sig=as3JRzaopWcUv5YyQyID3Txi9X8&hl=pt-PT&sa=X&ei=TwWZVfmoNMnYU4--gsgG&ved=0CDAQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false>, [Consult. 24 mar. 2015].
- Arend, A. C., 2003. International Law and the Preemptive Use of Military Force. *The Washington Quarterly*, 26(2), pp. 89-103.
- Berdal, M., 1999. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força: a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis. *Nação e Defesa*, outubro, 91, 2ª série, pp. 45-64.
- Bratt, D. & Gionet, E., 2001. Evaluating The Brahimi Report. *Canadian Institute of*

*Strategic Studies*, [Em linha]. Disponível em: <http://opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/SD-96-Bratt-Gionet.pdf>, [Consult. 16 jul. 2014].

- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), 2013. *Declaration of Commitments by the Movement of March 23 at the conclusion of the Kampala Dialogue*. [Em linha]. Disponível em: [http://www.sadc.int/files/8813/8718/4199/COMMUQUE\\_ENGLISH0001.pdf](http://www.sadc.int/files/8813/8718/4199/COMMUQUE_ENGLISH0001.pdf); [http://www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23\\_DECLARATION\\_ENGLSH0001.pdf](http://www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23_DECLARATION_ENGLSH0001.pdf), [Consult. 12 jul. 2014].
- Durand, L., 2012. How Did the Brahimi Report Improve the Effectiveness of UN Peacekeeping Operations?. *E-International Relations Students*, [Em linha]. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2012/09/05/how-did-the-brahimi-report-improve-the-effectiveness-of-un-peacekeeping-operations/>, [Consult. 16 mai. 2014].
- Durch, W. J., et al., 2003. *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. [Em linha] Washington DC: The Henry L. Stimson Center. Disponível em: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/BR-CompleteVersion-Dec03.pdf>, [Consult. 16 mai. 2014].
- Fernandes, L., 2011. *Prevenção de Conflitos e a Paz: o papel da ONU no “peacekeeping”*. Trabalho realizado no âmbito da cadeira de História das Relações Internacionais. FDL. Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC), 2014a. *Carta das Nações Unidas*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>, [Consult. 21 abr. 2014].
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC), 2014b. *Jurislingue – Terminologia*. [Em linha]. Disponível em: <http://jurislingue.gddc.pt/fora/termosrelacionadosingles.asp?numero-total=3179>, [Consult. 21 abr. 2014].
- Gama, C., 2005. *Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria*. Tese de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. PUC-Rio.
- Gama, C., 2009. Bridge Over Troubled Waters – United Nations, Peace Operations and Human Security. *Journal of Human Security*, 5(1), pp. 9-3.
- Geneva Centre for Security Policy (GCSP), 2004. *The Brahimi Report: Four Years On*. [Em linha]. Disponível em: [https://www.civcap.info/fileadmin/user\\_upload/Research\\_Reports/Tardy\\_Report.pdf](https://www.civcap.info/fileadmin/user_upload/Research_Reports/Tardy_Report.pdf), [Consult. 19 mai. 2014].
- Gouveia, J. B., 2012. *Manual de Direito Internacional Público*. 3.ª ed.. Coimbra: Almedina.
- Gray, C., 2008. *International Law and the Use of Force*. 3ª ed.. Oxford: Oxford University Press.
- Jornal de Angola, 2012. *Rebeldes M23 em Kampala para diálogo com o Governo*. [Em linha]. Disponível em: [http://jornaldeangola.sapo.ao/mundo/rebeldes\\_m23\\_em\\_kampala\\_para\\_dialogo\\_com\\_o\\_governo](http://jornaldeangola.sapo.ao/mundo/rebeldes_m23_em_kampala_para_dialogo_com_o_governo), [Consult. 16 jul. 2014].
- Macedo, S. et al., 2012. Operações de Paz da ONU na República Democrática do Congo: Multidimensionalismo no Pós-Guerra Fria para o Alcance da Paz. In: Universidade

- Estadual da Paraíba, 2012. *1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais*, 12 e 13 de julho. Brasília: UEPB.
- Machado, J. E. M., 2003. *Direito Internacional – Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Newman, E. & Richmond, O., 2006. *The Impact of Spoilers on Peace Processes and Peacebuilding*. [Em linha]. United Nations University. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=20871>, [Consult. 12 mai. 2014].
- Pereira, M. A. V., 2009. *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Reynaert, J., 2011. *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*. International Peace Information Service. Antwerpen: IPIS.
- Silva, I. C. & Diallo, M. A., 2013. Nova Crise nos Grandes Lagos da África Central: O Surgimento da Segunda Guerra Mundial Africana?. *Revista Conjuntura Austral*, 4(15-16), pp. 22-31.
- United Nations, s.d.a. *Peace and security*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>, [Consult. 4 jul. 2014].
- United Nations, s.d.b. *MONUSCO Background*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>, [Consult. 10 jul. 2014].
- United Nations, 2000. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (A/55/305 - S/2000/809, August 21)*, s.l.: Security Council.
- United Nations, 2001. *Republic of the Congo – ONUC*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onuc.htm>;  
<http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/onucB.htm>, [Consult. 8 jul. 2014].
- United Nations, 2008. *Grandes Lagos*. [Em linha]. Disponível em: [http://www.un.int/brazil/Livro\\_CSNU/Grandes\\_lagos.htm](http://www.un.int/brazil/Livro_CSNU/Grandes_lagos.htm), [Consult. 8 jul. 2014].
- United Nations, 2009. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations - Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. [Em linha]. Nova Iorque. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>, [Consult. 8 jul. 2014].
- UN News Centre, 2014. *DR Congo: Security Council extends UN mission, intervention force for one year*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47454#.U82KluNdVZE>, [Consult. 17 jul. 2014].
- Valenzola, R. H., 2013. O Conflito na República Democrática do Congo e a Ausência do Estado na Regulação das Relações Sociais. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília*, edição 12, novembro, pp. 59-86.
- Viana, V. R., 2002. *Segurança Colectiva – A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Instituto de Defesa Nacional. Lisboa: Edições Cosmos.



## THE USE OF FORCE AS A MECHANISM FOR CONFLICT RESOLUTION: THE CASE OF THE GREAT LAKES CONFLICT

### *O USO DA FORÇA COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O CASO DO CONFLITO DOS GRANDES LAGOS*

**Mestre Andreia Roque Venâncio**

Master in Political Science and International Relations  
Universidade Nova de Lisboa  
Lisbon, Portugal  
andreiaroque@gmail.com

#### **Abstract**

This work seeks to demonstrate to what extent the Brahimi Report was a turning point for the issue of the use of force in the Great Lakes conflict, namely in the Democratic Republic of Congo (DRC). Through a qualitative analysis of the conceptual evolution of these two theoretical frameworks, and in the context of rebuilding the DRC, we propose to examine the continuity of the conflict and the constant attempts to bring it to a successful conclusion, as well as the mechanisms adopted by the United Nations (UN) to achieve that goal in its stabilization mission in the country. The creation and implementation of an intervention brigade to fight armed groups such as the March 23 Movement is one of the mechanisms recently adopted by the UN for establishing safety zones in both the DRC and in the Great Lakes region, in order to secure enduring peace throughout the region.

**Keywords:** Use of force, Brahimi Report, United Nations, Peacekeeping Operations, Intervention Brigade.

**Como citar este artigo:** Venâncio, A., 2015. The Use of Force as a Mechanism for Conflict Resolution: the Case of the Great Lakes Conflict. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 223-240.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

## Resumo

Este trabalho pretende demonstrar até que ponto o Relatório Brahimi constituiu um ponto de viragem na questão do uso da força no caso do conflito dos Grandes Lagos, mais especificamente na República Democrática do Congo (RDC). Através da análise qualitativa da evolução conceitual destes dois marcos teóricos e no quadro de reconstrução da RDC, propõe-se avaliar a continuidade do conflito e as suas constantes tentativas de resolução, bem como os mecanismos adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para a concretização desse fim, no âmbito da sua missão de estabilização no país. A criação e implementação de uma brigada de intervenção para combater grupos armados, como o Movimento de 23 de março, revela um dos mecanismos recentemente utilizados pelas Nações Unidas com vista à instauração de zonas de segurança tanto na RDC como na região dos Grandes Lagos, por forma a garantir a paz sustentável em toda a região.

**Palavras-chave:** Uso da força, Relatório Brahimi, Nações Unidas, Operações de Paz, Brigada de Intervenção.

## 1. Introduction

The Great Lakes conflict, in which Rwanda, Burundi, the Democratic Republic of Congo and Uganda are directly involved, has become an increasingly complex issue due to the proliferation of armed groups from the Congo wars, still ongoing in the eastern region of the country. The United Nations have been in the area since 1960, attempting to put an end to the conflict and to foreign presence and influence in the DRC through their successive peace missions. It was the case of the United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC), which was constrained by its limited operational capability, leading to diverging opinions on the use of force in the United Nations (Reynaert, 2011, pp. 17-19).

The Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report), drafted in 2000, which was chiefly concerned with the problems found by peacekeeping missions in Africa, evaluated the faults in the system in place and made specific recommendations for institutional changes in the organization, triggering a more robust evolution of operations. For that effect, the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), the most recent mission in the country, adopted, in 2013, the implantation of an intervention brigade specialized in neutralizing armed groups and in asserting authority and civilian safety in the DRC, without this setting a precedent or without any prejudice to the peacekeeping principles agreed upon.

The aim of this paper is to understand whether the effects of the Brahimi Report on the use of force by United Nations peacekeeping operations represent a paradigm shift in the implementation of peacekeeping operations in the Great Lakes region. For that effect, it is necessary to clarify the concepts that support a paradigm shift, such as those of preventive and robust operations, also a focus of the Brahimi Report. The concept of preventive operations

concerns the preventive use of force by United Nations military units to avoid attacks against civilians and to disrupt the military abilities of illegal armed groups, which has proven a rather controversial subject both within and outside the organization, but which in essence serves as a determining dissuasive element in preventing the continuity of armed group activities. The second concept, robust operations, concerns the need for a robust doctrine and strategy for peacekeeping operations where the United Nations peace forces must be capable of defending themselves, their mandate and the other components of the mission, clearly specifying an operation's authority to use force as another credible dissuasive element.

The sources for this analysis were the official document of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (United Nations, 2000) and the Nairobi Declaration (SADC, 2013), as well as the reports on the UN peace missions involved in the conflict and resolutions of the Security Council, specifically resolutions 1856, 2098 and 2147. This paper is divided in two core parts: the first part, titled "The Use of Force as a Peacekeeping Mechanism for the United Nations", begins by broadly conceptualizing the term "use of force" within the framework of International Law, then presenting the Brahimi Report as a reference document for the changes made to the conduct of peacekeeping operations with regard to the use of force; and the second part, titled "From the Great Lakes conflict to the Democratic Republic of Congo conflict", outlines a brief historical background of the conflict in the region and analyzes the specific issue of the Democratic Republic of Congo and the United Nations peace missions in the country throughout the conflict, looking at the UN decision of authorizing the use of force to defeat armed groups in the eastern part of the country.

## 2. The use of force as a peacekeeping mechanism in the united nations

### 2.1 The use of force in the framework of International Law

One of the most emblematic aspects of the uniqueness of International Law has been the issue of the use of force and its acceptance or prohibition in international relations. Up until the early 20<sup>th</sup> century, there was an atmosphere of acceptance of the use of force in international relations, and International Law was based on the basic dichotomy between *ius ad bellum* and *ius in bello*. The first represented the area of International Law that established the terms and conditions to decree a state of war, defining the necessary formalities and the parties who could declare it, thus establishing a State's right to resort to force within international relations; and the second concerned the rules that regulated armed conflicts, in the belief that there would be a normative order amidst the chaos inherent to a military conflict (Gouveia, 2012, pp. 759-765). Notably, the 20<sup>th</sup> century was the defining period for the assertion of an international legal ban on the use of force, which progressed along four moments in history: the prohibition of the use of force in the collection of contract debts; the moratorium on war in the context of the Covenant of the League of Nations<sup>1</sup>; the general

<sup>1</sup> The moratorium on war was the first procedural restriction on the use of war included in the Treaty of Versailles, which would seal the end of World War I. While not exactly a prescription, it imposed a three-month delay on the use of force, to wait for the opinion of the Council of the League of Nations and to make the belligerent parties reach an agreement, accepting the use of force solely as a coercive measure or in self-defense (Gouveia, 2012, pp. 767-768).

prohibition of the use of force in the Kellogg–Briand Pact<sup>2</sup>; and the general prohibition in the Charter of the United Nations (*idem*, p. 766).

At the end of World War II, aware of the horrors and excesses seen during the war, international society was willing to broadly define the prohibition of the use of force (Pereira, 2009, p. 211). In 1945, the UN organization was created under this banner, with representatives from 51 states vowing to “save succeeding generations from the scourge of war”. The authors of the Charter of the United Nations attempted to lay out a normative order that would severely restrict the use of force. The terms of Article 2 (4) of the Charter determine that States were to “refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.” There were only two exceptions to this prohibition in the Charter: the use of force authorized by the Security Council, and in self-defense. Article 39 states that the Council may determine the existence of a possible “threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression”. If the Security Council so determines, it may authorize the use of force against an aggressor State as defined in Article 42 (Arend, 2003, pp. 91-92). As for the second exception, Article 51 states:

Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

(GDDC, 2014a).

While the broad strokes of this Article may seem simple, their effects on the customary law<sup>3</sup> of preventive or anticipatory self-defense are not at all clear. Upon examination of the academic literature on this disposition, legal expert opinions seem divided into two camps. On the one hand, there are those who assume a restrictive interpretation where traditional methods of treaty interpretation are focused on the common understanding of terms. Therefore, these state that the intent of Article 51 is to explicitly restrict the use of force in

---

<sup>2</sup> The General Treaty for Renunciation of War of 1928, commonly known as the Briand-Kellogg Pact in honor of its proponents, the French Minister of Foreign Affairs and the North-American Secretary of State, respectively, was an agreement in which the contracting parties accepted that the use of force would no longer be an aspect of their respective international legal capacities, as had been accepted from ancient times, renouncing war as an instrument of international politics and accepting it only as an *ultima ratio* measure. This was a historic moment, the first instance of a general prohibition of the use of force in international relations, ending the “discretionary competence” to enforce war. While fundamentally prohibiting the use of force, it did not lay down any sanctioning mechanisms to punish non-compliance, which happened before long with World War II (Gouveia, 2012, pp. 768-769).

<sup>3</sup> Customary or consuetudinary law is unwritten law, which translates into a set of rules not dictated by public powers, resulting from a general and enduring use and from the conviction that the practice is in agreement with the law (GDDC, 2014b).

self-defense solely to situations of an effective armed attack. This logic dictates that the literal aspect of the document “if an armed attack occurs” prevents the use of force in any preventive action, rendering that use illegal. Although this Article referred to an “inherent right” to self-defense, in the view of these academics that right may only be exercised after an openly armed attack (Arend, 2003, p. 92).

Other scholars, however, reject this interpretation, stating that the teleology of the Charter is not meant to restrict the pre-existing customary law of anticipatory self-defense, because in this perspective it is not necessary to wait for an effective attack by the opponent, as it would suffice that the intention of an attack was undisputedly proved for States to be able to carry out self-defense actions. The mention of an “inherent right” represents the continuity of an extensive customary law prior to the Charter of the United Nations, establishing the right to self-defense. Both the event of an “armed attack” and its imminence are circumstances that allow the injured State to act in self-defense. In the words of the North-American judge of the International Court of Justice (ICJ), Stephen Schwebel, Article 51 does not state “if, and only an armed attack occurs”. For this group of legal experts, the Article does not explicitly restrict the exercise of self-defense to the event of an armed attack (*idem*, pp. 92-93).

In spite of this statement by Schwebel on preventive self-defense, neither the ICJ nor the UN Security Council managed to determine the precise meaning of the referred Article. In result, the text of the Charter clearly allows both interpretations on the admissibility of preventive force (*idem*, p. 93). However, most authors draw attention to the arbitrary and mutable aspects of such a notion, which is liable to open the door to abusive claims of an existing threat (Machado, 2003, p. 477).

The creation of International Law is dependent on the consent of States. Underlying that understanding is the assumption that States are sovereign and consequently cannot be restricted by any rules without their consent. Therefore, States can legitimately act in any way they desire, unless they have consented to a specific rule that restricts their behavior. The Permanent Court of International Justice, predecessor to the current ICJ, noted that:

International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefor emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed.

(Arend, 2003, p. 93).

This notion, based on the consent of International Law, has crucial significance for an examination of the UN’s post-Charter practices regarding the use of force. Bearing in mind that the charter is sufficiently ambiguous on this issue, and that there were pre-existing regulations of customary international law that allowed for anticipatory self-defense,

according to Anthony Arend (2003, p. 93), the recognition of a rule of customary law that allows States to use force preventively is not required for that use to be legitimate.

The legitimacy of the use of force is, therefore, in this sense, an equally valid and important argument for the discussion of the circumstances in which force may or may not be used by States in the event of an armed conflict. The problematic of legitimacy has been acknowledged throughout the history of stabilization operations, but the difficulties in implementing it in specific contexts of intervention is still quite apparent nowadays, due to the complexity and diversity of the actors, the difficulty in measuring “success” and the complications in establishing specific goals and priorities as a means to achieve that success (Aoi, 2011, p. 1).

## **2.2 Peacekeeping operations and the Brahimi report**

An equally important field for UN activities has been that of peace operations, which have been enacted virtually since the organization was created. However, the Charter of the United Nations does not mention the possibility of the UN determining those activities, which imply the use of military resources for the enforcement of peace, without the direct use of force. The solution has been a broad interpretation of the powers literally predicted in chapters VI and VII of the Charter, supported on the preamble and on its main goal of international peacekeeping and safety (Gouveia, 2012, pp. 780-781).

The notion of peacekeeping operations was created by Dag Hammarskjöld, the second United Nations Secretary-General, with the purpose of mobilizing a peacekeeping operation for the Suez Crisis in 1956. In a few days, Hammarskjöld implemented the first United Nations military force for peace missions - the United Nations Emergency Force (UNEF) – and formulated the principles of impartiality, of non-interference in the internal affairs of the host country and of the refusal to use force, except in self-defense, which have ruled UN peace operations to this day (Gama, 2009, pp. 15-16).

A series of events has profoundly altered the premise of UN peacekeeping since the Suez Crisis. The end of the Cold War created interstate conflicts caused by politics, ethnicity and religion, setting the stage for a new approach to peacekeeping operations. For that purpose, in 1962, *An Agenda for Peace* by former United Nations Secretary-General Boutros Boutros-Ghali advocated a preventive diplomacy in which peacekeeping now played a prominent role. This report, drafted at the request of the Security Council, consisted in a recommendation for future reforms meant to strengthen the entire peacekeeping process for conflicts in the post-Cold War world. The document put forward the idea that, by merging previously separate institutional mechanisms (preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping), the UN would be capable of responding to the ambiguity of the “new world order”. The centrality of the notion of “post-conflict peacebuilding” introduced by Boutros-Ghali and defined as the “action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict”, attempted to contribute to the building of “bridges” between UN bodies and their often overlapping duties (Gama, 2005, p. 77; Gray, 2008, pp. 272-273).

Peacekeeping, one of the United Nations' most important tools for action, proved to be a different form of intervention by a third party with the goal of avoiding an outbreak or the resurfacing of violence between belligerent factions. Thus, field operations usually implied the involvement of military staff armed with light equipment, tasked with controlling violence by means other than enforcement or counter-violence. To this end, peacekeeping activities would be guided by three closely linked principles: consent by the belligerent parties; minimal use of force, except in self-defense; impartiality as a determining factor of operational activities (Berdal, 1999, p. 47). However, the rise in civil wars during the 1990s and the failure of some operations, with regard to the UN's inability to prevent disasters like the genocide in Rwanda in 1994 or the Srebrenica massacres in 1995 in Bosnia and Herzegovina, contributed to the acknowledgement of the deep incoherencies and restrictions demonstrated by the peace missions implemented until then, which proved insufficient to ensure a lasting peace (Durand, 2012).

In this respect, and in compliance with the *Agenda for Peace*, the Report of the Panel on United Nations Peace Operations, drafted in August of 2000 by a group of 10 experts<sup>4</sup> with vast experience in the fields of peacekeeping, peacebuilding, humanitarian aid and development, had the purpose of conducting a full review of the UN's peace and safety activities and the presentation of a clear set of specific recommendations and practices, to assist the UN in improving such activities in the future (United Nations, 2000, p. i). Essentially, the Brahimi Report, named after Algeria's former Minister of Foreign Affairs Lakhdar Brahimi, who presided over the panel at the request of former Secretary-General Kofi Annan, was aimed at "reforming the proposed reform" (Gama, 2005, p. 79) in 1992, in order to renew the credibility and legitimacy of the UN's international performance. Consequently, this document has become a reference by suggesting substantial changes to the conception, planning and operation of UN post-conflict peacekeeping and peacebuilding (Durch, et al., 2003), not only in terms of policy and strategy, but also in operational and organizational terms (United Nations, 2000, p. viii).

The Report presents the key conditions for the success of future complex operations: political support (the cooperation of States on a common purpose), the quick implementation of a peace operation with a robust force stance and a clear peacebuilding strategy. Each recommendation on this report is, in one form or another, meant to ensure compliance with those three conditions. The need for these changes was also justified by the recent events in Sierra Leone<sup>5</sup> and by the expected expansion of the UN operation in the DRC<sup>6</sup> (idem, p. 1).

---

<sup>4</sup> In addition to Lakhdar Brahimi, this Panel was composed by: north-American diplomat John Brian Atwood; Ambassador Colin Granderson from the Republic of Trinidad and Tobago; New Zealand diplomat Ann Hercus; Richard Monk from England; German General Klaus Naumann; Hisako Shimura from Japan; Russian Ambassador Vladimir Shustov; General Philip Sibanda from the Republic of Zimbabwe; and Doctor Cornelio Sommaruga from Switzerland.

<sup>5</sup> The Sierra Leone Civil War began in 1991, with the Revolutionary United Front fighting to overthrow the country's central government. In 1999, world leaders attempted to create peace in the country through talks with both parties, which resulted in the Lome Peace Agreement. In May of 2000, the rebels marched on the capital once again, causing the British government to intervene through the deployment of a combat force to rescue the UN mission and to reestablish order in the country.

<sup>6</sup> That was even expanded at that time, due to the complex background of the conflict (see topic 2.1. on the MONUC).

The first part of the document defines the conflict prevention mechanisms comprising the core actions of the United Nations peace operations: peacemaking, peacekeeping and peacebuilding. Conflict prevention addresses the structural sources of the conflict in order to build a solid foundation for peace. This measure is aimed at avoiding an escalation of the conflict into violence or at preventing its rekindling through diplomatic initiatives, stated in Article 33, Chapter VI of the Charter of the United Nations, such as preventive diplomacy, mediation, negotiation and conciliation. Those preventive actions are, by definition, low profile activities, as when they are successful they may even go unnoticed. Peacemaking, however, despite employing the same range of options, addresses ongoing conflicts while attempting to influence a cessation of hostilities, also employing legal measures such as establishing peace or cease-fire agreements (idem, p. 2; Fernandes, 2011).

The third line of action involves giving logistic, military, financial and humanitarian aid to conflicting countries seeking a transition towards peace. This requires the use of effective tools such as peace support operations, which are, according to Marrak Goulding “operations conducted by the United Nations, with the consent of the interested parties, to help control and solve the conflicts between them, under the command and control of the UN, paid for collectively by the member-States and integrating military personnel and other, as well as equipment supplied voluntarily by them, acting impartially towards the parties and using the minimum necessary force.” (Viana, 2002, p. 104). The three principles presented here – consent of the parties, impartiality and minimum use of force – formed the basic guidelines known as the Holy Trinity. Peacekeeping operations, the chief instrument for the promotion of peace, security and stability, can be simpler when conducted under a favorable political environment, but they can also take place in non-permissive environments, and staff must be prepared to deal with various situations like the use of force, humanitarian disasters or extremely violent massacres (Fernandes, 2011).

Finally, peacebuilding defines activities undertaken on the far side of conflict to rebuild the foundations for peace and to provide the tools for building on those foundations something more than just an absence of war. Thus, peacebuilding includes, but is not limited to, reintegrating former combatants into civilian society; education and awareness campaigns against infectious diseases; strengthening the rule of law; improving respect for human rights through the monitoring, education and investigation of past and existing abuses; supporting the struggle against corruption; implementing humanitarian programs; providing technical assistance for democratic development; promoting conflict resolution and reconciliation techniques (United Nations, 2000, p. 3).

After this conceptualization, the panel agreed that “consent of the local parties, impartiality and use of force only in self-defense should remain the bedrock principles of peacekeeping” (idem, p. ix), emphasizing nonetheless that in the context of intra-State conflicts, consent may be manipulated by the local parties, calling attention to the fact that impartiality does not imply neutrality, as equal treatment of aggressors and victims may

amount to a kind of appeasement<sup>7</sup>, and recommends that the United Nations military units, once deployed, must be capable of defending themselves, as well as the mission's mandate and other components, enabling a response to attacks on UN troops or on the civilians under their protection<sup>8</sup>. This means that mandates must be clear and achievable, and must specify if an operation is authorized to use force, which implies larger and better equipped forces representing a more credible deterrent. Furthermore, the rules of engagement must be sufficiently robust to enable UN contingents to withstand initiatives by their attackers (idem, pp. 9-10).

Another important recommendation of the Report is the absolute need to quickly and effectively implement field operations, for which member-States should be encouraged to form partnerships among themselves, forming several coherent brigade forces and allowing their effective implantation after the approval of a Security Council resolution, to better answer the need for more robust peacekeeping forces, which the Panel has defended (idem, p. xi and 20). The matter of the political support of States is crucial to this Report, as it affects a mission's likelihood of success. The Report defends both a restructuring and a strengthening of the UN Secretariat, in particular of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) (GCSP, 2004, p. 5).

Thus, the Brahimi Report, which represents a new peacekeeping doctrine, was described as "frank and loyal" by Secretary-General Kofi Annan (idem). Nevertheless, the panel acknowledged that a reform will not be possible unless member-States are truly committed. The member-States must acknowledge that the United Nations are the sum of its parts and must accept that the greater responsibility for these reforms falls on them. The failures of the United Nations were largely due to the Security Council and the member-States drafting and supporting ambiguous, inconsistent and under-financed mandates, endangering the credibility of the organization (United Nations, 2000, p. 44; Gray, 2008, p. 308).

As Hammarskjöld commented, regarding the United Nations as a whole, the document acknowledges that peacekeeping is an imperfect tool, but one essential to the international community (United Nations, 2000, p. 44; Gray, 2008, p. 308).

### 3. From the Great Lakes Conflict to the Democratic Republic of Congo conflict

The Great Lakes Conflict in Africa concerns a series of fights between the two major ethnic groups in the region – Hutu and Tutsi – originating in the post-colonial period, although the conflict only captured international attention in 1994 with the Rwanda genocide. The Rwanda genocide, considered one of the most severe humanitarian crises of the 20<sup>th</sup> century, consisted on the escalation of violence by Hutu extremists against Tutsi and Hutu moderates, causing a massive displacement of the population to refugee camps in neighboring countries, especially the eastern area of Zaire (now the Democratic Republic of Congo).

<sup>7</sup> On this issue, the panel recalls the example of the Rwanda genocide, where the international community was unable to use or reinforce the field operation to fight the extremists (United Nations, 2000, p. 9).

<sup>8</sup> A reference to Protection of Civilians.

The situation worsened with the flow of armed groups of Hutu Rwandans into what was then Zaire, supported by Congolese president Mobutu Sese Seko, and with the presence of Ugandan, Burundian and Angolan rebel forces in the territory. It was then that the First Congo War exploded, in 1996, carried out by opposition forces to Mobutu's dictatorial government, with the support of neighboring countries, mainly Uganda, and of Tutsi troops from the Rwandan Patriotic Front. After Mobutu's deposition, Laurent Kabila proclaimed himself president and changed the name of the country to Democratic Republic of Congo. The strong Tutsi presence in the new DRC government and its apparent dependency on Rwandan military power were a cause for discontent, forcing Kabila to break with his former allies and expel them from the country. As they were already profiting from the exploration of Congolese natural resources, and unwilling to abandon that source of wealth, their angry reaction was expressed by a new invasion, this time against Kabila's regime, invoking the defense of the Tutsi populations living in the eastern area of the DRC. In 1998, troops from Rwanda, Uganda and Burundi, with the help of two opposition armed groups, occupied the DRC in an attempt to overthrow the new government (Silva & Diallo, 2013, p. 23; United Nations, 2008). At that time, the conflict was no longer solely ethnically motivated and became a conflict driven essentially by matters of economic interest.

The conflict, known as the Second Congo War or Great War of Africa, evolved to a war of vast regional dimensions when Angola, Namibia, Zimbabwe, Chad and Sudan gave military support to President Kabila. Intense negotiations and diplomatic talks were conducted. In addition to the efforts of the United Nations, the political process had a regional path, led by the Organization of African Unity (OAU), and a sub-regional path, coordinated by the Southern African Development Community (SADC). In the Security Council, however, the complexity of the Congolese conflict, due to the participation of a high number of state and non-state actors and to the lack of control by the central government in certain areas of the territory, made the situation unbearable, leading the Council to consider a more active involvement by the UN in the DRC, coordinating with the OAU to help implement a cease-fire and a negotiation process that could determine a political solution (United Nations, 2008).

In 2001, Congolese president Laurent Kabila was murdered and was succeeded by his son, Joseph Kabila, which redrew the guidelines of the conflict. One year later, a peace agreement was reached, mediated by South Africa, which was only formally signed in 2003. However, during the following transitional period, the atmosphere of conflict remained due to the rise in militias who viewed armed power as currency (Valenzola, 2013, pp. 67-68; Silva & Diallo, 2013, p. 23).

### **3.1 The United Nations peace missions throughout the Democratic Republic of Congo conflict**

The first UN peace mission in the DRC took place in 1960, when the country gained independence from Belgium, due to the intervention of Belgian troops in the country without the consent of the Congolese government. This reaction by Belgium was caused by Congolese

military insurgence against Belgian citizens in the context of decolonization. However, the situation worsened with the problem of Katanga, the richest mining province in the Congo, also seeking independence through secession and supported by the Belgian government. For that reason, the United Nations Operation in the Congo (ONUC) was established to ensure the withdrawal of Belgian troops and to help the Congolese government to restore law and order in the country. Later, the duties of the ONUC were modified to include the maintenance of territorial integrity and the political independence of the Congo, and were authorized to use force, if necessary, to prevent a civil war and to ensure the withdrawal of all foreign armed forces (United Nations, 2001).

In 1963, the Katanga province was reintegrated into the Congolese national territory, and the last ONUC forces were withdrawn the following year, although the country continued to receive civilian aid in what was the largest assistance program conducted to date by the organization (*idem*).

The use of force by the ONUC had important repercussions for general United Nations peacekeeping, even though the goals of the mission were achieved, as the change in mandate with the authorization of the use of force came as an answer to an untenable situation, which should have ultimately served to protect civilians and that failed in that purpose. The UN has recognized that the ONUC became involved, due to unavoidable circumstances, in a highly complex internal situation due to its interference in political issues, and that it had to take on certain duties that went beyond normal peacekeeping duties (Macedo et al., p. 6). Like the example of Katanga, which was controversial, as in the terms of Article 2 (7) of the Charter of the United Nations, the UN cannot “intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement” (GDDC, 2014a). Therefore, as the first intervention by the organization in an intra-State conflict, the Security Council showed difficulty in coordinating the mission, and the impartiality of the organization was called into question.

The second UN peace mission in the DRC, and the longest to date was implemented in 1999, following attempts to end the Second Congo War that resulted in the Lusaka Agreement. This agreement consisted in a cease-fire and in the withdrawal of foreign troops, as well as in the establishment of a peacekeeping force in the country. While this treaty has been constantly broken, the MONUC was created with the purpose of executing peacekeeping actions to monitor compliance with the agreement (Valenzola, 2013, p. 67). Meanwhile, due to the complex background of the conflict, the Security Council expanded the role of the operation through the implementation of peacebuilding and peace enforcement<sup>9</sup> measures, with the purpose of stabilizing the eastern area of the country, identifying protection of civilians as the mission’s main priority (United Nations, 2009, p. 241).

---

<sup>9</sup> Peace enforcement involves the application of a series of coercive measures including the use of military force. It requires the explicit authorization of the Security Council, and is used to restore international peace and security in situations where the Council has chosen to act in response to a threat to peace, a breach of peace or an act of aggression. The Council may use, whenever necessary, regional organizations and agencies for a coercive action under their authority, in compliance with the Charter of the United Nations (United Nations, s.d.a.).

Nevertheless, in 2002, more than 180 people were killed by a rebel group near a UN base in Kisangani, an event which led to the first talks on civilian protection as a UN military mission. The Kisangani massacre reveals, according to Reynaert (2011, p. 15), the gap between the MONUC mandate and the ability to carry that mandate through, and also the tendency by the UN to tone down the protection of civilians whenever the use of force is perceived to offend the parties involved in the peace process.

In the following years, 2003 and 2004, the MONUC suffered two severe crises, in the cities of Bunia (the capital of the Ituri province) and Bukavu (capital of the South Kivu province), respectively. While the mission mandate was to “protect civilians under the imminent threat of physical violence”, peace forces once again failed to protect the population, resulting in the first anti-MONUC protests. However, both crises were useful, as the international community understood that the first democratic elections, since the country’s independence, predicted for 2006, would not take place unless the mission mandate was swiftly adapted (Reynaert, 2011, p. 14).

As a result, from 2005 to 2007 the MONUC strategy went from a reactive to a more proactive stance with the creation of several robust operations to prevent possible spoilers<sup>10</sup>. The Secretary-General argued that the situations in which the MONUC could use force as a means to stop dissident elements from using violence to preclude the political process must be clearly defined, particularly regarding control of weapons embargos and the strengthening of their capacity to disarm, demobilize, repatriate, reintegrate and resettle foreign combatants. This new approach, compliant with the Brahimi Report, was in place until the 2006 elections. During the elections, in spite of several attempted attacks and violent actions in numerous cities, the MONUC was able to ensure the protection of the population and the expansion of the authority of the Congolese government in the national territory. The transition stage was formally ended when the first legitimate DRC government was established. This stage had certain political implications, and from that moment on Congolese authorities held the primary responsibility for the protection of civilians. As a result of the new political context, the role of the MONUC was restricted, as was its mission, which automatically led to a more reactive stance by the UN (*idem*).

Nonetheless, in 2008, the MONUC faced once again serious threats by rebels near Goma (the capital of the North Kivu province), resulting in the death of civilians. According to General Diaz De Villegas (2010 cit. by Reynaert, 2011, p. 17), Commander of the MONUC force, the mission suffered from restricted operational capacities, therefore the protection of civilians was only possible in major cities and along the main roads; outside those locations, the MONUC could only protect itself. Thus, the Security Council approved Resolution 1856 (December 2008), issuing a briefing note broaching the topic of the Kivu conflict and making the protection of civilians a maximum priority, whilst ensuring that the MONUC would in no

---

<sup>10</sup> Groups of actors, or their activities, that actively seek to prevent, delay or harm the resolution of a conflict through a variety of means and for a number of reasons. Usually, these actors are directly involved in the conflict and are opposed to its peaceful resolution, sometimes using violence to interrupt the peace process in pursuit of their goals and interests (United Nations University, 2006).

way replace the Congolese authorities. Regarding the use of force, the briefing note states that:

“1856 is not a resolution about making war: it is about creating conditions for and supporting peace efforts. (...) Chapter VII does not just refer to the use of force, but to a range of measures aimed at maintaining or restoring peace and ensuring that the Council’s decisions are respected. It authorizes the use of force, but does not prescribe it. (...) But the Resolution does not give MONUC the responsibility, the authority or the capacity to impose peace.

(Reynaert, 2011, p. 18).

In contrast to the briefing note, Resolution 1856 clearly states that the MONUC is authorized to carry out the preventive operations deemed necessary to avoid attacks on civilians and to disrupt the military capacity of the illegal armed groups who continue to resort to violence in the region. The somewhat ambiguous differences between the resolution and the briefing note show the differing opinions within the system of the United Nations regarding the use of force (idem, pp. 18-19).

To this day, the protection of civilians is still a contentious issue, as was evidenced in 2010, when the MONUC faced a new crisis in the North Kivu region. Due to the political context and the growing criticism of the government, the MONUC was changed into the MONUSCO. This new mission mainly focuses on peace stabilization and peacebuilding, while also keeping the protection of civilians a primary priority (idem, p. 14).

### **3.2 The Exception of the eastern part of the Democratic Republic of Congo**

While significant progress has been made in the DRC since the implementation of the United Nations peacekeeping operation, and although the situation in many parts of the country has been stabilized, the eastern part of the country went on being tormented by recurrent waves of conflict, chronic humanitarian crises and serious human rights violations, including sexual violence. Congolese and foreign armed groups have contributed to the cycles of violence, taking advantage of power and safety vacuums in the eastern part of the country; of the illegal exploration of natural resources; of interference by neighboring countries; of a generalized impunity; of quarrels between communities; and of the poor capacities of the army and the national police to ensure law and order through the effective protection of civilians and the national territory (United Nations, s.d.b.).

The recurrence of such cycles of violence, like the large crisis in North Kivu, caused by the March 23 Movement (M23) in April 2012<sup>11</sup>, was an ongoing obstacle to peace in the DRC, threatening global stability and development in the Great Lakes region (idem). In order to put an end to these cycles of violence and find a political solution to the conflict, negotiations were initiated in Kampala, the capital of Uganda, with representatives of the DRC government

<sup>11</sup> In April 2012, the M23 soldiers rebelled against the government and clashed with national forces in the Goma region. In November that same year, the M23 even ended up in full control of Goma, the main city in the North Kivu province, in the eastern part of the DRC, an area of vast mineral wealth, causing fears of a generalized conflict in the country. The condition for a withdrawal was the negotiation of the terms of their reintegration into the DRC armed forces, as well as “opening a political dialogue at the national level” (Jornal de Angola, 2012).

and M23. These negotiations, which became known as the “Kampala Dialogue” and were mediated by the Ugandan government through the support of the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) and the UN, began in December 2012 and continued until November of the following year (SADC, 2013).

During this period, the “Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region” was signed by representatives from 11 countries<sup>12</sup> in the region, by the presidents of the African Union<sup>13</sup> (AU), by the ICGLR, by the SADC and by the Secretary-General of the United Nations, on February 2013 in Ethiopia (United Nations, s.d.b.).

In March 2013, acting on behalf of the goals of the “Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region” and answering the summons of the governments of the Great Lakes of Africa region, the Security Council unanimously approved Resolution 2098 (2013), extending the MONUSCO mandate until March 2014 and creating an intervention brigade specializing in strengthening the peacekeeping operation in the country (*idem*).

The Council decided that the brigade would be created for an initial period of one year, exceptionally and without setting a precedent and subject to the already established peacekeeping principles. This brigade was to be responsible for neutralizing armed groups with the purpose of contributing towards reducing the threat posed by these groups, affirming authority and civilian safety in the east of the DRC and creating a space for stabilization activities. It was also decided that the intervention brigade would have a clear exit strategy and that the Council could consider extending its mandate for longer than one year, based on performance and on the progress of the application of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Region and for the RDC (*idem*).

The resolution strongly condemned the Congolese group M23, the Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (DFLR), the Ugandan group Lord’s Resistance Army (LRA) and “all other armed groups and their ongoing violence and human rights abuses”. The new brigade was tasked with carrying out offensive operations, unilaterally or jointly with the Congolese armed forces “in a robust way, highly mobile and versatile, and in strict compliance with International Law”, to stop the activities of those groups (*idem*).

In late 2013, with the intervention brigade still in action, the M23 group issued a statement renouncing the rebellion and asking their combatants to prepare for disarmament, demobilization and social reintegration. Jointly, the DRC government issued its own statement acknowledging the renunciation of rebellion by the M23 and announced it would take measures to facilitate and make this disposition irreversible. The action was formally set with the “Nairobi Declaration”, in Kenya, which had also signed the “Peace, Security and Cooperation Framework for the RDC and the Region”, and represented the conclusion of the “Kampala Dialogue” (SADC, 2013).

On March 28 of this year, the Security Council, through Resolution 2147, prolonged

---

<sup>12</sup> The signatories were: the DRC, Angola, Zambia, Tanzania, Uganda, Rwanda, Burundi, South Sudan, the Republic of the Congo, South Africa and the Central African Republic.

<sup>13</sup> Established in 2002, this organization succeeded the Organization of African Unity.

the MONUSCO mandate until March 31, 2015, and determined that the mandate would also include the continuity of the intervention brigade in the eastern part of the country, authorizing all the measures necessary to achieve the following goals, in accord with the priorities of protection of civilians, stabilization and support to the implementation of the Framework: reduction of threats posed by Congolese and foreign armed groups, and violence against civilians, including sexual violence; providing support to national and international legal processes in the DRC, through the implementation of functional, professional and responsible State institutions. Throughout the resolution, the deep concern of the Council focused on the humanitarian situation in the DRC and on firmly condemning all armed groups operating in the region that constantly violate international law and human rights (UN News Centre, 2014).

This way, the Council observes the mission's need for strengthening support to the Congolese government, so that it may face the challenges posed by the goals of a peace and security agreement for the region (idem).

#### 4. Conclusion

The methodological path developed in this paper sought to examine the existence of a correlation between the evolution of the several UN stabilization interventions in the Great Lakes in Africa, namely in the DRC, with the paradigm shift regarding the use of force in peacekeeping operations as a form of conflict resolution, which was demonstrably a positive correlation. The relation between the two variables found was explained through fundamental concepts like robust operations, with the creation of an intervention brigade in the country, on a temporary basis.

Bearing in mind the events that took place in the DRC post-Report, we can conclude that the Brahimi Report represented a paradigm shift in the use of force by United Nations peace operations, as force was used for the protection of civilians and as a deterrent for armed groups in the region, through the creation of an intervention brigade, reducing the threat these groups represent for the population and for the stabilization of the country. In fact, there were several failures during this long process, especially regarding the protection of civilians and at times even of the MONUC/MONUSCO mandate, but the use of force as a preventive anticipatory action has proven more effective than in response to a declaredly armed attack, adding, in this respect, to UN credibility.

In fact, the issue of peacekeeping has been one of the main challenges for the UN since the end of the Cold War. The use of force in itself, as demonstrated in this work, is not an innovative issue for the UN in peacekeeping missions, as the organization had already authorized the use of force in its first peacekeeping mission in the DRC, in 1960, prior to the existence of the Brahimi Report. However, this report became an iconic reference, in so far as it defined operational strategies for the use of force by peace forces, stating how and when to intervene. Secretary-General Kofi Annan himself stated that: "Under our charter, we are allowed to use force in the common interest. But there are questions that we will

have to answer. What is the common interest? Who defines it? Who defends it? And under what authority and under what circumstances? (Bratt & Gionet, 2001, p. 1).

The Brahimi Report was also a benchmark in demonstrating that peace operations were being implemented, increasingly, not on far side of conflict situations, but in stalemate situations in which at least one party was not seriously committed to end the confrontation, presenting several recommendations meant to solve a serious problem in strategic management, decision making, quick implantation, operational planning and support, as well as the use of modern information technologies in UN peace operations (United Nations, 2000, p. viii).

It is clear that there are differences of opinion inside the UN regarding the use of force. In our opinion, the use of force alone, as retaliation to armed attacks, is a greater factor of incitement to conflict because, as argued by Reynaert (2011, p. 15) “the use of force might offend parties to the peace process”, which happened during the mandate of the ONUC, and also in a smaller scale during the mandate of the MONUC. However, the use of force as a mechanism of support to the party that shows willingness and commitment in reaching an understanding, accompanied by a dialogue between communities through a commitment and the signing of an agreement between all parties integral to the conflict can generate forms of mediation and conciliation. The implementation of an intervention brigade with the participation of regional actors shows that regional integration plays an important role in solving a conflict with regional aspects at its core. The replacement of peace tasks commanded by global institutions with others organized by the countries involved in the conflict seems to bring about a more viable and sustainable long term solution for peace.

The example of the DRC is an evidence of the paradigm shift, which may be taken into consideration in other conflicts in Africa and in other parts of the world.

### **Bibliographical References**

- Aoi, Chiyuki, 2011. *Legitimacy and the Use of Armed Force – Stability missions in the post-Cold War era*. [online book] London: Taylor & Francis. Available at: <https://books.google.pt/books?id=lbeNAgAAQBAJ&pg=PR9&lpg=PR9&dq=Aoi+%282011%29+Legitimacy+and+the+Use+of+Armed+Force:+Stability+Missions+in+the+Post-Cold+War+Era.&source=bl&ots=lcYfINh7-u&sig=as3JRzaopWcUv5YyQyID3Txi9X8&hl=pt-PT&sa=X&ei=TwvZVfmoNMnYU4--gsgG&ved=0CDAQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false>, [Consult. 24 Mar. 2015].
- Arend, A. C., 2003. International Law and the Preemptive Use of Military Force. *The Washington Quarterly*, 26(2), pp. 89-103.
- Berdal, M., 1999. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força: a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis. *Nação e Defesa*, outubro, 91, 2ª série, pp. 45-64.
- Bratt, D. & Gionet, E., 2001. Evaluating The Brahimi Report. *Canadian Institute of Strategic*

- Studies*, [Online]. Available at: <http://opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/SD-96-Bratt-Gionet.pdf>, [Consult. 16 Jul. 2014].
- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), 2013. *Declaration of Commitments by the Movement of March 23 at the conclusion of the Kampala Dialogue*. [Online]. Available at: [http://www.sadc.int/files/8813/8718/4199/COMMUQUE\\_ENGLISH0001.pdf](http://www.sadc.int/files/8813/8718/4199/COMMUQUE_ENGLISH0001.pdf);  
[http://www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23\\_DECLARATION\\_ENGLSH0001.pdf](http://www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23_DECLARATION_ENGLSH0001.pdf), [Consult. 12 Jul. 2014].
- Durand, L., 2012. How Did the Brahimi Report Improve the Effectiveness of UN Peacekeeping Operations? *E-International Relations Students*, [Online]. Available at: <http://www.e-ir.info/2012/09/05/how-did-the-brahimi-report-improve-the-effectiveness-of-un-peacekeeping-operations/>, [Consult. 16 May 2014].
- Durch, W. J., et al., 2003. *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. [Online] Washington DC: The Henry L. Stimson Center. Available at: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/BR-CompleteVersion-Dec03.pdf>, [Consult. 16 May 2014].
- Fernandes, L., 2011. *Prevenção de Conflitos e a Paz: o papel da ONU no “peacekeeping”*. Trabalho realizado no âmbito da cadeira de História das Relações Internacionais. FDL. Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC), 2014a. *Carta das Nações Unidas*. [Online]. Available at: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>, [Consult. 21 Apr. 2014].
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC), 2014b. *Jurislingue – Terminologia*. [Online]. Available at: <http://jurislingue.gddc.pt/fora/termosrelacionadosingles.asp?numero-total=3179>, [Consult. 21 Apr. 2014].
- Gama, C., 2005. *Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria*. Tese de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. PUC-Rio.
- Gama, C., 2009. Bridge Over Troubled Waters - United Nations, Peace Operations and Human Security. *Journal of Human Security*, 5(1), pp. 9-3.
- Geneva Centre for Security Policy (GCSP), 2004. *The Brahimi Report: Four Years On*. [Online]. Available at: [https://www.civcap.info/fileadmin/user\\_upload/Research\\_Reports/Tardy\\_Report.pdf](https://www.civcap.info/fileadmin/user_upload/Research_Reports/Tardy_Report.pdf), [Consult. 19 May 2014].
- Gouveia, J. B., 2012. *Manual de Direito Internacional Público*. 3.<sup>a</sup> ed.. Coimbra: Almedina.
- Gray, C., 2008. *International Law and the Use of Force*. 3<sup>rd</sup> ed.. Oxford: Oxford University Press.
- Jornal de Angola, 2012. *Rebeldes M23 em Kampala para diálogo com o Governo*. [Online]. Available at: [http://jornaldeangola.sapo.ao/mundo/rebeldes\\_m23\\_em\\_kampala\\_para\\_dialogo\\_com\\_o\\_governo](http://jornaldeangola.sapo.ao/mundo/rebeldes_m23_em_kampala_para_dialogo_com_o_governo), [Consult. 16 Jul. 2014].
- Macedo, S. et al., 2012. Operações de Paz da ONU na República Democrática do Congo:

- Multidimensionalismo no Pós-Guerra Fria para o Alcance da Paz. In: Universidade Estadual da Paraíba, 2012. *1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais*, 12 e 13 de julho. Brasília: UEPB.
- Machado, J. E. M., 2003. *Direito Internacional – Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Newman, E. & Richmond, O., 2006. *The Impact of Spoilers on Peace Processes and Peacebuilding*. [Online]. United Nations University. Available at: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=20871>, [Consult. 12 May 2014].
- Pereira, M. A. V., 2009. *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Reynaert, J., 2011. *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*. International Peace Information Service. Antwerpen: IPIS.
- Silva, I. C. & Diallo, M. A., 2013. Nova Crise nos Grandes Lagos da África Central: O Surgimento da Segunda Guerra Mundial Africana?. *Revista Conjuntura Austral*, 4(15-16), pp. 22-31.
- United Nations, s.d.a. *Peace and security*. [Online]. Available at: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>, [Consult. 4 Jul. 2014].
- United Nations, s.d.b. *MONUSCO Background*. [Online]. Available at: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>, [Consult. 10 Jul. 2014].
- United Nations, 2000. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (A/55/305 - S/2000/809, August 21)*, s.l.: Security Council.
- United Nations, 2001. *Republic of the Congo – ONUC*. [Online]. Available at: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onuc.htm>;  
<http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/onucB.htm>, [Consult. 8 Jul. 2014].
- United Nations, 2008. *Grandes Lagos*. [Online]. Available at: [http://www.un.int/brazil/Livro\\_CSNU/Grandes\\_lagos.htm](http://www.un.int/brazil/Livro_CSNU/Grandes_lagos.htm), [Consult. 8 Jul. 2014].
- United Nations, 2009. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations - Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. [Online]. Nova Iorque. Available at: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>, [Consult. 8 Jul. 2014].
- UN News Centre, 2014. *DR Congo: Security Council extends UN mission, intervention force for one year*. [Online]. Available at: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47454#U82KIuNdVZE>, [Consult. 17 Jul. 2014].
- Valenzola, R. H., 2013. O Conflito na República Democrática do Congo e a Ausência do Estado na Regulação das Relações Sociais. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília*, edição 12, novembro, pp. 59-86.
- Viana, V. R., 2002. *Segurança Colectiva - A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Instituto de Defesa Nacional. Lisboa: Edições Cosmos.

# OS CRUZEIROS DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA ESTRANGEIROS NAS ZONAS MARÍTIMAS SOB SOBERANIA OU JURISDIÇÃO PORTUGUESA

*FOREIGN SCIENTIFIC RESEARCH VESSELS IN WATERS  
UNDER PORTUGUESE SOVEREIGNTY OR JURISDICTION*

**Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva**

Capitão-de-fragata

Docente da Área de Ensino de Estratégia do

Instituto de Estudos Superiores Militares

Lisboa, Portugal

[jaimefsilva@gmail.com](mailto:jaimefsilva@gmail.com)

## **Resumo**

Portugal exerce direitos de soberania e jurisdição sobre vastos espaços marítimos, de enorme valor estratégico e económico, que estão a ser objeto do interesse crescente de atores estrangeiros, sendo o conhecimento científico um fator decisivo para a consecução dos interesses respetivos. Neste trabalho, é analisado o quadro em que decorre a atividade dos cruzeiros de investigação científica estrangeiros nos espaços marítimos nacionais, atividade à qual Portugal tem que prestar especial atenção, de modo a preservar os seus interesses. Para tal, numa primeira parte considera-se o conhecimento adquirido sobre o valor dos recursos existentes no mar português. Na segunda parte, é analisada a evolução da atividade dos cruzeiros de investigação científica estrangeiros em águas nacionais, enquanto na terceira é examinado o normativo legal que a enquadra. Finalmente, na quarta parte, é proposto o desenvolvimento de diversas linhas de ação, com o intuito de melhorar o controlo sobre as atividades desenvolvidas por outros Estados nas zonas marítimas portuguesas. A análise desenvolvida permitiu identificar vulnerabilidades e lacunas que importa colmatar, concluindo-se que deverão ser formuladas linhas de ação que permitam salvaguardar os interesses nacionais.

**Palavras-chave:** Cruzeiros de investigação científica, recursos marinhos, patentes de recursos marinhos, interesse nacional.

**Como citar este artigo:** Silva, J., 2015. Os Cruzeiros de Investigação Científica Estrangeiros nas Zonas Marítimas Sob Soberania ou Jurisdição Portuguesa. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 241-267.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## **Abstract**

*Portugal has sovereignty and jurisdiction rights over vast maritime spaces with enormous economic and strategic value. These territories are attracting growing interest by foreign actors, due to the fact that the scientific knowledge therein derived is a decisive factor for the achievement of their interests. In this study we analyse the context of the activity of foreign scientific research vessels in Portuguese maritime spaces, an activity to which Portugal must pay attention to, in order to preserve its interests. Therefore, we begin by considering the knowledge we acquired on the value of the resources of the Portuguese sea. We then proceed to analyse the evolution of the activity of foreign scientific research cruises in national waters, as well as its legal framework. Finally, in the fourth part, we propose courses of action to be developed in order to improve control over the activities conducted by other countries in the Portuguese maritime waters. The analysis we developed allowed us to identify some vulnerabilities and gaps which need to be eliminated or reduced. In this sense, we formulated and described possible lines of action, with the protection of national interests in mind.*

**Keywords:** *Scientific research vessels, marine resources, marine resources patents, national interest.*

## **1. Introdução**

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), celebrada em 1982, na cidade de Montego Bay, Jamaica, e ratificada por Portugal em outubro de 1997, conferiu ao Estado português direitos de soberania ou jurisdição sobre um vasto espaço marítimo. Este espaço tem sido objeto da atenção crescente de outros atores, em muitos casos tendo em vista a identificação de recursos naturais com potencialidades económicas. O aproveitamento efetivo do mar português está dependente do conhecimento adquirido sobre os recursos marinhos nele existentes, pelo que Portugal deverá prestar especial atenção à atividade desenvolvida por aqueles atores nas águas nacionais, de modo a preservar os seus interesses. Neste particular, a CNUDM reserva ao Estado costeiro um papel de relevo, ao determinar que lhe compete estabelecer o regime orientador da investigação científica marinha a desenvolver nas águas sob a sua alçada.

Nestas circunstâncias, o presente trabalho tem por objetivo analisar o quadro em que decorre a atividade dos cruzeiros de investigação científica estrangeiros nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição portuguesa, a fim de formular linhas de ação que contribuam para melhorar o conhecimento sobre a atividade desenvolvida no mar territorial, Zona Económica Exclusiva (ZEE) e plataforma continental de Portugal.

Por conseguinte, o trabalho articula-se em quatro partes principais. Na primeira, procura-se identificar o valor dos recursos minerais, energéticos e biogenéticos existentes no mar português. Na segunda parte, faz-se o tratamento dos dados estatísticos relativos aos cruzeiros

de investigação científica estrangeiros, dados esses facultados pelo Comando Naval (COMNAV), órgão da Marinha com a responsabilidade de exercer o controlo da navegação. Com esta análise pretende-se determinar a evolução do interesse de outros atores pelas águas portuguesas, no período compreendido entre 2003 e 2012. Procura-se ainda estabelecer uma relação entre os atores que efetuaram cruzeiros científicos nas águas nacionais e os países detentores de registos de patentes de recursos genéticos marinhos. Na terceira, analisa-se o normativo legal vigente, de modo a identificar eventuais vulnerabilidades e lacunas no processo de concessão de autorização para a realização de atividades de investigação científica marinha em Portugal. Finalmente, na quarta parte, é proposto o desenvolvimento de diversas linhas de ação, de modo a robustecer o controlo sobre as atividades de investigação científica realizadas por outros Estados nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional.

## 2. O conhecimento sobre o valor dos recursos naturais do mar português

A descoberta de recursos naturais com potencialidades económicas tem sido o mote para a realização de projetos de investigação científica nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional. Em determinadas situações, que serão detalhadas de seguida, as expectativas iniciais foram confirmadas pela identificação de recursos minerais, energéticos e biogénéticos no mar português.

Refletindo sobre os recursos minerais do mar profundo verifica-se que aqueles que têm despertado mais interesse são as crostas, nódulos e sulfuretos polimetálicos, bem como as crostas ferro manganíferas ricas em cobalto.

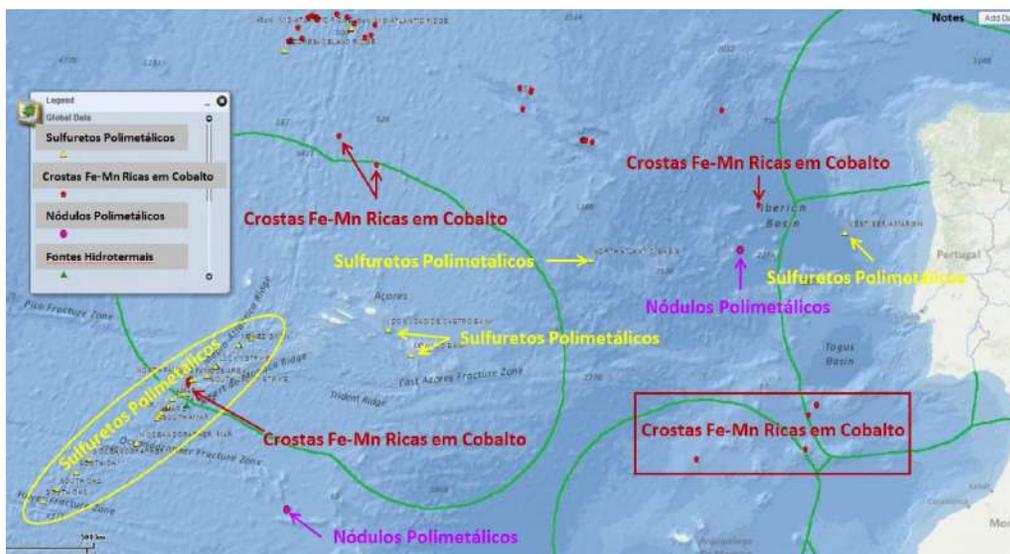
Segundo dados da *International Seabed Authority* (ISA) (figura 1), nos espaços marítimos supramencionados são conhecidas ocorrências de nódulos polimetálicos a su- -sudeste dos Açores e a oeste do território de Portugal Continental, ambas ricas em cobre e zinco. Estas descobertas ainda não foram objeto do estudo necessário para aquilatar acerca da existência de condições propícias à viabilidade económica da sua exploração. O manganês, o cobalto, o níquel e o cobre, são os constituintes dos nódulos polimetálicos, com maior valor económico e estratégico<sup>1</sup>.

Relativamente aos sulfuretos polimetálicos, foram identificadas ocorrências na ZEE do Continente, na área compreendida entre a ZEE de Portugal Continental e a ZEE dos Açores (dentro da plataforma continental estendida reclamada por Portugal), a sul da Ilha de S. Miguel, junto ao Banco D. João de Castro (localizado entre a Ilha de S. Miguel e a Ilha Terceira) e na Crista Médio-Atlântica. Em dois dos campos hidrotermais existentes nesta Crista, o *Lucky Strike* e o *Rainbow*, foram descobertos recursos metálicos com valor económico. Segundo os elementos disponíveis, o campo *Lucky Strike* deverá conter aproximadamente 1,13% de cobre, 6,73% de zinco, 0,08% de chumbo e 102 gramas/tonelada de prata, enquanto o campo hidrotermal *Rainbow* deverá ter na sua composição cerca de 10,92% de cobre, 17,74%

<sup>1</sup> Ficamos com uma ideia do valor destes metais se tivermos em consideração, por exemplo, que o manganês é utilizado no fabrico de ligas metálicas e na produção do aço usado nas blindagens, o cobalto é usado na construção de peças que funcionam a altas temperaturas, como os motores a jato e as turbinas a gás, o níquel é essencial para a produção de aço inoxidável e circuitos, e o cobre é empregue na produção de fios elétricos (ISA, 2004, pp. 23, 24).

de zinco, 0,04 % de chumbo, 40 gramas/tonelada de ouro e 221 gramas/tonelada de prata (Matias, 2009, p. 29)<sup>2</sup>.

No respeitante às crostas ferro manganíferas ricas em cobalto, foram identificados depósitos no prolongamento do limite norte da ZEE do Continente, na Crista Madeira-Tore, a norte da Madeira e na Crista Médio-Atlântica, junto ao limite sudoeste da ZEE dos Açores. Para além do cobalto, as crostas assumem-se como uma importante fonte potencial de elementos metálicos e de elementos do grupo das terras raras, tais como titânio, cério, níquel, platina, manganês, fósforo, tálio, telúrio, zircónio, tungsténio, bismuto e molibdénio. O cobalto é o elemento com maior valor económico, logo seguido do titânio, cério, zircónio e níquel (ISA, 2008).



**Figura 1 – Recursos minerais metálicos no mar português**

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de ISA (2014)

Na sequência de um estudo preliminar para aferir a viabilidade económica de exploração destas crostas, foram realizadas modelações teóricas pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental. Considerando uma área de 1600 km<sup>2</sup>, os resultados do estudo indicaram que o investimento total seria recuperado ao fim de quatro anos de produção e que a partir desse ano seriam obtidas mais-valias líquidas anuais na ordem dos 300 milhões de euros (Abreu, et al., 2012, pp. 168, 169), o que equivale a metade do rendimento da mina de Neves Corvo, localizada no concelho de Castro Verde, distrito de Beja, uma das maiores minas de cobre do mundo.

<sup>2</sup> Não se consegue calcular o valor económico dos recursos minerais existentes nestes campos hidrotermais pois, nos ficheiros que constam das bases de dados da Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, os campos estão identificados como pontos. Ainda assim, mesmo que existisse um polígono que os descrevesse, o seu valor económico não seria fácil de calcular, uma vez que os campos são descontínuos na distribuição dos seus elementos, devido à precipitação dos metais que têm origem nas fumarolas não apresentar um padrão constante.

A sul dos Açores foi descoberta uma nova estrutura geológica, apelidada pela equipa de investigação nacional que a descobriu de *Fried Egg*, cuja origem, ainda por estabelecer, pode ter grande importância científica e económica, pois apresenta parâmetros geomorfológicos muito semelhantes aos dos vulcões de lama que existem, por exemplo, no sul do Algarve, e cujo potencial como recurso energético é muito elevado (Abreu, 2011).

No que concerne aos recursos energéticos, os estudos efetuados indicam que existem em Portugal condições favoráveis à formação e acumulação de hidrocarbonetos, sobretudo no *deep* e *ultradeep offshore* de Portugal Continental. No entanto, até à presente data ainda não foram identificadas jazidas cuja exploração fosse viável do ponto de vista económico. Importa, contudo, assinalar que a atividade de prospeção desenvolvida foi relativamente limitada, o que faz com que não se possa excluir a possibilidade de serem descobertas jazidas petrolíferas com interesse económico em zonas não exploradas (EMEPC, 2014, p. 75).

Procurando colmatar essa lacuna, têm sido adjudicados direitos de prospeção, pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo no *deep offshore*, dentro da área correspondente à ZEE do Continente. As concessões começaram a ser adjudicadas em 2005, mas em 2006, apenas a empresa Mohave Oil & Gas Corporation operava em Portugal.

Em 2007, verificou-se um aumento significativo nas concessões atribuídas, tendo sido assinados 12 novos contratos. Destes contratos, cinco foram celebrados com a empresa Mohave Oil & Gas (áreas concessionadas: “Cabo Mondego 2”, “S. Pedro Muel 2”, “Aljubarrota 3”, “Rio Maior 2” e “Torres Vedras 3”), quatro com o consórcio Petrobras/Galp/Partex (áreas concessionadas: “Camarão”, “Ameijoa”, “Mexilhão” e “Ostra”) e três com o consórcio Hardman/Galp/Partex (áreas concessionadas: “Lavagante”, “Santola” e “Gamba”). Em 2010, as áreas do consórcio Hardman/Galp/Partex passaram a ser detidas pelo consórcio Petrobras/Galp, por transmissão de posições contratuais.

Em 2011, foram assinados novos contratos com o consórcio Repsol/RWE Dea, para trabalhos a decorrem no *deep offshore* do Algarve. O consórcio Petrobras/Galp desenvolveu trabalhos de investigação nas áreas “Gamba” e “Santola”, enquanto a Mohave Oil & Gas iniciou trabalhos de prospeção nas áreas “Aljubarrota 3”, “Torres Vedras 3”, “Cabo Mondego 2” e “S. Pedro Muel 2”.

Em 2012, o consórcio Petrobras/Galp finalizou a investigação iniciada, em 2011, na concessão “Santola”, enquanto o consórcio Repsol/RWE iniciou a prospeção nas áreas “Lagosta” e “Lagostim”. Em maio desse ano foram assinados contratos de concessão da Bacia Lusitânica (áreas “Peniche” e “Zambujal”) com a empresa Mohave Oil & Gas e, em setembro, por adendas aos contratos, a concessão “Aljubarrota 3” passou a ser detida pelo consórcio Galp/Mohave, enquanto as áreas “Lagosta” e “Lagostim” passaram a ser detidas pelo consórcio Repsol/Partex.

Em fevereiro de 2013, a área “Barreiro” (na Bacia Lusitânica) foi concessionada à empresa Oracle Energy Co. e, em maio, por adendas aos contratos, as áreas “Camarão”, “Ameijoa”, “Mexilhão” e “Ostra” passaram a ser detidas pelo consórcio Repsol/Galp/Partex.

De registrar, ainda, que o consórcio Repsol/Partex requereu a atribuição de duas novas concessões, mediante negociação direta, no *deep offshore* da Bacia do Algarve, e a que nesta mesma bacia, a empresa Panoceanic Energy Ltd. também requereu uma licença de avaliação prévia, mediante negociação direta (DGEG, 2015)<sup>3</sup>.

Na figura 2 apresenta-se a situação das concessões e licenças atribuídas em maio de 2015.

Os estudos realizados, desde 1999, no Golfo de Cádiz, revelaram a existência de diversas estruturas associadas ao escape de fluidos ricos em hidrocarbonetos, com especial destaque para o metano. Foram descobertos 60 vulcões de lama e chaminés submarinas associadas a este fenómeno (EMEPC, 2014, p. 49), estando seis (*Bonjardim*, *Olenin*, *Carlos Ribeiro*, *Cornide*, *Gades* e *Cibeles*) localizados na plataforma continental portuguesa, a profundidades compreendidas entre os 400 e os 3200 metros. Foram recuperados hidratos de metano dos vulcões *Bonjardim*, no setor português (Abreu, et al., 2012, p. 173), *Ginsburg*, na margem marroquina e "*Captain Arutyunov*", no lado espanhol. A composição dos gases que formam os hidratos revela que, para além do metano, existem outros homólogos mais pesados, o que indicia a existência de hidrocarbonetos em profundidade (Pinheiro, et al., 2004, p. 150). Estas evidências levantam legítimas esperanças acerca das possibilidades de descoberta de hidratos de metano e de hidrocarbonetos com interesse económico.

Os cruzeiros de investigação científica realizados, também têm possibilitado a descoberta de recursos biológicos nos sistemas hidrotermais submarinos e na planície abissal, a viverem em condições de ausência de luz e de pressão extrema. A descoberta destes organismos, que perante as circunstâncias extremas em que vivem são denominados de extremófilos, constitui um dos maiores achados científicos do nosso tempo, pois, perante tais condições, não seria expetável que se desenvolvesse vida. A importância científica e económica destes organismos é já indiscutível, porquanto as biomoléculas que deles se extraem são recursos cobiçados pelas indústrias de produtos farmacêuticos e de biotecnologia (Barriga & Santos, 2010, p. 90).

Neste domínio, a atenção tem-se centrado na análise das enzimas existentes nos extremófilos que, ao contrário da maioria das bactérias presentes em ambiente terrestre, resistem a temperaturas extremamente elevadas. O seu estudo tem permitido conduzir reações bioquímicas a altas temperaturas, ajudando a assegurar que as misturas genéticas são puras. As empresas têm competido para isolar, clonar e vender as enzimas extremamente estáveis destes organismos, o que tem permitido o desenvolvimento da biotecnologia e outras ciências afins (Correia, 2010, pp. 116, 117).

As aplicações dos recursos genéticos do oceano profundo não param de aumentar, sobretudo nos últimos anos, conforme o atesta a evolução do registo de patentes de recursos biogenéticos marinhos. Entre 1973 e 1992 foram registadas apenas 9 patentes, contra as 136 registadas no período compreendido entre 1993 e 2007 (figura 3).

---

<sup>3</sup> A Mohave Oil & Gas Corporation é detida pelos canadianos da Porto Energy Corp., a Petrobras é uma empresa brasileira, a Partex Oil and Gas (Holdings) Corporation é uma companhia petrolífera da Fundação Calouste Gulbenkian, a Hardman Resources Ltd. é subsidiária da Tullow Oil Plc, uma multinacional fundada na Irlanda e com sede em Londres, a Repsol é uma empresa espanhola, a RWE Dea é uma companhia internacional com sede em Hamburgo, a Oracle Energy Co. é uma empresa canadiana, enquanto a Panoceanic Energy Ltd. é uma empresa do Reino Unido.

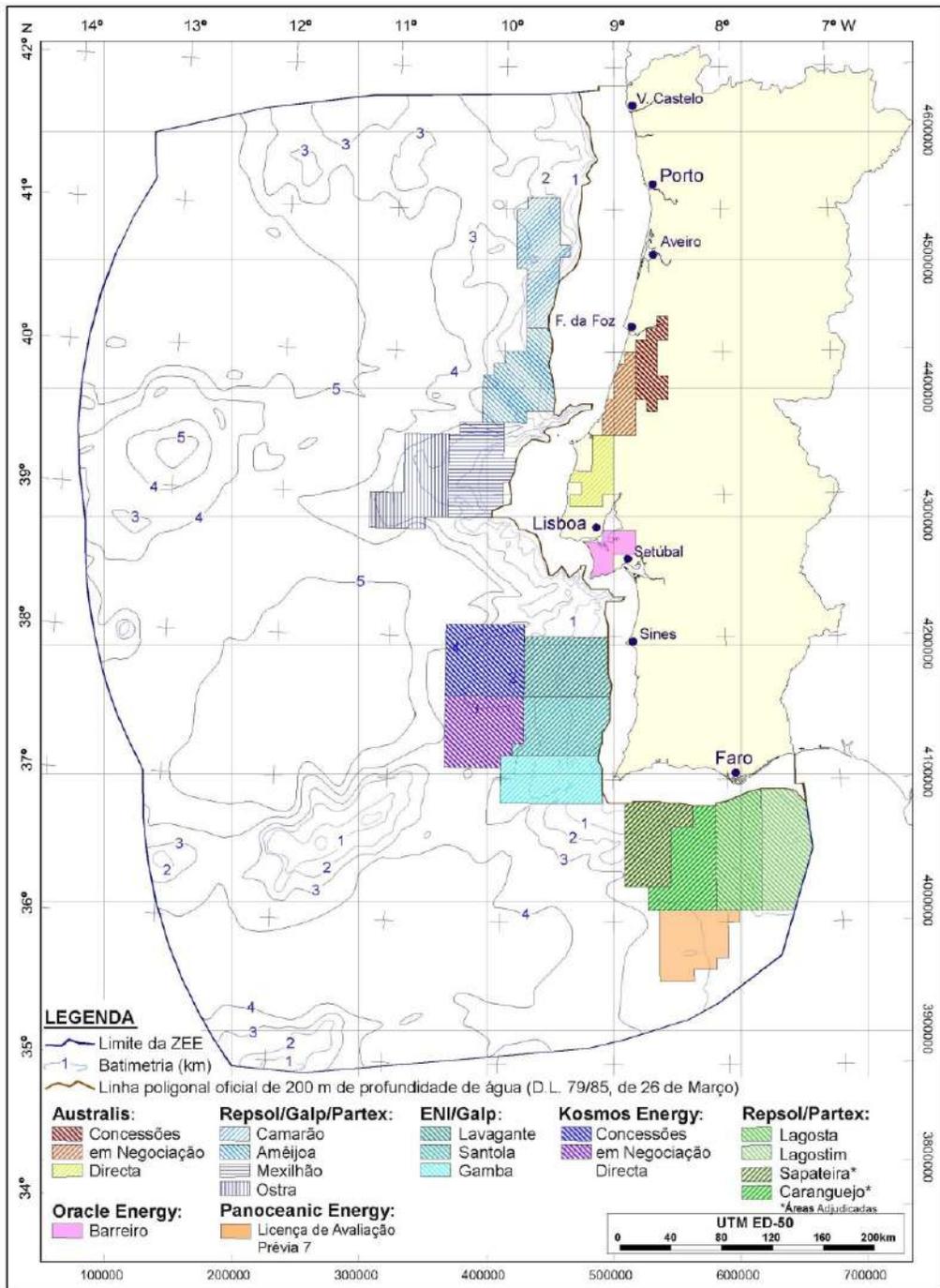
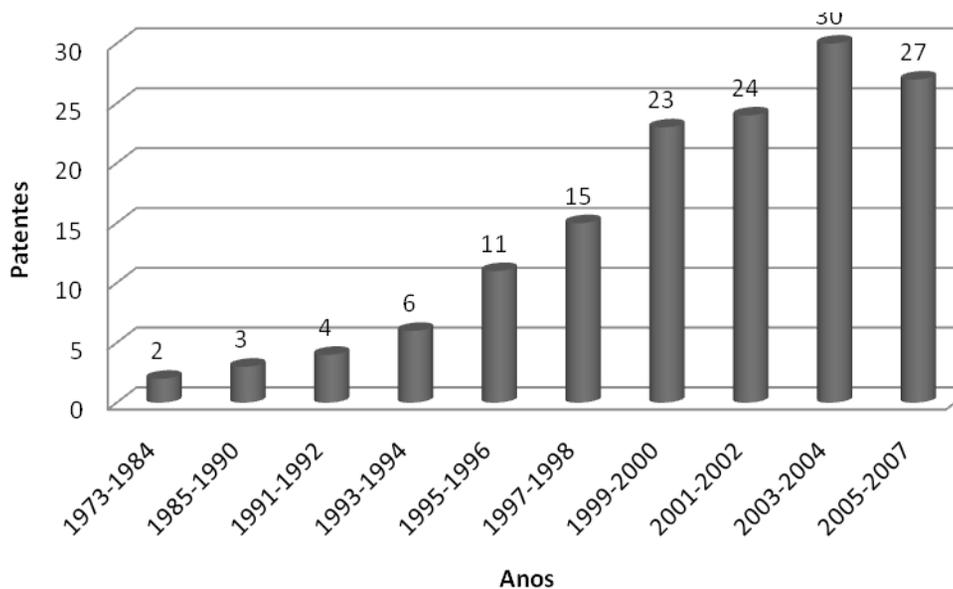


Figura 2 – Situação das concessões e licenças em maio de 2015

Fonte: DGEG(2015)

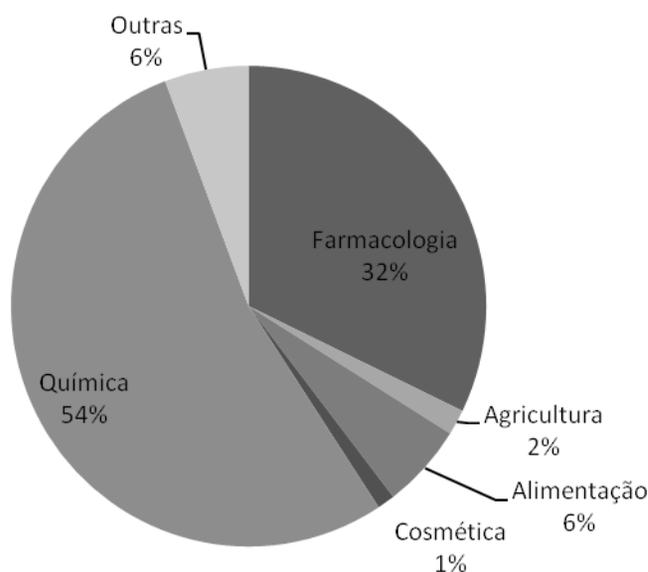


**Figura 3 – Evolução do registo de patentes de recursos biogénéticos marinhos**

Fonte: Leary, Vierros, Hamon, Arico, & Monagle (2009, p. 189)

As patentes registadas têm aplicação nos domínios da química, farmacologia, cosmética, alimentação e agricultura, bem como numa série de outras áreas que, para efeitos de representação na figura 4, foram agrupadas na categoria “outras” (Leary, et al., 2009, pp. 189, 190).

A investigação assume particular importância na criação de substâncias anti-inflamatórias e anticancerígenas, no tratamento da SIDA, malária e doenças cardiovasculares, no desenvolvimento de antibióticos e antifúngicos, de agentes anticoagulantes e de regeneração de tecidos, no diagnóstico nas ciências da vida, mormente polimerases de ácido desoxirribonucleico (ADN), e no combate à poluição por bio remediação de metais pesados.



**Figura 4 – Registo de patentes de recursos biogénéticos marinhos por setor de atividade**

Fonte: Leary, Vierros, Hamon, Arico, & Monagle (2009, p. 190)

Os interesses económicos associados à exploração dos recursos biogénéticos marinhos são bem evidentes. Em 2002, estimou-se que a venda de anticancerígenos, antibióticos e antivirais, derivados de recursos biogénéticos marinhos, tenha rendido 2,4 mil milhões de dólares. Em 2005, os lucros obtidos a partir de uma esponja marinha para tratar o herpes, situaram-se entre os 50 e os 100 milhões de dólares, enquanto os ganhos provenientes de um anticancerígeno derivado de organismos marinhos, foram estimados em cerca de mil milhões de dólares. No mesmo ano, o *Retrovir*, um medicamento para o tratamento da SIDA, rendeu 23 milhões de dólares, enquanto em 2006, o *Zovirax*, um medicamento para o tratamento do herpes, rendeu 237 milhões de dólares. Em 2007, as vendas de *Prialt*, um analgésico de origem marinha, renderam 12,3 milhões de dólares, e estimou-se que a indústria das enzimas tivesse um crescimento de 7,6% ao ano, atingindo 6 mil milhões de dólares em 2011 (Leary, et al., 2009, pp. 190, 191).

Por tudo o que foi exposto, não restam dúvidas que existem recursos com potencialidades económicas nas águas sob soberania ou jurisdição nacional. No entanto, é importante ter-se a noção que não se conhece pormenorizadamente a riqueza existente nas vastas zonas marítimas portuguesas, e que esse conhecimento apenas se vai construindo à medida que se forem efetuando trabalhos de investigação naqueles espaços. Neste contexto, interessa acompanhar rigorosamente a atividade de investigação científica desenvolvida por outros Estados nos espaços marítimos nacionais, como um primeiro passo no sentido de se defender, de uma forma adequada, os nossos interesses.

### 3. As atividades de investigação científica desenvolvidas por outros Estados no mar português

Para estudar a atividade de investigação científica desenvolvida nas águas portuguesas, optou-se por analisar o período compreendido entre 2003 e 2012, por se considerar que corresponde a um horizonte temporal suficientemente representativo da evolução entretanto verificada. Para os anos em questão, foram analisados os dados coligidos pelo COMNAV, por esta entidade ter a responsabilidade de controlar, efetivamente, os movimentos dos navios de investigação científica.

Como se pode constatar pela análise dos dados relativos às atividades de investigação científica realizadas por países terceiros nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, no período em questão tiveram lugar 289 cruzeiros científicos, que se traduziram em 7619 dias de missão passados no mar. Significa isto que, ao longo dos 10 anos analisados, estiveram, em média, dois navios estrangeiros por dia, a investigar as águas marítimas nacionais.

O número de cruzeiros de investigação decresceu entre 2003 e 2006, verificando-se a partir desse ano (se excluirmos o ano de 2009) um aumento progressivo das missões realizadas, até um máximo de 37 cruzeiros efetuados em 2010. Em 2011, verificou-se um novo decréscimo das missões realizadas, mas em 2012 o número de cruzeiros voltou novamente a aumentar, situando-se a um nível próximo do máximo registado em 2010 (figura 5).

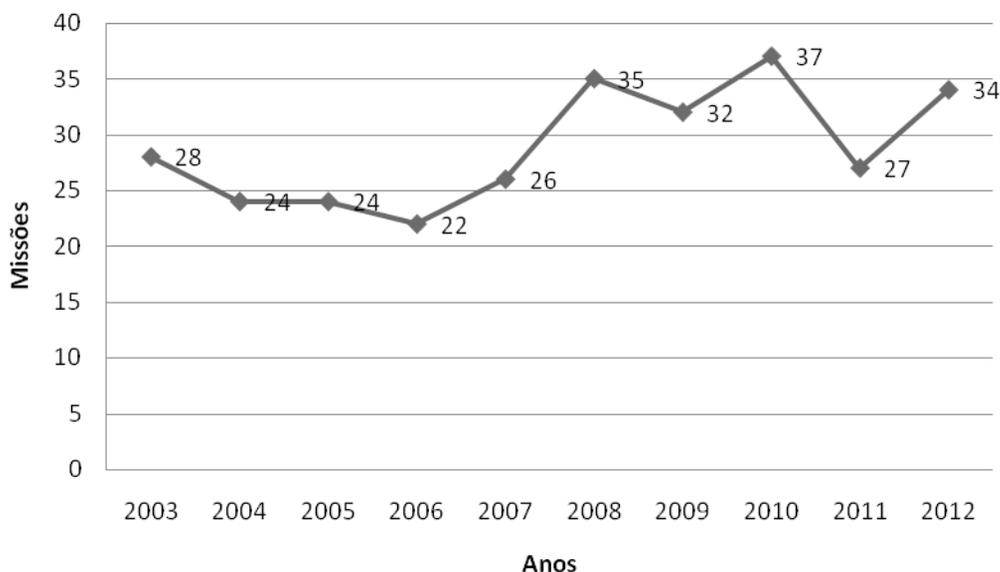
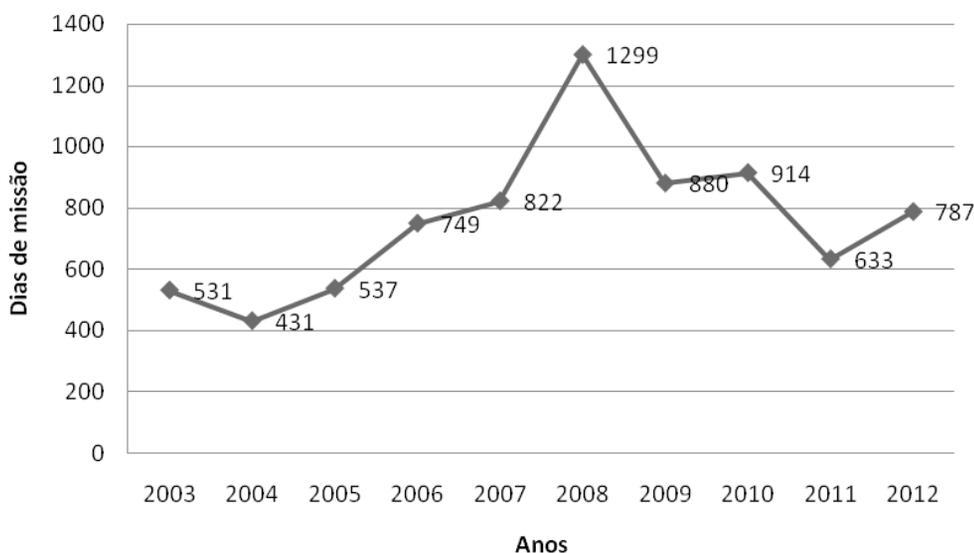


Figura 5 – Evolução do número de missões realizadas entre 2003 e 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Relativamente aos dias de missão, apurou-se um aumento significativo desde os 431 dias registados em 2004, até aos 1299 dias verificados em 2008. A partir desse ano, assistiu-se a uma diminuição dos dias de missão dos cruzeiros de investigação, até um mínimo de 633 dias em 2011. Esta quebra poderá ter ficado a dever-se à crise económico-financeira mundial de 2008, que certamente teve repercussões no financiamento das atividades de investigação científica. Em 2012 já se verificou um novo aumento nos dias de missão dos cruzeiros, o que poderá indiciar que, ultrapassada a crise em alguns países, está-se a entrar num novo ciclo de crescimento do número de missões e de dias passados no mar (figura 6).



**Figura 6 – Evolução do número de dias de missão entre 2003 e 2012**

Fonte: Elaborado pelo autor

Durante o período examinado, constatou-se que 14 países conduziram operações no mar português, tendo a Alemanha, a França e o Reino Unido marcado presença todos os anos. Espanha apenas esteve ausente em 2003, enquanto a Holanda esteve sempre presente, exceto em 2012<sup>4</sup>.

A Alemanha foi o país que mais atividade de investigação desenvolveu nos espaços marítimos portugueses, seguida de perto pelo Reino Unido, pela Espanha e pela França. Este facto não nos causa estranheza, sobretudo se tivermos em consideração que a Espanha é nossa vizinha e que os restantes países são Estados com uma elevada capacidade económica, científica e tecnológica. Juntos, estes quatro países são responsáveis por cerca de 79% das missões e 75% dos dias de missão, realizados por navios estrangeiros no nosso mar (figuras 7 e 8).

<sup>4</sup> Cfr. tabela 3 em Anexo.

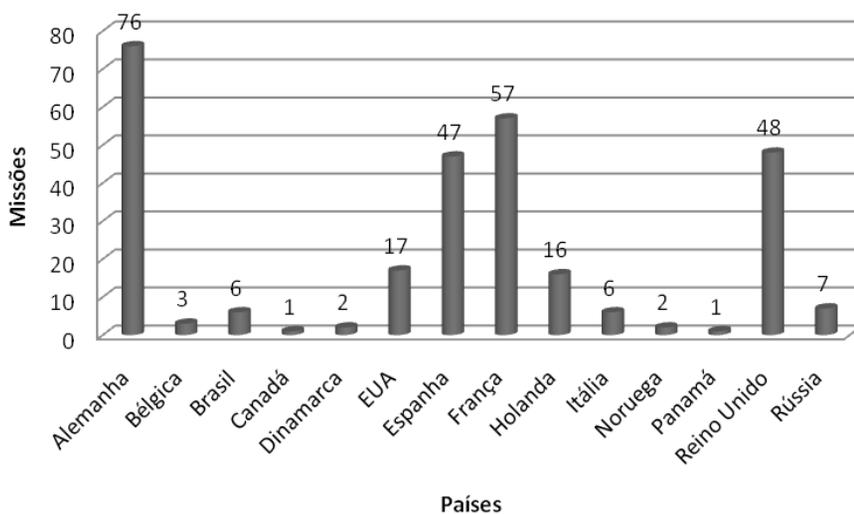


Figura 7 – Missões realizadas por cada país entre 2003 e 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

De assinalar, ainda, a presença regular nas nossas águas da Holanda, um Estado com uma forte vocação marítima, surgindo em sexto lugar no respeitante a missões realizadas e a dias de missão, logo atrás dos Estados Unidos da América (EUA). Este facto é revelador do interesse com que este país continua a olhar para o mar, afigurando-se como um exemplo a ser seguido por Portugal.

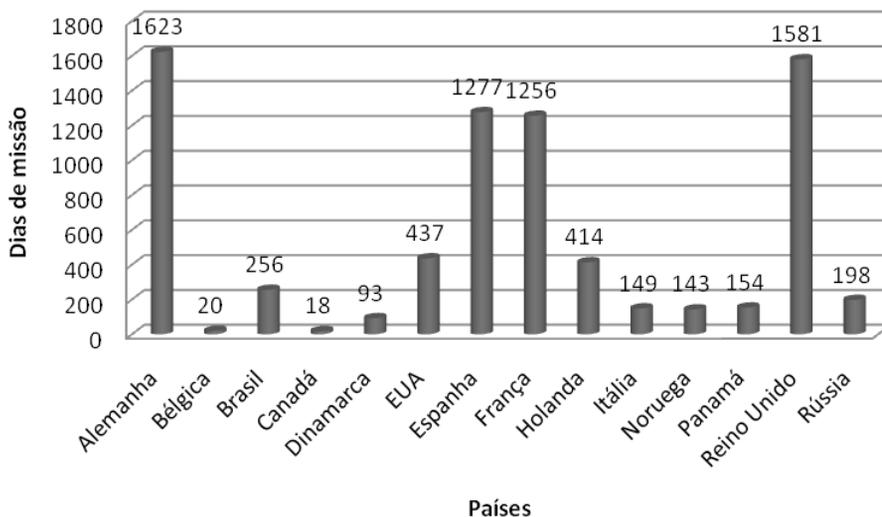


Figura 8 – Dias de missão realizados por cada país entre 2003 e 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Apesar de os gráficos serem explícitos, de seguida vai-se destacar o que se considera ser mais relevante face à situação portuguesa.

Para esse efeito, na tabela 1 indica-se os Estados que ocupam os dez primeiros lugares da lista de países com registos de patentes de recursos genéticos marinhos. Evidencia-se ainda a posição relativa de Itália, Canadá, Espanha e Rússia, por serem, de entre os Estados que efetuaram cruzeiros de investigação científica em águas nacionais, os que também têm registos de patentes marinhas.

**Tabela 1 – Registo de patentes de recursos biogénéticos marinhos por país**

<b>Ordenamento</b>	<b>País</b>	<b>Patentes Registadas</b>
<b>1.º Lugar</b>	EUA	199
<b>2.º Lugar</b>	Alemanha	149
<b>3.º Lugar</b>	Japão	128
<b>4.º Lugar</b>	França	34
<b>5.º Lugar</b>	Reino Unido	33
<b>6.º Lugar</b>	Dinamarca	24
<b>7.º Lugar</b>	Bélgica	17
<b>8.º Lugar</b>	Holanda	13
<b>9.º Lugar</b>	Suíça	11
<b>10.º Lugar</b>	Noruega	9
(...)	(...)	(...)
<b>12.º Lugar</b>	Itália	7
<b>13.º Lugar</b>	Canadá	6
(...)	(...)	(...)
<b>15.º Lugar</b>	Espanha	5
(...)	(...)	(...)
<b>19.º Lugar</b>	Rússia	2

Fonte: Arnaud-Haond, Arrieta, & Duarte (2011)

Dos 193 Estados-Membros da Organização das Nações Unidas, apenas 31 possuem patentes de recursos biogenéticos marinhos. Dez países possuem 90% das patentes registadas, enquanto 70% pertence aos três primeiros. Estes 10 países detêm apenas 20% da linha de costa mundial, mas beneficiam do facto de terem acesso às tecnologias necessárias para explorar o oceano profundo. Os lucros obtidos com estas patentes permitem-lhes continuar a investir no desenvolvimento da tecnologia necessária para a bioprospecção marinha, aumentando, assim, o fosso entre os diversos países (Arnaud-Haond, et al., 2011, p. 1521).

De acordo com a mesma fonte, em 2011 existiam 677 registos de patentes de recursos biogenéticos marinhos. Se for tido em consideração que até 2007 apenas tinham sido efetuados 145 registos de patentes, verifica-se que entre os anos de 2007 e 2011 foram registadas 532 patentes, o que transmite uma ideia do crescimento exponencial verificado nos últimos anos.

Apesar de se desconhecer o local de captura dos recursos biogenéticos que deram origem às patentes registadas, existe a convicção que um elevado número de patentes é registado em locais distintos das águas onde foram descobertos. Esta circunstância pode levantar questões de biopirataria e de eventual apropriação ilegal de recursos, que deverá ser objeto da atenção legislativa da comunidade internacional.

Chama-se a atenção para o facto da Suíça, um pequeno país sem acesso direto ao mar, ocupar o 9.º lugar da lista dos países com registos de patentes de recursos de origem marinha, admitindo-se, contudo, a possibilidade de todos estes recursos terem sido capturados em zonas para além dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição dos Estados costeiros.

Correlacionando os dados dos cruzeiros de investigação científica estrangeiros realizados em águas portuguesas com a informação dos registos de patentes biogenéticas marinhas, constata-se que entre os países que figuram nos 10 primeiros lugares da lista dos registos de patentes marinhas, apenas o Japão e a Suíça não efetuaram qualquer cruzeiro em águas nacionais. A Alemanha, o país que mais explorou as nossas águas, surge em segundo lugar no respeitante a registo de patentes, logo atrás dos EUA, o país com mais registos. O Reino Unido, o segundo país em termos de dias a explorar as águas nacionais, surge em quinto lugar da lista do registo de patentes, enquanto a França ocupa a quarta posição em ambas as situações. Na tabela 2, encontra-se retratada a situação dos países que efetuaram investigação científica nos espaços marítimos nacionais.

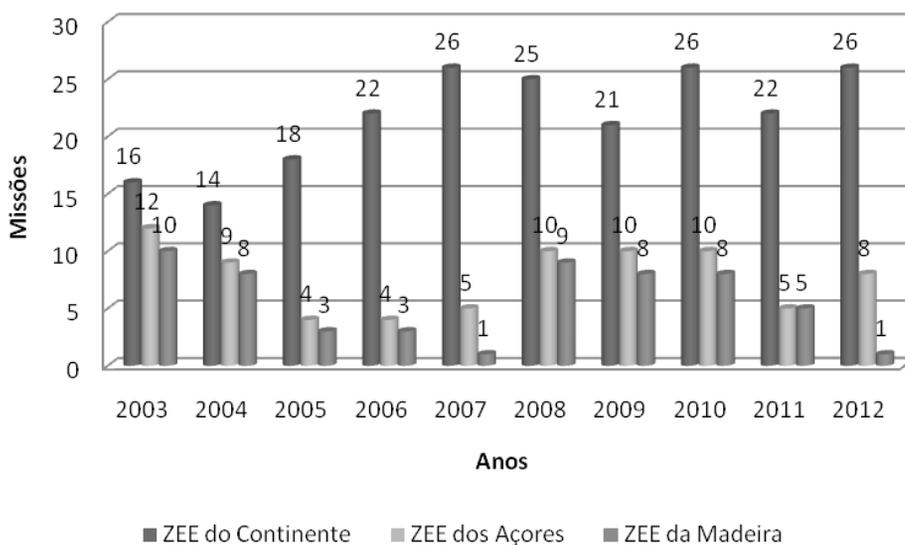
Tabela 2 – Comparação entre o número de dias a investigar as zonas marítimas nacionais e o número de registos de patentes de recursos biogenéticos marinhos

País	Dias de missão em águas nacionais	Posição relativa na lista de patentes	Número de patentes
Alemanha	1623	2.º Lugar	149
Reino Unido	1581	5.º Lugar	33
Espanha	1277	15.º Lugar	5
França	1256	4.º Lugar	34
EUA	437	1.º Lugar	199
Holanda	414	8.º Lugar	13
Brasil	256	–	–
Rússia	198	19.º Lugar	2
Panamá	154	–	–
Itália	149	12.º Lugar	7
Noruega	143	10.º Lugar	9
Dinamarca	93	6.º Lugar	24
Bélgica	20	7.º Lugar	17
Canadá	18	13.º Lugar	6

Fonte: Elaborado pelo autor

Em nenhuma das fontes consultadas foram encontradas referências a registos de patentes portuguesas sobre recursos biogenéticos marinhos, o que poderá ser revelador da falta de capacidade nacional neste domínio.

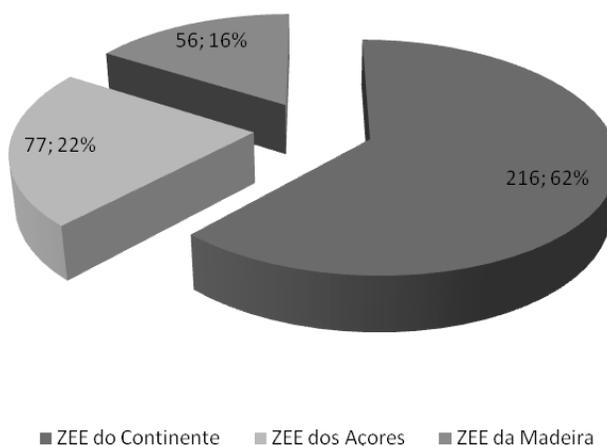
Relativamente às áreas marítimas nacionais, pode-se verificar que nos anos analisados a ZEE do Continente foi sempre a zona marítima que maior interesse suscitou na comunidade científica internacional, tendo sido objeto de investigação em 216 ocasiões, o que corresponde a cerca de 62% das missões efetuadas. Por sua vez, a ZEE dos Açores recebeu 77 visitas, enquanto na ZEE da Madeira foram realizados 56 cruzeiros, correspondendo respetivamente a 22% e a 16% do total das missões realizadas nas zonas marítimas nacionais (figuras 9 e 10).



**Figura 9 – Missões realizadas nas várias áreas marítimas nacionais entre 2003 e 2012**

Fonte: Elaborado pelo autor

Estes dados contrariam a ideia que poderia parecer natural, face à sua dimensão e aos recursos naturais já identificados no seu interior, que a ZEE dos Açores é a área marítima portuguesa que mais interesse desperta na comunidade científica internacional. Contudo, admite-se a possibilidade da ZEE do Continente registar o maior número de missões, devido ao facto de os navios aproveitarem a passagem por este espaço marítimo, durante os trânsitos entre portos ou áreas de interesse, para realizar atividades de investigação.



**Figura 10 – Distribuição das missões realizadas por área marítima nacional entre 2003 e 2012**

Fonte: Elaborado pelo autor

Perante a evidência do interesse de atores estrangeiros pelos espaços marítimos nacionais, serão agora analisados os mecanismos legais à disposição do Estado português para controlar as atividades de investigação científica desenvolvidas por aqueles atores nas águas nacionais.

#### 4. O quadro legal dos cruzeiros de investigação científica estrangeiros

A CNUDM é o principal instrumento regulador das matérias do Direito Internacional Marítimo, conferindo ao Estado costeiro o direito de regulamentar e autorizar a investigação científica marinha na sua ZEE, assim como na sua plataforma continental<sup>5</sup>.

Deste modo, o Estado português estabeleceu, através do Decreto-Lei n.º 2/81, de 7 de janeiro, as condições em que outros Estados, entidades públicas ou privadas estrangeiras, ou organizações internacionais, podem realizar atividades de investigação científica na ZEE nacional. No entanto, em 1982, através da Resolução n.º 30/82, de 27 de janeiro, este Decreto foi declarado inconstitucional pelo Conselho da Revolução.

Em 1985, foi publicado o Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de março, que definiu os procedimentos de autorização a que ficam sujeitas as atividades de prospeção e de investigação científica no mar territorial, nas águas interiores e na ZEE, bem como as normas relativas à gestão, conservação e exploração dos recursos vivos dos referidos espaços.

Posteriormente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de julho, que visa somente a definição do normativo legal para o exercício da atividade da pesca marítima e da cultura das espécies marinhas, não fazendo qualquer menção ao regime das atividades de investigação científica marinha, sendo que, em sede do n.º 1 do artigo 35.º, revoga expressamente o Decreto-Lei n.º 52/85, que, como anteriormente se referiu, tinha um objetivo legislativo mais abrangente. No entanto, o n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 278/87 estabelece que, enquanto não forem publicados novos regulamentos, são mantidas as disposições legais em vigor, desde que não contrariem as do presente diploma. Acontece que, ao longo do seu texto, o Decreto-Lei n.º 278/87 remete, pelo menos em três preceitos, para regulamentos de cariz técnico relacionados com as pescas e as culturas de espécies marinhas, pelo que é a esses regulamentos que se refere o mencionado n.º 2 do artigo 35.º. Ou seja, ao pretender salvaguardar a norma revogatória estatuída no n.º 1 do artigo 35.º, o legislador quis garantir que, enquanto não fosse elaborada nova regulamentação técnica sobre as pescas e culturas marinhas, não existiria vácuo legal, pelo que se manteriam vigentes os normativos publicados antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 278/87.

Neste contexto, estabelecendo o n.º 1 do artigo 35.º que “são revogadas todas as disposições legais que contrariem o disposto no presente diploma, nomeadamente: (...) Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de Março”, o diploma de 1985, na parte que não diz respeito a regulamentos da pesca e das culturas marinhas é, por aquela via, revogado. Não obstante, também é possível a leitura que apenas são revogados os diplomas que contrariem o estatuído pelo Decreto-Lei

<sup>5</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 246.º, da CNUDM.

n.º 278/87, subsistindo, deste modo, o Decreto-Lei n.º 52/85 no respeitante à parte relativa à atividade de investigação científica marinha.

Como, para efeitos de concessão da autorização para efetuar investigação científica nos espaços marítimos portugueses, as entidades nacionais competentes têm em consideração o estatuído pelo Decreto-Lei n.º 52/85 (conforme o atesta a circular n.º 74/2003-BB, de 24 de janeiro de 2003, da Direção-Geral da Autoridade de Marítima), de seguida vai-se analisar o regulamentado por aquele diploma relativamente ao assunto em questão.

Assim, a investigação científica a levar a cabo nas águas marítimas portuguesas por outros Estados, entidades estrangeiras ou organizações internacionais, fica sujeita a autorização do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), depois de obtido parecer favorável do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e dos outros departamentos ministeriais diretamente relacionados. Quando o pedido diga respeito à ZEE da Madeira ou dos Açores, deverá, ainda, ser obtido parecer do respetivo governo regional<sup>6</sup>.

Na sequência da reestruturação efetuada em 2012 no MNE, foi criada a Unidade de Sobrevoos e Escalas Navais (USEN) integrada na Direção-Geral de Política Externa (DGPE). Esta Unidade passou a analisar os pedidos de utilização do espaço aéreo e das áreas marítimas nacionais, por aviões e navios estrangeiros.

O pedido de autorização deve ser entregue no MNE, pela embaixada que representa a entidade interessada, até seis meses antes da data prevista para o início dos trabalhos, acompanhado de uma descrição completa dos trabalhos a efetuar e indicando obrigatoriamente os seguintes elementos: (i) a natureza e os objetivos da investigação; (ii) o método e os meios a utilizar, incluindo as principais características dos navios e a descrição do equipamento científico; (iii) as áreas geográficas onde os trabalhos se vão desenrolar, bem como os portos nacionais que se tenciona escalar; (iv) as datas previstas de chegada e partida dos navios de investigação, ou da instalação e remoção de equipamentos; (v) a identificação da instituição patrocinadora, do respetivo diretor e do responsável pelo projeto; e (vi) a indicação das disponibilidades existentes para a participação de cientistas e técnicos portugueses no cruzeiro<sup>7</sup>. Assinala-se o facto de o pedido de autorização ser normalmente muito genérico no respeitante à área geográfica onde os trabalhos vão decorrer, indicando apenas se os mesmos vão ter lugar na ZEE do Continente, da Madeira ou dos Açores.

Ao receber o pedido de autorização para a realização do cruzeiro, a USEN envia-o para o MDN e para a Comissão Oceanográfica Intersectorial (COI). Conforme referido anteriormente, caso a intenção seja realizar o cruzeiro na ZEE dos Açores ou da Madeira, o pedido é também enviado para o respetivo Governo Regional.

A COI, entidade na dependência do Ministro da Educação e Ciência para o assessorar na coordenação das atividades no âmbito da ciência e tecnologia do mar, contacta a comunidade científica nacional de modo a formular o seu parecer. Se as entidades contactadas manifestarem

---

<sup>6</sup> Nos termos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de março.

<sup>7</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de março.

interesse em embarcar no navio, ou em ter acesso aos relatórios ou aos dados da investigação, a COI transmite essa intenção ao MNE.

Por sua vez, o MDN encaminha o pedido para o Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada/Autoridade Marítima Nacional (AMN), que o remete à DGAM. Esta entidade é responsável por coordenar o processo no âmbito da Marinha/AMN, procedendo à recolha dos pareceres dos demais organismos com competência na matéria, e emitindo o parecer final da Marinha/AMN.

Neste contexto, são auscultados o Estado-Maior da Armada (EMA), o COMNAV e o Instituto Hidrográfico (IH). A Esquadilha de Submarinos (DRISUB) e os Departamentos Marítimos (DM) responsáveis pela área onde vai decorrer o cruzeiro são informados dos pedidos.

O EMA apenas indica se o navio que solicita o cruzeiro é um navio de guerra ou equiparado. A relevância desta questão prende-se com o facto de um navio de guerra beneficiar de cortesias que não são dispensadas aos outros navios, não lhe sendo solicitado, por exemplo, o embarque de cientistas nacionais, nem a identificação do responsável pelo projeto.

O COMNAV verifica se os trabalhos de investigação conflituam com alguma navegação submarina que se encontre calendarizada, e solicita que o navio efetue um comunicado diário com a indicação da sua posição, rumo e velocidade, da atividade em curso e das posições em que se encontram fundeados equipamentos, assim como as intenções para as próximas 24, 48 e 72 horas.

Se a natureza do cruzeiro se revestir de interesse para a missão do IH, este organismo solicita a entrega dos resultados e das conclusões da investigação. Para efeitos de promulgação de avisos à navegação requer ser informado, com 72 horas de antecedência, de qualquer alteração ao planeamento do navio.

Após recolher os pareceres das entidades anteriormente indicadas, a DGAM comunica o parecer da Marinha/AMN ao MDN e à USEN, dá conhecimento do parecer às outras entidades da Marinha envolvidas e solicita ser informada no caso de o cruzeiro não ser autorizado.

Finalmente, e sempre que aplicável, os Governos Regionais contactam as comunidades científicas regionais, de modo a formularem o seu parecer, sendo comum solicitarem o embarque de cientistas.

Os pedidos de autorização só poderão ser considerados desde que os trabalhos decorram em águas não selecionadas para fins de defesa, de prospeção ou de reserva para efeitos de proteção do meio ambiente, prossigam fins pacíficos, e utilizem métodos científicos e técnicos que não interfiram com a preservação do meio aquático, dos seus recursos e do património arqueológico subaquático<sup>8</sup>.

Se alguma das entidades anteriormente indicadas emitir um parecer desfavorável, o MNE não autoriza o cruzeiro de investigação, comunicando tal facto à embaixada que apresentou o pedido e à DGAM.

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de março.

Caso o parecer do MDN, do COI e, nos casos aplicáveis, dos Governos Regionais, seja favorável, o MNE comunica à embaixada da entidade proponente que o pedido de autorização foi deferido.

A concessão das autorizações obriga a entidade investigadora a garantir, sempre que solicitado, a participação de cientistas e técnicos portugueses no projeto, a fornecer ao Estado português os relatórios preliminares e, uma vez terminada a investigação, os resultados e as conclusões finais. Deverá ainda facultar o acesso aos dados e amostras resultantes do projeto, fornecer uma avaliação dos dados e amostras, e ajudar o Estado português na sua avaliação ou interpretação<sup>9</sup>.

Na figura seguinte, representa-se o percurso dos pedidos de autorização, apresentados por entidades estrangeiras, para a realização de cruzeiros de investigação científica nos espaços marítimos nacionais.

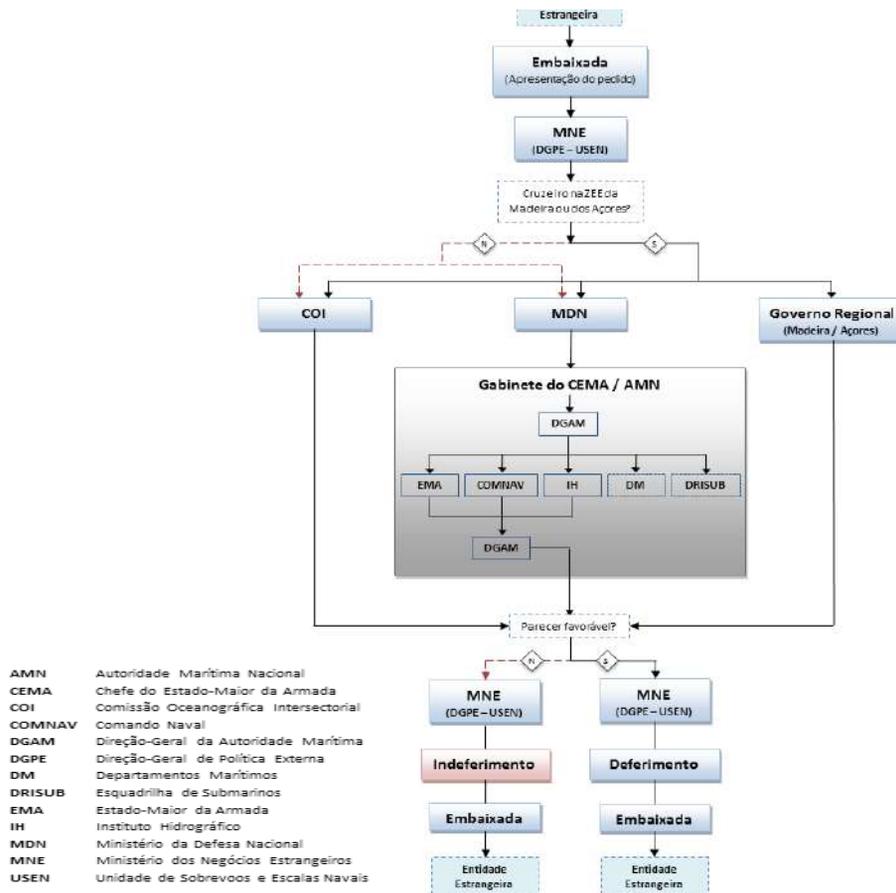


Figura 11 – Fluxograma dos pedidos de autorização para a realização de cruzeiros de investigação científica estrangeiros

Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>9</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de março.

Da análise efetuada ao processo de autorização para a realização de cruzeiros de investigação científica nas zonas marítimas portuguesas, destaca-se o facto de não se identificar claramente uma entidade com a responsabilidade de liderar o processo. A existência de uma entidade com a tal responsabilidade permitiria colmatar fragilidades ao nível do controlo efetivo da entrega ao Estado português dos relatórios, resultados e conclusões finais do projeto de investigação, por parte da entidade beneficiária da autorização para a realização do cruzeiro científico. Permitiria ainda minimizar vulnerabilidades ao nível da difusão desses mesmos relatórios e resultados, pelos organismos nacionais interessados.

Simultaneamente, apesar de se constatar a existência de um número significativo de organismos com a responsabilidade de emitir parecer no âmbito das suas competências específicas, verifica-se que as entidades nacionais com responsabilidades nos domínios da conservação do património cultural subaquático e dos recursos vivos e não vivos, não são auscultadas ao longo do processo.

Por outro lado, em caso de incumprimento das condições estabelecidas para a realização do cruzeiro de investigação científica, a entidade que deteta a infração envia a participação da ocorrência para a USEN. Por sua vez, o MNE apresenta protesto junto da embaixada que fez o pedido, solicitando a sua colaboração no sentido de obter informações complementares sobre o incidente. No entanto, no normativo legal nacional não se encontram previstas quaisquer penalizações para o infrator.

Uma vez analisado o quadro em que decorre a atividade de investigação científica marinha conduzida por navios estrangeiros nas águas marítimas nacionais, irá agora proceder-se à identificação das linhas de ação a desenvolver, de modo a fortalecer o controlo sobre esta atividade.

##### **5. Linhas de ação propostas para melhorar o controlo sobre os cruzeiros de investigação científica estrangeiros**

Atendendo a que Portugal dificilmente conseguirá reunir, por si só, a capacidade científica, tecnológica e a financeira necessária para explorar, de forma autónoma, o mar que possui, para tirar partido dos recursos naturais existentes nos seus espaços marítimos terá de estabelecer parcerias ou desenvolver modelos de concessão ou de licenciamento. Para negociar com os eventuais interessados, é primordial conhecer a riqueza que o espaço em questão potencialmente encerra, sob pena de se não conseguir garantir as melhores contrapartidas. Deste modo, afigura-se essencial acompanhar as atividades de investigação realizadas nas águas nacionais, pois só desta forma se conseguirá garantir que, pelo menos, se possui a mesma informação que os eventuais parceiros.

Para alcançar este desiderato, deve-se começar por clarificar a situação do regime legal que regula a investigação científica nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição portuguesa e, simultaneamente, promover a sua atualização à realidade nacional e internacional. Assim,

face à atual orgânica governamental e aos vários interesses concorrentes no espaço marítimo, considera-se adequado que o MNE, para efeitos de concessão de autorização para a realização do cruzeiro de investigação, para além das entidades que consulta atualmente, passe também a consultar: (i) a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, que emitirá parecer relativamente aos recursos vivos e genéticos; (ii) a Direção-Geral de Energia e Geologia, que se pronunciará no respeitante aos recursos não vivos; e (iii) o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, que dará parecer relativamente ao património cultural subaquático.

Por outro lado, verifica-se que atualmente não existe uma entidade com a responsabilidade de controlar ou monitorizar efetivamente os cruzeiros de investigação científica estrangeiros realizados em águas nacionais. Deste modo, considera-se adequado que sejam atribuídas a um organismo do Estado as competências e os recursos humanos e financeiros necessários para controlar o processo relativo à investigação científica nos espaços marítimos portugueses. De entre as responsabilidades a atribuir a essa entidade, destacam-se as seguintes: (i) coordenar o processo de autorização; (ii) monitorizar a atividade desenvolvida durante o cruzeiro; (iii) suspender a autorização dada, em caso de incumprimento das condições estabelecidas; (iv) recolher os dados e amostras resultantes do projeto, assim como o relatório preliminar, e os resultados e conclusões finais; (v) elaborar um relatório consolidado da atividade desenvolvida pelos navios de investigação científica estrangeiros em águas nacionais, a ser difundido pelas autoridades nacionais competentes; e (vi) acompanhar a publicação de artigos científicos dos cientistas embarcados.

O processo de autorização deverá estar centralizado numa plataforma a que todas as entidades intervenientes tenham acesso, tornando assim a obtenção da licença mais célere. Simultaneamente, a plataforma deverá permitir que todas as entidades interessadas nos resultados do cruzeiro possam solicitar o acesso aos dados e amostras do projeto.

Para uma efetiva monitorização das atividades desenvolvidas durante o cruzeiro, considera-se fundamental atuar a vários níveis. Desde logo, considerando-se que o interesse nacional está acima do interesse particular das instituições de investigação científica portuguesas, o pedido dos dados, amostras e conclusões do projeto não pode ser deixado ao critério destas últimas, devendo ser sempre solicitado.

Simultaneamente, deverá exigir-se que, aquando do pedido de autorização para a realização do cruzeiro, sejam indicados todos os investigadores embarcados, em vez do que sucede atualmente, em que apenas é pedida a identificação da instituição patrocinadora do cruzeiro, do respetivo diretor e do responsável pelo projeto. Deste modo, será possível acompanhar a publicação de artigos científicos dos investigadores embarcados, o que se poderá constituir como mais uma forma de confirmar a atividade de pesquisa desenvolvida durante o cruzeiro de investigação científica.

Concomitantemente, deve-se tornar obrigatório o embarque de investigadores nacionais, somente sendo autorizada a realização de cruzeiros que disponibilizem lugares para cientistas portugueses, a recrutar de entre um grupo de investigadores a criar para esse efeito. Estes

investigadores, devidamente sensibilizados para a salvaguarda dos interesses nacionais, devem garantir um rigoroso acompanhamento das atividades de investigação científica realizadas a bordo e, posteriormente, enviar à entidade responsável pelo controlo das atividades de investigação marinha, um relatório circunstanciado dos trabalhos desenvolvidos a bordo. Simultaneamente, estes investigadores beneficiarão do contacto com as melhores práticas de investigação científica marinha, o que permitirá a transferência de conhecimento e o correspondente reforço da capacidade nacional neste domínio.

Para um controlo efetivo dos movimentos do navio, deverão ser requeridos os registos da navegação efetuada, gravados pelo *Electronic Chart Display and Information System* (ECDIS), ou por outro sistema equivalente<sup>10</sup>. Nos navios que não estejam equipados com estes sistemas, deverá ser solicitado o registo automático das posições indicadas pelo GPS. Num outro nível de controlo, se for considerado desejável conhecer, em tempo real, os movimentos efetuados pelos navios, deverá proceder-se à instalação a bordo de um dispositivo que permita a monitorização contínua da posição do navio, à semelhança do que existe atualmente para as embarcações de pesca. O equipamento deverá ser montado a bordo por técnicos nacionais e, no final da missão, deverá ser retirado, ficando disponível para o próximo navio. Poderá ainda ser efetuado o seguimento do navio no *Automatic Identification System* (AIS), enquanto este se encontrar dentro do alcance das estações costeiras de monitorização<sup>11</sup>.

Numa outra perspetiva, deverão ser criados mecanismos que permitam a aplicação de sanções, em caso de desrespeito das condições fixadas para a realização do cruzeiro. Atualmente, em caso de incumprimento, o Estado português pode suspender de imediato a autorização concedida<sup>12</sup>, não se encontrando, no entanto, prevista qualquer penalização para o infrator. Considera-se adequado criar instrumentos que permitam a aplicação de sanções, que se constituam como elementos dissuasores de eventuais infrações.

## 6. Conclusão

No decurso dos diversos projetos de investigação científica realizados nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, tem sido possível identificar recursos marinhos com potencialidades económicas. No respeitante aos recursos minerais, existem provas cabais da sua existência, faltando efetuar estudos que permitam avaliar a viabilidade económica da sua exploração. Relativamente aos recursos energéticos, apesar do elevado custo associado à prospeção de hidrocarbonetos, o mar português está a ser alvo de uma

<sup>10</sup> O ECDIS é um sistema de navegação destinado a representar visualmente a informação constante de uma carta eletrónica de navegação, integrando-a com dados provenientes de sistemas de posicionamento ou, opcionalmente, de outros sensores, como por exemplo, o radar e a sonda. Obedece aos requisitos da Organização Marítima Internacional, pelo que pode usado como uma alternativa às tradicionais cartas náuticas de papel. Tem a possibilidade de proceder à gravação da navegação efetuada.

<sup>11</sup> O AIS é um equipamento que permite transmitir e receber, via rádio, informação relevante sobre os navios equipados com o sistema. A informação transmitida divide-se em 3 categorias: (i) dados dinâmicos (posição, exatidão de posicionamento, rumo, proa, velocidade e marcha da guinada); (ii) dados estáticos (nome do navio, número internacional, identificativo de chamada, comprimento, boca e tipo de navio); e (iii) dados relacionados com a viagem (calado, tipo de carga, porto de destino e data e hora prevista para a chegada).

<sup>12</sup> Nos termos do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de março.

atenção crescente, o que tem reflexos positivos na possibilidade de virem a ser identificadas jazidas economicamente viáveis. O domínio dos recursos biogenéticos é a área dos recursos marinhos em que o benefício económico é mais evidente, devido às suas múltiplas aplicações nas indústrias farmacêutica, agroalimentar e química. No entanto, verifica-se que é possível registar patentes de recursos genéticos marinhos em locais distintos da zona de captura, o que pode configurar uma situação ilícita de transferência de propriedade. Assim, considera-se que esta situação deverá ser objeto da atenção legislativa da comunidade internacional, sob pena dos mais capazes continuarem a apoderar-se de tudo o que não lhes for negado.

Na sequência da análise efetuada, verificou-se que no período considerado 14 países realizaram atividades de investigação científica nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional. De entre estes, a Alemanha, o Reino Unido, a Espanha e a França, foram os que maior apetência demonstraram pelos espaços marítimos portugueses. A área marítima mais investigada pela comunidade científica internacional foi a ZEE do Continente, seguida da ZEE dos Açores e da Madeira. Correlacionando estes dados com os registos de patentes de recursos biogenéticos marinhos, verifica-se que a generalidade dos países que efetuaram cruzeiros nos espaços marítimos portugueses possui patentes desta natureza. O benefício económico daqui resultante permite-lhes continuar a investir no desenvolvimento de tecnologia para prospeccionar e explorar o mar, aumentando assim o fosso entre a capacidade dos diferentes Estados neste domínio.

Não tendo Portugal capacidade para explorar de forma autónoma os vastos espaços marítimos que possui, terá de estabelecer parcerias ou desenvolver modelos de concessão para tirar proveito dos recursos marinhos desses espaços. Nestas circunstâncias, considera-se fundamental garantir um rigoroso acompanhamento das atividades desenvolvidas por outros Estados nos espaços marítimos nacionais. Só dessa forma Portugal conseguirá garantir que possui, pelo menos, o mesmo conhecimento sobre o potencial desses espaços, não partindo assim em desvantagem negocial. Nesse sentido, considera-se que as medidas propostas se constituem como um contributo para um maior controlo da atividade desenvolvida por entidades estrangeiras nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

No presente estudo, para a identificação dos atores interessados nos espaços marítimos portugueses, apenas foi considerada a nacionalidade dos navios que efetuaram os cruzeiros de investigação científica. Em estudos futuros, considera-se que deverá proceder-se à identificação das entidades patrocinadoras do projeto, pois, como se sabe, estas entidades são supranacionais e estão presentes nos mais diversos países e continentes. Deverão ainda ser analisados os sensores utilizados e os parâmetros recolhidos durante a investigação. Se assim for, ficar-se-á com uma ideia mais realista sobre os interesses em competição no mar português.

## Bibliografia

- Abreu, M. P. d., 2011. *A Extensão da Plataforma Continental: Alargar Portugal*. Lisboa. (policopiado, 29 pp.): s.n.
- Abreu, M. P. d. et al., 2012. *A Extensão da Plataforma Continental, Um Projeto de Portugal – Seis anos de missão (2004 - 2010)*. Lisboa: Associação Fórum Empresarial da Economia do Mar.
- Arnaud-Haond, S., Arrieta, J. M. & Duarte, C. M., 2011. Marine Biodiversity and Gene Patents. *Science*, pp. 1521-1522.
- Barriga, F. & Santos, R. S., 2010. Recursos minerais marinhos, metálicos, não metálicos e energéticos: potencial e impactos ambientais. In: *Políticas Públicas do Mar: Para um Novo Conceito Estratégico Nacional*. Lisboa: Esfera do Caos, pp. 86-95.
- Correia, A. D., 2010. *O Mar no Século XXI*. Aveiro: Fedrave.
- DGEG, 2015. *Informações: Situação Atual – Concessões e Licenças*. [Online] Available at: [http://www.dgeg.pt/dpep/pt/info\\_pt.htm](http://www.dgeg.pt/dpep/pt/info_pt.htm) [Acedido em 10 maio 2015].
- EMEPC, 2014. *Atlas do Projeto de Extensão da Plataforma Continental*. Paço de Arcos: Estrutura da Missão para a Extensão da Plataforma Continental.
- ISA, 2004. *Marine Mineral Resources: Scientific Advances and Economic Perspectives*. [Online] Available at: <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/ISA-Daolos.pdf> [Acedido em 05 outubro 2014].
- ISA, 2008. *Cobalt-Rich Crusts*. [Online] Available at: <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Brochures/ENG9.pdf> [Acedido em 05 outubro 2014].
- ISA, 2014. *GIS Resource Maps*. [Online] Available at: <http://www.mapserver.isa.org.jm/GIS/> [Acedido em 04 outubro 2014].
- Leary, D. et al., 2009. Marine genetic resources: A review of scientific and commercial interest. *Marine Policy*, pp. 183-194.
- Matias, N. V., 2009. A Nova Descoberta do Mar. In: *Reflexões sobre o Mar: Uma homenagem ao Vice-almirante António Emílio Ferraz Sacchetti*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, pp. 25-34.
- Pinheiro, L. M., Magalhães, V. H. & Monteiro, J. H., 2004. Vulcanismo de Lama, Hidratos de Metano e Potenciais Ocorrências de Hidrocarbonetos na Margem Sul Portuguesa Profunda. *Nação e Defesa*, Verão, pp. 139-155.

Anexo

Cruzeiros de Investigação Científica Estrangeiros

Tabela 3 – Resumo da atividade de investigação científica desenvolvida

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Dias	Missões								
<b>Alemanha</b>	197	10	92	6	96	4	197	7	116	5
<b>Bélgica</b>					11	1			9	2
<b>Brasil</b>										
<b>Canadá</b>										
<b>Dinamarca</b>							45	1		
<b>EUA</b>	57	3							20	1
<b>Espanha</b>			10	2	14	1	76	2	270	3
<b>França</b>	64	5	69	5	153	5	106	4	120	6
<b>Holanda</b>	80	3	38	2	26	1	25	1	52	2
<b>Itália</b>	16	1	16	1	60	2			22	1
<b>Noruega</b>			42	1						
<b>Panamá</b>										
<b>Reino Unido</b>	111	5	158	6	201	9	199	5	176	5
<b>Rússia</b>	6	1	6	1	12	1	101	2	37	1
<b>TOTAL</b>	531	28	431	24	573	24	749	22	822	26

Fonte: Elaborado

nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, entre 2003 e 2012

	2008		2009		2010		2011		2012		TOTAL	
	Dias	Missões	Dias	Missões								
	192	7	218	9	333	16	116	6	66	6	1623	76
											20	3
							98	1	158	5	256	6
									18	1	18	1
					48	1					93	2
	64	2	72	3	75	2	120	3	29	3	437	17
	92	6	120	8	174	9	115	7	406	9	1277	47
	210	7	132	6	222	6	120	6	60	7	1256	57
	61	2	72	2	12	1	48	2			414	16
	35	1									149	6
	101	1									143	2
	154	1									154	1
	354	7	266	4	50	2	16	2	50	3	1581	48
	36	1									198	7
	1299	35	880	32	914	37	633	27	787	34	7619	289

pele autor



# FOREIGN SCIENTIFIC RESEARCH VESSELS IN WATERS UNDER PORTUGUESE SOVEREIGNTY OR JURISDICTION

## *OS CRUZEIROS DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA ESTRANGEIROS NAS ZONAS MARÍTIMAS SOB SOBERANIA OU JURISDIÇÃO PORTUGUESA*

**Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva**

Commander

Lecturer at AEE IESM

Institute of Higher Military Studies

Lisbon, Portugal

[jaimefsilva@gmail.com](mailto:jaimefsilva@gmail.com)

### **Abstract**

Portugal has sovereignty and jurisdiction rights over vast maritime spaces with enormous economic and strategic value. These territories are attracting growing interest by foreign actors, due to the fact that the scientific knowledge therein derived is a decisive factor for the achievement of their interests. In this study we analyse the context of the activity of foreign scientific research vessels in Portuguese maritime spaces, an activity to which Portugal must pay attention to, in order to preserve its interests. Therefore, we begin by considering the knowledge we acquired on the value of the resources of the Portuguese sea. We then proceed to analyse the evolution of the activity of foreign scientific research vessels in national waters, as well as its legal framework. Finally, in the fourth part, we propose courses of action to be developed in order to improve control over the activities conducted by other countries in the Portuguese maritime waters. The analysis we developed allowed us to identify some vulnerabilities and gaps which need to be eliminated or reduced. In this sense, we formulated and described possible lines of action, with the protection of national interests in mind.

**Keywords:** Scientific research vessels, marine resources, marine resources patents,, national interest.

**Como citar este artigo:** Silva, J., 2015. Foreign Scientific Research Vessels in Waters Under Portuguese Sovereignty or Jurisdiction. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 269-295.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## Resumo

Portugal exerce direitos de soberania e jurisdição sobre vastos espaços marítimos, de enorme valor estratégico e económico, que estão a ser objeto do interesse crescente de atores estrangeiros, sendo o conhecimento científico um fator decisivo para a consecução dos interesses respetivos. Neste trabalho, é analisado o quadro em que decorre a atividade dos cruzeiros de investigação científica estrangeiros nos espaços marítimos nacionais, atividade à qual Portugal tem que prestar especial atenção, de modo a preservar os seus interesses. Para tal, numa primeira parte considera-se o conhecimento adquirido sobre o valor dos recursos existentes no mar português. Na segunda parte, é analisada a evolução da atividade dos cruzeiros de investigação científica estrangeiros em águas nacionais, enquanto na terceira é examinado o normativo legal que a enquadra. Finalmente, na quarta parte, é proposto o desenvolvimento de diversas linhas de ação, com o intuito de melhorar o controlo sobre as atividades desenvolvidas por outros Estados nas zonas marítimas portuguesas. A análise desenvolvida permitiu identificar vulnerabilidades e lacunas que importa colmatar, concluindo-se que deverão ser formuladas linhas de ação que permitam salvaguardar os interesses nacionais.

**Palavras-chave:** Cruzeiros de investigação científica, recursos marinhos, patentes de recursos marinhos, interesse nacional.

## 1. Introduction

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), held in 1982 in the city of Montego Bay, Jamaica, and ratified by Portugal in October 1997, gave the Portuguese State sovereign rights or jurisdiction over a vast maritime space. This space has been attracting the attention of other actors, in many cases having in mind the identification of natural resources with economic potential. The effective exploitation of the Portuguese sea is dependent on the knowledge acquired about its marine resources, and for that reason Portugal should pay special attention to activities carried out by those actors in national waters, in order to protect its interests. In this situation, the UNCLOS awards a major role to the coastal State, determining that it has the competency to establish the guidelines for the marine scientific research to be developed in the waters under its jurisdiction.

Under these circumstances, the present study aims to analyze the framework for the activity of foreign scientific research vessels in sea areas under Portuguese sovereignty or jurisdiction, in order to formulate courses of action that will help improve the knowledge of the activity carried out on Portuguese territorial waters, Exclusive Economic Zone (EEZ) and continental shelf.

Therefore, the work is structured into four main parts. In the first part, we seek to identify the value of the mineral, energy and biogenetic resources of the Portuguese sea. In the

second part, we treated the statistical data on foreign scientific research vessels, provided by Comando Naval (Fleet Headquarters) (COMNAV), the navy body in charge of navigation control. Through this analysis, we intend to determine the evolution of the interest of other actors in the Portuguese waters, for the period between 2003 and 2012. We also seek to establish a link between the actors who have conducted scientific research in national waters and countries holding patent applications of marine genetic resources. In the third part, we analyze the current legal framework in order to identify any vulnerabilities and gaps in the licensing procedure for conducting marine scientific research activities in Portugal. Finally, in the fourth part, we propose the development of several courses of action in order to strengthen control over the scientific research activities conducted by other States in maritime areas under national sovereignty or jurisdiction.

## 2. Knowledge of the value of natural resources of the portuguese sea

The discovery of natural resources with economic potential has been the theme for the scientific research projects conducted in the maritime areas under national sovereignty or jurisdiction. In certain situations, which will be described below, initial expectations were confirmed, with the identification of mineral, energy and biogenetic resources in the Portuguese sea.

Upon reflection on the mineral resources of the deep sea, it becomes apparent that those which have attracted more interest are the polymetallic sulfides and nodules, and cobalt-rich ferromanganese crusts.

According to data from the International Seabed Authority (ISA) (Figure 1), there have been occurrences of polymetallic nodules south-southwest of the Azores and west of the Portuguese mainland, both rich in copper and zinc, in the maritime areas mentioned above. These findings have not yet been the object of the study required to assess the existence of conditions conducive to the economic viability of their exploitation. Manganese, cobalt, nickel and copper are the constituents of the polymetallic nodules with greater economic and strategic value<sup>1</sup>.

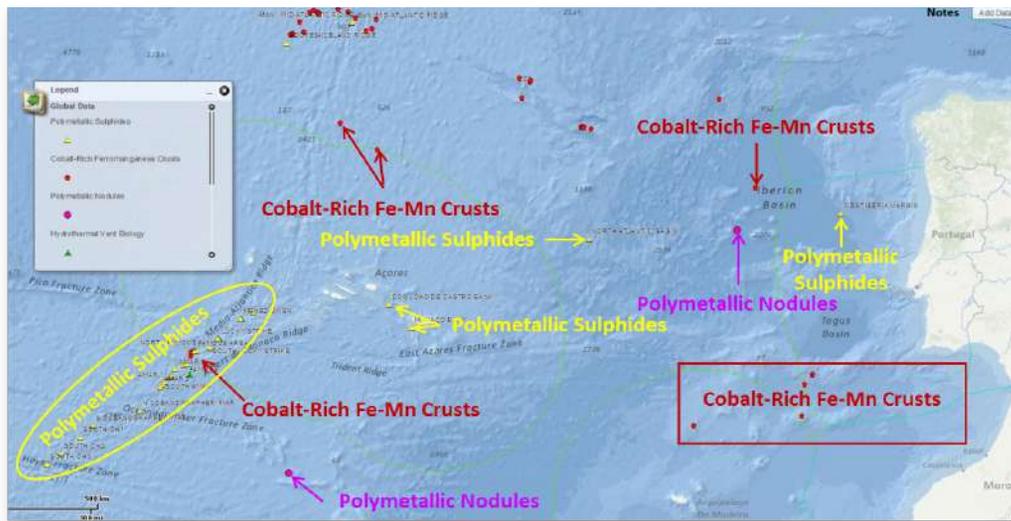
With regard to polymetallic sulfides, occurrences have been identified in the Continental EEZ, in the area between the EEZ of mainland Portugal and EEZ of the Azores (within the extended continental shelf claimed by Portugal), south of the island of São Miguel, next to Banco D. João de Castro (located between the island of São Miguel and Terceira Island) and the Mid-Atlantic Ridge. In two of the existing hydrothermal fields in this ridge, Lucky Strike and Rainbow, metal resources with economic value were discovered. According to the information available, the Lucky Strike field should contain around 1.13% copper, 6.73% zinc, 0.08% lead and 102 g/t silver, while the Rainbow hydrothermal field should have in its

---

<sup>1</sup> To get an idea of the value of these metals, we may take into account, for example, that the manganese is used in the manufacture of metal alloys and in the production of the steel used for armor-plating, that cobalt is used in the construction of parts operating at high temperatures such as jet engines and gas turbines, that nickel is essential for the production of stainless steel and circuitry, and that copper is used in the manufacture of electrical wires (ISA, 2004, pp. 23, 24).

composition around 10.92% copper, 17.74% zinc, 0.04% lead, 40 g/t gold and 221 g/t silver (Matias, 2009, p. 29)<sup>2</sup>.

Concerning the cobalt-rich ferromanganese crusts, deposits were identified on the extension of the northern boundary of the Continental EEZ, on the Madeira-ToreRidge, north of Madeira and on the Mid-Atlantic Ridge, near the southwest boundary of the AzoresEEZ. In addition to cobalt, the crusts are an important potential source of metal elements and rare earth elements, such as titanium, cerium, nickel, platinum, manganese, phosphorus, thallium, tellurium, zirconium, tungsten, bismuth and molybdenum. Cobalt is the element with the highest economic value, followed by titanium, cerium, zirconium and nickel (ISA, 2008).



**Figure1 – Metallic mineral resources in Portuguese waters**

Source: Adapted by the author from ISA (2014)

Following a preliminary study to assess the economic viability of exploiting these crusts, theoretical modeling was carried out by the Task Group for the Extension of the Continental Shelf. Encompassing an area of 1600 km<sup>2</sup>, the results of the study indicated that the total investment would be recovered after four years of production and, from then on, annual net capital gains of around 300 million euros can be expected (Abreu, et al., 2012, pp. 168, 169), which corresponds to half of the income of the Neves Corvo mine, located in the municipality of Castro Verde, Beja district, one of the largest copper mines in the world.

A new geological structure has been discovered south of the Azores, named by the national research team that discovered the Fried Egg, whose origin, yet to be established,

<sup>2</sup> The economic value of the mineral resources in these hydrothermal fields cannot be calculated, due to the fields being identified as points in the files in the databases of the Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (Task Group for the Extension of the Portuguese Continental Shelf). Still, even if a polygon existed that could describe them, their economic value would not be easy to calculate, as the elements are distributed discontinuously along the fields due to the precipitation of metals from the black smoker chimneys not presenting a consistent pattern.

can be of great scientific and economic importance, as it has, for example, very similar geomorphological parameters to the mud volcanoes in southern Algarve, whose potential as an energy resource is very high (Abreu, 2011).

With regard to energy resources, the studies carried out indicate that there are favorable conditions in Portugal for the formation and accumulation of hydrocarbons, especially in the deep and ultra-deep offshore of mainland Portugal. However, to date, deposits have not yet been identified whose exploitation would be viable from an economic point of view. Nevertheless, it is worth noting that the prospecting activity conducted was relatively limited, which means that one cannot exclude the possibility of oil deposits of economic interest in unexploited areas being discovered (EMEPC, 2014, p. 75).

Seeking to fill that gap, prospecting, research, development and production of oil in deep offshore rights have been awarded within the area corresponding to the Continental EEZ. These concessions started being granted in 2005, but in 2006 only the company Mohave Oil & Gas Corporation operated in Portugal.

In 2007 there was a significant increase in the concessions granted, with 12 new contracts signed. Of these contracts, five were concluded with the company Mohave Oil & Gas (concession areas: “Cabo Mondego 2”, “São Pedro Muel 2”, “Aljubarrota 3”, “Rio Maior 2” and “Torres Vedras 3”), four with the Petrobras/Galp/Partex consortium (concession areas: “Camarão”, “Ameijoa”, “Mexilhão” and “Ostra”) and three with the Hardman/Galp/Partex consortium (concession areas: “Lavagante”, “Santola” and “Gamba”). In 2010, the Hardman/Galp/Partex consortium areas were transferred to the Petrobras/Galp consortium, through the transmission of contractual positions.

In 2011, new contracts were signed with the Repsol/RWE Dea consortium, for work taking place in the Algarve deep offshore. The Petrobras/Galp consortium developed research work in the “Gamba” and “Santola” areas, while Mohave Oil & Gas began prospecting operations in the areas “Aljubarrota 3”, “Torres Vedras 3”, “Cabo Mondego 2” and “São Pedro Muel 2”.

In 2012, the Petrobras/Galp consortium completed the research started in 2011, on the “Santola” concession area, while the Repsol/RWE consortium began prospecting in areas “Lagosta” and “Lagostim”. In May that same year, concession contracts were signed for the Lusitanian Basin (areas “Peniche” and “Zambujal”) with the Mohave Oil & Gas company and, in September, through addenda to contracts, the “Aljubarrota 3” concession was granted to the Galp/Mohave consortium, while areas “Lagosta” and “Lagostim” were now held by the Repsol/Partex consortium.

In February 2013, the “Barreiro” area (in the Lusitanian Basin) was granted to the company Oracle Energy Co. and, in May, through addenda to contracts, the areas “Camarão”, “Ameijoa”, “Mexilhão” e “Ostra” were granted to the Repsol/Galp/Partex consortium.

Also worth noting is that the Repsol/Partex consortium requested the grant of two further concessions, through direct negotiation, in the deep offshore of the Algarve Basin

and, in that same basin, the company Panoceanic Energy Ltd. also requested an preliminary evaluation license, through direct negotiation (DGEG, 2015)<sup>3</sup>.

Figure 2 shows the allocated concessions and licenses in May 2015.

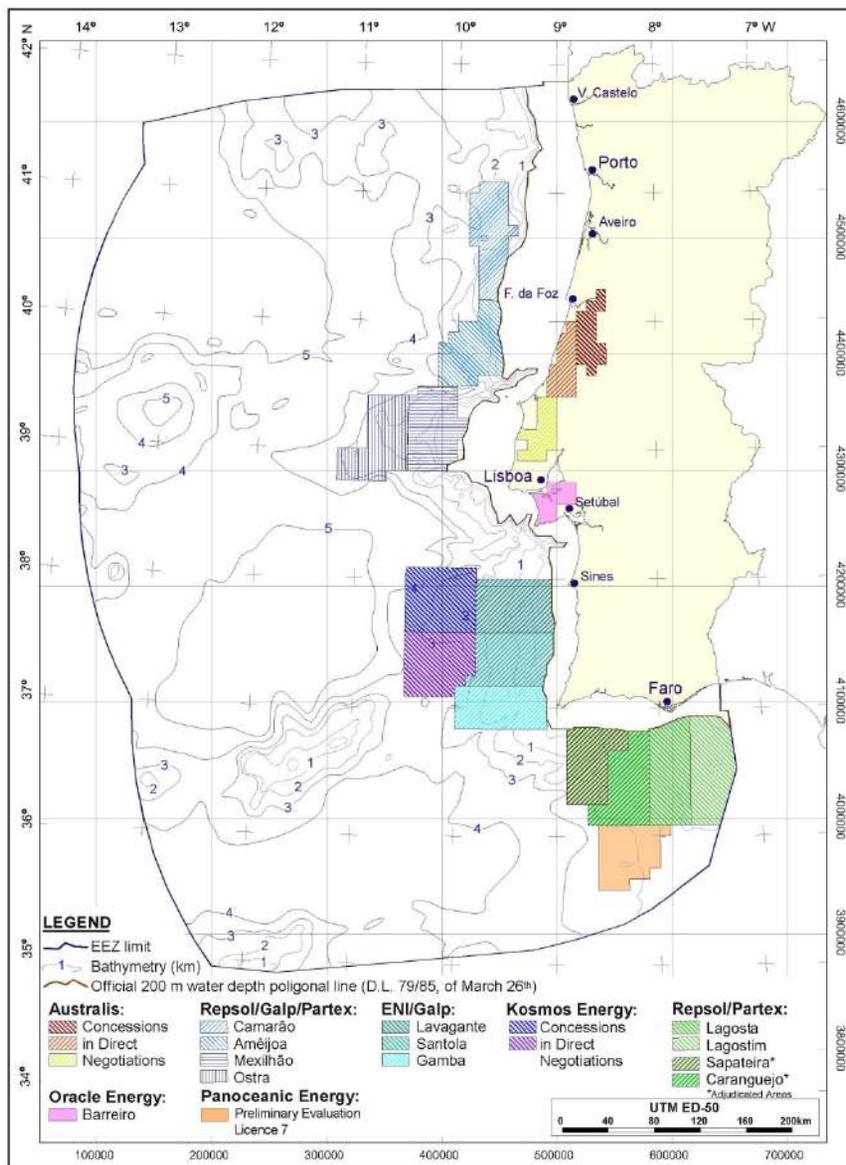


Figure 2 – Concession and license areas in May 2015

Source: DGEG (2015)

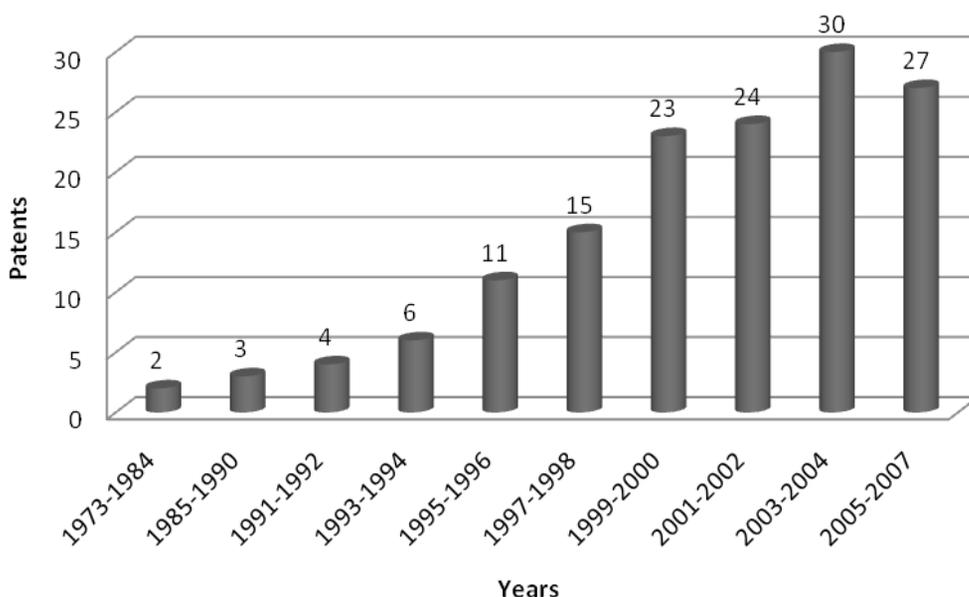
<sup>3</sup> The Mohave Oil & Gas Corporation is owned by the Canadian Porto Energy Corp., Petrobras is a Brazilian company, the Partex Oil and Gas (Holdings) Corporation is an oil company belonging to the Calouste Gulbenkian Foundation, Hardman Resources Ltd. is a subsidiary of Tullow Oil Plc, a multinational founded in Ireland and headquartered in London, Repsol is a Spanish company, RWE Dea is an international company with headquarters in Hamburg, Oracle Energy Co. is a Canadian company, and Panoceanic Energy Ltd. is a UK company.

The studies conducted since 1999 in the Gulf of Cadiz revealed the existence of several structures associated with fluid seepage rich in hydrocarbons, with special emphasis on methane. 60 mud volcanoes and underwater chimneys associated with this phenomenon were discovered (EMEPC, 2014, p. 49), with six (*Bonjardim*, *Olenin*, *Carlos Ribeiro*, *Cornide*, *Gades* and *Cibeles*) located in the Portuguese continental shelf, at depths between 400 and 3200 meters. Methane hydrates were recovered from the *Bonjardim* volcanoes, in the Portuguese section (Abreu, et al., 2012, p. 173), *Ginsburg*, on the Moroccan bank and “*Captain Arutyunov*,” on the Spanish side. The composition of the gases forming the hydrates reveals other heavier counterparts, in addition to methane, suggesting the presence of hydrocarbons at depth (Pinheiro et al., 2004, p. 150). This evidence raises legitimate hopes about the possibility of discovering methane hydrates and hydrocarbons with economic interest.

The scientific research vessels have also made possible the discovery of biological resources in submarine hydrothermal systems and in the abyssal plain, living in conditions of absence of light and extreme pressure. The discovery of these organisms, called extremophiles due to the extreme circumstances in which they live, is a major scientific finding of our time, because under such conditions life is not expected to develop. The scientific and economic importance of these organisms is already indisputable, as the biomolecules drawn from them are coveted resources by the pharmaceuticals and biotechnology industries (Barriga & Santos, 2010, p. 90).

In this respect, attention has focused on the analysis of the enzymes present in extremophiles, which, unlike most bacteria in the terrestrial environment, withstand extremely high temperatures. Their study has enabled the conduction of biochemical reactions at high temperatures, helping to ensure that the genetic mixings are pure. Companies have been competing to isolate, clone and sell these organisms’ extremely stable enzymes, enabling the development of biotechnology and other related sciences (Correia, 2010, pp. 116, 117).

The applications for the genetic resources of the deep ocean are constantly increasing, especially in recent years, as evidenced by the evolution of marine biogenetic resource patents registration. Between 1973 and 1992 only nine patents were registered, against 136 recorded in the period between 1993 and 2007 (Figure 3).

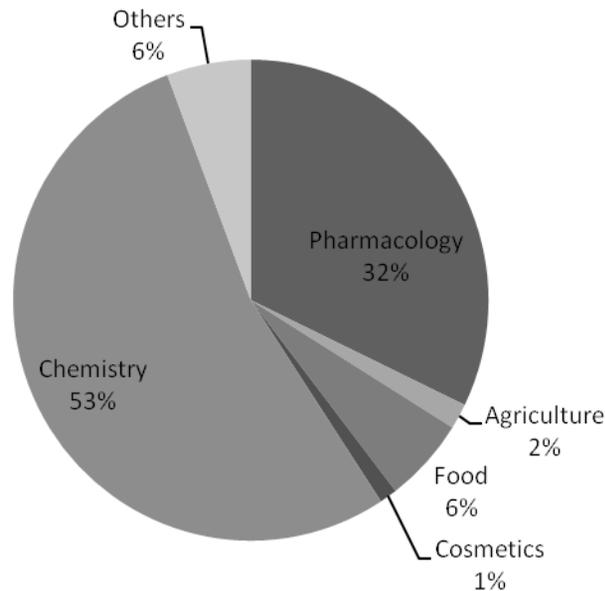


**Figure 3– Evolution of the registration of marine biogenetic resource patents**

Source: Leary, Vierros, Hamon, Arico, & Monagle (2009, p. 189)

Registered patents have an application in the fields of chemistry, pharmacology, cosmetics, food and agriculture, as well as a number of other areas, which are represented in Figure 4, under the category “other” (Leary, et al., 2009, pp. 189, 190).

The research is of special importance in the creation of anti-inflammatory and anti-cancer substances, in the treatment of AIDS, malaria and cardiovascular diseases, in the development of antibiotics and antifungals, of anticoagulant agents and tissue regeneration, in the diagnosis of life sciences, particularly polymerases deoxyribonucleic acid (DNA), and in combating pollution by bioremediation of heavy metals.



**Figure 4 – Patenting of marine biogenetic resources by sector**

Source: Leary, Vierros, Hamon, Arico, & Monagle (2009, p. 190)

The economic interests associated with the exploitation of marine biogenetic resources are quite clear. In 2002, it was estimated that the sale of anticarcinogens, antivirals and antibiotics derived from marine biogenetic resources has yielded 2.4 billion dollars. In 2005, a sea sponge used to treat herpes yielded profits between 50 and 100 million dollars, while earnings from an anticarcinogen derived from marine organisms have been estimated at around one billion dollars. That same year, Retrovir, a drug for the treatment of AIDS, earned 23 million dollars, while in 2006, Zovirax, a drug for the treatment of herpes, earned 237 million dollars. In 2007, sales of Prialt, an analgesic of marine origin, earned 12.3 million dollars, and the enzyme industry was estimated to grow 7.6% per year, reaching 6 billion dollars in 2011 (Leary et al., 2009, pp. 190, 191).

For all these reasons, there is no doubt that resources with economic potential exist in the waters under national sovereignty or jurisdiction. However, it is important to understand that the existing wealth in the vast Portuguese sea areas is not known in detail, and that this knowledge is only being built as research is conducted in those areas. In this context, strictly monitoring the scientific research activity carried out by other States in national maritime areas is necessary, as a first step to adequately defend our interests.

### 3. The scientific research activities developed by other states in the portuguese sea

To study the scientific research activity carried out in Portuguese waters, the period between 2003 and 2012 was analyzed, as it was deemed a sufficiently representative timeframe of developments. The data collected by COMNAV were analyzed for the timeframe in question, as this entity is responsible for controlling the movement of scientific research vessels.

As shown by an analysis of the data on scientific research activities carried out by other countries in the maritime areas under national sovereignty or jurisdiction, 289 scientific surveys took place during the period in question, resulting in 7619 mission days at sea. This means that, over the 10 years analyzed, an average of two foreign ships per day were investigating national maritime waters.

The number of research vessels decreased between 2003 and 2006, and from that year on (with the exception of 2009), there was a progressive increase in missions, up to a maximum of 37 missions in 2010. 2011 saw a new decrease in missions, but in 2012 the number of vessels increased again, reaching a level close to that of 2010 (Figure 5).

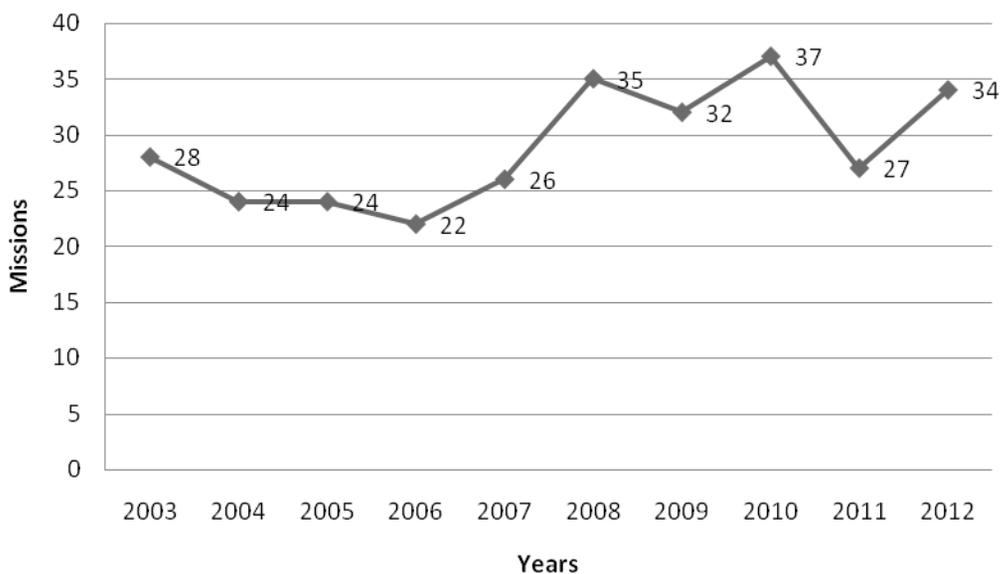
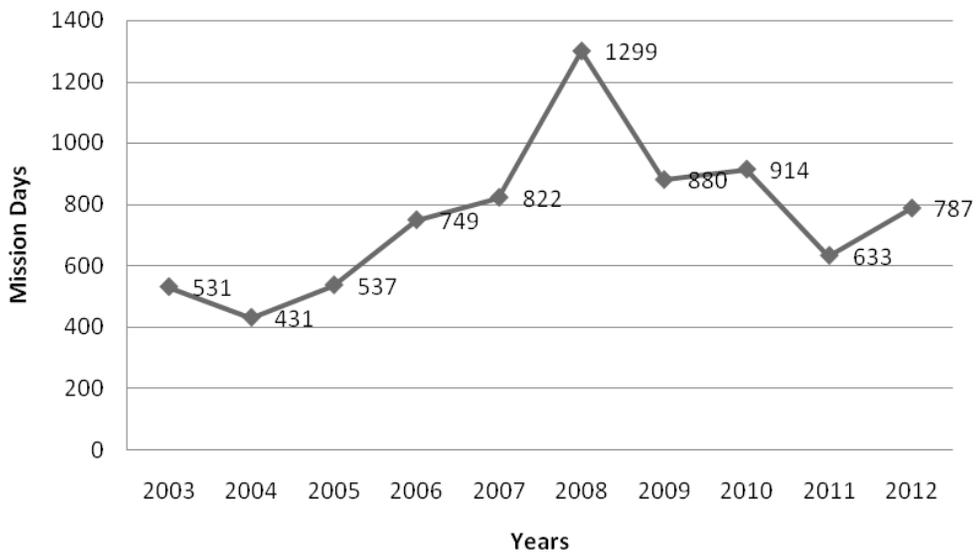


Figure 5 – Number of missions between 2003 and 2012

Source: Prepared by author

With regard to mission days, there was a significant increase from the 431 days reported in 2004 to 1299 days in 2008. From that year on, there has been a decrease in the mission days of research vessels to a minimum of 633 days in 2011. This decline may have been due to the global economic and financial crisis of 2008, which certainly has affected the financing of scientific research activities. In 2012 there was a further rise in mission days, which may indicate that, as some countries have overcome the crisis, a new cycle of growth in the number of missions and days at sea is beginning (Figure 6).



**Figure 6 –Number of mission days between 2003 and 2012**

*Source:* Prepared by author

During the period examined, 14 countries were found to have conducted operations in the Portuguese sea, with an annual presence by Germany, France and the UK. Spain was absent only in 2003, while the Netherlands have always been present, with the exception of 2012<sup>4</sup>.

Germany was the country that most developed research activity in the Portuguese maritime areas, followed closely by the UK, Spain and France. This is not strange, especially if we take into account that Spain is our neighbor and the remaining countries are States with large economic, scientific and technological capacity. Together, these four countries account for around 79% of the missions and 75% of missiondays of foreign ships in our sea (Figures 7 and 8).

<sup>4</sup> See table 3 in the Annex.

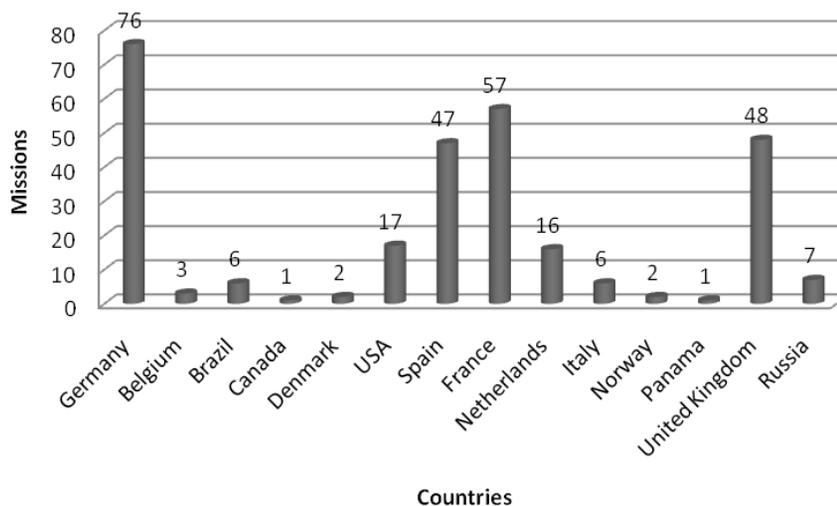


Figure 7 – Missions conducted by country between 2003 and 2012

Source: Prepared by author

The regular presence in our waters of Holland, a state with a strong maritime tradition, must also be mentioned, coming in sixth place in number of missions and mission days, behind the United States of America (USA). This is indicative of the interest that this country continues to take in the sea, and is thus an example for Portugal to follow.

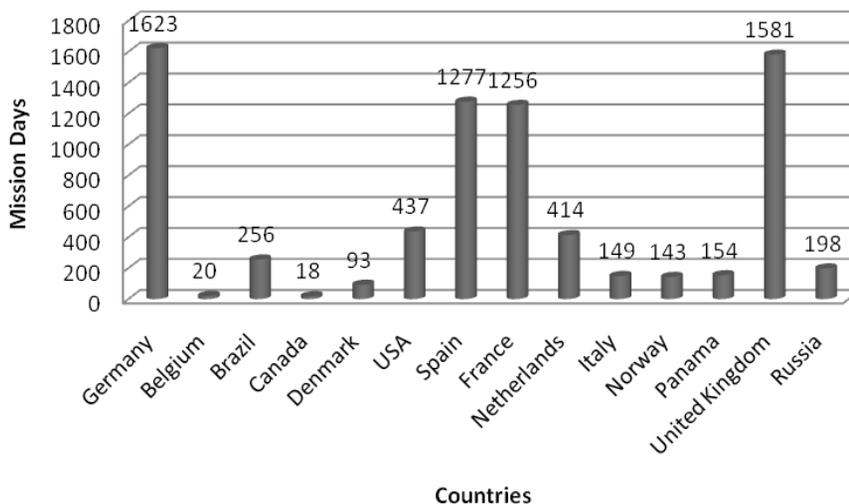


Figure 8 – Mission days per country between 2003 and 2012

Source: Prepared by author

Despite the clarity of the graphics, next we will highlight the data deemed more relevant for the Portuguese situation.

To that end, Table 1 shows the States occupying the top ten positions in the list of countries with registered patents of marine genetic resources. The relative positions of Italy, Canada, Spain and Russia are also highlighted, as these were, among the States who have conducted scientific research surveys in domestic waters, those that also have marine patents registered.

**Table 1 – Patenting of marine biogenetic resources by country**

Order	Country	Registered Patents
1 <sup>st</sup> Place	USA	199
2 <sup>nd</sup> Place	Germany	149
3 <sup>rd</sup> Place	Japan	128
4 <sup>th</sup> Place	France	34
5 <sup>th</sup> Place	United Kingdom	33
6 <sup>th</sup> Place	Denmark	24
7 <sup>th</sup> Place	Belgium	17
8 <sup>th</sup> Place	Netherlands	13
9 <sup>th</sup> Place	Switzerland	11
10 <sup>th</sup> Place	Norway	9
(...)	(...)	(...)
12 <sup>th</sup> Place	Italy	7
13 <sup>th</sup> Place	Canada	6
(...)	(...)	(...)
15 <sup>th</sup> Place	Spain	5
(...)	(...)	(...)
19 <sup>th</sup> Place	Russia	2

Source: Arnaud-Haond, Arrieta, & Duarte (2011)

Of the 193 Member States of the United Nations, only 31 have patents of marine biogenetic resources. Ten countries have 90% of the patents registered, while 70% belong to the first three. These 10 countries account for only 20% of the world's coastline, but benefit from having access to the necessary technologies to explore the deep ocean. The profits from these patents allow them to continue to invest in developing the necessary technology for marine bioprospecting, thus increasing the gap between countries (Arnaud-Haond, et al., 2011, p. 1521).

According to that same source, there were 677 marine biogenetic patents registered in 2011. Considering that, until 2007, only 145 patents had been registered, it is apparent that between the years 2007 and 2011 532 patents were registered, which paints a portrait of the exponential growth in recent years.

Although the place of capture of the biogenetic resources that led to the patents registered is not known, it is believed that a high number of patents are registered in different places from the waters where they were discovered. This can raise issues of biopiracy and possible illegal appropriation of resources, something which the international community should pay close attention to, and legislate accordingly.

Attention is drawn to the fact that Switzerland, a small country without direct access to the sea, occupies the 9th place on the list of countries with registered marine resource patents, admitting, however, the possibility of all these resources having been captured outside the maritime spaces under the sovereignty or jurisdiction of coastal States.

Correlating the data from foreign scientific research vessels operated in Portuguese waters with the information on registered marine biogenetic patents, it appears that among the countries listed in the top 10 of the list of registered marine patents, only Japan and Switzerland did not conduct any research in national waters. Germany, the country that most explored our waters, comes in second place with regard to registration of patents, just behind the United States, the country with more patents registered. The United Kingdom, the second country in terms of days spent exploring national waters, comes fifth in the patent registration list, while France ranks fourth in both. Table 2 depicts the countries that have performed scientific research in national maritime spaces.

No references were found in any of the sources consulted to Portuguese registered patents of marine biogenetic resources, which may be indicative of the lack of national capacity in this field.

With regard to the national maritime areas, it can be seen that, in the years analyzed, the Continental EEZ has consistently been the maritime zone that has been of most interest to the international scientific community, having been the subject of research on 216 occasions, which represents about 62% of the missions. In turn, the EEZ of the Azores received 77 surveys, while the EEZ of Madeira received 56, corresponding respectively to 22% and 16% of all missions conducted in national maritime zones (Figures 9 and 10).

Table2 – Comparison between the number of days of research in national maritime zones and the number of registered marine biogenetic patents

Country	Mission days in national waters	Relative position in the patents list	Number of patents
Germany	1623	2nd Place	149
United Kingdom	1581	5th Place	33
Spain	1277	15th Place	5
France	1256	4th Place	34
USA	437	1st Place	199
Netherlands	414	8th Place	13
Brazil	256	-	-
Russia	198	19th Place	2
Panamá	154	-	-
Italy	149	12th Place	7
Norway	143	10th Place	9
Denmark	93	6th Place	24
Belgium	20	7th Place	17
Canada	18	13th Place	6

Source: Prepared by author

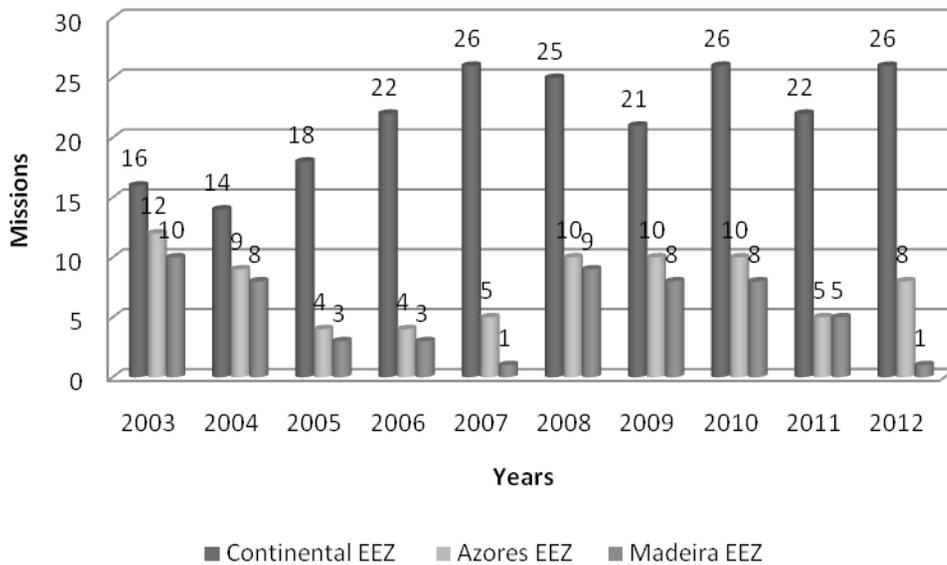
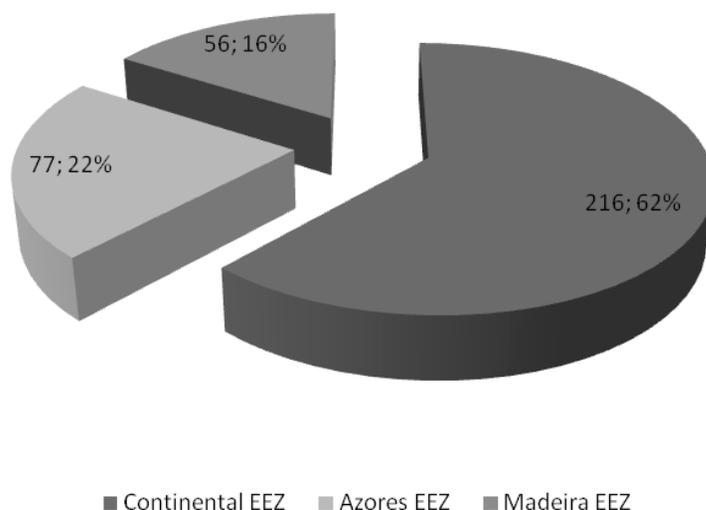


Figure 9 – Missions in the various national maritime zones between 2003 and 2012

Source: Prepared by author

These data contradict the idea that, given its size and its already identified natural resources, the EEZ of the Azores would naturally be the Portuguese maritime zone most interest the international scientific community. However, it may be possible that the Continental EEZ has recorded the highest number of missions due to the fact that ships conduct research activities while passing through this maritime space during transit between ports or areas of interest.



**Figure 10 – Missions per national maritime zone between 2003 and 2012**

*Source:* Prepared by author

Having established the evidence of interest by foreign actors in the national maritime space, we will now analyze the legal mechanisms available to the Portuguese State to control scientific research activities by those actors in national waters.

#### **4. Legal framework of foreign scientific research vessels**

The UNCLOS is the main regulatory instrument for matters of International Maritime Law, giving the coastal State the right to regulate and authorize marine scientific research in its EEZ, as well as on its continental shelf<sup>5</sup>.

Therefore, the Portuguese State established by Decree-Law N. 2/81, of January 7, the conditions under which other states, public and private foreign entities, or international organizations can conduct scientific research activities in the national EEZ. However, in 1982, through Resolution N. 30/82 of January 27, this Decree was declared unconstitutional by the Conselho da Revolução (Council of the Revolution).

<sup>5</sup> Under paragraph 1 of article 246 of the UNCLOS.

In 1985, Decree-Law N. 52/85, of March 1 defined the authorization procedures for activities of exploration and scientific research in the territorial sea, in internal waters and the EEZ, as well as the rules for the management, conservation and exploitation of the living resources in those spaces.

Later, Decree-Law N. 278/87, of 7 July was published, solely aimed at defining the legal framework for the exercise of sea fishing activities and culture of marine species, making no mention of a regime for marine scientific research activities, and, in Article 35, paragraph 1, expressly repeals Decree-Law N. 52/85, which, as previously noted, had a more comprehensive legislative goal. However, paragraph 2 of Article 35 of Decree-Law N. 278/87 states that, pending the publication of new regulations, the legislation in force is to be followed, provided it does not conflict with the present law. In fact, the contents of Decree-Law N. 278/87 refer, at least in three precepts, to technical regulations regarding fishing and culture of marine species, and it is to these regulations that the aforementioned paragraph 2 of Article 35 refers to. That is, in wishing to safeguard the repealing rule set out in paragraph 1 of Article 35, the legislator sought to ensure that there would be no legal vacuum while new technical regulations on marine fishing and culture were not developed, for which reason the legislation published prior to Decree-Law N. 278/87 would remain in force.

In this context, as paragraph 1 of Article 35 establishes that “all legal provisions contrary to the provisions of this law are repealed, namely: (...) Decree-Law N. 52/85, of March 1”, the 1985 law, for the sections that do not concern fishing regulations and marine culture is, by that means, repealed. Nevertheless, it is also possible to infer that only laws contrary to the requirements established by Decree-Law N. 278/87 are repealed, and Decree-Law N. 52/85 is in force for this section on marine scientific research activity.

Asto obtain authorization to conduct scientific research in the Portuguese maritime areas, the relevant national authorities will take into account the requirements of Decree-Law N. 52/85 - as evidenced by Circular N. 74/2003-BB of 24 January 2003, the Directorate-General of the Maritime Authority (DGMA) - an analysis will be made of the provisions of that law regarding the subject at hand.

Therefore, scientific research conducted in Portuguese maritime waters by other States, foreign entities or international organizations is subject to authorization from the Ministry of Foreign Affairs (MFA), after obtaining the assent of the Ministry of Defense (MoD) and other directly related government departments. Should the application concern the EEZ of Madeira or the Azores, assent from the respective regional government should also be obtained<sup>6</sup>.

Following the restructuring of the Ministry of Foreign Affairs in 2012, the Overflights and Naval Stopovers Unit (ONSU) was created and integrated in the Directorate-General for External Policy (DGEP). This unit was tasked with examining the requests for use of the national airspace and maritime areas by foreign ships and aircraft.

The application for authorization must be delivered to the Ministry of Foreign Affairs by the embassy representing the interested entity, up to six months prior to the date scheduled

<sup>6</sup> Under paragraphs 2 and 4 of Article 18 of Decree-Law N. 52/85, March 1.

for the start of work, accompanied by a full description of the work to be conducted, and must describe the following: (i) the nature and objectives of the research; (ii) the method and means to be used, including a description of the vessels' main features and of their scientific equipment; (iii) the geographical areas where the work will be conducted, and the national ports intended as stopovers; (iv) the expected dates of arrival and departure of the research vessels, or of the installation and removal of equipment; (v) the identification of the sponsoring institution, of its director and project manager; and (vi) an indication of the availability for the participation of Portuguese scientists and technicians in the survey<sup>7</sup>. It is worth noting that the application for authorization is usually generic with regard to the geographical area where the work will be conducted, indicating only whether it will take place in the EEZ of the Continent, Madeira or the Azores.

Upon receiving the request for authorization to conduct the survey, the Overflights and Naval Stopovers Unit sends it to the Ministry of Defense and to the Intersectorial Oceanographic Commission (IOC). As mentioned above, if the intention is to conduct the survey in the EEZ of the Azores or Madeira, the request is also sent to the respective Regional Government.

The Intersectorial Oceanographic Commission, an entity attached to the Minister of Education and Science to assist in the coordination of activities in marine science and technology, will then contact the national scientific community to deliver their opinion. If the entities contacted express interest in boarding the ship or in gaining access to reports or to research data, the Intersectorial Oceanographic Commission transmits their intent to the Ministry of Foreign Affairs.

In turn, the Ministry of Defense forwards the request to the Navy Chief of Staff/National Maritime Authority (NMA), which then sends it to the Directorate-General of the Maritime Authority. This entity is responsible for coordinating the process within the Navy/NMA, for ascertaining the opinions of the other responsible bodies and issuing the final opinion of the Navy/NMA.

The Navy General Staff (NGS), COMNAV and the Hydrographic Office (HO) are consulted in that respect. The Submarine Squadron (SUBSQD) and the Maritime Departments (MD) responsible for the area where the survey will be conducted are then notified of applications.

The Navy General Staff indicates only whether the vessel requesting the survey is a warship or similar. This issue is relevant due to the fact that warships benefit from courtesies not afforded to other ships, not being asked, for example, to take national scientists on board, or for the identification of the project manager.

The COMNAV checks whether the research conflicts with any underwater navigation that may be scheduled and requests that the ship make a daily statement indicating its position, course and speed, the ongoing activity and the positions where equipment is anchored, as well as its intentions for the next 24, 48 and 72 hours.

---

<sup>7</sup> Under paragraph 1 of Article 19 of Decree-Law N. 52/85, March 1.

If the survey is of interest to the Hydrographic Office mission, that entity requests the delivery of results and research findings. For the promulgation of notices to mariners, it must be informed 72 hours in advance of any changes to ship planning.

After collecting the opinions of the abovementioned entities, the Directorate-General of the Maritime Authority communicates the opinion of the Navy/NMA to the Ministry of Defense and Overflights and Naval Stopovers Unit, giving notice of that advice to other Navy entities involved and asking to be informed in case the survey is not authorized.

Finally, where applicable, the Regional Governments contact the regional scientific communities in order to issue their opinion, and usually request to have scientists on board.

Requests for permission may only be considered as long as the work is conducted in waters not previously selected for purposes of defense, prospection or environmental protection reserve, as long as they pursue peaceful goals, and the scientific and technical methods do not interfere with the preservation of the aquatic environment, its resources and the underwater archaeological heritage<sup>8</sup>.

If any of the entities listed above expresses an unfavorable opinion, the Ministry of Foreign Affairs does not authorize the research vessel, notifying the embassy that issued the request and the Directorate General of the Maritime Authority.

If the opinion of the Ministry of Defense, the Intersectorial Oceanographic Commission and, where applicable, the Regional Governments, is favorable, the Ministry of Foreign Affairs informs the Embassy of the applicant entity that the request for authorization was granted.

The granting of authorizations requires the investigating authority to ensure, whenever requested, the participation of Portuguese scientists and technicians in the project, to provide preliminary reports to the Portuguese State and, once research is completed, the results and final conclusions. Access to data and samples resulting from the project must also be provided, as well as an assessment of those data and samples, and assistance to the Portuguese State in their assessment or interpretation<sup>9</sup>.

The figure below displays the flowchart of authorization requests submitted by foreign entities, to conduct scientific research surveys in national maritime areas.

<sup>8</sup> Under paragraph 2 of Article 19 of Decree-Law N. 52/85, of March 1.

<sup>9</sup> Under paragraph 2 of Article 20 of Decree-Law N. 52/85, of March 1.

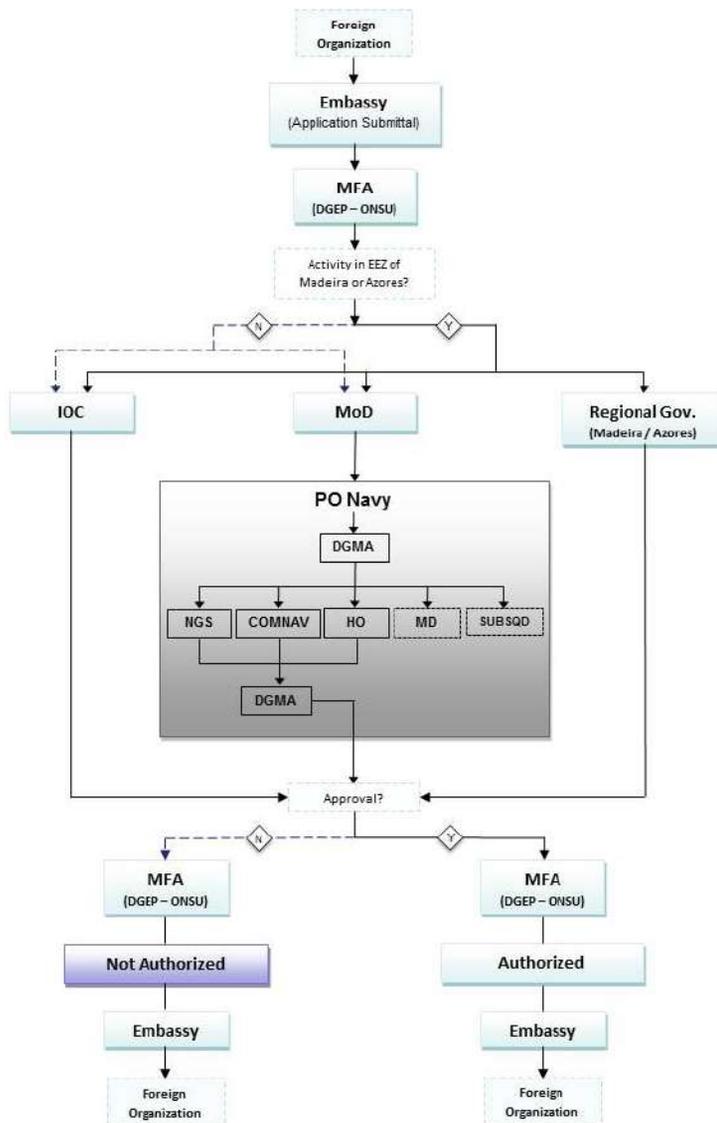


Figure 11 – Flowchart of applications for operating foreign scientific research vessels

Source: Prepared by author

In this examination of the authorization process for operating scientific research vessels in the Portuguese maritime areas, an entity responsible for leading the process could not be clearly identified. The existence of an entity with those duties would address weaknesses in the process of effective control over the delivery to the Portuguese State of the reports, findings and conclusions of the research project by the entity authorized to operate the scientific

vessel. It would also minimize vulnerabilities in the dissemination of these same reports and results, on the part of interested national organizations.

Simultaneously, and even though there is a significant number of agencies with responsibility of issue an opinion in the context of their specific expertise, it appears that the national authorities responsible for the conservation of underwater cultural heritage and living and non-living resources are not heard throughout the process.

On the other hand, failure to comply with the conditions set for the operation of the scientific research vessel results in the entity detecting the offense sending a notice of the occurrence to Overflights and Naval Stopovers Unit. In turn, the Ministry of Foreign Affairs presents a protest to the applicant embassy, asking for their cooperation in acquiring further information on the incident. However, national legal policies do not predict any penalties for the offender.

Once analyzed the framework for marine scientific research activities conducted by foreign vessels in national maritime waters, the courses of action to be developed in order to strengthen control over this activity will be identified.

## **5. Proposed courses of action to improve control over foreign scientific research vessels**

Given that Portugal is unlikely to gather, on its own, the scientific, technological and financial resources required for the independent exploration of its sea, it will need to establish partnerships or develop concession or licensing models to take advantage of the natural resources in their maritime spaces. To negotiate with the interested parties, it is essential to be aware of the potential wealth of the space in question; otherwise the best compensatory measures may not be guaranteed. Thus, it is essential to monitor the research activities conducted in national waters, as only in this will ensure that, at the very least, we possess the same information as possible partners.

To achieve this goal, we must begin by clarifying the situation of the legal regime governing scientific research in maritime areas under Portuguese sovereignty or jurisdiction and simultaneously promote their adequacy to national and international realities. Thus, given the current governmental organization and the various competing interests in the maritime space, the Ministry of Foreign Affairs would be advised, for the purpose of granting authorization to operate research vessels, and in addition to the entities that are currently queried, to consult also: (i) the Directorate-General of Natural Resources, Safety and Maritime Services, which will issue an opinion regarding living and genetic resources; (ii) the Directorate-General of Energy and Geology, which will advise on non-living resources; and (iii) the Institute for the Management of Architectural and Archaeological Heritage, which will issue an opinion concerning underwater cultural heritage.

On the other hand, it is apparent that there is currently no entity responsible for effectively controlling or monitoring foreign scientific research vessels operated in national waters. Thus, it is advisable that the competencies and the human and financial resources required to

control the process of scientific research in the Portuguese maritime spaces is attributed to a State organization. Among the duties of this entity, the most relevant will be: (i) coordinating the authorization process; (ii) monitoring the activities conducted during the research; (iii) suspending the authorization granted in the case of non-compliance with the pre-established conditions; (iv) collecting data and samples resulting from the project, as well as the preliminary report and the final results and conclusions; (v) preparing a consolidated report of the activities conducted by foreign scientific research vessels in national waters, to be disseminated by the relevant national authorities; and (vi) to accompany the publication of scientific articles by the scientists on board.

The authorization process should be centralized in a platform accessible to all entities involved, thus speeding up the licensing process. Simultaneously, the platform should allow all entities interested in the survey results to request access to project data and samples.

For the effective monitoring of the activities developed during the survey, it is crucial to act at several levels. First, considering that national interests are above the private interests of Portuguese scientific research institutions, the request for data, samples and conclusions of the project cannot be left to the discretion of the latter, and must always be subject to a request.

Simultaneously, it should be required that all researchers on board be indicated on the occasion of the request for authorization to carry out the survey, rather than the current procedure of only requesting the identification of the institutions sponsoring the survey, the respective director and the project manager. Thus, it will be possible to follow the publication of scientific articles of researchers on board, which could be another way to confirm the research activity developed during the scientific research survey.

Concurrently, participation of national researchers should become mandatory, authorization being granted only to vessels offering places to Portuguese scientists, recruiting from a group of researchers to be created for this purpose. These researchers, duly aware of safeguarding national interests, must ensure strict monitoring of scientific research activities on board and afterwards must send a detailed report of the work done on board to the organization responsible for control of marine research activities. Simultaneously, these researchers will benefit from the contact with the best marine scientific research practices, which will enable the transfer of knowledge and the corresponding strengthening of national capacity in this field.

For an effective control of the ship's movements, the navigation records should be required, recorded by the Electronic Chart Display and Information System (ECDIS), or a similar system<sup>10</sup>. In ships that are not equipped with these systems, automatic registration of the positions indicated by the GPS will be required. In another level of control, if it is deemed beneficial to know the ships' movements in real time, a device to enable the ongoing monitoring of the vessel's position, similar to what currently exists for fishing vessels, should

---

<sup>10</sup> The ECDIS is a navigation system for visually representing the information in an electronic navigation chart, integrating it with data from positioning systems or, optionally, other sensors, such as radars and echo sounders. It adheres to the requirements of the International Maritime Organization, so that it can be used as an alternative to traditional paper charts. It is capable of recording the navigation made.

be installed on board. The equipment must be installed by national technicians and should, at the mission's conclusion, be removed and made available for the next ship. The ship may also be tracked by the Automatic Identification System (AIS), while it is within range of coastal monitoring stations<sup>11</sup>.

From another perspective, mechanisms should be created to allow the imposition of sanctions in case of breach of the conditions set for the operation of the vessel. Currently, in the event of failure to comply, the Portuguese State may immediately suspend the authorization granted<sup>12</sup>, without sanctioning, however, the offender with any penalty. The creation of tools to enable the application of sanctions is deemed appropriate, that will constitute a deterrent to possible infractions.

## 6. Conclusions

In the course of several scientific research projects conducted in the maritime areas under national sovereignty or jurisdiction, it has been possible to identify marine resources with economic potential. With regard to mineral resources, there is overwhelming evidence of their existence, and studies must be conducted to assess the economic viability of their exploration. Concerning energy resources, despite the high cost associated with the exploration of hydrocarbons, the Portuguese sea is increasingly attracting attention, which positively affects the possible identification of economically viable deposits. The field of biogenetic resources is the area of marine resources in which the economic benefit is more evident, due to its multiple applications in pharmaceuticals, food processing and chemical industries. However, it appears that it is possible to register patents for marine genetic resources in locations different from the capture zone, which can present situations of illicit ownership transfer. Thus, this situation should be the object of legislative attention by the international community, under penalty of the most capable countries continuing to seize all that is not denied them.

This analysis resulted in the discovery of, over the period analyzed, 14 countries having conducted scientific research activities in maritime areas under national sovereignty or jurisdiction. Of these, Germany, the UK, Spain and France, showed the greater interest in the Portuguese maritime spaces. The maritime zone most surveyed by the international scientific community was the Continental EEZ, followed by the EEZ of the Azores and Madeira. Correlating these data with registered patents of marine biogenetic resources, it appears that most countries with vessels in the Portuguese maritime spaces have patents of this kind. The resulting economic benefits allow these countries to continue to invest in developing technology for marine prospection and exploration, thus increasing the gap between the capacities of the different States in this field.

<sup>11</sup> The AIS is a device that allows the transmission and reception, via radio, of relevant information on the vessels equipped with the system. The information transmitted is divided into three categories: (i) dynamic data (position, positioning accuracy, course, heading, speed and yaw motion); (ii) static data (name of vessel, international number, call sign, length, width and type of vessel); and (iii) data related to the journey (draft, type of cargo, port of destination and estimated date and time of arrival).

<sup>12</sup> Under Article 21 of Decree-Law N. 52/85 of 1 March.

As Portugal does not possess the ability to independently explore its vast maritime areas, it will have to establish partnerships or develop concession models to take advantage of its marine resources. In these circumstances, it is crucial to ensure a close monitoring of the activities conducted by other states in the national maritime areas. Only in this way may Portugal ensure that it will be able to possess, at least, equal knowledge on the potential of those spaces, thus not entering negotiations at a disadvantage. In this sense, the proposed measures are deemed to contribute for greater control of the activities conducted by foreign entities in the maritime areas under national sovereignty or jurisdiction.

In this study, to identify the actors interested in the Portuguese maritime areas, only the nationalities of ships with scientific research vessels was considered. In future studies, it is advisable to identify the sponsoring entities of the project because, as is known, these entities are supranational and are present in various countries and continents. The sensors used and the parameters collected during the investigation should also be analyzed. This will enable a more realistic idea of the competing interests in the Portuguese sea.

### **Bibliographical References**

- Abreu, M. P. d., 2011. *A Extensão da Plataforma Continental: Alargar Portugal*. Lisboa. (policopiado, 29 pp.): s.n.
- Abreu, M. P. d. et al., 2012. *A Extensão da Plataforma Continental, Um Projeto de Portugal – Seis anos de missão (2004 - 2010)*. Lisboa: Associação Fórum Empresarial da Economia do Mar.
- Arnaud-Haond, S., Arrieta, J. M. & Duarte, C. M., 2011. Marine Biodiversity and Gene Patents. *Science*, pp. 1521-1522.
- Barriga, F. & Santos, R. S., 2010. Recursos minerais marinhos, metálicos, não metálicos e energéticos: potencial e impactos ambientais. In: *Políticas Públicas do Mar: Para um Novo Conceito Estratégico Nacional*. Lisboa: Esfera do Caos, pp. 86-95.
- Correia, A. D., 2010. *O Mar no Século XXI*. Aveiro: Fedrave.
- DGEG, 2015. *Informações: Situação Atual – Concessões e Licenças*. [Online] Available at: [http://www.dgeg.pt/dpep/pt/info\\_pt.htm](http://www.dgeg.pt/dpep/pt/info_pt.htm) [Acedido em 10 maio 2015].
- EMEPC, 2014. *Atlas do Projeto de Extensão da Plataforma Continental*. Paço de Arcos: Estrutura da Missão para a Extensão da Plataforma Continental.
- ISA, 2004. *Marine Mineral Resources: Scientific Advances and Economic Perspectives*. [Online] Available at: <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/ISA-Daolos.pdf> [Acedido em 05 outubro 2014].
- ISA, 2008. *Cobalt-Rich Crusts*. [Online] Available at: <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Brochures/ENG9.pdf> [Acedido em 05 outubro 2014].
- ISA, 2014. *GIS Resource Maps*. [Online] Available at: <http://www.mapserver.isa.org.jm/GIS/> [Acedido em 04 outubro 2014].

- Leary, D. et al., 2009. Marine genetic resources: A review of scientific and commercial interest. *Marine Policy*, pp. 183-194.
- Matias, N. V., 2009. A Nova Descoberta do Mar. In: *Reflexões sobre o Mar: Uma homenagem ao Vice-almirante António Emílio Ferraz Sacchetti*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, pp. 25-34.
- Pinheiro, L. M., Magalhães, V. H. & Monteiro, J. H., 2004. Vulcanismo de Lama, Hidratos de Metano e Potenciais Ocorrências de Hidrocarbonetos na Margem Sul Portuguesa Profunda. *Nação e Defesa*, Verão, pp. 139-155.

## Annex

### Foreign Scientific Research Ships

**Table 3 – Summary of scientific research activities carried out in maritime**

	2003		2004		2005		2006		2007		
	Days	Missions									
<b>Germany</b>	197	10	92	6	96	4	197	7	116	5	
<b>Belgium</b>					11	1			9	2	
<b>Brazil</b>											
<b>Canada</b>											
<b>Denmark</b>							45	1			
<b>USA</b>	57	3							20	1	
<b>Spain</b>			10	2	14	1	76	2	270	3	
<b>France</b>	64	5	69	5	153	5	106	4	120	6	
<b>Netherlands</b>	80	3	38	2	26	1	25	1	52	2	
<b>Italy</b>	16	1	16	1	60	2			22	1	
<b>Norway</b>			42	1							
<b>Panama</b>											
<b>United Kingdom</b>	111	5	158	6	201	9	199	5	176	5	
<b>Russia</b>	6	1	6	1	12	1	101	2	37	1	
<b>TOTAL</b>	531	28	431	24	573	24	749	22	822	26	

Source: Prepared

## areas under Portuguese sovereignty or jurisdiction, between 2003 and 2012

	2008		2009		2010		2011		2012		TOTAL	
	Days	Missions	Days	Missions								
	192	7	218	9	333	16	116	6	66	6	1623	76
											20	3
							98	1	158	5	256	6
									18	1	18	1
					48	1					93	2
	64	2	72	3	75	2	120	3	29	3	437	17
	92	6	120	8	174	9	115	7	406	9	1277	47
	210	7	132	6	222	6	120	6	60	7	1256	57
	61	2	72	2	12	1	48	2			414	16
	35	1									149	6
	101	1									143	2
	154	1									154	1
	354	7	266	4	50	2	16	2	50	3	1581	48
	36	1									198	7
	1299	35	880	32	914	37	633	27	787	34	7619	289

by author



# REFLEXÕES DECORRENTES DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO MILITAR EM REGIME DE CONTRATO NAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS: PERSPETIVA FUNCIONAL E PERSPETIVA SOCIAL E DE CIDADANIA

*REFLECTIONS ARISING FROM MILITARY SERVICE UNDER CONTRACT IN THE PORTUGUESE ARMED FORCES: FUNCTIONAL PERSPECTIVE AND SOCIAL AND CITIZENSHIP PERSPECTIVE NATIONS*

**Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos**

Coronel de Infantaria Tirocinado  
Doutorando em Gestão, Recursos Humanos  
Instituto de Estudos Superiores Militares  
Investigador integrado do CISDI  
Lisboa, Portugal  
labs0892@gmail.com

**Título abreviado:** Reflexões decorrentes da prestação do serviço militar em regime de contrato nas forças armadas portuguesas

## Resumo

Em tempos de grandes restrições económicas e financeiras, de elevada taxa de desemprego e numa sociedade cada vez mais envelhecida e com perceções distintas do contexto militar, o objetivo deste artigo é analisar o problema da obtenção e retenção de efetivos militares em regime de contrato e avaliar o respetivo referencial de formação e desenvolvimento profissional, numa dupla perspetiva – funcional e social – essencial, quer ao funcionamento das Forças Armadas (FFAA) e à satisfação dos compromissos nacionais e internacionais do Estado no âmbito da defesa, quer à posterior reinserção socioprofissional dos cidadãos que ingressam temporariamente nas fileiras.

O estudo apoia-se numa estratégia de investigação qualitativa (Bryman, 2012), concretizada a partir de uma pesquisa documental e num inquérito por entrevista, semiestruturada, cujos dados são objeto de análise de conteúdo (categorial) apoiada em Bardin (2000).

**Como citar este artigo:** Santos, L., 2015. Reflexões decorrentes da prestação do serviço militar em regime de contrato nas Forças Armadas Portuguesas: perspetiva funcional e perspetiva social e de cidadania. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 297-329.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

Os principais problemas diagnosticados centram-se na reduzida capacidade que as FFAA, por si só, têm para cativar e reter cidadãos em regime de voluntariado/regime de contrato (RV/RC), bem como no reduzido valor socioprofissional que constitui a sua passagem pelas fileiras. Os resultados, importantes para as FFAA, para o Estado português e para a Sociedade em geral, apontam para soluções partilhadas, porventura menos tradicionais, sendo determinante na sua implementação o papel do Poder Político.

**Palavras-chave:** obtenção e retenção; formação e desenvolvimento profissional; regimes de voluntariado/contrato (RV/RC); perspetiva funcional; perspetiva social; cidadania.

### **Abstract**

*In times of great economic and financial restrictions, high unemployment rate and an ageing society and with different perceptions of the military context, the aim of this article is to analyze the problem of obtaining and retaining military personnel under contract and evaluating the respective benchmark for training and professional development, in a double perspective – functional and social – essential to the operation of Armed Forces (A.F.) and to the satisfaction of national and international commitments of the State in the field of defense, and the subsequent socio-professional reintegration of citizens that stays temporarily in the ranks.*

*The study relies on a qualitative research strategy (Bryman, 2012), achieved from a documental research and a survey by interview, semi-structured, whose data are subject to content analysis (categorical) supported by Bardin (2000).*

*The main problems diagnosed focus on reduced ability of the A.F., by itself, have to engage and retain citizens in voluntary military service/military service under contract (VS/CS), as well as in reduced socio-professional value that constitutes their passage through the ranks. The results, which are important for the A.F., for the Portuguese State and for Society in general, point to shared solutions, perhaps less traditional, being instrumental in its implementation the role of Political Power.*

**Keywords:** *obtaining and retaining; training and professional development; voluntary military service/military service under contract; functional perspective; social perspective; citizenship.*

## 1. Introdução

O objeto de estudo desta investigação centra-se no referencial de formação e desenvolvimento profissional dos militares dos quadros não permanentes das FFAA portuguesas, numa dupla perspetiva: funcional; social e de cidadania. A primeira perspetiva prende-se com a necessidade de obtenção e retenção de efetivos nas fileiras e a sua capacitação profissional, de modo a garantir o bom desempenho individual e em grupo e o funcionamento da Instituição Militar, designadamente ao nível do cumprimento dos compromissos nacionais e internacionais do Estado em termos de defesa. A segunda vertente refere-se à importância e às vantagens que a passagem pelas fileiras das FFAA pode constituir em relação ao exercício de cidadania e à reinserção socioprofissional dos cidadãos ex-militares, decorrente da aquisição de competências e experiência relevantes para o mercado de trabalho.

A investigação procura responder, entre outras, às seguintes perguntas: Como têm evoluído os efetivos militares em RV/RC nos ramos das FFAA portuguesas desde 2004 e que implicações decorrem dessa evolução? Qual o valor para as FFAA do atual referencial de formação/treino definido para as formas de prestação de serviço em RV/RC do ponto de vista do desempenho técnico-profissional? Que mais-valia constitui, para os cidadãos, a sua passagem pela Instituição Militar? Que iniciativas têm sido concretizadas recentemente pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN) e pelos ramos das FFAA e que alterações deverão ainda ser introduzidas para ultrapassar os problemas e disfunções diagnosticados e prevenir a sua recorrência futura?

A seleção destas questões resultou, durante o período exploratório da investigação, de uma breve revisão e análise crítica prévia da atual situação em relação ao objeto de estudo, tendo sido identificados alguns problemas concretos, quer em relação à capacidade de obtenção e retenção de efetivos por parte das FFAA, quer no que concerne à saída dos militares das fileiras e à sua reinserção socioprofissional na Sociedade e no mercado de trabalho.

Em coerência com as perguntas de investigação elencadas, foi definido o seguinte objetivo geral para este estudo: diagnosticar e formular, de forma integrada e sistémica, um conjunto de soluções em relação à capacidade das FFAA para captarem e reterem efetivos para a prestação de serviço militar voluntário e contratado, bem como para potenciarem o respetivo referencial de formação/treino, numa perspetiva funcional interna e, simultaneamente, numa lógica social e de cidadania, apoiando a reinserção socioprofissional dos ex-militares no mercado de trabalho.

Embora existam algumas diferenças entre as realidades no âmbito das três categorias (Oficiais, Sargentos, Praças), o presente estudo trata em bloco a situação do RV/RC, centrando a abordagem, pontualmente, mais numa ou noutra categoria, conforme a relevância dos problemas diagnosticados e/ou a urgência das soluções preconizadas.

O estudo apoia-se numa estratégia de investigação sobretudo qualitativa e concretizada numa pesquisa documental e num inquérito por entrevista (Bryman, 2012). A análise documental incluiu o quadro legal de referência da forma de prestação de serviço em RV/RC e vários estudos, relatórios e outros documentos oficiais recolhidos junto do MDN e dos ramos

das FFAA. As entrevistas, semiestruturadas, em número de 16, foram aplicadas a militares e civis do MDN e dos ramos com relevante experiência e conhecimento no assunto. Os dados obtidos nas entrevistas foram objeto de uma análise de conteúdo (análise categorial), como sugerido por Bardin (2000).

Por razões de gestão de espaço, neste artigo assume-se como enquadramento geral, implícito e revisto, a combinação de duas grandes orientações: (1) conceções, macrotendências e desafios do mercado de trabalho e do contexto formativo externo, nacional e internacional; e (2) estruturação e funcionamento da organização militar (e.g., códigos de conduta, práticas de referência e restantes pressupostos da função militar; tipologias de missões).

Propomos ao leitor uma reflexão em três etapas: numa primeira etapa, procede-se a uma avaliação em relação à evolução dos efetivos autorizados e existentes nas FFAA portuguesas nas formas de prestação de serviço em RV/RC, altura em que se analisa sumariamente o processo de recrutamento e seleção de cidadãos para a prestação deste tipo de serviço e se discute a capacidade de retenção por parte da Instituição Militar; num segundo momento discute-se a perspetiva funcional interna da formação e desenvolvimento dos militares dos quadros não permanentes (RV/RC), no sentido da sua capacitação para o desempenho de funções nos ramos; numa terceira e última etapa, é abordada a perspetiva social e de cidadania da formação ministrada em contexto militar, designadamente em relação às questões que se prendem com a reinserção socioprofissional dos ex-militares dos RV/RC após deixarem as fileiras.

Porque o tipo de problemas agora estudados pode condicionar o regular funcionamento das FFAA e os compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo país no âmbito da componente da defesa, a investigação procura sublinhar a premência na procura de soluções e a opção por respostas de natureza interdisciplinar, holística e partilhada, que deverão ser assumidas não apenas pela Instituição Militar mas também pelo Poder Político e pela própria Sociedade em geral.

A importância desta investigação é, pelo que foi referido, sustentada na sua atualidade e relevância que o assunto assume para os militares, as FFAA, a Sociedade e o Estado português.

## **2. Avaliação da Evolução dos Efetivos Autorizados e Existentes nas FFAA Portuguesas na Forma de Prestação de Serviço em Rv/Rc**

Nesta seção aborda-se a problemática da quantidade e da qualidade dos efetivos em quanto questões de natureza estratégica que se prendem com a perspetiva funcional do estudo. Analisa-se a transição do modelo de conscrição para um modelo exclusivamente profissional, dez anos após a sua vigência, para, de seguida, se descrever resumidamente o processo de recrutamento e seleção de cidadãos para os RV/RC das FFAA portuguesas. Por último, discute-se a evolução dos efetivos desde 2004 e analisa-se a dificuldade dos ramos em reterem nas suas fileiras militares em RC.

O funcionamento permanente das FFAA, o cumprimento das variadas missões que lhe estão atribuídas e ainda a forma como estão estruturadas preceituam a presença de um elevado número de efetivos militares nos escalões mais baixos, geralmente com um vínculo não permanente, cujo processo de recrutamento e seleção obedece, simultaneamente, a um quadro de necessidades pré-estabelecido e a um rigoroso exercício comparativo entre os perfis dos candidatos e um perfil psicofísico *standard*, previamente definido e comumente aceite como adequado.

Com o fim do regime de conscrição em Portugal<sup>1</sup> e a adoção de um modelo exclusivamente profissional, decisão de natureza ideológica e política que não cabe aqui discutir, todos os efetivos militares das FFAA portuguesas passaram a ser voluntários, o que, do ponto de vista político, social e funcional, permitiu aumentar a legitimidade e a capacidade técnica da organização militar, independentemente do contexto de atuação. Foi exatamente a partir das exigências do novo contexto e dos requisitos assumidos para o novo perfil de competências do militar que foi preparada e aprovada a “(...) nova Lei do Serviço Militar (LSM) e os novos incentivos à admissão voluntária ao serviço militar, afetando às forças armadas melhores recursos humanos, mais disponíveis e de maior aceitabilidade ao nível da nossa sociedade.” (Gama, 1999, p. 11).

Estas alterações concretizaram-se a partir da década de 90 do século XX, em que o quadro jurídico-funcional que enquadrava o papel das FFAA portuguesas experimentou várias alterações, culminando com a edificação em 1999 do atual modelo de prestação de serviço militar, baseado exclusivamente no voluntariado em tempo de paz. Na figura 1 sintetiza-se a evolução do quadro legal atinente ao recrutamento normal (RC/RV), proporcionando-se uma perspectiva global das alterações introduzidas.

A passagem da conscrição à profissionalização teve consequências, nem sempre positivas<sup>2</sup>, no contexto militar e social, sendo que, para as FFAA portuguesas constituiu uma das maiores transformações dos últimos anos, designadamente porque conduziu a um novo paradigma de relacionamento com o mercado de trabalho, conceito que até então não tinha praticamente valor objetivo<sup>3</sup>. Este novo modo de relacionamento passou a exigir uma capacidade efetiva de projetar a imagem castrense e de divulgar a oferta de “trabalho” institucional, ao mesmo tempo que, internamente, se aconselhava a adoção de práticas renovadas de GRH, designadamente, ao nível da seleção e da formação e treino dos “novos” militares.

<sup>1</sup> O serviço militar obrigatório – SMO (ou serviço efetivo normal – SEN) em Portugal terminou a 19 de novembro de 2004.

<sup>2</sup> Embora fora do objetivo deste estudo, a profissionalização militar conduziu, pontualmente, a aspetos menos positivos, designadamente, uma relação entre o cidadão e o Estado mais distante e de menor implicação em relação às questões da defesa.

<sup>3</sup> O quadro legal então vigente impunha a passagem dos cidadãos pelas fileiras, constituindo-se a Nação como o “mercado de trabalho”. A Instituição Militar limitava-se a receber diretamente os mancebos à porta dos quartéis para a prestação do serviço militar.

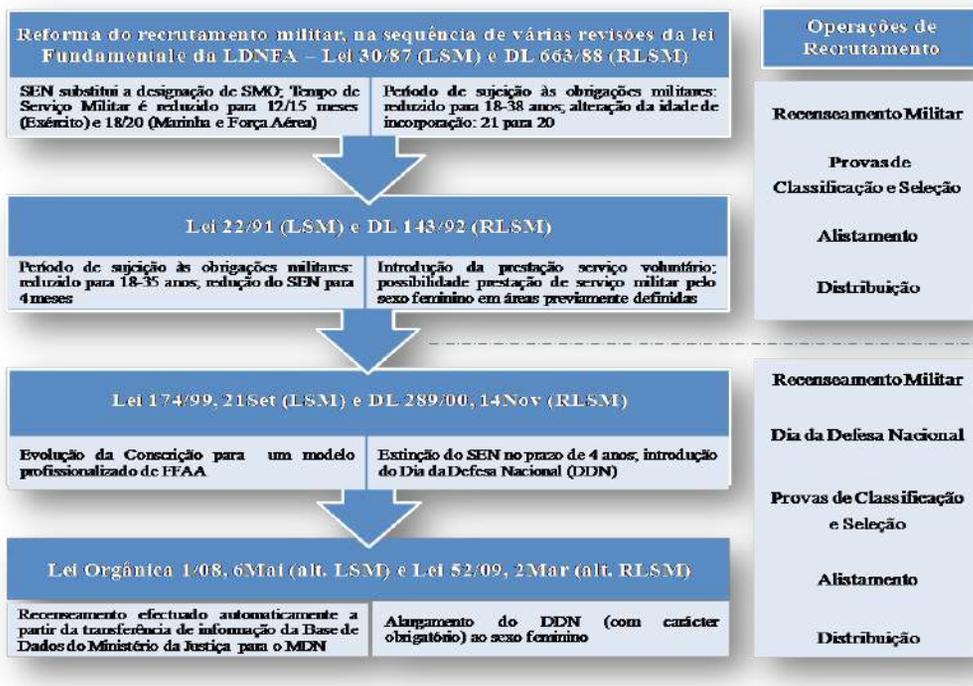


Fig. 1 Evolução do modelo jurídico-funcional do recrutamento militar normal

Fonte: construído a partir da análise da evolução do quadro legal.

Hoje, em linha com o que tem acontecido com a maioria dos países europeus ocidentais, percebe-se que, para além dos custos mais elevados da opção do modelo “profissionalização” (Vaz, 2002), a transição para o novo paradigma abriu uma outra questão, a da capacidade de manutenção dos níveis de efetivos adequados para fazer face à multiplicidade de missões, cuja perceção foi sendo revelada progressivamente. Contrariamente ao que se admitiu durante algum tempo, nem sempre tem sido possível colmatar todas as vagas abertas anualmente para os RV/RC, embora as incidências variem entre os ramos e por categorias.

Fruto da situação nacional e internacional nos domínios financeiro e económico e de um aumento substancial da taxa de desemprego<sup>4</sup>, assistiu-se, durante algum tempo, a um aumento de candidaturas, embora os dados, obtidos junto dos ramos das FFAA e do MDN revelem que a qualidade dos perfis que demandam as fileiras tem sofrido uma degradação progressiva, designadamente entre 2007 e 2012, o que conduz, por si só, a um menor aproveitamento médio do número de candidaturas. Os dados referidos, em termos de candidaturas, variam entre os ramos, sendo mais visível o aumento no ramo Exército, sobretudo a partir de 2008, como considera a então Direção Geral de Pessoal e Recrutamento Militar<sup>5</sup> (DGPRM, 2010).

<sup>4</sup> Em setembro de 2014 estavam contabilizados em Portugal 77 474 jovens desempregados.

<sup>5</sup> Este órgão foi recentemente fundido com outros órgãos do MDN, dando lugar à Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN).

A partir de uma avaliação mais pormenorizada em relação a cada ramo e por áreas funcionais é possível demonstrar que continuam a existir, no âmbito das várias categorias (oficiais, sargentos e praças), lugares relevantes por preencher (quadro I).

**Quadro I** Áreas funcionais mais carentes de efetivos em RV/RC

Categorias	Áreas funcionais / classes / especialidades mais carenciadas / críticas		
	MARINHA	EXÉRCITO	FORÇA AÉREA
<i>Oficiais</i>	TSE (Engenheiros; áreas técnicas)	Engenheiros Informáticos; Licenciados em Direito; Tradutores; Licenciados em Educação Física e Desportos; Licenciados Marketing e Publicidade	Não existem dificuldades significativas em Oficiais RC
<i>Sargentos</i>	Áreas técnicas (e.g. Informática)	Forças Especiais; Enfermeiros; Transmissões; várias especialidades de Campanha	Atualmente não recruta Sargentos para o RC
<i>Praças</i>	Fuzileiros; Mergulhadores	Áreas da Mecânica Auto; Condutores de Viaturas Ligeiras; Especialidades ligadas à construção e restauro; Operadores de Equipamentos Pesados de Engenharia	Áreas operacionais e/ou que estejam sujeitas a uma grande mobilidade geográfica

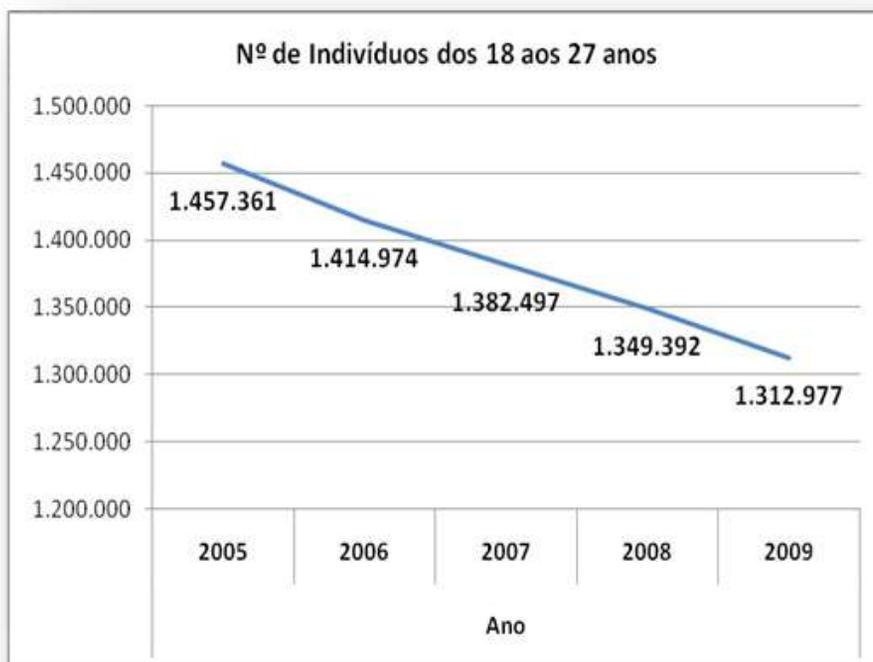
Fonte: compilado de dados recolhidos junto dos ramos das FFAA (dados referidos a 2013).

Não obstante a aparente evolução positiva que se tem verificado durante alguns anos ao nível do número de candidatos, coexistem alguns indicadores de sinal contrário (e.g., redução progressiva da base demográfica de recrutamento; afastamento progressivo dos cidadãos das questões da defesa nacional), que demonstram que existem dificuldades e disfunções estruturais que teimam em manter-se, admitindo-se, desta forma, que o aumento de candidaturas ficará a dever-se, sobretudo, à crise económica e financeira.

Uma percentagem relevante das 16 entidades entrevistadas (7 – 45%) considera que a questão da redução da base demográfica é uma limitação que, sendo um problema estrutural, poderá “...aconselhar a uma reflexão fora dos quadros mentais habituais”, no sentido de prevenir futuros constrangimentos que inibam as FFAA e o próprio Estado de “...cumprir as mais básicas missões e compromissos em termos de defesa e segurança, nacional e internacional”. Para fazer face à tendência demográfica desfavorável, são apontados exemplos de outros países, como a Espanha, que passou a recorrer a cidadãos, residentes no país, oriundos da América do Sul”.

No cumprimento eficiente do seu novo papel de angariador é fundamental que as FFAA saibam caracterizar o mercado de trabalho (MT) e prever a sua evolução, para delinear as melhores estratégias de captação de recursos humanos. Para efeitos de estudo, o MT é dividido em setores e escalões, sendo que o escalão etário que nos interessa primariamente analisar se situa entre os 18/19 anos e os 27/28 anos, correspondente ao universo recrutável

para as FFAA. Admite-se que o MT nacional natural tenha uma dimensão sucessivamente mais reduzida, tal o comportamento da base demográfica do país<sup>6</sup> (figura 2).

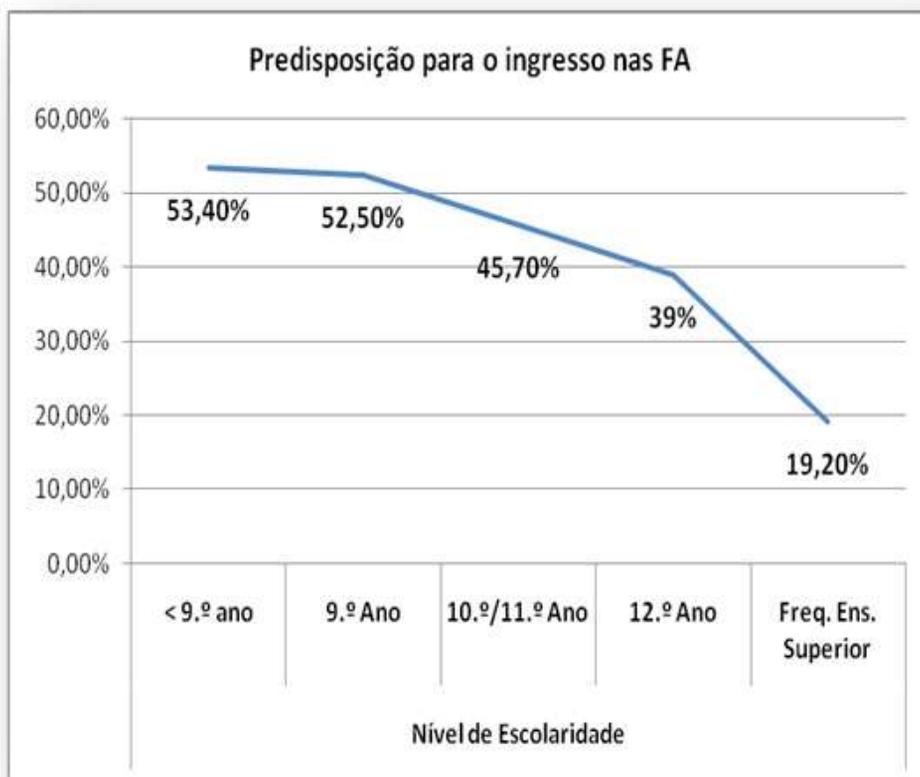


**Fig.2** Variação da base demográfica de recrutamento

Fonte: Coelho (2011).

Um outro ponto de reflexão e de preocupação crescente reside no facto de vários estudos conduzidos pelo MDN e pelos ramos das FFAA, a partir de 2010, parecerem demonstrar que a escolaridade tem aumentado em sentido inverso do interesse pelas FFAA (figura 3), com reflexo nos níveis de recrutamento de cidadãos para ingresso nos quadros de militares não permanentes (Coelho, 2011).

<sup>6</sup> Em 2011 a população nacional perfazia 10.555.853 pessoas, apenas cerca de 200.000 mais que em 2001 (Censos 2011). A atual taxa de crescimento natural (deduzindo a taxa de crescimento migratório) está próxima de zero.



**Fig. 3 Predisposição para ingresso nas FFAA**

Fonte: Coelho (2011).

Em relação à questão da atratividade, Clotfelter e Peters (1976 cit. por Sousa, 1990, p. 47) afirmam que "...o factor mais importante que rege as decisões de entrar e de permanecer no serviço militar é a opinião do público sobre esse mesmo serviço." Para além disso, como reflete Cardoso de Sousa, o conceito de vocação ou 'chamamento' (*calling*) é como "...o acto de servir e cumprir uma missão em nome de uma causa" (Sousa, 1990, p. 47), embora se reconheça que os motivos podem ser bem mais "instrumentais" (e.g., dinheiro, melhorar o estatuto social, obter outras experiências). Alguns estudos têm demonstrado que, em relação ao papel 'empregador' desempenhado pelas FFAA, a avaliação atual que a população portuguesa faz das FFAA é positiva, sendo mais valorizadas as "oportunidades profissionais" e o "prestígio" da profissão militar, suscitando apreciações menos positivas os aspetos materiais, como salários e recursos à disposição dos militares (Carreiras, 2009, p.51).

A revisão empírica efetuada permitiu-nos perceber que a carreira militar nas FFAA, enquanto oportunidade profissional, dá "prestígio", é um "emprego seguro", relativamente

“bem pago” e, aparentemente, “bastante atrativo”, em que os militares têm, na generalidade, “maiores regalias que os funcionários públicos” (DGPRM, 2007; Resende et al., 2008; Carreiras, 2009). Para além disso, existem boas “oportunidades de obter formação profissional” útil para o MT (Resende et al., 2008; Carreiras, 2009). O emprego nas FFAA é “mais exigente do que um emprego civil” (Carreiras, 2009), embora, sob o ponto de vista técnico, haja a noção de que “não exige muitos conhecimentos”, nem muita “experiência profissional” (Resende et al., 2008).

Porém, quando se trata de recomendar o ingresso nas FFAA a um amigo ou familiar apenas 38,9% dos inquiridos o faria sem dúvidas, sendo que os restantes 61,1% não o recomendariam ou apenas o fariam se não existisse outra alternativa (Carreiras, 2009). Estes dados, aparentemente contraditórios, induzem a necessidade de mais investigação e significam que há ainda todo um caminho a percorrer pelas FFAA no sentido de uma maior aproximação à Sociedade e aos jovens em particular e da divulgação da oferta de trabalho que constitui a prestação de serviço em RC nas FFAA portuguesas.

No âmbito da dinamização da profissionalização do serviço militar e da “Reforma Defesa 2020” (MDN, 2013), foi definido um novo modelo para o “Dia da Defesa Nacional” (DDN), evento que, após uma curta suspensão, é agora reativado com novas medidas para a sua concretização. Em 2014 este evento destinou-se a mais de 130 mil cidadãos (todos nascidos em 1995), sendo 64 mil femininos e 68 mil masculinos<sup>7</sup> (Coelho, 2014). Ainda no âmbito do DDN, a DGPRM aponta algumas medidas, que considera “estruturantes” e que terão a sua continuidade durante o ano de 2015. Destacam-se as seguintes: alargamento da rede de locais onde se realiza o DDN (passando de 11 locais em 2009 para 26 em 2014 e 28 em 2015); racionalização do sistema de transportes; aposta na modernização tecnológica; alargamento a “públicos específicos”. A avaliação que a DGPRM faz da realização do DDN é francamente positiva, nomeadamente em relação à divulgação das FFAA, à sensibilização para a questão da Defesa Nacional ou ao conhecimento do perfil dos jovens portugueses (Coelho, 2014).

Não obstante esta perspetiva positiva em relação ao DDN, não tem sido fácil reverter a situação da tendência menos positiva em relação às “representações sociais” sobre o emprego nas FFAA. Por isso e dadas as limitações estruturais da base demográfica, alguns entrevistados consideram que deverão ser estudadas outras alternativas que garantam a continuidade do recrutamento.

O regime de contrato de longa duração ou regime de contrato especial (RCLD/RCE), previsto na lei mas que nunca foi regulamentado, tem sido discutido como uma hipótese para a fixação de militares em determinadas áreas funcionais, mais críticas e/ou que aconselham a um aumento do período nas fileiras para se obter um adequado retorno do investimento efetuado na formação/capacitação dos militares contratados. Este regime, nos termos da Lei n.º 174/99 de 21 de Setembro (LSM, 1999), apenas deverá ter lugar em “...situações funcionais cujo grau de formação e treino, tipo de habilitações académicas e exigências técnicas tornem desejável uma garantia de prestação de serviço mais prolongada” (AR, 1999, p. 6544). É nesse

---

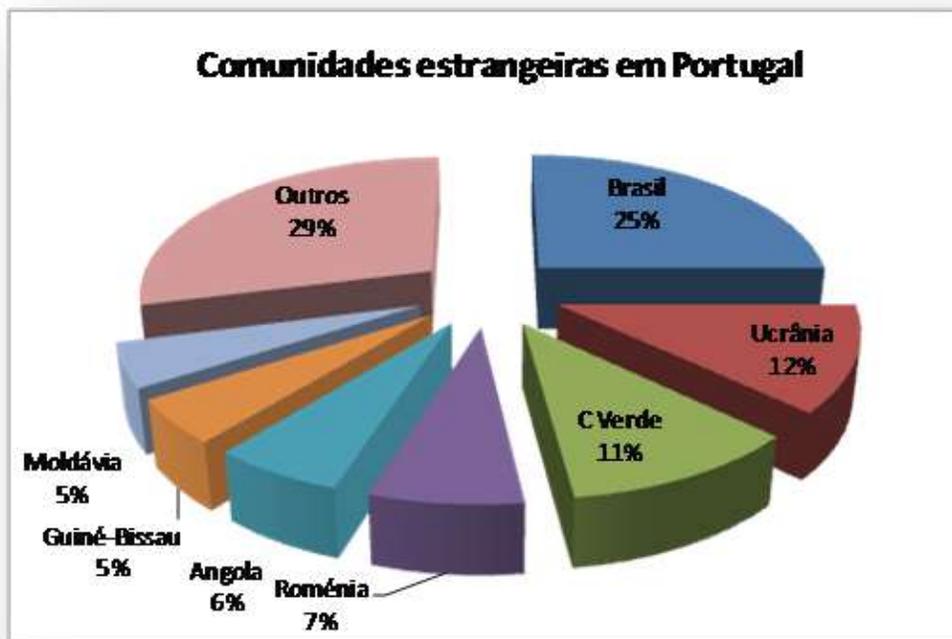
<sup>7</sup> Dos quais 107 mil residentes no continente, sete mil nas regiões autónomas e 18 mil no estrangeiro.

sentido que o Decreto-Lei n.º 130/2010 de 14 de dezembro “...institui o regime de contrato especial para prestação de serviço militar, aplicável à categoria de oficial, nas áreas funcionais de medicina, pilotagem de aeronaves e assistência religiosa”, o qual tem uma duração entre oito e 18 anos (MDN, 2010, art.º 2.º, n.º 1), podendo estes oficiais em RCE ascender ao posto de 1.º tenente/capitão (MDN, 2010, art.º 11.º). As condições especiais de admissão estão inscritas na Portaria n.º 245/2014 de 25 de novembro (MDN, 2014, p. 5968).

Os inquiridos consideram, no entanto, que as três áreas funcionais objeto de regulamentação do RCE são manifestamente insuficientes para colmatar as necessidades das FFAA e que haverá várias outras que deverão ser equacionadas, embora aqui as perspetivas variem substancialmente entre os três ramos das FFAA.

Um outro aspeto relativo aos efetivos em RC, indiretamente ligado ao tópico deste estudo, prende-se com a questão da necessidade de reforço da “base da pirâmide” nas categorias de oficial e de sargento, perspetivada sob o ponto de vista de uma integração de efetivos militares dos quadros permanentes (QP) e do RC. Assumindo um enfraquecimento dessas bases ao nível dos ingressos nos QP (pela redução substancial de entradas nas escolas militares), seria expectável que as FFAA pudessem recorrer a um reforço das admissões de cidadãos para o RC, considerando à partida que alguns dos cargos e funções tradicionalmente atribuídos aos QP pudessem transitar para os militares em RC. Como os efetivos autorizados em RV/RC têm vindo a ser progressivamente reduzidos, com maior acuidade descer desde 2010, era suposto que este défice, inversamente, pudesse ser colmatado com recurso aos militares dos QP, o que não tem acontecido. O desejável, como reconhecem alguns entrevistados, seria a primeira solução: a descida dos ingressos na Escola Naval e nas Academias permitiria agilizar a gestão de carreira dos oficiais e sargentos dos QP dos ramos das FFAA, embora o diferencial tivesse depois que ser compensado com o ingresso de um maior número de cidadãos no RC, o que tem ainda como vantagem um menor tempo de formação inicial.

Voltando às limitações estruturais da base demográfica nacional e assumida, mesmo que temporariamente, a pouca atratividade dos cidadãos em relação ao emprego nas FFAA (DGPRM, 2011b), num dos seus últimos estudos levanta uma outra hipótese, a do recrutamento de imigrantes oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) ou de outras origens, à semelhança da opção espanhola em relação ao recrutamento de Sul-americanos e da Guiné Equatorial. Embora os ramos não percecionem esta hipótese como viável nos próximos anos, ela deverá ser encarada como mais uma possibilidade. Segundo fontes da DGPRM (Lopes, 2012), a atual taxa de estrangeiros recrutáveis situa-se entre os 20000 e os 40000 homens e mulheres. O gráfico da figura 4 mostra a representatividade das principais comunidades estrangeiras em Portugal.



**Fig. 4: Representatividade das principais Comunidades Estrangeiras a residir em Portugal – 2009**

Fonte: adaptado de DGPRM (2011b, p. 12).

Em contraposição, a opção do regresso ao Serviço Efetivo Normal (SEN) em tempo de paz parece inviável do ponto de vista político e seria, na expressão de Cardoso (2012), o “reconhecimento da falência do atual modelo de prestação de serviço militar”.

Regressando à questão da diminuição da qualidade dos candidatos à prestação de serviço nas FFAA, aquela tem ainda como indicadores e consequências, numa primeira fase, um aumento considerável das taxas de atrição ao longo do processo de recrutamento e seleção, para além de um aumento de custos. Numa segunda fase, a falta de qualidade conduz a uma redução da capacidade de retenção de efetivos por parte dos ramos, sendo que este aspeto começa a ter incidência imediatamente a seguir à formulação das candidaturas pelos cidadãos, antes mesmo da sujeição a provas de classificação e seleção (PCS). No quadro II mostra-se a taxa de atrição (o valor das perdas em efetivos) nas várias fases do processo de seleção antes do ingresso nos ramos das FFAA e dá-se também uma ideia das perdas durante o período de formação inicial.

**Quadro II – Taxa média de atrição durante o processo de seleção e durante a formação inicial até ao ingresso nas fileiras**

	Marinha	Exército	Força Aérea
Até às PCS	12%	23%	28%
PCS	52,9%	54,2%	64,0%
Entre as PCS e a Incorporação	10%	10%	10%
Formação Inicial	25%	20%	12,5%

Fonte: compilado dos ramos das Forças Armadas (2014).

Após o ingresso nas fileiras, a questão da retenção tem igualmente incidência diferente nos três ramos das FFAA, sendo a Força Aérea o ramo menos afetado e o Exército o ramo onde se verificam mais problemas, sobretudo na categoria de praças. Para aumentar os níveis de retenção, os ramos apoiaram-se, durante algum tempo, no Regime de Incentivos (RI) em vigor (2000b) e/ou procuraram recorrer a um aumento do *turnover*, de acordo com necessidades concretas (saídas previstas ou inesperadas em cada período anual), as quais variavam, também, para cada ramo. Dado que estes dois mecanismos, ou perderam a sua eficácia (no caso do RI<sup>8</sup>) ou deixaram de poder ser aplicados devido às crescentes restrições orçamentais, as FFAA viram substancialmente reduzida a sua capacidade de intervenção na definição de necessidades de recrutamento, aspeto que será discutido de seguida.

No âmbito das questões de natureza estratégica que se prendem com a perspetiva funcional e a problemática da quantidade e da qualidade dos efetivos, importa precisar que, desde 2004, se tem assistido a uma sistemática redução dos efetivos em RV/RC determinada pela Tutela (efetivos autorizados<sup>9</sup>). Esta tendência de redução acentuou-se com o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE (PCM, 2006) e, posteriormente, com o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central – PREMAC (MF, 2011b).

Entre 2004 e 2011 os efetivos autorizados das FFAA portuguesas em RV/RC foram reduzidos em cerca de 25%. Depois de 2011 este efetivo tem continuado a reduzir-se até hoje. No quadro III resume-se a evolução dos efetivos autorizados em RV/RC nos ramos entre 2004 e 2011.

<sup>8</sup> Alguns entrevistados (6 – 38%) consideram que o atual regime de incentivos, aprovado na sequência da Lei do Serviço Militar (AR, 1999) e do seu Regulamento (2000a), está praticamente falido e, como tal, é até contraproducente evocar este mecanismo quando da cativação de efetivos para as FFAA.

<sup>9</sup> Este conceito prende-se com a estrutura de recursos humanos das FFAA, aprovada para cada ano, por ramo, para a prestação de serviço nos RV/RC no âmbito das várias categorias.

Quadro III Evolução de efetivos máximos autorizados em RV/RCentre 2004 e 2011

	Marinha			Exército			F Aérea			Soma/Ramos		
	2004	2009		2004	2009		2004	2009		2004	2009	
<b>Oficiais</b>	185	241	30,3%	850	750	-11,8%	570	570	0,0%	1605	1561	-2,7%
<b>Sargentos</b>	44	44	0,0%	1820	1500	-17,6%	40	40	0,0%	1904	1584	-16,8%
<b>Prac.</b>	2715	2555	-5,5%	14312	13600	-5,0%	3100	3000	-3,2%	20127	19165	-4,8%
<b>Total</b>	2944	2850	-3,2%	16982	15850	-6,7%	3710	3610	-2,7%	23636	22310	-5,6%

	Marinha			Exército			F Aérea			Soma/Ramos		
	2004	2011		2004	2011		2004	2011		2004	2011	
<b>Totais</b>	2944	2098	-28,7%	16982	12939	-23,8%	3710	2673	-28,0%	23636	17710	-25,1%
		<b>846</b>			<b>-4043</b>			<b>-1037</b>			<b>5926</b>	

Fonte: MDN (2004, 2009 e 2011).

No quadro do compromisso celebrado entre o Estado Português e o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e a União Europeia, o “Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015” acrescenta às reduções do quadro 3 uma diminuição de efetivos de 10% até ao final de 2014 (MF, 2011a, p. 45), correspondente a um diferencial de cerca de menos 7.700 militares em RV/RC (33%), sendo a redução então prevista de 1056 (36%) na Marinha, de 5337 (31%) no Exército e de 1305 (35%) na Força Aérea.

A “acomodação dos propósitos de contenção de despesa às especificidades das Forças Armadas” (Coelho, 2011, p. 11) constituiu um verdadeiro desafio para as FFAA na área dos recursos humanos no quadro do compromisso celebrado entre o Estado Português e o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e a União Europeia, a que acresce esta redução até 2014. Esta tendência é reiteração na Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas FFAA – Reforma “Defesa 2020”, conduzindo a uma redução até 2.000 efetivos em 2014 e 2015, tendo como finalidade atingir em 2020 um efetivo de 30.000 a 32.000 militares (MDN, 2013).

Com uma redução tão pronunciada, num lapso de tempo tão curto, o exercício de comparação entre efetivos autorizados e existentes parece estar à partida reduzido na sua importância, devendo a comparação ser feita entre as verdadeiras necessidades dos ramos e os efetivos existentes. Dada a dificuldade em obter todos os valores relativos às necessidades, optou-se pela referência “efetivos autorizados” (figura 5).

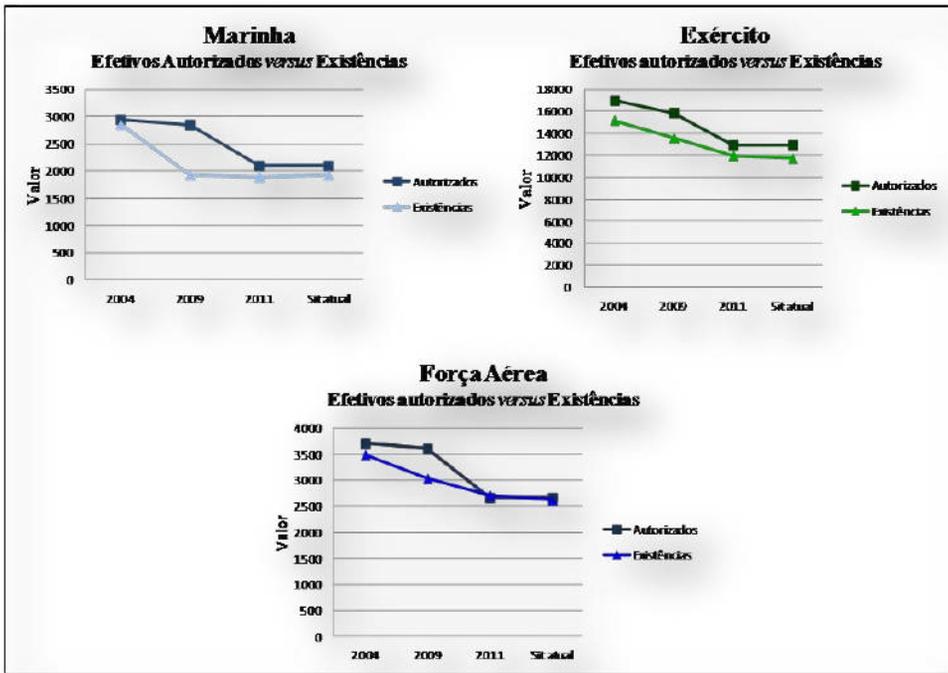


Fig. 5 Evolução do diferencial entre efetivos autorizados e existências

Fontes: MDN (2004, 2009 e 2011); Ramos das FFAA (Existências referidas a março2012).

No gráfico da figura 6 mostra-se que a evolução dos efetivos em RV/RC do género feminino, desde 2004, segue a mesma tendência geral.

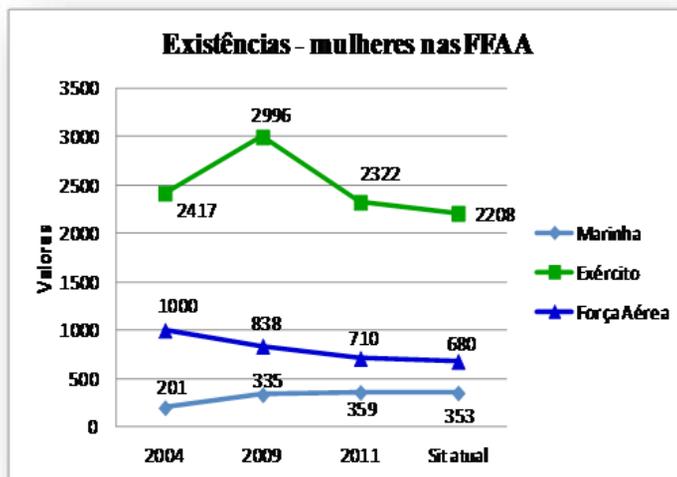


Fig. 6 Evolução de efetivos femininos em RC/RV

Fonte: Compilado de informação obtida junto dos ramos das FFAA (2013).

Adiminuição drástica ao nível dos efetivos autorizados tem, como se mostra na figura 5, permitido reduzir o diferencial em relação aos ingressos, escondendo, simultaneamente, uma realidade que é cada vez mais preocupante: a redução dos níveis de recrutamento, quer decorram do enfraquecimento da base demográfica nacional, quer tenham origem na perda de atratividade da função militar no contexto do mercado de trabalho. Por outro lado, as novas “necessidades” (que vão sendo reconstruídas com a redução constante dos efetivos autorizados) parecem ter o condão de deslocar, artificialmente, o debate político da escassez de recursos (perspetiva funcional interna) para a contenção orçamental e a racionalização de efetivos nas formas de prestação de serviço em RV/RC (discurso externo), relegando os problemas estruturais para segundo plano.

### **3. Perspetiva Funcional da Formação e do Treino dos Militares dos Quadros Não Permanentes das Forças Armadas Portuguesas**

Analisemos agora o sistema de formação/treino delineado para o desempenho de funções nos ramos das FFAA, detendo-nos sobre alguns dos seus principais aspetos.

O fim do regime de conscrição e a adoção de um modelo exclusivamente profissional (ou semiprofissional, como referem alguns analistas) conduziu a um novo referencial de formação, ou melhor, à adaptação do anterior, justificado pelos mesmos pressupostos que conduziram ao novo modelo de prestação de serviço militar (e.g., novas e mais difusas ameaças, sofisticação dos equipamentos e materiais em termos tecnológicos, novas tipologias de missões). Hoje, não obstante a necessidade de continuar a ter perfis de competências bem delineados para o desempenho de cargos específicos, importa que a formação não se circunscreva à alimentação dessas especificidades. A variedade de contextos de atuação para os militares e a volatilidade das situações em que poderão estar envolvidos exigem, de forma crescente, competências transversais que capacitem a uma polivalência funcional (*multi-skilled soldier*) e a uma grande consciência situacional.

O modelo sistémico, preconizado pela NATO para abordar as questões da educação e da formação dos militares na sua preparação para o cumprimento das diferentes missões e cargos, mantém-se atual e, como tal, poderá servir de base à análise do modelo de formação em vigor nos ramos das FFAA para os militares contratados que passam pelas fileiras. Deste modelo de desenvolvimento americano (EUA) sublinham-se alguns aspetos do programa “Soldado do Futuro”, o designado soldado polivalente (*multi-skilled soldier*):

- Os soldados do futuro deverão possuir capacidades de adaptação, versatilidade e flexibilidade mental e capacidade de resolução de problemas, qualidades necessárias inerentes ao conceito de “líder adaptativo”;
- Os programas de formação deverão centrar-se no desenvolvimento das capacidades ou atributos de adaptação, autoaprendizagem e resolução de problemas;
- A formação não deve circunscrever-se à mera preparação para o desempenho das tarefas requeridas por cargos específicos, no âmbito de contextos pré-definidos,

mas garantir a capacitação para a transferência das competências (recursos internos como *knowledge, skills, abilities, attitudes*) para contextos e situações diferentes;

- A abordagem baseada em competências (*competency based*) pressupõe a capacidade de fazer coisas, quaisquer que elas sejam, pela mobilização dos referidos recursos internos existentes;
- O aspeto mais relevante do futuro “soldado polivalente” estará centrado na capacidade de cumprir missões de forma autónoma, aspeto que facilitará uma transição psicológica mais rápida de um tipo de missão para outra, potenciando a emergência de unidades e de forças mais flexíveis, ágeis e adaptativas. (NelsenII e Akman, 2002).

De uma forma mais concreta, a formação e desenvolvimento profissional dos cidadãos que passam pelas fileiras das FFAA portuguesas nas formas de prestação de serviço voluntário e contratado segue, no essencial, a matriz adotada para os QP nas dimensões técnico-militar (razão da formação) e comportamental (de orientação para a missão). No entanto, o desenvolvimento profissional é tido numa perspetiva bem mais limitada, contida apenas entre os postos da “base” de cada categoria e relativa a um período de prestação de serviço militar efetivo que, no máximo, perfaz sete anos: um em RV e seis em RC (EMFAR, 1999; MDN, 2000a). Nestes termos, do ponto de vista da organização militar e em relação ao desempenho concreto de funções em contexto militar, a formação e o treino ministrados têm em vista satisfazer necessidades funcionais concretas dependentes dos cargos inscritos na base das carreiras de oficiais, sargentos e praças e de entre aqueles que são passíveis de serem desempenhados por militares em RV/RC.

Por norma, a uma formação técnico-militar genérica e a uma socialização em relação ao contexto militar, segue-se um período de formação específica (especialização), mais ou menos alargado, consoante a área funcional, a categoria do futuro militar e o ramo das FFAA. Frequentemente, a organização militar recruta técnicos já formados, aos quais ministra, depois, uma formação de matriz técnico-militar. Mais recentemente, alguns ramos definiram para o caso das categorias de oficial e de sargento um módulo de liderança (caso do Exército), o qual é ministrado durante esta formação técnico-militar inicial. Espera-se que a formação e o treino, formal ou informal, nas funções/cargos (formação em contexto de trabalho) ajude a concluir o “resto” do percurso formativo, oferecendo a experiência e os automatismos necessários à capacitação completa dos novos profissionais.

Quando pensamos em conceção e planeamento da formação, os perfis de competências (e.g., perfis de cargo) deverão ser a referência primária a partir da qual se constroem os referenciais de formação/treino para os futuros militares em RV/RC. O que acontece é que, como notam alguns entrevistados, aqueles perfis são ainda, com frequência, formalmente inexistentes, muito incipientes ou bastante incompletos, não obstante o esforço que, nos últimos anos, tem sido feito pelos ramos das FFAA. Tecnicamente, se não se sabe com exatidão o que deverá ser feito e em que circunstâncias, como poderá planear-se formação/treino adequados para a capacitação dos cidadãos para o exercício desses cargos?

Numa outra perspectiva, a formação ministrada em contexto militar, numa parte importante, não está ainda alinhada com as necessidades do mercado (nem teria que estar necessariamente, pelo menos numa primeira análise) e, por isso, trata-se de formação não certificada e não reconhecida externamente. Cerca de 56% (nove) dos inquiridos considera que a atualização dos referenciais dos vários cursos ministrados aos RV/RC deverá ter em atenção este alinhamento com o mercado de trabalho (beneficiando da comparabilidade e de uma transferência de competências entre contextos de trabalho), sem, porém, deixar de responder às necessidades funcionais concretas dos ramos das FFAA.

Sobre estes dois aspetos e a sua desejável compatibilização são ainda várias as perguntas sem resposta e que importa continuar a manter na ordem do dia. O atual modelo de formação serve plenamente o interesse e as necessidades das FFAA? Qual o real incentivo que constitui atualmente a formação ministrada nas FFAA em termos de recrutamento e de retenção de efetivos? E que vantagem encerra essa formação (e também a experiência profissional nas fileiras) quando o cidadão regressa ao mercado de trabalho? Até que ponto as FFAA deverão acolher como referência o Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) e o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ)? Algumas destas novas perguntas são discutidas na secção seguinte.

#### **4. A Perspetiva Social e de Cidadania da Formação Ministrada em Contexto**

##### **Militar**

O Serviço Militar Obrigatório, nas condições culturais do seu tempo, prestou à Nação incalculáveis serviços ao nível da alfabetização, da formação cívica e cultural e da promoção profissional e até social de muitas gerações de mancebos... (Azeredo, 1997, pp. 94-95).

Abordam-se agora as questões sociais e de cidadania relativas ao crescimento humano e à problemática da reinserção socioprofissional dos ex-militares dos RV/RC após deixarem as fileiras.

Quando se passa do modelo formativo dos militares dos quadros permanentes para os quadros não permanentes – regimes de voluntariado e de contrato – que têm uma curta passagem pelas fileiras, embora, como vimos, se mantenha a mesma orientação geral no que concerne à vertente técnico-militar (razão da formação) e à vertente comportamental, passa a existir também uma preocupação especial com as questões da reinserção socioprofissional em relação ao momento em que os cidadãos deixam as fileiras e regressam ao mercado de trabalho.

Para a grande maioria dos cidadãos que passam pelas fileiras e ingressam nos regimes de voluntariado e de contrato, a expectativa de carreira nas FFAA (e.g., a partir dos QP) é muito reduzida, sendo substituída por uma orientação social e de cidadania mais marcante, vocacionada para a reintegração socioprofissional quando ocorrer a sua saída para a sociedade e para o mercado de trabalho. Neste sentido, para além da perspetiva funcional

que serve e alimenta as necessidades concretas de realização das atividades e tarefas em contexto militar, deverá existir, e tem existido embora com algumas limitações nos últimos anos, uma preocupação da organização militar que se prende com a educação dos cidadãos para a “coisa social” em geral e para a aquisição de competências transversais e específicas que possam facilitar o regresso ao mercado de trabalho externo, contribuindo para elevar o nível de empregabilidade de cada cidadão que passa pelas fileiras. Abordam-se, de seguida estas duas vertentes.

#### 4.1 Formação para a cidadania e para a vida

Para além da responsabilidade social da segurança e defesa das populações e dos seus haveres, as FFAA têm uma função educativa e formativa, complementar com a ação do Estado (Martins, 1982). Recordam-se a importância das “Escolas Regimentais” (Narciso, 1999, p. 91) e releva-se o papel social das FFAA junto das populações ao longo da história portuguesa mais recente, contribuindo para uma certa “maturação” e “crescimento” social dos jovens, em que, durante algum tempo, funcionou como um “ritual de entrada na vida adulta” e, mais recentemente, uma “emancipação socioeconómica” (Santos, 1985).

Atualmente, numa situação diferente, com objetivos distintos e num momento em que FFAA e Sociedade protagonizam algum afastamento, importa perceber qual o papel da organização militar em relação aos cidadãos que passam pelas suas fileiras, no novo contexto formativo nacional, decorrente da evolução do próprio sistema educativo. O regime de incentivos à prestação de serviço militar em RV/RC, procurando responder à necessidade de captação de efetivos, tem constituído uma tímida reposição da ligação entre as FFAA e o “quotidiano específico” da Sociedade no âmbito da formação, grandemente dificultada pelo seu reduzido grau de execução. Paralelamente, dentro dos atuais constrangimentos financeiros, a análise documental revelou que os ramos das FFAA têm realizado um trabalho muito meritório ao incrementarem os níveis de certificação e reconhecimento externo da formação ministrada, servindo, durante algum tempo, os Centros de Novas Oportunidades (CNO) como um importante mediador em relação aos militares contratados menos qualificados.

Da investigação resulta, numa outra perspetiva, do lado da Instituição Militar e sob o ponto de vista concetual e da projeção da imagem, que será importante reforçar o valor das FFAA: como Escola de liderança e de formação cívica e de virtudes militares; como referência a nível nacional em relação à formação comportamental (código de valores e práticas valorizadas pela Sociedade); como lugar de sensibilização para o exercício da cidadania (conceitos de camaradagem, partilha, apoio, respeito mútuo, preservação do ambiente). Este objetivo deverá, no entanto, de acordo com os inquiridos, ser partilhado com o Poder Político, a quem cabe, em última análise, a definição exata do *locus* que as FFAA deverão ocupar neste projeto e a abrangência e profundidade do seu envolvimento. Na edição de 2014 do DDN, para além da informação relativa às componentes militares da defesa, adstritas aos ramos das FFAA, foram introduzidas no programa componentes não militares (e.g., Guarda Nacional Republicana,

Autoridade Nacional de Proteção Civil, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género; Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências) (Coelho, 2014).

Com a abertura das fronteiras físicas e, sobretudo, informacionais, os quadros mentais que informam o próprio conceito de cidadania tendem a alterar-se e a distender-se, agregando à dimensão nacional a dimensão europeia ou outras. Evolução idêntica poderá ser assumida em relação a um conceito original de soberania, admitindo-se, no momento atual, alguma partilha de soberania em troca de outros proventos, de natureza securitária, económico-financeira ou outra. É neste contexto que, como suscitado por alguns entrevistados, nos últimos anos, "...as FFAA têm recrutado e empregado milhares de cidadãos, devolvendo-os à Sociedade mais aptos para o exercício da cidadania", mas também para a sua "... inserção/reinserção socioprofissional na Sociedade e no mercado de trabalho". Esta última perspetiva é desenvolvida com alguma profundidade no tópico seguinte.

#### **4.2. Apoio à reinserção socioprofissional dos cidadãos ex-militares**

Em maior ou menor grau, dependendo das mais variadas condicionantes psicológicas e sociológicas, a generalidade dos mancebos que um dia ingressaram no Exército saem dele civicamente mais valorizados. (...) poucos serão os que, passado o período de readaptação ao meio civil, o não venham a reconhecer. (Lucena, 1983, p. 165).

Embora a citação acima se refira a um contexto temporal diferente, quando ainda vigorava em Portugal o sistema de conscrição militar, o certo é que, não obstante alguns constrangimentos e disfunções ao nível da operacionalização das disposições normativas em vigor (e.g., RI), no essencial, a ideia central mantém-se atual no que concerne à preocupação e à convicção da valorização dos cidadãos que passam pelas fileiras das FFAA portuguesas. Esta é ainda a perceção da maior parte dos inquiridos (10 – 63%), que consideram as FFAA como "uma escola para a vida".

Com uma nova Lei do Serviço Militar (AR, 1999) foi definida uma "política de incentivos", consubstanciada num Regulamento de Incentivos, com sucessivas alterações (MDN, 2000b) que, para além do estímulo ao ingresso nas FFAA nas formas de prestação de serviço militar em RC e em RV, se pretendia que ajudasse a preparar, mediante o cumprimento de certas condições, a reintegração socioprofissional na sociedade e no mercado de trabalho fora do contexto militar, o que deveria acontecer, tendencialmente, com maior qualificação e experiência em áreas profissionais específicas. As dimensões previstas na versão inicial do RI para "apoio" aos cidadãos constam do diagrama da figura 7.



Fig. 7 Dimensões inscritas no RI à prestação do serviço militar em RV/RC

Fonte: MDN (2000b); Exército Português (2012).

O Estado, através dos ramos das FFAA, segundo o RI, comprometia-se, perante o cidadão em prestação de serviço militar ou que tivesse prestado esse serviço, a proporcionar uma valorização cívica, técnica e física, com reflexos na sua empregabilidade e no apoio à reinserção no MT (2000b). Porém, fruto da disponibilidade financeira do Estado Português, o modelo de incentivos, ainda formalmente em vigor, encontra-se agora quase inoperativo e praticamente esgotado. Por isso, a aposta tem sido canalizada, sobretudo, para a formação profissional e respetiva certificação externa, cada vez mais requerida pelos candidatos, embora, como revisto anteriormente, seja claro que existe ainda um longo caminho a percorrer neste âmbito.

Para obviar aos problemas identificados e consolidar o atual modelo de prestação do serviço militar, durante os últimos anos, a então DGPRM e os ramos das FFAA têm adotado

algumas estratégias e desenvolvido iniciativas específicas no âmbito da divulgação, recrutamento, retenção, valorização da formação/qualificação e empregabilidade em geral. São exemplo:

- A implementação do DDN e dos respetivos Centros de Divulgação (CDDN), exercício que, após ter sido cancelado durante algum tempo, foi recentemente reativado e cujo objetivo passa por "...sensibilizar os jovens para a temática da Defesa Nacional e divulgar o papel das Forças Armadas...[contribuindo] para a formação cívica dos cidadãos portugueses e... [permitindo] uma aproximação entre a sociedade civil e a instituição militar." (MDN 2008-2012 – SM 2/3, 2008, p. 4).
- A criação de um Boletim Informativo "SERVIÇO MILITAR", para divulgação geral de eventos e iniciativas do serviço em RV/RC e para "...dar a conhecer as diversas áreas abrangidas pelo novo [atual] modelo do serviço militar...", designadamente, deveres militares, recrutamento, incentivos à prestação do serviço militar (Coelho, 2008 cit. por MDN 2008-2012 – SM 1, 2008, p. 1).
- A criação do Centro de Informação e Orientação para a Formação e o Emprego (CIOFE), como "...contributo das Forças Armadas para a Sociedade... apoiando os militares e ex-militares na sua transição para uma vida civil profissionalmente ativa", fundamental para a "...reintegração no mercado de trabalho, valorizando e rentabilizando as competências que foram adquiridas durante a passagem nas fileiras e que constituem hoje uma mais-valia na valorização escolar e profissional de cada um." (Teixeira, cit. por MDN 2008-2012 – SM 2, 2008, p. 7);
- A implementação de um programa específico – Projeto Sigma ("Da Defesa para a Empresa") – criado no âmbito do CIOFE, destinado a fazer a ligação entre a Defesa (ex-militares que procuram emprego) e as empresas, respondendo a solicitações/necessidades destas, designadamente, na área da liderança; embora estruturante, esta ideia, lançada no final de julho de 2011 e apoiada em protocolos, não teve os resultados pretendidos, sendo essencial que no futuro existam projetos similares, consolidados, de outplacement;
- A celebração de protocolos com o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Centros de Emprego (CE), Instituto Português da Juventude (IPJ), Autarquias, entre outras entidades, tendentes a incentivar o ingresso nas FFAA nas formas de prestação de serviço em RV/RC;
- A reconfiguração da estrutura legal e processual dos Deveres Militares, sobretudo, a partir de 2000 e, com maior, acuidade depois de 2004, visando consolidar a profissionalização do Serviço Militar, facilitar a vida dos cidadãos e melhorar a eficácia, eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados neste âmbito destaca-se: o novo modelo de Recenseamento Militar, automático (sem a presença do cidadão) e universal (não discriminando o género); o novo modelo de Cédula Militar (cartão de plástico sólido de dimensões reduzidas; recebida no DDN); a

centralização do processo de Recenseamento dos cidadãos no MDN; a Base de Dados integrada (CIPORG), gerida pelo MDN, com os dados de todos os militares RV/RC desde o recenseamento até à sua saída das fileiras e ingresso no MT externo (MDN 2008-2012 – SM 6, 2009, p. 2);

- O empreendedorismo como política de reinserção, onde se integra, por exemplo, o Programa “Defesa Empreende” (relativo ao apoio técnico à criação do próprio emprego) e a “Incubadora da Defesa” que visa fomentar processo de reinserção e potenciar a Base Tecnológica da Defesa (Coelho, 2014);
- A elaboração de vários estudos de mercado e relatórios de várias atividades de investigação relativas aos militares em RV/RC, destinados a: caracterizar o MT nacional e determinar as implicações na obtenção de recursos humanos para as FFAA; fazer o levantamento das perceções dos jovens em relação à problemática da defesa e ao papel/resultados dos sucessivos DDN; avaliar os processos e as estruturas de recrutamento dos ramos das FFAA; analisar experiências de outros países (e.g., modelos de recrutamento); avaliar as razões de ingresso nas FFAA e de desistência durante a formação inicial e após este período; analisar as representações sociais em relação às FFAA (Cardoso, 2012; Cardoso et al., 2009; Carreiras, 2009; DGPRM, 2007, 2008, 2010, 2011a, 2011b).

Na sequência do Acordo de Cooperação Interministerial nas Áreas de Educação e Formação da Defesa Nacional, assinado entre o MDN, o Ministério da Educação (ME) e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (MTSS) em 2006, a forte aposta na formação e valorização/qualificação, a que nos referimos, levou a DGPRM a definir vários objetivos para esta área, perspectivados numa dupla finalidade – potenciar o desempenho nas FFAA e preparar para a inserção/reinserção no MT externo.

Para além destes objetivos, a DGPRM definiu dois grandes vetores, direcionados explicitamente para a empregabilidade dos militares RV/RC que deixam as fileiras: reforçar a capacidade de atuação dos instrumentos de apoio à reinserção socioprofissional (e.g., CIOFE), melhorando a ligação aos ramos das FFAA e aos empregadores; e monitorizar a trajetória dos ex-militares durante o processo de reinserção socioprofissional.

Os ramos das FFAA, por sua vez, têm exercido o esforço no sentido de serem aumentadas as qualificações formais dos militares que, nos regimes de contrato e voluntariado, transitam pelas fileiras, recorrendo para o efeito, durante algum tempo, aos Cursos de Educação e Formação de Adultos (CEFA) e ao processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) escolares e/ou profissionais, entre outros instrumentos. Face à evolução da situação, alguns destes sistemas têm, como é do conhecimento geral, o seu futuro imediato indefinido.

Ultimamente, salvaguardando a ligação às necessidades funcionais concretas da Instituição Militar, grande parte da formação ministrada aos RV/RC nas FFAA tem estado em reformulação, no sentido de ser garantida a modularidade dos conteúdos, a comparabilidade

com o QNQ (MTSS, 2007) e a sua integração no CNQ em relação à formação profissional, seja ela de qualificação inicial ou de especialização. Embora alguns ramos tenham assumido mais cedo o objetivo da certificação, até por razões funcionais internas, os militares entrevistados reconhecem, na generalidade, que os resultados da aposta na “certificação e reconhecimento externo da formação ministrada” nas FFAA, não obstante todo o trabalho já realizado, estão ainda aquém do necessário e do desejável (ou do que é possível fazer) para tornar mais relevante e atrativa a formação ministrada nas FFAA, quer em relação ao desempenho na organização, quer, sobretudo, à posterior reintegração no MT).

No mesmo sentido, a DGPRM apresentou os seguintes desafios para o RC (sobretudo em relação à categoria de praças): “Alinhamento com os referenciais nacionais para possibilitar a certificação; Satisfação das necessidades das Forças Armadas e potenciar a empregabilidade; Capacidade de atuar de forma interligada com as estruturas formativas nacionais” (Coelho, 2014).

Não obstante o esforço desenvolvido pelo MDN e pelos ramos, os temas que continuam a colocar-se situam-se ao nível da orientação concetual e da decisão de topo, aspetos que nos suscitam um novo conjunto de questões. Constituem os resultados obtidos e as abordagens que têm sido utilizadas a melhor solução para combater os problemas anteriormente revistos? Deverá ser privilegiada uma certa “linha de continuidade” com o paradigma atual, ou deverão ser procuradas outras vias de solução que possam combater os verdadeiros problemas estruturais? Qual deverá ser exatamente o papel das FFAA no novo contexto formativo nacional em relação aos militares que passam temporariamente pelas suas fileiras? Estando o atual RI esgotado, que incentivos, para os cidadãos, deverão ser inscritos num novo modelo a adotar em relação à prestação de serviço não permanente nas FFAA e a que novas condições deverão conduzir em termos de mercado de trabalho externo? Até onde a “grande aposta” da tutela e dos ramos, que constitui a certificação e reconhecimento externo da formação ministrada nas FFAA (sobretudo em relação às praças), não ignora a questão da evolução do sistema nacional de ensino no sentido da via profissionalizante, que se destina precisamente ao público-alvo do recrutamento para os RV/RC, tornando, a curto prazo, a oferta formativa das FFAA irrelevante para o MT?

## 5. Integração dos Contributos de Outros Países

Nesta seção apresenta-se sumariamente o resultado da análise de alguns modelos e práticas de gestão de outros países na área de investigação e é avaliada a possibilidade de se feito algum *benchmarking* das melhores práticas de gestão, aplicáveis, em favor da resolução dos problemas e disfunções nacionais.

Para análise de outros modelos foram selecionados oito países<sup>10</sup>: Alemanha (GER), Bélgica (BEL), Canadá (CAN), Espanha (ESP), EUA, França (FR), Holanda (NL) e Reino Unido (UK). O processo de avaliação de experiências de outros países, passíveis de adaptação à realidade

---

<sup>10</sup> Critérios que presidiram à escolha: ser membro da UE e/ou da NATO; ter optado pelo modelo de profissionalização das FFAA; poderem, em conjunto, constituir um grupo heterogéneo de análise.

nacional, iniciou-se com a construção de um instrumento de recolha e análise da informação tendo subjacente a definição de três grandes dimensões de análise com várias categorias cada: dimensão 1 – caracterização geral; dimensão 2 – diagnóstico de problemas e disfunções; e dimensão 3 – estratégias e iniciativas de resolução dos problemas e disfunções.

A análise dos problemas e disfunções em relação aos países analisados comprova que aqueles se aproximam dos que foram diagnosticados para o caso nacional. Relevam-se os seguintes:

- Redução da base demográfica natural de cidadãos recrutáveis;
- Diminuição dos níveis de recrutamento nos três ramos – número de candidatos em conjunturas económicas não recessivas inferior ao necessário;
- Desconhecimento sobre as FFAA – finalidade e missões;
- Informação imprecisa sobre a carreira militar, as qualificações requeridas, as opções de emprego, as vantagens e compensações;
- Tendência para uma “desimplicação” crescente em relação às questões da segurança e da defesa, com reflexos no não ingresso nas FFAA;
- Reduzida atratividade da carreira militar – não consta das principais opções profissionais; desalinhamento entre os valores e a cultura da Instituição Militar e os valores dominantes praticados na Sociedade;
- Frequente desfasamento entre as funções militares atribuídas (áreas funcionais) e as aspirações pessoais dos militares;
- Receio pessoal de afastamento da vida familiar e civil e preocupações de ordem familiar em geral por vezes difíceis de identificar e classificar;
- Concorrência do MT externo; vencimentos relativamente inferiores ao sector privado (sobretudo em relação à categoria de Praças);
- Reduzida taxa de empregabilidade.

Em relação às estratégias e iniciativas de resolução dos problemas e disfunções destacam-se as seguintes ideias recolhidas:

- Projetar uma visão de trabalho estável e seguro que permita aos jovens evitar a precariedade e volatilidade laborais;
- Apostar em campanhas publicitárias – TV/Internet/imprensa; apostar no digital (gestão e publicidade); identificar os públicos-alvo e direccionar mais a publicidade; prever campanhas publicitárias endereçadas à rede social de suporte dos potenciais candidatos – família, amigos, colegas, etc.;
- Realizar atividades de recrutamento nas escolas e nos serviços de apoio à juventude e ao emprego; apostar na visita de crianças/jovens a quartéis e navios – períodos de familiarização; executar orientação profissional/tutoria no ensino secundário;

- Idear programas específicos (e.g., os soldados são enviados às suas antigas escolas/terras para falar aos jovens sobre a vida nas FFAA; atribuir bonificação por alistamento);
- Divulgar de forma conjunta os três ramos, admitindo alguma abertura a estratégias de recrutamento por ramo;
- Oferecer cursos de preparação adicionais para melhorar a qualidade dos candidatos que pretendam aceder às FFAA;
- Abrir o recrutamento a grupos minoritários (e.g., imigrantes);
- Adaptar os padrões de exigência para entrada na organização (e.g., componentes física, psicológica e técnica diferenciadas por áreas funcionais);
- Elaborar planos de tutoria e programas de acolhimento (e.g., com correspondência personalizada) com o objetivo de reduzir o número de desistências antes da formação inicial;
- Estabelecer novos requisitos educativos mínimos para diminuir a atrição durante a formação inicial; adotar pontualmente programas de bonificação na retenção durante a prestação de serviço;
- Prever uma maior flexibilização/variação dos contratos (e.g., duração consoante as necessidades de formação);
- Programar investigação para ajudar a resolver os problemas, em colaboração com universidades;
- Reforçar a empregabilidade na sua transição para a sociedade civil (e.g., patrocinar a frequência de programas de formação certificados/formação técnica; certificar mais cursos militares);
- Prever uma reforma legislativa com verdadeiro impacto no recrutamento e seleção e na reintegração socioprofissional.

## 6. Conclusão

Este artigo resulta de uma revisão crítica da atual situação em relação ao objeto de estudo, apoiada numa estratégia de investigação sobretudo qualitativa e concretizada numa pesquisa documental e num inquérito por entrevista.

Decorridos dez anos do fim do regime de conscrição e da adoção de um modelo exclusivamente profissional, o objeto de estudo centrou-se na avaliação da capacidade de obtenção e de retenção de efetivos por parte das FFAA portuguesas e da análise do valor do atual referencial de formação/desenvolvimento adotado para os militares em RV/RC, quer em relação às necessidades funcionais concretas das FFAA portuguesas, quer ao crescimento humano e socioprofissional dos cidadãos que passam pelas fileiras.

Da análise documental e das entrevistas efetuadas a entidades gestoras e com experiência em relação ao tópico de investigação, a que se associaram os contributos resultantes da

análise de experiências de outros países, destacam-se de seguida, após discussão, um conjunto de asserções, as quais poderão ajudar a responder às grandes questões de investigação previamente formuladas e ao objetivo definido para este estudo.

O atual modelo concetual e legal de prestação de serviço militar em RV/RC nas FFAA portuguesas é, grosso modo, próximo dos modelos vigentes na maioria dos países europeus, permitindo, quando bem gerido e apoiado politicamente, que a organização militar mantenha, permanentemente, uma capacidade de regeneração de efetivos, a curto prazo, para fazer face a necessidades concretas. Esta forma de prestação de serviço, que será sempre por período limitado, é complementar ao modelo de prestação de serviço militar nos quadros permanentes, pelo que deverá ser perspetiva de modo conjugado e na procura de vantagens partilhadas.

Em relação à questão dos efetivos, foram abordadas as questões mais gerais, mas estruturantes, da quantidade e da qualidade dos recursos humanos, da sua captação e da retenção nas fileiras. Ficou patente que, mercê do contraciclo em que o país se encontra, motivado por questões que se prendem com compromissos internacionais de cariz económico-financeiro, se assistiu a um aumento de candidaturas (ainda assim insuficientes), embora a este acréscimo tenha correspondido uma redução da qualidade dos candidatos, o que conduziu a um crescimento da taxa de atrição desde o momento das candidaturas. Por outro lado, decorrente das restrições de natureza económico-financeira, as FFAA têm assistido a uma redução sistemática e muito pronunciada dos designados “efetivos autorizados” em RV e RC, o que, face ao número de saídas previstas nos próximos anos, será praticamente impossível haver capacidade para a sua substituição. Num outro sentido, esta redução drástica dos efetivos autorizados torna menos visível o desequilíbrio entre as necessidades reais e as existências (com maior acuidade na categoria de praças e no ramo Exército) e, como consequência, esta questão é percecionada, inclusivamente por alguns militares, como de solução menos urgente, embora ela seja estruturante e aconselhe, eventualmente, a ponderação de soluções menos tradicionais.

Quanto ao referencial de formação a aplicar aos militares em RV/RC, deverá manter-se a dupla perspetiva refletida nesta investigação – funcional e social – de que decorre a necessidade de preparação para o regresso ao mercado de trabalho e à vivência social em todas as suas dimensões, designadamente a de cidadania. Este referencial de formação foi, durante muito tempo, uma mera adaptação, com sucessivas alterações, do modelo de formação da conscrição. Nos últimos anos, não obstante o necessário aperfeiçoamento que ainda se prospeja, o referencial de formação dos militares em RV/RC tem evoluído no sentido de incorporar, de forma progressiva e mais objetiva, uma maior aproximação ao paradigma das competências associadas a novos perfis funcionais de desempenho e ao QNQ. Embora existam dissemelhanças no âmbito dos ramos das FFAA, justificadas por especificidades funcionais concretas, deverão ser sempre os perfis de competências exigidos para cada caso a determinar os modelos de formação/treino, os conteúdos formativos concretos e as próprias metodologias de aprendizagem, no sentido da aquisição das competências transversais e específicas essenciais aos diversos contextos e situações.

Enquanto a perspectiva funcional serve e alimenta necessidades concretas de realização (atividades e tarefas) em contexto militar, à perspectiva social e de cidadania está subjacente a educação dos cidadãos para a “coisa social” em sentido lato e para a aquisição de competências transversais e algumas específicas que contribuirão para elevar o nível de empregabilidade de cada cidadão e facilitar o regresso ao MT externo quando os militares do RV/RC deixarem as fileiras.

Em face dos constrangimentos económicos e financeiros referidos, o RI, ainda formalmente em vigor, perdeu praticamente toda a eficácia, deslocando a sua ação, sobretudo, para a formação profissional certificada, a qual parece constituir-se como a atual e futura grande aposta do MDN e dos ramos das FFAA. Mas esta aposta parece manifestamente insuficiente para reverter uma situação de fragilidade que se perspetiva a curto/médio prazo em relação à obtenção e retenção de efetivos militares em RV/RC. De modo supletivo, recordamos aqui uma pergunta formulada anteriormente, que importará responder com toda a consequência, sobre esta “grande aposta” da tutela e dos ramos em relação à certificação e reconhecimento externo da formação ministrada nas FFAA *versus* a evolução do sistema nacional de ensino “via profissionalizante”, por se admitir que a oferta formativa dos ramos possa vir a tornar-se irrelevante, a prazo, para o MT.

Do ponto de vista da projeção da “imagem de marca” institucional, o conceito de “Escola de referência nacional” deverá ser um dos objetivos mais destacados a concretizar: um modelo de formação comportamental; uma “escola de liderança e de disciplina” de elites civis e militares, fundada em valores e práticas sociais de referência; uma escola de formação profissional certificada; uma possibilidade de reconhecimento e certificação da experiência profissional. De forma complementar, não deverá haver qualquer reserva mental em apresentar igualmente as FFAA Portuguesas como uma porta para o mercado de trabalho, uma opção de emprego diferente: uma carreira atrativa e competitiva, uma experiência nova ao serviço de Portugal. A forma como esta divulgação for efetivada fará toda a diferença.

A análise documental e as entrevistas conduzidas durante a investigação deixaram claro que este é um assunto que não é exclusivo das FFAA, nem deve ser deixado apenas ao seu cuidado e responsabilidade. Neste sentido, sugere-se, como corolário do estudo, que, para além do aprofundamento que é necessário continuar a fazer sobre este tópico, a análise e a procura de soluções tenha em atenção uma perspetiva mais ampla ao nível da participação do Estado e de uma cidadania ativa no âmbito da defesa e segurança. Aconselham-se soluções estruturantes que possam ir para além das mais recentes iniciativas protagonizadas pela Tutela e pelas FFAA e que, em vez de mitigarem os atuais problemas e disfunções, os possam antecipar e prevenir.

Ficam também aqui alguns contributos decorrentes da avaliação de experiências de outros países sobre questões muito idênticas às que foram diagnosticadas para o caso nacional e que poderão alimentar um eventual *benchmarking*.

Longe da pretensão de esgotar o assunto, esta investigação procura contribuir para o debate sobre o tema e os diferentes fatores que com ele se prendem, admitindo-se, por constituírem

lacunas deste estudo, que outras investigações sejam conduzidas, quer como complemento, quer para precisar e/ou confirmar os dados agora apresentados, designadamente: (a) a investigação poderá considerar, em separado, uma análise por categorias, ganhando-se em pormenor, objetividade e consequência; (b) a questão do RCE deverá ser ponderada em toda a sua extensão, sem reservas, em cada ramo, em cada categoria e no âmbito das várias classes, armas e serviços e especialidades; (c) o estudo deverá ser complementado, futuramente, a partir de estratégias de investigação quantitativas, envolvendo uma grande quantidade de militares em RV/RC dos três ramos das FFAA; (d) a questão do *benchmarking* deverá ainda merecer uma reflexão mais aprofundada, comparando em concreto a natureza dos problemas com o contexto sociocultural de inserção/aplicação no âmbito de cada país.

### Referências bibliográficas

- Assembleia da República, 1989. *Estabelece as Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar* (Lei n.º 11/89, de 1 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1999. *Aprova a Lei do Serviço Militar* (Lei n.º 174/99, de 21 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º1/2008, de 6 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Azeredo, C, 1997. O Exército Profissional. In: *Relatório e Pareceres do Projecto de Investigação "Os Cidadãos e o reordenamento da Segurança e Defesa Nacionais"*. Lisboa: Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, Caderno 9.
- Banco de Portugal, 2011. *PORTUGAL PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA UE/FMI 2011- 2014*. [Em linha]. Disponível em: [http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/Brochura\\_pt.pdf](http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/Brochura_pt.pdf), [Consult. 19 de fev. 2013].
- Bardin, L, 2000. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70.
- Blackstone, TF, 2009. Chapter 2H – Recruiting and Retention of Military Personnel: United States. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02H.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4.ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- Cardoso, A (org) et al., 2009. *As Forças Armadas numa Sociedade em mudança: os desafios da profissionalização*. Fórum Sociológico. CESNOVA, Grupo de Trabalho “Mundos Sociais, Trajetórias e Mobilidades”. Série II, 19. Lisboa: CESNOVA.

- Cardoso, A, 2012. *As Forças Armadas e o Mercado de Trabalho*. Entrevista em 4 abr. 2012.
- Carreiras, H, 2009. Inquérito à População Portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas. In: *As Forças Armadas Portuguesas após a Guerra Fria*. Apresentação Pública de Resultados, 22 de Outubro de 2009.
- Coelho, A, 2011. Políticas de Pessoal para a Defesa Nacional. In: IESM, 2011. *Conferência no âmbito do CPOG 2011/2012*. Pedrouços, 10 nov. 2011.
- Coelho, A, 2014. Políticas de Pessoal para a Defesa Nacional. In: IESM, 2014. *Conferência no âmbito do CPOG 2014/2015*. Pedrouços, 13 nov. 2014.
- DGPRM, 2007. *Jovens e Forças Armadas*. Estudo Sociológico no âmbito do Dia da Defesa Nacional 2006/07. Com a colaboração do Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa.
- DGPRM, 2008. *Militares RV/RC: Estudo de Caracterização*. Com a colaboração da CESNOVA.
- DGPRM, 2010. *Jovens e Forças Armadas: Apreciação do Dia da Defesa Nacional – Atratividade da Profissão Militar*. Um Ciclo de Implementação 2004-2009. Estudo no âmbito do DDN. Com a colaboração da CESNOVA.
- DGPRM, 2011a. *Jovens e Forças Armadas: estudo no âmbito do Dia da defesa Nacional – Relatório Preliminar*. Edição 2010/2011. Com a colaboração da CESNOVA.
- DGPRM, 2011b. *Recrutamento nas Forças Armadas: As Envolvedoras, as Características, os Resultados*. Com a colaboração da CESNOVA.
- Gama, JJM, 1999. Nota Introdutória do Ministro da Defesa Nacional. In: *Portugal e a Defesa Nacional*. Ministério da Defesa Nacional. pp. 11-13.
- Lopes, A, 2012. *As Forças Armadas e o Mercado de Trabalho*. Entrevista em 4 abr. 2012.
- Lucena, JNS, 1983. O Militar do Exército – Um Mancebo Valorizado Cívica e Profissionalmente. *Nação e Defesa*. IDN, outubro-dezembro, 28, 151-165.
- Martins, FRC, 1982. Sobre a Razão de Ser das Forças Armadas. *Nação e Defesa*. IDN, Abr-Jun, 22, 131-146.
- Ministério da Defesa Nacional, 1999. *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. (Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, com as alterações produzidas pela Lei n.º 25/2000, de 23 de agosto, Decreto-Lei n.º 197-A/2003, de 30 de agosto, Decreto-Lei n.º 70/2005, de 13 de março, Decreto-Lei n.º 166/2005, de 23 de setembro, Decreto-Lei n.º 310/2007, de 11 de setembro, Decreto-Lei n.º 330/2007, de 09 de outubro, Lei n.º 34/2008, de 23 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 59/2009, de 04 de março). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2000a. *Aprova o Regulamento da Lei do Serviço Militar* (Decreto-Lei n.º 289/2000, de 14 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2009, de 2 de março). Lisboa: Diário da República.

- Ministério da Defesa Nacional, 2000b. *Aprova o Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço em RV/RC* (Decreto-Lei n.º 320-A/2000 de 15 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 118/2004 de 21 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 320/2007 de 27 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2004. *Fixa os quantitativos máximos de militares na efetividade de serviço em regime de voluntariado e de contrato em 2004 na Marinha, no Exército e na Força Aérea* (DR 21/2004 de 26 de maio). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2004/05/123B00/33553356.pdf>, [Consult. 12 mar. 2015].
- Ministério da Defesa Nacional, 2008-2012. *Serviço Militar – Boletim informativo*. [Em linha]. Disponíveis em: <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Publicacoes/>, [Consult. 14 fev. 2014].
- Ministério da Defesa Nacional, 2009. *Fixa os quantitativos máximos de militares na efetividade de serviço e em preparação para os regimes de voluntariado e de contrato na Marinha, no Exército e na Força Aérea* (DR 12/2009 de 17 de julho). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/07/13700/0452204522.pdf>, [Consult. 11 nov. 2014].
- Ministério da Defesa Nacional, 2010. *Estabelece o regime de contrato especial para prestação de serviço militar* (Decreto-Lei n.º 130/2010 de 14 de dezembro). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: [http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2010\\_dl\\_130\\_14\\_12.pdf](http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2010_dl_130_14_12.pdf), [Consult. 15 março 2015].
- Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Fixa o quantitativo máximo de militares em RV/RC nas Forças Armadas para o ano de 2011* (Despacho 4151 de 23 de fevereiro). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2011/03/045000000/1077310773.pdf>, [Consult. 15 março 2015].
- Ministério da Defesa Nacional, 2013. *Aprova a Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas — Reforma “Defesa 2020”*. Lisboa: Ministério da Defesa.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Cria condições especiais de admissão ao regime de contrato especial para prestação de serviço militar* (Portaria n.º 245/2014 de 25 de novembro) [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/11/22800/0596805968.pdf> [Consult. 15 março 2015].
- Ministério das Finanças, 2011a. *Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015*. [Em linha] Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em: <http://www.min-financas.pt/informacao-economica/informacao-economica-diversa/documento-de-estrategia-orcamental-2011-2015>, [Consult. 15 nov. 2014].

- Ministério das Finanças, 2011b. *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)*. [Em linha] Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em: <http://www.min-financas.pt/informacao-geral/premac/relatorio-plano-de-reducao-e-melhoria-da-administracao-central-do-estado-premac>, [Consult. 15 nov. 2014].
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2007. *Define o Quadro Nacional de Qualificações* (DL n.º 396/2007, de 31 de dezembro) [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: [http://www.poph.qren.pt/upload/docs/legisla%C3%A7%C3%A3o/nacional/D\\_L\\_396\\_2007\\_31\\_12\\_2007.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/legisla%C3%A7%C3%A3o/nacional/D_L_396_2007_31_12_2007.pdf) [Consult. 15 nov. 2014].
- Narciso, R, 1999. O Serviço Militar e a Cidadania. *Nação e Defesa*. 91, 65-92.
- NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://www.rto.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-HFM-107>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 18 nov. 2013].
- Nelsen II, Jhon T. e Akman, Allan. 2002. *The Multi-Skilled Soldier Concept: Considerations for Army Implementation*. Study Report 2002-06. United States Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2006. *Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado* (RCM n.º 39/2006 de 21 de abril). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2006/04/079B00/28342866.pdf>, [Consult. 15 março 2015].
- Presidência do Conselho de Ministros, 2011b. *Proposta de Lei para o Orçamento do Estado para 2012* (PL 90/2011 de 13 de outubro). [Em linha] Lisboa: DGO. Disponível em: <http://www.dgo.pt/oe/2012/proposta/Lei/Lei-2012.pdf>, [Consult. 15 nov. 2014].
- PRFRA, 2008. *Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc*. Paris. Président de la République. juin 2008: Odile Jacob/La Documentation Française. [Em linha]. Disponível em : [http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/livre\\_blanc\\_1337/livre\\_blanc\\_1340/index.html](http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/index.html), [Consult. 18 nov. 2013].
- Puente, J et al., 2009. Chapter 2E – Recruiting and Retention of Military Personnel: Spain. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107//TR-HFM-107-02E.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Resende, JM et al., 2008. Jovens e forças armadas – contornos de uma relação. In: FCSH da UNL. *VI Congresso Português de Sociologia*. 25 a 28 de junho de 2008.
- Santos, B, 1985. Os Três Tempos Simbólicos da Relação entre as Forças Armadas e a Sociedade em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, 15, 16 e 17.

- Santos, Lúcio A. Barreiros dos, et. al. (2012a). A Racionalização de Recursos Humanos nas Forças Armadas. *Boletim Ensino e Investigação – IESM*. Pedrouços: IESM. Novembro 2012, nº 13, pp. 77-103.
- Sousa, FJVC, 1990. *A Instituição Militar e a Profissão de Oficial do Exército nos anos 90*. IX Encontro de estudos Militares, outubro 1990. *Paper* não editado.
- Storm, EGet al., 2009. Chapter 2C – Recruiting and Retention of Military Personnel: Germany. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel*[Emlinha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02C.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Syed, Fet al., 2009. Chapter 2B – Recruiting and Retention of Military Personnel: Canada. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel*[Emlinha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02B.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15março 2015].
- Tomás, M, 2001. *Terminologia de Formação Profissional*. Comissão Interministerial para o Emprego (CIME). Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho; ed. novembro.
- Van de Ven,C et al., 2009. Chapter 2D – Recruiting and Retention of Military Personnel: The Netherlands. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel*[Emlinha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02D.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Vaz, NM, 2002. *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*. IDN, Lisboa: Edições Cosmos.



# REFLECTIONS ARISING FROM MILITARY SERVICE UNDER CONTRACT IN THE PORTUGUESE ARMED FORCES: FUNCTIONAL AND SOCIAL AND CITIZENSHIP PERSPECTIVES

*REFLEXÕES DECORRENTES DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO MILITAR EM REGIME DE CONTRATO NAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS: PERSPETIVA FUNCIONAL E PERSPETIVA SOCIAL E DE CIDADANIA*

**Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos**

Infantry Colonel

Ph. D. student in Human Resource Management

Institute of Higher Military Studies

Integrated Researcher at CISDI

Lisbon, Portugal

labs0892@gmail.com

**Abbreviated title:** Reflections Arising From Military Service Under Contract in the Portuguese Armed Forces

## Abstract

In times of great economic and financial restrictions, with high unemployment rates and an aging society and with different perceptions of the military context, the aim of this article is to analyze the problem of obtaining and retaining military personnel under contract and evaluating the respective benchmarks for training and professional development, in a double perspective— functional and social –essential for the operation of the Armed Forces(A.F.) and the satisfaction of national and international duties of the State in the context of defense, and the subsequent socio-professional reintegration of citizens who temporarily integrate the ranks.

The study relies on a qualitative research strategy (Bryman, 2012) implemented through documentary research and a semi-structured interview survey, the resulting data having been subject to content analysis (categorical) supported by Bardin (2000).

**Como citar este artigo:** Santos, L., 2015. Reflexões decorrentes da prestação do serviço militar em regime de contrato nas Forças Armadas Portuguesas: perspetiva funcional e perspetiva social e de cidadania. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 331-362.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

The main problems diagnosed were the reduced ability of the A.F. to independently engage and retain citizens in voluntary military service/military service under contract (VS/CS), as well as on the reduced socio-professional value that constitutes their passage through the ranks. The results, which are important to the A.F., to the Portuguese State and to Society in general, point to perhaps less traditional shared solutions, which the Political Power is instrumental in implementing.

**Keywords:** obtaining and retaining; training and professional development; voluntary military service/military service under contract; functional perspective; social perspective; citizenship.

### **Resumo**

Em tempos de grandes restrições económicas e financeiras, de elevada taxa de desemprego e numa sociedade cada vez mais envelhecida e com perceções distintas do contexto militar, o objetivo deste artigo é analisar o problema da obtenção e retenção de efetivos militares em regime de contrato e avaliar o respetivo referencial de formação e desenvolvimento profissional, numa dupla perspetiva – funcional e social – essencial, quer ao funcionamento das Forças Armadas (FFAA) e à satisfação dos compromissos nacionais e internacionais do Estado no âmbito da defesa, quer à posterior reinserção socioprofissional dos cidadãos que ingressam temporariamente nas fileiras.

O estudo apoia-se numa estratégia de investigação qualitativa (Bryman, 2012), concretizada a partir de uma pesquisa documental e num inquérito por entrevista, semiestruturada, cujos dados são objeto de análise de conteúdo (categorial) apoiada em Bardin (2000).

Os principais problemas diagnosticados centram-se na reduzida capacidade que as FFAA, por si só, têm para cativar e reter cidadãos em regime de voluntariado/regime de contrato (RV/RC), bem como no reduzido valor socioprofissional que constitui a sua passagem pelas fileiras. Os resultados, importantes para as FFAA, para o Estado português e para a Sociedade em geral, apontam para soluções partilhadas, porventura menos tradicionais, sendo determinante na sua implementação o papel do Poder Político.

**Palavras-chave:** obtenção e retenção; formação e desenvolvimento profissional; regimes de voluntariado/contrato (RV/RC); perspetiva funcional; perspetiva social; cidadania.

## 1. Introduction

The object of study of this investigation focuses on the bench marks for training and professional development of the non-permanent military personnel of the Portuguese A.F., in a double perspective: functional; social and citizenship. The first perspective has to do with the necessity of obtaining and retaining personnel in the ranks and their professional training, to guarantee both a good individual performance and a good group performance and the functioning of the Military Institution, namely in fulfilling the national and international duties of the State in terms of defense. The second perspective refers to the importance and the advantages that passing through the ranks of the A.F. can bring with regard to the exercise of citizenship and the socio-professional reintegration of ex-military citizens, resulting from the acquisition of competences and expertise relevant for the labor market.

The research seeks to answer, among others, the following questions: In what way has the military workforce in VS/CS in the services of the Portuguese A.F. evolved since 2004 and what implications arise from that evolution? What is the value to the A.F. of the current training benchmarks defined for the forms of provision of service in VS/CS, from a technical-professional performance perspective? What are the advantages, for citizens, of their passage through the Military Institution? What have been the recent initiatives by the National Defense Ministry (NDM) and the services of the A.F., and what changes should still be introduced to overcome the diagnosed problems and shortcomings and to prevent their future occurrence?

The selection of these questions resulted, during the exploratory period of investigation, from a brief revision and critical analysis of the current situation regarding the object of study, a few specific problems having been identified, regarding both the acquisition and retention of personnel by the A.F., and military personnel leaving the ranks and their socio-professional reintegration into society and the labor market.

The following general goal was defined for this study, consistent with the enumerated research questions: to diagnose and formulate, in an integrated and systematic manner, a set of solutions regarding the capacity of the A.F. to capture and retain personnel for the provision of volunteers and contracted military services, as well as to potentiate the respective training benchmarks, from both an internal functional perspective and a social and citizenship perspective, supporting the socio-professional reintegration of former militaries into the labor market.

Although there are some differences between the realities of the three categories (Officers, Sergeants, Enlisted), this study treats the situation of the VS/CS as a whole, occasionally focusing the approach on one category or another, according to the relevance of the diagnosed problem and/or the urgency of the recommended solutions.

The study is based on a mainly qualitative research strategy implemented through a documentary search and an interview survey (Bryman, 2012). The documentary analysis included the legal framework for the provision of services in VS/CS and various studies, reports and other official documents collected at the NDM and the services of the A.F. The semi-structured interviews (16) have been applied to military personnel and civilians of the

NDM and services with relevant experience and knowledge on the subject. The data collected from the interviews was the object of a content analysis (categorical analysis), as suggested by Bardin (2000).

For space management reasons, in this article assumes two broad approaches as its general, implicit and revised framework: (1) conceptions, macro-tendencies and challenges of the labor market and of the external training context, both national and international; and (2) the structure and operation of the military organization (e.g. codes of conduct, best practices and all other requirements of the military function; mission topologies).

Readers may wish to structure their reflection in three stages: in a first stage, a general evaluation of the evolution of authorized and existent personnel in the Portuguese A.F. under VS/CS forms of service provision is performed, at which point the recruitment process and selection of citizens for the provision of this kind of service is briefly analyzed and the retention capacity of the Military Institution is discussed; in a second instance, the internal functional perspective of training and development of the non-permanent military personnel (VS/CS) is discussed, regarding their capacity for performing duties in that service; in a third and final stage, the social and citizenship perspective of the military training provided is addressed, namely regarding the issue of the socio-professional reintegration of ex-military VS/CS personnel, after leaving the ranks.

As the kind of problems now under analysis can condition the regulated operation of the A.F. and the national and international commitments assumed by the country in the context of defense, this research seeks to emphasize the urgency in searching for solutions and opting for interdisciplinary, holistic and shared answers, which should be assumed not only by the Military Institution but also by the Political Power and by Society itself.

For the above reasons, the importance of this research is supported by its currency and relevance for military personnel, the A.F., Society and the Portuguese State.

## **2. Evaluation of the Evolution of Authorized Personnel in the portuguese Armed Forces Under Vs/Cs Service Provision**

In this section, we will approach the problematic of quantity and quality of personnel, regarding strategic issues related to the functional perspective of this study. The transition of the conscription model to an exclusively professional one, ten years after its validity, will be analyzed, so that, afterwards, the recruitment process and the selection of citizens for VS/CS of the Portuguese A.F. can be briefly described. Finally, we will discuss the evolution in personnel since 2004 and analyze the difficulty of the services in retaining military personnel in CS.

The permanent function of the A.F., the fulfillment of various missions that they are assigned and also the manner in which they are structured stipulates the presence of high numbers of military personnel in the lower echelons, normally with a non-permanent link, whose recruitment process and selection obey, simultaneously, a pre-established framework

of requirements and a rigorous comparative exercise between the candidate profiles and a psychophysical standard profile, previously defined and generally accepted as adequate.

With the end of the conscription system in Portugal<sup>1</sup> and the adoption of an exclusively professional model, a decision of political and ideological nature that we will not discuss here, all the military personnel of the Portuguese A.F. became voluntary, which, from a political, social and functional perspective, allowed an increase of legitimacy and technical capacity of military organization, regardless of the context of actuation. It was precisely from these demands of the new context and the requirements of the new military competence profile that the “(...) new Military Service Law (MSL) and the new incentives for voluntary admission of service provision, providing A.F. with better human resources, more availability and more acceptability from our society” was prepared. (Gama, 1999, p. 11).

These changes were substantiated in the 90's of the 20th century, where the legal-functional framework that framed the role of the Portuguese A.F. underwent several alterations, culminating with the creation of the current model of military service provision in 1999, based exclusively on volunteering in times of peace. Figure 1 summarizes the evolution of the legal framework regarding the normal recruitment (CS), providing a global perspective on the introduced alterations.

The alteration from conscription to professionalization brought consequences, that were not always positive<sup>2</sup>, in the military and social context, wherein it constituted one of the biggest transformations of the last years for the Portuguese A.F., namely because it led to a new paradigm of the relationship with the labor market, a concept that until then had practically no objective<sup>3</sup> value.

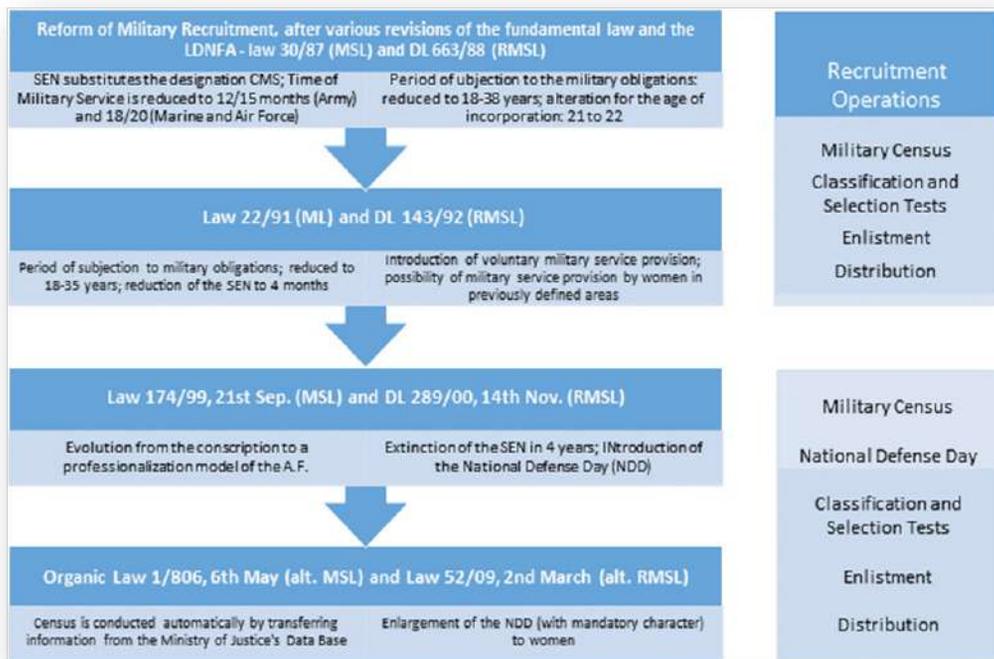
This new form of relationship started to demand an effective capacity of projecting the military image and of divulging the institutional “labor” offer, at the same time, the adoption of renewed practices of human resources management (HRM), namely regarding the selection and education and training of the “new” military personnel.

---

<sup>1</sup> Compulsory military service – CMS (or normal effective service – NES) in Portugal ended on November 19th, 2004.

<sup>2</sup> Although out of the aim of this study, the military professionalization, occasionally, led to less positive aspects, such as, a more distant relationship between citizens and the State with lesser implications regarding issues of defense.

<sup>3</sup> The legal framework then in force imposed the passing of citizens through the ranks, constituting the Nation as a “labor market”. The Military Institution limited itself to directly receiving the young men at the entrance of the barracks for the provision of military service.



**Fig. 1: Evolution of the legal-functional model of normal military recruitment**

Source: Based on the analysis of the evolution of the legal framework.

Nowadays, in line with what has happened with the majority of the western European countries, it is understood that, aside from the high costs of the “professionalization” model (Vaz, 2002), the transition to a new paradigm has given rise to another question, one of maintenance capacity of the levels of adequate personnel to deal with the multiplicity of missions, whose perception has been revealed progressively. Contrary to what was admitted for some time, it has not always been possible to fill all the vacancies opening annually for the VS/CS, although the incidences vary between services and categories.

Due to the national and international situation in the financial and economical sectors and a substantial increase of the unemployment rate<sup>4</sup>, an increase in applications has been witnessed for some time, although the data obtained by the services of the A.F. and the NDM reveal that the quality of the profile demanded by the ranks has suffered a progressive degradation, namely between 2007 and 2012, which leads, in itself, to lower averages in the number of applications accepted. The referred data, in terms of applications, vary between services, with the most visible increase in the Army services, especially since 2008, in the

<sup>4</sup> In September 2014, 77474 unemployed young people were recorded.

opinion of the Direção Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (Directorate-General of Personnel and Military Recruitment)<sup>5</sup> (DGPRM, 2010).

From a more detailed evaluation of each service and functional area, it can be seen that there are still, with regard to the various categories (officers, sergeants and enlisted), relevant roles to fill (Table I).

**Table I Functional areas in need of personnel in VS/CS**

Categories	Functional areas/ classes / most deprived specialties / criticisms		
	NAVY	ARMY	AIR FORCE
<b>Officers</b>	TSE (Engineers; technical areas)	Computer Engineers; Graduates in Law; Translators; Graduates in Physical Education and Sports; Graduates in Marketing and Advertising	There are no significant difficulties in CS Officials
<b>Sergeants</b>	Technical Areas (e.g. Informatics)	Special Forces; Nurses; Transmissions; various Campaign specialties	Currently does not recruit Sergeants for CS
<b>Enlisted</b>	Fusiliers; Divers	Areas of Auto Mechanics; Drivers of Light Vehicles; Specialties related to construction and restoration; Operators of Heavy Engineering Equipment	Operational areas and/or that are subject to a big geographical mobility

Source: Compilation of data collected by the Services of the A.F. (data of 2013).

Regardless of the seemingly positive evolution that has been witnessed during some years regarding the number of candidates, some aspects that indicate otherwise still persist (e.g. progressive reduction of the demographic base of recruitment; progressive distancing of citizens from the issues of national defense), demonstrating that some structural difficulties and dysfunctions still exist, thus admitting that the increase in applications is based on the economic and financial crisis.

<sup>5</sup> This body was recently merged with other bodies of the NDM, giving rise to the Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional (Directorate-General of National Defense Resources) (DGRDN).

A relevant percentage of the 16 interviewed entities (7 – 45%) consider that the reduction of the demographic base is a limitation that, as it is a structural problem, could “...advise a reflection outside the usual mental frameworks”, in order to prevent future constraints that may inhibit the A.F. and the State itself to “...comply with the most basic missions and commitments regarding national and international defense and safety.” To cope with the unfavorable demographic tendency, other countries are pointed out as examples, such as Spain, that started to resort to resident native citizens of South America”.

For the efficient fulfillment of its new canvassing role, it is fundamental that the A.F. know how to characterize the labor market (LM) and predict its evolution, to delineate the best strategies for capture of human resources. For purposes of analysis, the LM is divided into sectors and levels, and the age groups whose analysis is of more interest to us are between 18/19 and 27/28years of age, corresponding to the recruitable universe of the A.F. It is acknowledged that the natural national LM has a successively reduced dimension, that is, the behavior of the country’s demographic base<sup>6</sup> (Figure 2).

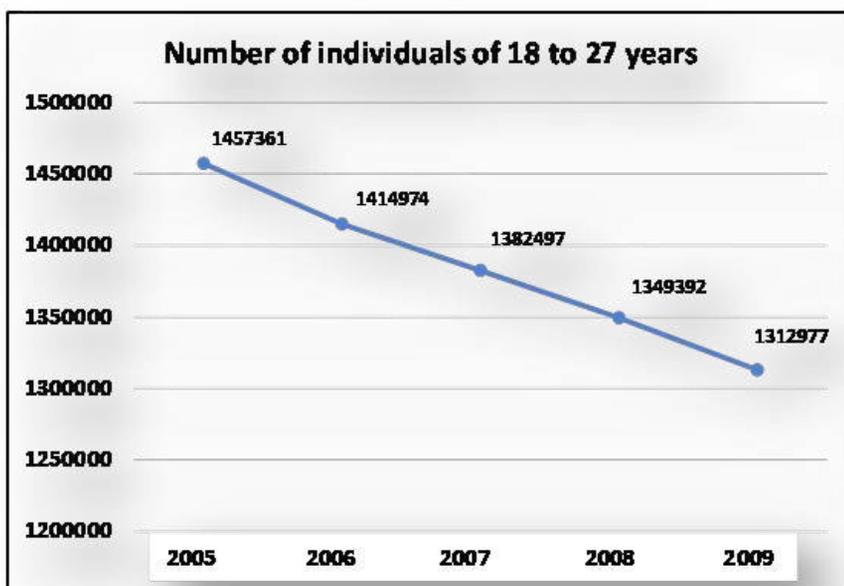


Fig. 2 Variation of the demographic recruitment base

Source: Coelho (2011).

Another point of reflection and increasing concern lies in the fact that the various studies conducted by the NDM and the services of the A.F., from 2010, seem to demonstrate

<sup>6</sup> In 2011, the national population reached up to 10.555.853 people, only 200.000 more than in 2001 (Census 2011). The current natural growth rate (deducting the migration growing rate) is close to zero.

that schooling has increased as interest in the A.F. has dropped (Figure 3), with a reflection on the levels of recruitment of citizens for ingression in the non-permanent military staff (Coelho, 2011).

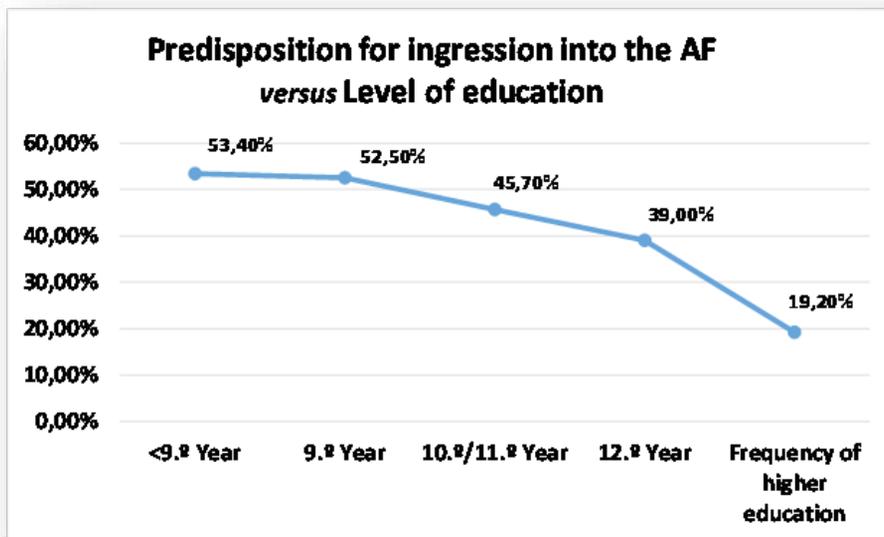


Fig. 3 Predisposition for ingression into the A.F.

Source: Coelho (2011).

Regarding the question of attractiveness, Clotfelter and Peters (1976 cit. by Sousa, 1990, p. 47) state that "... the most important factor that governs the decision of entering and staying in military service is the opinion of the public on that same service." Furthermore, as Cardoso de Sousa reflects, the concept of vocation or calling is like "...the act of serving or fulfilling a mission on behalf of a cause" (Sousa, 1990, p. 47), although it is recognized that the motives can be a great deal more "instrumental" (e.g. money, improved social status, acquiring different experiences). Some studies have demonstrated that, regarding the role of "employer" performed by the A.F., the current evaluation that the population has of the A.F. is a positive one, and that what is most valued are the "professional opportunities" and the "prestige" of the military profession, with less positive assessments regarding material aspects such as salary and resources available to military personnel (Carreiras, 2009,p.51).

The empiric revision conducted allowed us to understand that the military career at the A.F., as a professional opportunity, gives "prestige", is a "safe job", is relatively "well paid"

and, apparently, “quite attractive”, where military personnel have, generally, more benefits than public employees” (DGPRM, 2007; Resende et al., 2008; Carreiras, 2009).

Additionally, there are good “opportunities to acquire a professional education” useful for the LM (Resende et al., 2008; Carreiras, 2009). Employment in the A.F. is “more demanding than a civilian job” (Carreiras, 2009), although, under a technical perspective, there is the notion that it “does not require much knowledge”, or much “professional experience” (Resende et al., 2008).

However, when it comes to recommending ingression in the A.F. to a friend or family member, only 38.9% of the inquired would do so without question, but the remaining 61.1% would not recommend it or would only do so if there were no other alternative (Carreiras, 2009). These apparently contradictory data demonstrate the need for more research and mean that there is still a long way to go for the A.F. regarding greater proximity to society, and young people in particular, and of the dissemination of job offers, which constitute the provision of service in CSof the Portuguese A.F.

Regarding the enhancement of professionalization of the military service and the “2020 Defense Reform” (MDN, 2013), a new model for the “National Defense Day” (NDD) was defined, an event that, after a short suspension, is now reactivated with new measures for its concretion. In 2014, this event was intended for more than 130 thousand citizens (all born in 1995), with 64 thousand women and 68 thousand men<sup>7</sup> (Coelho, 2014). Still with regard to the NDD, the DGPRM points out some measures that it considers to be “structuring”, that will have continuity in 2015. The following measures stand out: enlargement of the network of locations where the NDD is carried out (growing from 11 places in 2009, to 26 in 2014 and 28 in 2015); rationalization of the transport system; investment in technological modernization; expansion to “specific publics”. The evaluation that the DGPRM has of the execution of the NDD is frankly positive, namely regarding the promotion of the A.F., the awareness for issues of National Defense or the knowledge of the profile of the Portuguese youth (Coelho, 2014).

Despite this positive perspective regarding the NDD, it has not been easy to invert the less positive tendency in the “social representations” of employment in A.F.. Therefore, and given the structural limitations of the demographic base, some of the interviewees considered that other alternatives to guarantee the continuity of recruitment should be structured.

The long term contract system and the special contract system (LTCS/SCS), provided by law but that have never been regulated, have been discussed as a hypothesis for the fixation of military personnel in specific operational areas which are more critical and/or that require a longer period in the ranks to obtain an adequate return of investment of the education/training of contracted military. This system, under Law n. 174/99 of 21st September (LSM, 1999), should only take place in an “...operational situation in which the level of education and training, the kind of academic rehabilitation and technical demands make it desirable to guarantee a prolonged provision of services” (AR, 1999, p. 6544). It is in this sense that Decree-Law

---

<sup>7</sup> Of which 107 thousand are residents of the mainland, 7 thousand are from the autonomous regions and 18 thousand live abroad.

n.130/2010 of 14th December "... institutes the system of special contracts for the provision of military services, applicable to the category of officers, in the operational areas of medicine, aircraft piloting and religious assistance", with a duration between 8 and 18 years (MDN, 2010, art. 2, n. 1), and these officers in SCS can ascend to the post of 1st lieutenant/captain (MDN, 2010, art. 11): The special admission conditions are registered in Ordinance n. 245/2014 of 25th of November (MDN, 2014, p. 5968).

The inquired consider, however, that the three functional areas that are object to regulation of the SCS are manifestly insufficient to overcome the necessities of the A.F. and that there are many others that should be taken into account, although here the perspectives vary enormously between the three services of the A.F.

Another aspect regarding the personnel in CS, indirectly connected to the topic of this study, has to do with the need to reinforce the "pyramid base" in the categories of officer and sergeant in a perspective of a military integration of permanent personnel (PP) and non-permanent personnel (CS). Assuming a deterioration of those bases regarding inflow in PP (because of the substantial reduction of entrances in military schools), it would be expectable that the A.F. could resort to reinforcement of citizens admissions for the CS, considering at the outset that some of the positions and functions traditionally assigned to the PP could transit to the military personnel of CS. As the authorized personnel of VS/CS have been progressively reduced, more precisely since 2010, this deficit, conversely, was supposed to be remedied with resource to the military of PP, which has not happened. As some interviewees acknowledge, the first solution would be desirable one: the decrease of inflow of the Naval Academy and the Academies would enable the streamlining and management of the careers of officers and sergeant of the PP from services of the A.F., although the differential would have to be compensated later with a bigger inflow of citizens in the CS, which has the advantage of a smaller timeframe of initial training.

Returning to the structural limitation of the national demographic base and having assumed, even if temporarily, the low attractiveness of the citizens in relation to employment in the A.F. (DGPRM, 2011b), one of its last studies raises another hypothesis, that of recruiting immigrants native to African Countries with Portuguese as Official Language (PALOP) or of other origins, like the Spanish option for recruiting from South America and Equatorial Guinea. Although the services do not perceive this hypothesis as viable in the next years, it should be looked at as one more possibility.

According to sources of the DGPRM (Lopes, 2012) the current rate of recruitable foreigners is between 20000 and 40000 men and women. Figure 4 shows the representation of the main foreign communities in Portugal.

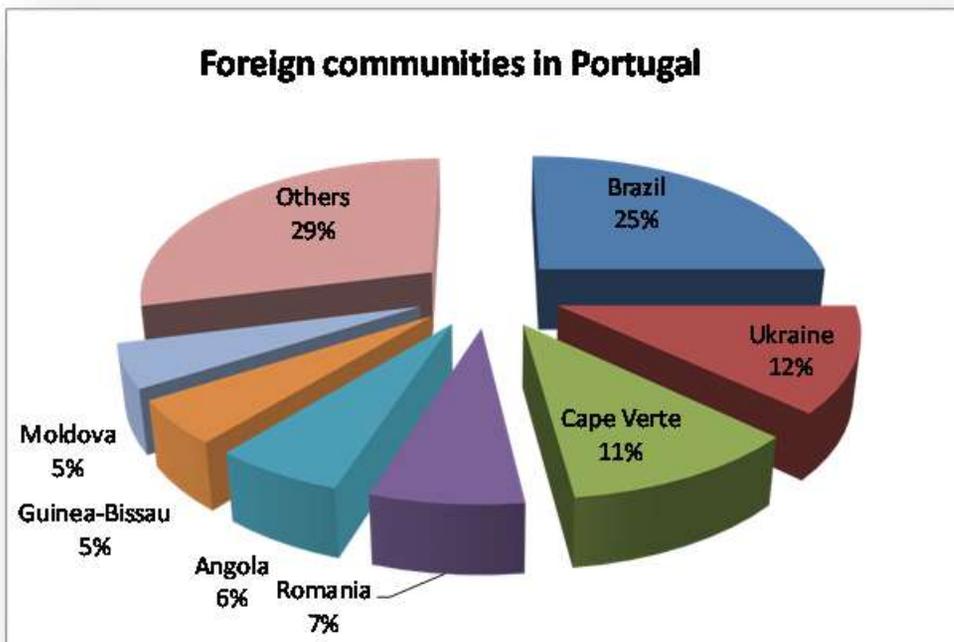


Fig. 4: Representation of the main Foreign Communities residing in Portugal

Source: adapted from DDPRM (2011, p. 12)

In contrast, the option of returning to Normal Effective Service (NES) in times of peace seems viable from the political point of view and would be, in the words of Cardoso (2012), the “recognition of the bankruptcy of the current model of military service provision”.

Returning to the issue of the decreasing quality of candidates for service provision in the A.F, it also has as indicators and consequences, in a primary stage, a considerable increase of rates of attrition throughout the process of recruitment and selection, in addition to an increase in costs. In a second stage, the lack of quality leads to a reduction in the capacity of personnel retention by the services and this aspect starts to have immediate impact following the formulation of applications by citizens, before undergoing classification and selection tests (CST). Table II shows that the attrition rate (the value of the losses of personnel) in the various phases of the selection process before the admission in the services of the A.F, and the losses during the period of initial training are also given.

**TABLE II Average attrition rate during the process of election and during the initial training until admission in the ranks**

	Marine	Army	Air Force
Unit CS7	12%	23%	28%
CS7	52,9%	54,2%	64,0%
Between the CS7 and the Incorporation	10%	10%	10%
Initial Training	25%	20%	12,5%

Source: Based on the services of the Armed Forces (2014)

After admission into the ranks, the retention issue has equally different incidence in the three services of the A.F., with the Air Force is as the less affected branch and the Army, where more problems are verified, especially in the soldier category. To increase the levels of retention, the services relied, for some time, on the Regulamento de Incentivos (Incentive Scheme) (IS) in force (2000b) and/or sought to resort to an increase in turnover, in accordance with the specific necessities (anticipated and unexpected departures in every year), which also vary in every service. As these two mechanisms either lost their efficacy (in the case of IS<sup>8</sup>) or stopped being applicable due to recent budget constraints, the A.F. saw their intervention capacity substantially reduced regarding the definition of recruitment necessities, an aspect which will be discussed hereinafter.

On the strategic issues relating to the functional perspective and the problematic quantity and quality of the personnel, it is necessary to note that, since 2004, the A.F. have been witnessing a systematic reduction of personnel in VS/CS determined by the Authority (authorized personnel<sup>9</sup>). This reduction tendency was accentuated by the Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado (Program for Restructuring the Central Administration of the State)–PRACE (PCM, 2006) and posteriorly with the Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (Plan for the Reduction and Improvement of the Central Administration) – PREMAC (MF, 2011b).

Between 2004 and 2011, the authorized personnel of the Portuguese A.F. in VS/CS were reduced in about 25%. Since 2011, these numbers have continuously decreased until today. In Table III we will summarize the evolution of authorized personnel in VS/CS in the services between 2004 and 2011.

<sup>8</sup> Some interviewees (6-38%) consider that the current regime of incentives approved following the Law of Military Service (AR, 1999) and of its Regulation (2000a), is practically bankrupt and, therefore, it is even counter-productive to evoke this mechanism regarding the capture of personnel for the A.F.

<sup>9</sup> This concept is related to the structure of human resources of the A.F., approved for each year, per service, for the provision of service in VS/CS regarding the various categories.

**Table III Evolution of maximum authorized personnel in VS/CS between 2004 and 2011**

	Navy			Army			Air Force			Sum/Services		
	2004	2009		2004	2009		2004	2009		2004	2009	
<i>Officers</i>	185	241	30,3%	850	750	-11,8%	570	570	0,0%	1605	1561	-2,7%
<i>Serjeants</i>	44	44	0,0%	1820	1500	-17,8%	40	40	0,0%	1904	1584	-16,8%
<i>Enlisted</i>	2715	2565	-5,9%	14312	13600	-5,0%	3100	3000	-3,2%	20127	19165	-4,8%
<b>Total</b>	<b>2944</b>	<b>2850</b>	<b>-3,2%</b>	<b>16982</b>	<b>15850</b>	<b>-6,7%</b>	<b>3710</b>	<b>3610</b>	<b>-2,7%</b>	<b>23636</b>	<b>22310</b>	<b>-5,6%</b>

	Navy		Army		Air Force		Sum/Services		
	2004	2011	2004	2011	2004	2011	2004	2011	
<b>Totals</b>	2944	2098	-28,7%	16982	12939	-23,8%	3710	2673	-28,0%
		<b>-846</b>		<b>-4043</b>		<b>-1037</b>		<b>-9026</b>	

Source: MDN (2004, 2009 and 2011).

In the framework of the compromise celebrated between the Portuguese State and the European Central Bank, the International Monetary Fund and the European Union, the “Fiscal Strategy Document 2011-2015” adds to the reductions of Table 3 a 10% decrease in personnel until the end of 2014 (MF, 2011a, p. 45), corresponding to a loss of about 7.7000 military in VS/CS (33%), and a predicted reduction of 1056 (36%) in the Navy, 5337 (31%) in the Army and 1305 (35%) in the Air Force.

The “accommodation of expenditure containment purposes to the specificities of the A.F.” (Coelho, 2011, p. 11) constitutes a true challenge for the A.F. in the area of human resources in the framework of the compromise celebrated between the Portuguese State and the European Central Bank, the International Monetary Fund and the European Union, in addition to this reduction by 2014. This tendency is reiterated at the Ministerial Directive for structural reform in National Defense and the A.F.–Reform “Defense 2020”, leading to a reduction of 2.000 personnel in 2014 and 2015, and aims to achieve a personnel of 30.000 to 32.000 military in 2020 (MDN,2013).

With such a pronounced reduction, in such a short time, the comparison exercise between authorized and existing personnel seems to be reduced in its importance, and therefore the comparison should be made between the real necessities of the services and the existing personnel. Given the difficulty in obtaining the figures for all the requirements, we opted for the “authorized personnel” reference (Figure 5).

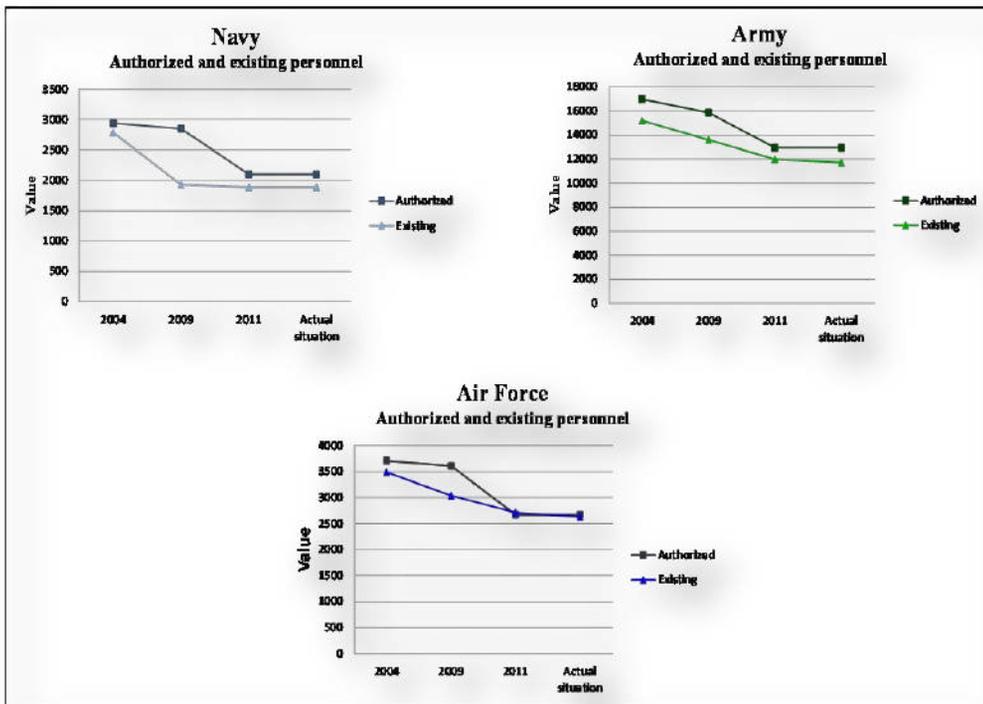


Fig. 5 Evolution of the differential between authorized and existing personnel  
 Source: MDN (2004, 2009 and 2011). Services of the A.F. (Referred existences in March 2012).

The graphic of Table 6 shows that the evolution of female personnel in VS/CS, since 2004, follows the same general tendency.

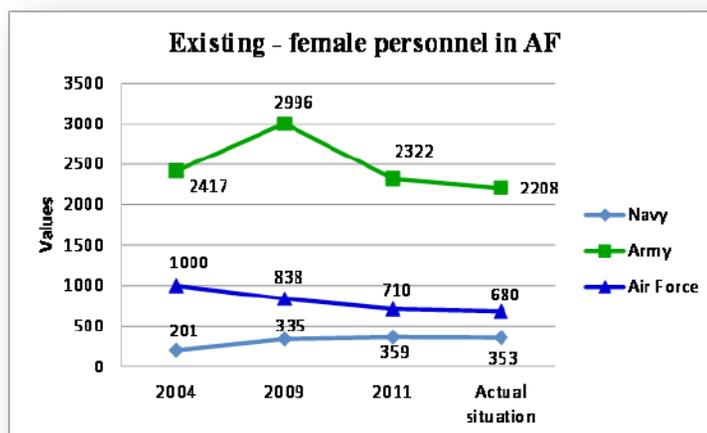


Fig. 6 Evolution of female personnel in CS/VS  
 Source: Based on information obtained by the services of the A.F. (2013).

The drastic decrease of authorized personnel has, as is shown in figure 5, enabled a reduction in differential in relation to applications, hiding, simultaneously, a reality that is more and more worrying: the reduction of recruitment levels, whether it arises from the weakening of the national demographic base, or they originate in the loss of function of military attractiveness in the context of the labor market. On the other hand, the new “necessities” (that are being reconstructed with a constant reduction of authorized personnel) seem to have the virtue of dislocating, artificially, the politic debate on resource shortage (internal functional perspective) for the budget contention and rationalization of personnel in forms of service provision in VS/CS (external discourse), relegating the structural problems into the background.

### **3. Functional Perspective on the Education and Training Of Military of the Non Permanent Personnel of the Portuguese Armed Forces**

Let us analyze the education/training system outlined for performance in the services of the A.F., dwelling upon some of its key aspects.

The end of the conscription regime and the adoption of an exclusively professional model (or semi-professional, as some analysts call it) has led to new education benchmarks, or rather, to the adaptation to those benchmarks, justified by the same assumptions that led to the new model of military service provision (e.g. new and more diffuse threats, sophistication of equipment and materials in technical terms, new mission typologies). Nowadays, despite the continued need well defined skill profiles for the performance of specific duties, it is important that training is not confined to feeding those specificities. The variety in contexts of military operation and the volatility of situations in which they might be involved in, increasingly demand transversal competences that enable functional versatility (multi-skilled soldier) and a great situational conscience.

The systemic model, advocated by NATO to address the issues of education and training of military personnel in preparing for the fulfillment of the different missions and duties, remains current and, as such, may form the basis for the analysis of the training model in force in the services of the A.F. for contracted military passing through the ranks. From this model of American development (USA), we will highlight some aspects of the “Future Soldier” program, the so-called multi-skilled soldier:

- The soldiers of the future must have capacities of adaptation, versatility and mental flexibility, and problem-solving abilities, necessary qualities inherent to the concept of “adaptive leader”;
- The training programs should focus on the development of capacities or attributes of adaptation, self-learning and problem resolution;
- Training should not be limited to mere preparation to carry out the tasks required for specific duties within predefined settings, but ensure training to transfer

competences (internal resources such as knowledge, skills, abilities, attitudes) for different contexts and situations;

- The competency based approach presupposes the ability to do things, whatever they may be, through the mobilization of those existing internal resources;
- The most relevant aspect of the future “versatile soldier” is centered on the capacity of carrying out missions in an autonomous way, an aspect that will facilitate a faster psychological transition from one kind of mission to another, potentiating the emergency of more flexible, agile and adaptive units and forces. (Nelsen II and Akman, 2002).

More specifically, the training and professional development of citizens passing through the ranks of the Portuguese A.F. in the form of volunteer and contracted service provision follows, essentially, the matrix adopted for the PP in the technical-military dimensions (reasons for training) and behavioral (orientation for the mission). However, professional development is considered a much more limited perspective, contained solely between the “base” posts of each category and relative to a period of provision of effective military service that will last a maximum of seven years: one in VS and six in RC (EMFAR, 1999; MDN, 2000a). Accordingly, from the point of view of military organization and in relation to the specific performance of duties in the military context, the education and training provided aim to satisfy the specific functional needs dependent on the positions enrolled at the base of the officer, sergeant and soldier careers, and from those likely to be played by the military in VS/CS.

As a rule, to the general technical and military training and socialization in terms of the military context, there follows a specific training period (specialization) more or less extended according to operational area, the category of the future military officer and the service of the A.F.. Frequently, the military organization recruits trained technicians, to whom it provides, afterwards, technical-military training. More recently, some services defined, for the ranks of officer and sergeant, a leadership module (the case of the Army), which is provided during this initial technical-military training. It is expected that the education and training, formal and informal, in the duties/positions (on-the-job training) helps to conclude the “rest” of the formative path, offering the experience and the necessary automatism to complete the training of new professionals.

When we think of training conception and planning, the competence profiles (e.g., position profiles) should be the primary reference from which the education/training bench marks for the future military personnel in VS/CS should be constructed. What occurs is that, as some interviewees point out, those profiles are also often formally non-existent, very incipient or rather incomplete, despite the efforts in recent years by the services of the A.F.. Technically, if what should be done and under what circumstances is not known with precision how can a suitable education/training for the empowerment of citizens to exercise these duties be planned?

In another perspective, an important part of the education provided in a military context is not aligned with the necessities of the market (nor does it have to be, necessarily, at least in a first analysis) and, therefore, it is a non-certified and not externally recognized training. Around 56% (nine) of the interviewees consider that the updating of the benchmarks of the various courses provided to VS/CS should take into account the alignment with the labor market (benefiting from comparability and the transfer of competences between work contexts), still answering, however, to the specific operational needs of each service of the A.F.

There are still many unanswered questions regarding these two aspects and their desirable compatibility, and continuing to keep these questions on the agenda is of importance. Does the current training model fully serve the interests and necessities of the A.F.? What is the real incentive that currently constitutes the training provided by the A.F. in terms of recruitment and personnel retention? And what are the advantages of this training (and professional experience in the ranks) when the citizen returns to the labor market? To what extent should the A.F. adhere to the National Qualifications Framework (NQF) and the National Qualifications Catalogue (NQC)? Some of these new questions will be discussed in the following section.

#### **4. The Social and Citizenship Perspective on the Training Provided in a Military Context**

The compulsory military service, within the cultural conditions of its time, rendered incalculable services to the Nation's level of literacy, civic and cultural training, and the professional, and even social promotion of many generations of young men. (Azevedo, 1997, p. 94-95).

We will now address the social and civic issues related to human growth and the problem of socio-professional reintegration of ex-military personnel of VS/CS after leaving the ranks.

When moving from the military training models for permanent personnel to non-permanent personnel—voluntary and contractual systems—with a short passage through the ranks, although, as we have seen, the same general orientation is maintained in what concerns the technical-military aspect (reasons for training) and the behavioral aspect, there also arises a special concern with issues of socio-professional reintegration regarding the moment where citizens leave the ranks and return to the labor market.

For the vast majority of citizens who pass through the ranks and enroll in the voluntary and contractual schemes, the expectations of a career in the A.F. (e.g. from PP) are greatly reduced, and are replaced by a striking social and citizenship orientation dedicated to the socio-professional reintegration upon their return to society and the labor market. In this respect, apart from the operational perspective that serves and feeds the specific needs of performing activities and tasks in a military context, there is, and has existed, albeit with some limitations in recent years, a concern of the military organization in educating citizens

for the “social thing” in general and for the acquisition of transversal and specific skills to facilitate the return to the external labor market, helping to raise the level of employability of each citizen passing through the ranks. We will now address both aspects.

#### 4.1. Training for citizenship and life

In addition to the social responsibility of security and defense of the population and its assets, the A.F. have an educational and formative role, complementary to the action of the State (Martins, 1982). We recall the importance of “Regimental Schools” (Narciso, 1999, p. 91) and emphasize the social role of the A.F. among the population throughout the recent Portuguese history, contributing to a certain social “maturity” and “growth” in young people, who at one time worked as a “ritual of entry into adulthood” and more recently a “socio-economic emancipation” (Santos, 1985).

Currently, in a different situation, with distinct goals and in a time where the A.F. and Society experienced some distance, it is important to understand what the role of the military organization is for the citizens passing through the ranks, in the new formative national context, arising from the evolution of the educational system. The incentive scheme for military service in VS/CS, seeking to meet the need to raise personnel, has been a shy replacement of the link between the A.F. and the “specific daily-routine” of Society in the context of training, greatly hampered by its low level of execution. At the same time, within the current financial constraints, the document analysis revealed that the services of the A.F. have done a very commendable job to step up levels of certification and external recognition of the training provided, with the Centro de Novas Oportunidades (Center for New Opportunities) (CNO) serving, for some time, as an important mediator in relation to the less qualified contracted military personnel.

Of this research results another perspective on the part of the military institution and under the conceptual point of view and image projection, which will be important to strengthen the value of the A.F.: as a school of leadership and civic and military virtues; as a reference on a national basis regarding behavioral training (value codes and valued practices by Society); as a place of awareness for the exercise of citizenship (concepts of camaraderie, sharing, support, mutual respect, preservation of the environment). This goal should, however, according to interviewees, be shared with the political power, which is responsible, ultimately, for the exact definition of the locus that the A.F. should take on this project and the scope and depth of their involvement. In the 2014 edition of the NDD, besides the information regarding the military components of defense, attached to the A.F. Lservices, non-military components were introduced to the program (e.g. National Republican Guard, National Civil Protection Authority, Committee for Citizenship and Equality of the Sexes; Intervention Service for Addictive Behaviors and Dependences) (Coelho, 2014).

With the opening of physical and, above all, of the informational borders, the mental frameworks that inform the concept of citizenship tend to change and slacken, adding to the national dimension, the European dimension or others. An identical evolution can be

assumed regarding the original concept of sovereignty, admitting, currently, some sharing of sovereignty in exchange for other income, security-related, economic, financial or otherwise. It is in this context that, as mentioned by some interviewees, in the last years "... the A.F. have been recruiting and employing thousands of citizens, giving them back to Society with more aptitude for the exercise of citizenship" but also for their "...socio-professional integration/ reintegration into Society and the labor market". This last perspective is developed with some depth in the next topic.

#### **4.2. Support to the socio-professional reintegration of ex-military citizens**

To a greater or lesser degree, depending on various psychological and sociological conditions, the majority of young men that one day joined the Army come out of it civically more valued. (...) there are few who, going through a period of re-adaptation in a civilian environment, do not acknowledge this. (Lucena, 1983, p. 165).

Although the citation above refers to a different temporal context, when the military conscription system was still in force in Portugal, the fact remains that, despite some constraints and dysfunctions at the level of implementation of the regulatory provisions in force (e.g. IS), essentially, the central idea remains current in what concerns the preoccupation and conviction of the valorization of citizens passing through the ranks of the Portuguese A.F.. This also is the perception of the majority of interviewees (10 – 63%), who consider that the A.F. is "a school for life."

With a new Military Service Law (AR, 1999), an "incentive policy" was defined, based on an Incentive Regulation, with successive amendments (MDN, 2000b) that, besides encouraging the admission to the A.F. in the forms of provision of military service in CS and VS, was intended to help prepare, subject to adherence to certain conditions, the socio-professional reintegration into society and the labor market outside the military context, which should tend to happen for the higher qualifications and experience in specific professional areas. The predicted dimensions in the initial version of the IS for the "support" of citizens are shown in the diagram of Figure 7.

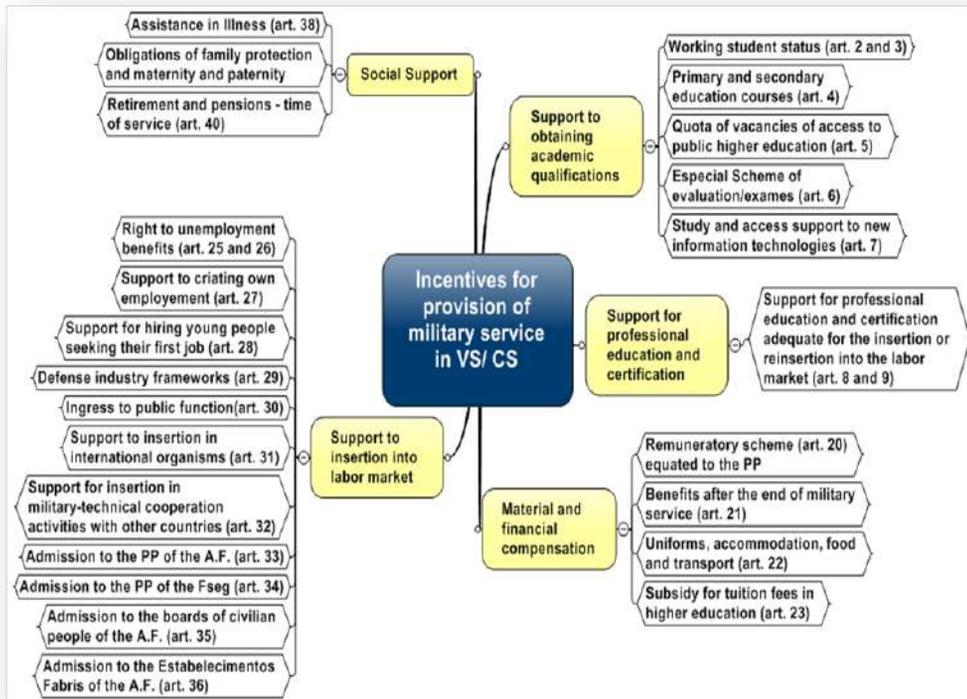


Fig. 7 Dimensions entered in IS for compulsory military service in VS / CS

Sources: MDN (2000b); Portuguese Army (2012).

The State, through the services of the A.F., according to IS, has made the commitment, before the citizens enrolled military service or to whom it had provided this service, to provide civic, technical and physical valorization, with impact on their employability and support for reintegration into the LM (2000b). However, due to the financial availability of the Portuguese State, the model of incentives, still formally in force, is now almost inoperative and practically exhausted. Thus, the investment has been channeled mainly for vocational training and respective external certification, increasingly required by candidates, although, as reviewed above, it is clear that there is still a long way to go in this area.

To remedy the problems identified and to consolidate the current model of provision of military service, during the last years, the then DGPRM and services of the A.F. have adopted some strategies and developed specific initiatives on disclosure, recruitment, retention, enhancement of training/skills and employability in general. Examples:

- The implementation of the NDD and the respective Promotion Centers (PCNDD), an exercise that, after being canceled for some time, was recently reactivated and

whose goal is to "...sensitize young people to the theme of National Defense and disseminate the role of A.F.in ...[contributing] to the civic education of Portuguese citizens and ... [enabling] a connection between civil society and the military." (MDN, 2008-2012 – MS 2/3, 2008, p. 4).

- Creating a "Military Service" newsletter, for general dissemination of VS/CS events and service initiatives and "... to inform the various areas covered by the new [current] model of military service ..." namely, military duties, recruitment, incentives for military service (Coelho, 2008 cit. by MDN, 2008-2012 – SM 1, 2008, p.1).
- The creation of the Centro de Informação e Orientação para a Formação e o Emprego (Center of Information and Orientation for Training and Employment) (CIOFE), as a "...contribution of the A.F.to Society ...supporting the military and former military personnel in their transition to a professionally active civilian life," fundamental to the "...reintegration into the labor market, enhancing and maximizing the skills acquired during the passage through the ranks and that now constitute an added value in educational and professional development." (Teixeira, cit. by MDN, 2008-2012 – MS 2, 2008, p. 7);
- The implementation of a specific program –the Sigma Project ("From the Defense to the Company") – set up under the CIOFE designed to make the connection between the Defense (former military job seekers) and companies, responding to their requests/requirements, particularly in the leadership area; in spite of the structuring nature of this idea, launched in late July 2011, and supported by protocols, it did not have the desired results, and it is crucial that in the future there are similar, consolidated, projects of outplacement;
- Celebrating protocols with the Instituto de Emprego e Formação Profissional (Institute for Employment and Professional Training) (IEFP), Centros de Emprego (Employment Centers) (CE), Instituto Português da Juventude (Portuguese Youth Institute) (IPJ), Local Authorities, among others, aimed at encouraging admission into the A.F.in VS/CS;
- Reconfiguring the legal and procedural framework of the Military Duties, especially from 2000 onwards, and with greater acuity after 2004, to consolidate the professionalization of the military service, facilitating the lives of citizens and improving the effectiveness, efficiency and quality of public services in this area –of note: the new model of Military Census, automatic (without the presence of the citizen) and universal (not discriminating gender); the new model of the Cédula Militar (Military Licence) (small solid plastic card; obtained from the NDM); the centralization of the Census process of citizens in the NDM; Integrated Database (CIPORG), managed by the NDM, with data from all military personnel in VS/CS from the census until they leave the ranks and join the external LM (MDN, 2008-2012 –MS 6, 2009, p. 2);

- Entrepreneurship as reintegration policy, where, for example, are integrated the programs “Defesa Empreende” (Defense Entrepreneurs) (regarding technical support to self-employment) and “Incubadora da Defesa” (Defense Incubator), which aim to enhance reintegration and the Defense Technological Base (Coelho, 2014);
- The development of various market studies and reports from various research activities related to the military personnel in VS / CS, intended to: characterize the national LM and determine the implications of the acquisition of human resources for the A.F.; survey the perceptions of young people regarding the issue of defense and the role/results of successive NDD; evaluate the processes and recruitment structures of the services of the A.F.; analyze the experiences of other countries (e.g., recruitment models); assess the reasons for enrollment in the A.F. and of abandonment during and after initial training; analyze the social representation of the A.F. (Cardoso, 2012; Cardoso et al., 2009; Carreiras, 2009; DGPRM, 2007, 2008, 2010, 2011a, 2011b.)

After the Acordo de Cooperação Interministerial nas Áreas de Educação e Formação da Defesa Nacional (Inter-ministerial Cooperation Agreement for the Areas of Education and Training of the Defense), signed between the NDM and the Ministry of Education (ME) and the Ministério de Trabalho e Solidariedade Social (Ministry of Labor and Social Solidarity) (MTSS) in 2006, a strong focus on training and development/qualification, to which we refer, led the DGPRM to set several goals for this area, predicting a dual purpose –to enhance performance in the A.F. and to prepare for the integration/reintegration in the external LM.

In addition to these objectives, the DGPRM defined two major vectors clearly assigned to the employability of VS/CS military personnel leaving the ranks: enhancing the performance capability of tools to support socio-professional reintegration (e.g., CIOFE), improving links to the services of the A.F. and employers; and monitoring the trajectory of former military personnel during the socio-professional reintegration process.

The services of the A.F., in turn, have exerted an effort to increase the formal qualifications of military personnel under contract and in volunteering systems leaving the ranks, using for this purpose, for a time, the Cursos de Educação e Formação de Adultos (Adult Education and Training Courses) (CEFA) and the Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Recognition, Validation and Certification of Competences) (RVCC), educational and/or professional, among other tools. Given the developments, some of these systems have, as is well known, an indefinite immediate future.

Lately, safeguarding the connection to the specific functional needs of the Military Institution, much of the training provided to the VS/CS in the A.F. has been reformulated in order to guarantee modularity of content, comparability with the NQF (MTSS, 2007) and integration into the NQC with regard to vocational training, whether it is a basic or expert qualification. Although some services have assumed the purpose of certification at an earlier

date due to internal operation reasons, interviewees recognize, in general, that the results of the investment, in “certification and external recognition of the training given” in the A.F., despite all the work that had already been done, are still below what is required and desirable (or of what can be done) to make the training given in the A.F. more relevant and attractive, whether in relation to performance in the organization, or, most of all, to the subsequent reintegration into the LM.

Similarly, the DGPRM presented the following challenges for the CS (especially in relation to the category of enlisted): Alignment with national frameworks to enable certification; Meeting the needs of the A.F. and enhancing employability; Ability to act in an interconnected way with national training structures “(Coelho, 2014).

Notwithstanding the efforts made by NDM and the services, the themes that continue to arise are at the level of conceptual orientation and top decision aspects that raise a new set of questions. Are the results and approaches that have been used the best solution to combat the previously reviewed problems? Should a certain “line of continuity” with the current paradigm be privileged, or should other solutions to combat the real structural problems be pursued? What exactly should be the role of A.F. in the new national training context regarding the military personnel who, temporarily, passes through their ranks? Since the current IS is depleted, what incentives for citizens should be integrated in a new model to be adopted regarding the provision of non-permanent service in the A.F. and what new conditions should these incentives lead to, in terms of the external labor market? To what degree does this “big investment” by the Authority and the services, consisting in the certification and external recognition of the training provided by the A.F. (especially with regard to enlisted) ignore the issue of the development of the national educational system towards the vocational training path, which is intended precisely for the target audience of recruitment for the VS/CS, rendering, in the short term, the training offer of the A.F. irrelevant for the LM?

## 5. Contributions of the Integration of Other Countries

This section briefly presents the results of the analysis of some models and management practices of other countries in the area of research and evaluates the possibility of doing some benchmarking of best management practices, applicable to the resolution of problems and national dysfunctions.

For analysis of other models we selected eight countries<sup>10</sup>: Germany (GER), Belgium (BEL), Canada (CAN), Spain (ESP), USA, France (FR), the Netherlands (NL) and the United Kingdom (UK). The evaluation process of experiences from other countries, subject to adaptation to the national reality, began with the construction of an instrument for the collection and analysis of information with an underlying definition of three major analytical dimensions, each with multiple categories: dimension 1– general characterization;

---

<sup>10</sup> Criteria which governed the choice: EU membership and / or NATO; have opted for the professionalization of the A.F. model; can jointly constitute a heterogeneous group analysis.

dimensions 2 – diagnosing problems and dysfunctions; and dimensions 3 – strategies and initiatives for the resolution of problems and dysfunctions.

The analysis of the problems and dysfunctions of the analyzed countries shows that those are similar to the ones diagnosed in the national situation. The following aspects are highlighted:

- Reduction of the natural demographic base of recruitable citizens;
- Decreased levels of recruitment in the three services - the number of candidates in recessionary economic conditions is less than what is required;
- Unawareness about the A.F. - purpose and missions;
- Inaccurate information on the military career, the required qualifications, employment options, benefits and compensation;
- Tendency for a growing “de-simplification” regarding security issues and the defense, which are reflected in failure to join the A.F.;
- Reduced attractiveness of the military career – it is not mentioned in the main professional options; misalignment between the values and the culture of the military institution and the dominant values practiced by Society;
- Frequent gap between the assigned military duties (operational areas) and the personal aspirations of the military personnel;
- Fear of removal from personal, family, and civilian life and general concerns of familial nature which are sometimes difficult to identify and classify;
- Competition from the external LM; relatively lower salaries to the private sector (especially regarding the Enlisted category);
- Low employment rate.

Regarding strategies and initiatives for the resolution of problems and dysfunctions, the following collected ideas are highlighted:

- Designing a stable and safe working vision, enabling young people to avoid labor precariousness and volatility;
- Investment on advertising campaigns – TV/Internet/media; investment in the digital medium (management and advertising); identification of target audiences and better focus of advertising; provide advertising campaigns addressed to the social support network of potential candidates – family, friends, colleagues, etc.;
- Carrying out recruitment activities in schools and youth welfare services and employment; investing on visits by children/young people to barracks and ships – periods of familiarization; performing professional/mentoring guidance in high schools;
- Planning specific programs (e.g., the enlisted are sent to their old schools/hometowns to talk to young people about life in the A.F.; assign bonus for enlistment);

- Jointly promoting the three services, admitting some openness to recruitment strategies by service;
- Providing additional preparation courses to improve the quality of applicants wishing to access the A.F.;
- Opening recruitment to minority groups (e.g., immigrants);
- Adapting requirement standards for the entry into the organization (e.g., physical, psychological and technical components differentiated by operational areas);
- Developing plans for mentoring and host programs (e.g., with personalized correspondence) aiming to reduce the number of dropouts before the initial training;
- Establishing new minimum educational requirements to reduce attrition during initial training; timely adopting subsidy retention schemes during the provision of services;
- Providing greater flexibility/range of contracts (e.g., duration depending on training needs);
- Programming research to help solve problems in cooperation with universities;
- Enhancing employability in the transition to civil society (e.g., sponsoring the attendance of certified training/technical training programs; certifying further military courses);
- Providing a legislative reform with real impact on recruitment, selection and socio-professional reintegration.

## 6. Conclusion

This article results from a critical review of the current situation regarding the object of study, supported by a mainly qualitative research strategy and conducted through documentary research and a survey interview.

Ten years after the end of the conscription system and the adoption of an exclusively professional model, the object of this study focused on the evaluation of the ability of obtaining and retaining personnel by the Portuguese A.F. and on an analysis of the value of the current training/development framework adopted for the military personnel in VS/CS, whether with regard to the specific operational needs of the Portuguese A.F., or to the human and socio-professional growth of citizens passing through the ranks.

Of the documentary analysis and interviews conducted with managing entities with expertise on the topic of research, to which the resulting contributions of the analysis of experiences from other countries were associated, a set of assertions will be highlighted, after a discussion, which may help answer the great pre-formulated research questions and the objective set for this study.

The current conceptual and legal model of military service in VS/CS in the Portuguese A.F. is roughly similar to existing models in most European countries, enabling, when well managed and supported politically, the military organization to permanently maintain a short term regeneration capacity of personnel to meet specific needs. This form of service, which will always exist for a limited period, is complementary to the model of military service with permanent personnel, and should therefore be looked at from a combined perspective for the pursuit of shared benefits.

Regarding the issue of personnel, more general but structuring issues have been addressed, the quantity and quality of human resources and their capture and retention in the ranks. It was made clear that, thanks to the counter-cycle trend of the country, which is motivated by issues related international economic and financial commitments, there was an increase in applications (still insufficient), although this increase has brought a reduction in the quality of candidates, which led to an increase in the attrition rate beginning at the period of applications. On the other hand, due to economic and financial constraints, the A.F. have witnessed a systematic and pronounced reduction of the designated “authorized personnel” in VS and CS, which, given the number of scheduled abandonment in the coming years, will be virtually impossible to replace. In another sense, this drastic reduction of authorized personnel, has resulted in a less noticeable imbalance between actual needs and stocks (more accurately in the category of enlisted and Army services) and, consequently, this issue is perceived, including by some military elements, as in less need of an urgent solution, in spite of its structuring nature, and eventually a consideration of less traditional solutions will be advised.

As for training benchmarks that have to be applied to military personnel in VS/CS, the double perspective reflected in this research - functional and social – should be maintained. From there, the need emerges to prepare for the return to the labor market and social life in all its dimensions, namely citizenship. This framework for training was, for a long time, a mere adaptation, with subsequent amendments, of the conscription formation model. In the last years, despite the necessary improvement, the benchmark for training of military personnel in VS/CS has evolved to incorporate in a progressive and more objective way, closer to the paradigm of competences associated with the performance of new functional profiles and the NQF. Although there are dissimilarities within the services of the A.F., justified by their specific functional characteristics, it should always be the competency of the profiles required for each case that determines the models of education/training, the specific training content and even the learning methodologies, with the purpose of acquiring transversal and specific skills crucial to the different contexts and situations.

While the functional perspective serves and feeds specific needs of operation (activities and tasks) in the military context, the social perspective and citizenship underlies the education of citizens for the “social thing” in a broad sense and the acquisition of transversal (and some specific) skills to help enhance the employability of each citizen and facilitate the return to the external LM when the military personnel in VS/CS leaves the ranks.

Given the economic and financial constraints mentioned, IS, still formally in force, has lost all effectiveness by shifting its action, especially towards professional certified training, which appears to be a current and future large investment of the NDM and services of the A.F. But this investment seems clearly insufficient to reverse a situation of fragility in the short/medium term, with regard to the acquisition and retention of military personnel in VS/CS. In a supplementary way, we recall one of the questions formulated earlier, which should be answered with consistency, on the “great investment” by the Authority and services in relation to the accreditation and external recognition of the training provided in the A.F. versus the evolution of the national education system’s “vocational path”, admitting that the training offer of the services is likely to become irrelevant for the LM, in the long run.

From the point of view of the projection of the institutional “brand image”, the concept of “national reference School” should be one of the foremost goals to be achieved: a behavioral training model; a “school of leadership and discipline” of civilian and military elites, based on values and social practices of reference; a school of certified professional training; the possibility of recognition and certification of professional experience. Additionally, there should also be no mental reservations to representing the Portuguese A.F. as a gateway to the labor market, a different job option: an attractive and competitive career, a new experience in the service of Portugal. The manner in which this promotion is done will make all the difference.

The documentary analysis and interviews conducted during the research made it clear that this issue is not exclusive to the A.F., nor should it be left solely to their care and responsibility. In this sense, it is suggested, as a corollary of the study, that, in addition to the more profound study that this topic requires, the analysis and search for solutions take into account a broader perspective in terms of participation of the State and of an active citizenship for defense and security. It is advisable to find structuring solutions that go beyond the latest initiatives led by the Authority and the A.F. and that, rather than mitigate the current problems and dysfunctions, can anticipate and prevent them.

We also leave here some contributions from the evaluation of the experiences of other countries on very similar issues to those diagnosed for the national situation, which may possibly be a source of benchmarking.

Far from intending to exhaust this subject, this research aims to contribute to a debate of the different factors associated with it, admitting, due to lacunae in this study, that other research are conducted, whether as a complement or to specify and/or confirm the data now presented, namely: (a) the research could consider, separately, an analysis by category, gaining in detail, objectivity and consequence; (b) the issue of the CS should be considered in all its extension, without reservation, in each service, in each category and under the various classes, weapons and services and specialties; (c) the study should be complemented in the future by quantitative research strategies, involving large numbers of military personnel in the VS/CS of the three services of the A.F.; (d) the issue of benchmarking deserves further reflection, comparing in particular the nature of the problems with the socio-cultural context of integration/application within each country.

## Bibliographical References

- Assembleia da República, 1989. *Estabelece as Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar* (Lei n.º 11/89, de 1 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1999. *Aprova a Lei do Serviço Militar* (Lei n.º 174/99, de 21 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º1/2008, de 6 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Azeredo, C., 1997. O Exército Profissional. In: *Relatório e Pareceres do Projecto de Investigação “Os Cidadãos e o reordenamento da Segurança e Defesa Nacionais”*. Lisboa: Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, Caderno 9.
- Banco de Portugal, 2011. *PORTUGAL PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA UE / FMI 2011- 2014*. [Em linha]. Disponível em: [http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeEurosisistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/Brochura\\_pt.pdf](http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeEurosisistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/Brochura_pt.pdf), [Consult. 19 de fev. 2013].
- Bardin, L., 2000. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70.
- Blackstone, TF, 2009. Chapter 2H – Recruiting and Retention of Military Personnel: United States. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107//TR-HFM-107-02H.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4.ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- Cardoso, A (org) et al., 2009. *As Forças Armadas numa Sociedade em mudança: os desafios da profissionalização*. Fórum Sociológico. CESNOVA, Grupo de Trabalho “Mundos Sociais, Trajetórias e Mobilidades”. Série II, 19. Lisboa: CESNOVA.
- Cardoso, A, 2012. *As Forças Armadas e o Mercado de Trabalho*. Entrevista em 4 abr. 2012.
- Carreiras, H, 2009. Inquérito à População Portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas. In: *As Forças Armadas Portuguesas após a Guerra Fria*. Apresentação Pública de Resultados, 22 de Outubro de 2009.
- Coelho, A, 2011. Políticas de Pessoal para a Defesa Nacional. In: IESM, 2011. *Conferência no âmbito do CPOG 2011/2012*. Pedrouços, 10 nov. 2011.
- Coelho, A, 2014. Políticas de Pessoal para a Defesa Nacional. In: IESM, 2014. *Conferência no âmbito do CPOG 2014/2015*. Pedrouços, 13 nov. 2014.
- DGPRM, 2007. *Jovens e Forças Armadas*. Estudo Sociológico no âmbito do Dia da Defesa Nacional 2006/07. Com a colaboração do Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa.
- DGPRM, 2008. *Militares RV/RC: Estudo de Caracterização*. Com a colaboração da CESNOVA.
- DGPRM, 2010. *Jovens e Forças Armadas: Apreciação do Dia da Defesa Nacional – Atratividade da Profissão Militar*. Um Ciclo de Implementação 2004-2009. Estudo no âmbito do DDN. Com a colaboração da CESNOVA.

- DGPRM, 2011a. *Jovens e Forças Armadas: estudo no âmbito do Dia da defesa Nacional – Relatório Preliminar*. Edição 2010/2011. Com a colaboração da CESNOVA.
- DGPRM, 2011b. *Recrutamento nas Forças Armadas: As Envolvedoras, as Características, os Resultados*. Com a colaboração da CESNOVA.
- Gama, JJM, 1999. Nota Introdutória do Ministro da Defesa Nacional. In: *Portugal e a Defesa Nacional*. Ministério da Defesa Nacional. pp. 11-13.
- Lopes, A, 2012. *As Forças Armadas e o Mercado de Trabalho*. Entrevista em 4 abr. 2012.
- Lucena, JNS, 1983. O Militar do Exército – Um Mancebo Valorizado Cívica e Profissionalmente. *Nação e Defesa*. IDN, outubro-dezembro, 28, 151-165.
- Martins, FRC, 1982. Sobre a Razão de Ser das Forças Armadas. *Nação e Defesa*. IDN, Abr-Jun, 22, 131-146.
- Ministério da Defesa Nacional, 1999. *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. (Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, com as alterações produzidas pela Lei n.º 25/2000, de 23 de agosto, Decreto-Lei n.º 197-A/2003, de 30 de agosto, Decreto-Lei n.º 70/2005, de 13 de março, Decreto-Lei n.º 166/2005, de 23 de setembro, Decreto-Lei n.º 310/2007, de 11 de setembro, Decreto-Lei n.º 330/2007, de 09 de outubro, Lei n.º 34/2008, de 23 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 59/2009, de 04 de março). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2000a. *Aprova o Regulamento da Lei do Serviço Militar* (Decreto-Lei n.º 289/2000, de 14 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2009, de 2 de março). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2000b. *Aprova o Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço em RV/RC* (Decreto-Lei n.º 320-A/2000 de 15 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 118/2004 de 21 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 320/2007 de 27 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2004. *Fixa os quantitativos máximos de militares na efetividade de serviço em regime de voluntariado e de contrato em 2004 na Marinha, no Exército e na Força Aérea* (DR 21/2004 de 26 de maio). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2004/05/123B00/33553356.pdf>, [Consult. 12 mar. 2015].
- Ministério da Defesa Nacional, 2008-2012. *Serviço Militar – Boletim informativo*. [Em linha]. Disponíveis em: <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Publicacoes/>, [Consult. 14 fev. 2014].
- Ministério da Defesa Nacional, 2009. *Fixa os quantitativos máximos de militares na efetividade de serviço e em preparação para os regimes de voluntariado e de contrato na Marinha, no Exército e na Força Aérea* (DR 12/2009 de 17 de julho). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/07/13700/0452204522.pdf>, [Consult. 11 nov. 2014].
- Ministério da Defesa Nacional, 2010. *Estabelece o regime de contrato especial para prestação de serviço militar* (Decreto-Lei n.º 130/2010 de 14 de dezembro). [Em linha] Lisboa:

- Diário da República. Disponível em: [http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2010\\_dl\\_130\\_14\\_12.pdf](http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2010_dl_130_14_12.pdf), [Consult. 15 março 2015].
- Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Fixa o quantitativo máximo de militares em RV/RC nas Forças Armadas para o ano de 2011* (Despacho 4151 de 23 de fevereiro). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2011/03/04500000/1077310773.pdf>, [Consult. 15 março 2015].
- Ministério da Defesa Nacional, 2013. *Aprova a Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas — Reforma “Defesa 2020”*. Lisboa: Ministério da Defesa.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Cria condições especiais de admissão ao regime de contrato especial para prestação de serviço militar* (Portaria n.º 245/2014 de 25 de novembro) [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/11/22800/0596805968.pdf> [Consult. 15 março 2015].
- Ministério das Finanças, 2011a. *Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015*. [Em linha] Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em: <http://www.min-financas.pt/informacao-economica/informacao-economica-diversa/documento-de-estrategia-orcamental-2011-2015>, [Consult. 15 nov. 2014].
- Ministério das Finanças, 2011b. *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)*. [Em linha] Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em: <http://www.min-financas.pt/informacao-geral/premac/relatorio-plano-de-reducao-e-melhoria-da-administracao-central-do-estado-premac>, [Consult. 15 nov. 2014].
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2007. *Define o Quadro Nacional de Qualificações* (DL n.º 396/2007, de 31 de dezembro) [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: [http://www.poph.qren.pt/upload/docs/legisla%C3%A7%C3%A3o/nacional/D\\_L\\_396\\_2007\\_31\\_12\\_2007.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/legisla%C3%A7%C3%A3o/nacional/D_L_396_2007_31_12_2007.pdf) [Consult. 15 nov. 2014].
- Narciso, R, 1999. O Serviço Militar e a Cidadania. *Nação e Defesa*. 91, 65-92.
- NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://www.rto.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-HFM-107>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 18 nov. 2013].
- Nelsen II, Jhon T. e Akman, Allan. 2002. *The Multi-Skilled Soldier Concept: Considerations for Army Implementation*. Study Report 2002-06. United States Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2006. *Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado* (RCM n.º 39/2006 de 21 de abril). [Em linha] Lisboa: Diário da República. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2006/04/079B00/28342866.pdf>, [Consult. 15 março 2015].
- Presidência do Conselho de Ministros, 2011b. *Proposta de Lei para o Orçamento do Estado para 2012* (PL 90/2011 de 13 de outubro). [Em linha] Lisboa: DGO. Disponível em: <http://www.dgo.pt/oe/2012/proposta/Lei/Lei-2012.pdf>, [Consult. 15 nov. 2014].

- PRFRA, 2008. *Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc*. Paris. Président de la République. juin 2008: Odile Jacob/La Documentation Française. [Em linha]. Disponível em : [http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/livre\\_blanc\\_1337/livre\\_blanc\\_1340/index.html](http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/index.html), [Consult. 18 nov. 2013].
- Puente, J et al., 2009. Chapter 2E – Recruiting and Retention of Military Personnel: Spain. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel*[Em linha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02E.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Resende, JM et al., 2008. Jovens e forças armadas – contornos de uma relação. In: FCSH da UNL. *VI Congresso Português de Sociologia*. 25 a 28 de junho de 2008.
- Santos, B, 1985. Os Três Tempos Simbólicos da Relação entre as Forças Armadas e a Sociedade em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, 15, 16 e 17.
- Santos, Lúcio A. Barreiros dos, et. al. (2012a). A Racionalização de Recursos Humanos nas Forças Armadas. *Boletim Ensino e Investigação – IESM*. Pedrouços: IESM. Novembro 2012, nº 13, pp. 77-103.
- Sousa, FJVC, 1990. *A Instituição Militar e a Profissão de Oficial do Exército nos anos 90*. IX Encontro de estudos Militares, outubro 1990. *Paper* não editado.
- Storm, EGet al., 2009. Chapter 2C – Recruiting and Retention of Military Personnel: Germany. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02C.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Syed, Fet al., 2009. Chapter 2B – Recruiting and Retention of Military Personnel: Canada. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02B.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Tomás, M, 2001. *Terminologia de Formação Profissional*. Comissão Interministerial para o Emprego (CIME). Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho; ed. novembro.
- Van de Ven,C et al., 2009. Chapter 2D – Recruiting and Retention of Military Personnel: The Netherlands. In: NATO, 2009. *RTO-TR-HFM-107 – Recruiting and Retention of Military Personnel* [Em linha]. Disponível em: <http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-107///TR-HFM-107-02D.pdf>. Última atualização 14 set. 2009 [Consult. 15 março 2015].
- Vaz, NM, 2002. *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*. IDN, Lisboa: Edições Cosmos.

## BREVE GENEALOGIA DOS FUNDAMENTOS DA GNR NO *JUS POST BELLUM*

### *BRIEF GENEALOGY OF THE GNR ARGUMENTS IN *JUS POST BELLUM**

**Paulo Jorge Alves Silvério**

Tenente-Coronel GNR  
Doutorando em Direito e Segurança  
Lisboa, Portugal  
silverio.pja@gnr.pt

#### **Resumo**

O trabalho centra-se no domínio da participação das Forças de Segurança, em concreto a Guarda Nacional Republicana (GNR) nas operações *jus post bellum*.

Cientes que a intervenção internacional do Estado português em situações de pós conflito se insere no âmbito da política externa e que a segurança é uma atividade multidimensional, relevamos o empenhamento operacional da GNR, em missões internacionais como uma necessidade e uma linha de ação estratégica.

Recitamos como resultados principais que no período de 1995 a 2015, a GNR já integrou vinte e seis missões internacionais.

Hodiernamente, o *jus post bellum* surge como um dever da comunidade internacional. Nesta fase das operações o cumprimento emergente de tarefas de polícia<sup>1</sup> é irrefutável e reconhecido pelas Organizações Internacionais, levando ao desenvolvimento da doutrina sob o empenhamento conjunto ou combinado de Forças de polícia de natureza militar, com as Forças Armadas. É neste contexto que surgem as *Multinational Specialized Unit* no seio da North Atlantic Treaty Organization, as *Integrated Police Unit* no seio da União Europeia,

<sup>1</sup> O policiamento e a segurança afetam qualquer sociedade (Bruggeman, 2011, p. 52).

através da *European Gendarmerie Force* e das *Formed Police Unit* no seio das Nações Unidas.

**Palavras Chave:** missões internacionais, polícia, segurança, *jus post bellum*.

### **Abstract**

*The study has its main focus in the field of the security forces role, specifically the Guarda Nacional Republicana (GNR) case, in jus post bellum Operations.*

*Aware that the Portuguese State International intervention in post conflict crisis falls within the foreign policy, and security is a multidimensional activity, we would like to highlight, the GNR operational engagement in this kind of international missions as a necessity and a strategic course of action.*

*As main results GNR in the period between 1995 to 2015 has integrated twenty-six of these international missions.*

*Presently, the jus post bellum emerge as an obligation for the international Community. At this operational stage the necessity of carry on and fulfil more and more additional police tasks is indisputable and recognized by the International Organizations, leading to development of doctrine for joint or combined engagement of police forces with military status (Gendarmerie Kind of Forces) with the Armed Forces (FFAA). It is in this context that arise the concepts of the Multinational Specialized Unit (MSU) within the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the Integrated Police Unit (IPU) within the European Union (EU), through the European Gendarmerie Force (EGF) and Formed Police Unit (FPU) within the United Nations (UN)*

**Key Words:** *International missions, police, security, jus post bellum.*

## Introdução

O presente ensaio de índole dissertativa tem por finalidade realizar um exercício reflexivo sobre o empenhamento operacional da Guarda Nacional Republicana (GNR) nos Teatros de Operações, sobretudo na fase do *jus post bellum*. O nosso argumento é que as polícias em geral, e em particular as de natureza militar, são úteis na prevenção dos conflitos e essenciais na assistência depois das intervenções puramente militares.

É nossa intenção responder às *vexatas quaestios*: **O que motivou no final da década de 90 a reflexão sobre a proficiência das missões das Nações Unidas? Quais os documentos apresentados no seio das Nações Unidas que motivaram o debate sobre o *jus post bellum*? Qual o esforço da GNR?**

O assunto pode ser debatido através de múltiplas abordagens e sob vários domínios do saber das ciências sociais, como sejam a Polemologia, a Antropologia Jurídica, a Sociologia e o Direito. Cingimos a nossa análise ao esforço exercido pela GNR nos Teatros de Operações (TO) em crise, que contribuiu para promover o progresso social e melhoria das condições de vida das populações visadas, no estrito cumprimento do consignado na Carta de São Francisco.

Justificamos o tema com dois motivos: o da necessidade de criar a perceção da dificuldade que representa aplicar as normas do Direito Internacional (DI) nos TO, pela diversidade das realidades etnográficas, que exige profissionalismo e exprime que o esforço de Portugal significa *res, non verba*<sup>2</sup>, pelas contribuições. Depois, por considerarmos que o *jus post bellum* tem subjacente a reconstrução dos países onde se realizam as intervenções e integra a normatividade emergente do Direito Internacional (DI) que deve granjear estudo e análise no debate académico.

Não teremos por finalidade realçar a GNR, no sistema de forças nacional, nem detalhar as missões. Somos conscientes que o empenhamento português em prol da paz, através do vetor militar ou outro, é digno de realce e assim é qualificado internacionalmente. Simplesmente, temos a intenção de demonstrar que a decisão política pelo empenhamento da GNR esteve alinhada com as orientações internacionais.

No segundo ponto evidenciamos os motivos que levaram a reflexão sobre as Nações Unidas (NU), para no terceiro apresentarmos os documentos que identificam as causas de falta de credibilidade da organização e respetivas recomendações. No quarto ponto apresentamos informação sistematizada sobre o esforço da GNR no *jus post bellum*, em vários TO e por fim, expomos as notas conclusivas.

Em termos de metodologia, seguimos a abordagem proposta por Quivy & Campenhoudt (2008). Neste âmbito, realizamos uma investigação dedutiva, para espelhar as modalidades de participação da GNR, com forças constituídas, em missões internacionais e verificar, deste modo, o esforço Institucional, em prol da política externa nacional. Os conteúdos serão apresentados após recolha, tratamento e análise de dados, sobretudo de artigos científicos temáticos e relatórios da GNR.

<sup>2</sup> Do latim, significa factos e não apenas palavras.

## No período Pós Guerra-Fria o que motivou a reflexão sobre a proficiência das Nações Unidas

O período da Guerra-Fria foi caracterizado por um apaziguamento ideológico e uma governabilidade funcional entre os blocos, onde as grandes querelas foram remetidas para um plano irrelevante. Com a queda do muro de Berlim<sup>3</sup>, em 1989, alterou-se o *status quo* internacional. A ordem internacional deixou de ser bipolar e assistimos a uma internacionalização dos problemas, no âmbito das relações internacionais<sup>4</sup> (Moreira, 2008, p. 68). No Pós 11 de setembro de 2001, densificou-se o debate sobre a segurança e perdeu-se a dimensão quase exclusivamente pública, nacional e militar. Deste modo atores públicos e privados partilham responsabilidades (Guedes & Elias, 2012, p. 36).

No escopo do assunto em análise merecem especial evidência os conflitos da década de 90<sup>5</sup>. A inação ou intervenção tardia das NU despertaram o mundo para a proficiência dos propósitos da Carta das NU<sup>6</sup>. Alguns conflitos da década referida (Iraque-Kuwait (1991), Somália (1992), Bósnia<sup>7</sup> (1992), Libéria (1993), Ruanda (1994), Haiti (1993), Kosovo (1999) e Timor-Leste (1999), realçaram a falta de eficiência<sup>8</sup> e eficácia<sup>9</sup> da organização (Duroselle & Kaspi, 2009, p. 547).

A irreversibilidade do tempo impede a vivência real dos factos, mas permite a análise mais recente das violações aos direitos humanos na República Democrática do Congo, na Costa do Marfim, em Myanmar<sup>10</sup> ou na Síria (Goldsmith, 2006, p. 24). Só por si servem de razão para qualquer estudo académico, no mínimo com a finalidade de sensibilizar a consciência individual dos que leem os textos e para nos acalmar da ânsia pessoal de tudo fazer com a finalidade de contribuir para um mundo melhor, em prol das futuras gerações<sup>11</sup>. Nestes casos, o Conselho de Segurança nem se dignou a afirmar que as violações cometidas eram uma ameaça à paz e segurança internacionais (Cfr. com artigo 39º da Carta das NU), sendo que no caso da Síria, o Presidente do Conselho de Segurança através de Declaração<sup>12</sup> (2011), sem carácter vinculativo, exigiu o respeito aos direitos humanos. Contudo as violações permanecem até aos dias de hoje.

<sup>3</sup> Sobre a Guerra Fria consultar (Ribeiro, 2008, p. 160).

<sup>4</sup> Para Quincy Wright as relações internacionais contribuem para a compreensão, previsão, avaliação e controlo das relações entre Estados e das condições da comunidade mundial (Moreira, 2008, p. 54). Sobre as Relações Internacionais ler (Guedes, 2005).

<sup>5</sup> Sobre o estudo dos conflitos antes e pós Guerra-Fria consultar (Bierrenback, 2011, pp. 65-84). Conjugar com a lista das operações de manutenção de paz – 1948 a 2013, das Nações Unidas disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> [consultado em 21 de Fevereiro de 2014] (Nações Unidas, 2013).

<sup>6</sup> Sobre os objetivos estrutura e características da Organização das NU ler (Fernandes A. J., 2011, p. 97).

<sup>7</sup> Para perceber os conflitos nas Balcãs ler (Pereira, 1995); (Alves, 2005); (Vasconcelos, Teixeira, & Meneses, 1999); (Bukinac, Alojz Jehart, & Ljubica Jelusic, 1997); (Dimas, 2006).

<sup>8</sup> Eficiência – significa fazer bem as coisas. O trabalho eficiente é o que é bem executado (Chiavenato, 2004, p. 17).

<sup>9</sup> Eficácia – significa atingir os objetivos e resultados. O trabalho eficaz é aquele que é bem-sucedido e proveitoso (Chiavenato, 2004, p. 17).

<sup>10</sup> Consultar sobre as violações dos Direitos Humanos na Birmânia (International Human Rights Clinic. Harvard Law School, 2009). Disponível em <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2013/02/Crimes-in-Burma.pdf> [consultado em 7 de fevereiro de 2014].

<sup>11</sup> Sobre os compromissos que devem ser assumidos com as gerações futuras, no âmbito da evolução do conceito de democracia ler (Guedes, 2010).

<sup>12</sup> A Declaração está disponível <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20%20SPRST%202011%2016.pdf> [consultado em 14 de abril de 2014] (Nações Unidas, 2011).

Na realidade as NU não conseguiram atingir os propósitos positivados na Carta e não evitaram uma centena de conflitos; a morte de 20 milhões de pessoas, a deslocação forçada de outros 20 milhões; e a fuga de 17 milhões de refugiados (Duroselle & Kaspi, 2009, p. 547).

O circunstancialismo gerou um certo descrédito<sup>13</sup> internacional das NU na aldeia global<sup>14</sup>. O mundo aclamou por uma organização competente e capaz de manter a paz e a segurança internacionais e os conflitos da década de 90 fragilizaram de reputação as NU. A ineficácia perante os membros permanentes, que por vezes, violam o Direito Internacional em defesa dos respectivos interesses estratégicos ou ideológicos sensibilizaram as NU para a necessidade de rever conceitos e de introduzir outros mecanismos (Annan, 2000), como por exemplo a criação do Conselho dos Direitos Humanos<sup>15</sup> com a finalidade de tornar proficiente a organização, conforme se evidencia de seguida.

Na senda aumentou a preocupação sobre a reconstrução dos países onde se realizavam as intervenções<sup>16</sup>. No seio das NU, como poderemos ver de seguida, o debate sobre o *jus post bellum*<sup>17</sup> foi incentivado com o desenvolvimento dos conteúdos do conceito da responsabilidade de proteger<sup>18</sup> desde 2000 até à atualidade, tendo como referência os conflitos da década de 90 (Costa, 2013, p. 240). Este assunto não surgiu na atualidade, já Liddell Hart considerava que a grande estratégia deveria preocupar-se com os efeitos da guerra e por isso planejar a reconstrução pós conflitos. Assim se contribuía para fazer perdurar a paz (Hart, 1991, p. 357).

<sup>13</sup> O prolongamento das operações no tempo potencia o custo e por vezes leva ao abandono das mesmas, sem que o estado final desejado seja alcançado. Nestas circunstâncias as organizações empenhadas perdem credibilidade (Martín, 2012, p. 14).

<sup>14</sup> A expressão “Aldeia Global” foi criada pelo escritor Herbert Marshall McLuhan com a ideia de expressar a convicção que o mundo se tornará uma aldeia pela grande interligação dos meios de informação (Ribeiro, 2008, p. 5).

<sup>15</sup> Sobre a criação do Conselho ler (Meza, 2010, p. 265).

<sup>16</sup> Sobre as estratégias de êxito nas operações de peacebuilding consultar (Caplan, 2012).

<sup>17</sup> O termo surge aliado à Teoria da Guerra Justa. No âmbito do presente trabalho consideramos o *jus post bellum* como a terceira fase de um conflito bélico. Representa o fim das hostilidades “Force to Force” e a transição da guerra para a paz, sem que represente a paz total, onde a Comunidade Internacional tem do dever de intervir para reconstruir. O *jus post bellum* deve obedecer aos seguintes princípios: proporcionalidade, proclamação dos direitos básicos; discriminação; punição dos agentes dos crimes; compensação; e reabilitação (Orend, 2005). Para conhecer estudos sobre processos de reconstrução ler (Cerami & W.Boggs, 2007) ou sobre a reconstrução em si (Olson, 2010). Sobre outros atores para além do Estado ler (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011). Sobre a distinção entre confronto e conflito ler (Smith, 2008, p. 224). Ler a teoria do *just post bellum* em (Costa M. d., 2005, p. 25). Sobre os conflitos armados no mundo atual ler (Fernández & López, 2011). Sobre a responsabilidade dos crimes pós conflito ler (Hencharts & Beck, 2007). O *jus post bellum* surge ligado à noção de consolidação da paz, que foi avançada por Galtung. Contudo quem divulgou a consolidação da paz foi Butros Butros-Ghali. Sobre as teorias das missões de paz consultar (David, 2001, p. 319).

<sup>18</sup> A responsabilidade de proteger é uma das dimensões do *jus post bellum*. Em termos práticos, de difícil concretização tendo em conta o falhanço do dever de reconstruir após os conflitos.

## Quais os documentos apresentados no seio das Nações Unidas que apelaram à necessidade do *ius post bellum*

Na qualidade de Secretário-Geral das NU Boutros Boutros-Ghali<sup>19</sup> (Egípcio) – 1992-1996, no Programa para a Paz<sup>20</sup>: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz, advogou por um novo modelo para as operações de paz. Nos inícios da década de 90 identificou que os conflitos armados exigiam uma nova forma de gestão e resolução, que para além das medidas diplomáticas e preventivas, se exigia um empenhamento das NU no âmbito da recuperação e transformação social e económica dos locais onde se realizavam as intervenções (Boutros-Ghali, 1992).

As consequências dos conflitos da década de 90 e a atuação menos eficaz das NU estiveram na origem de dois documentos relevantes, para o assunto em apreço. Falamos dos documentos apresentados em 1999 sobre a queda de Srebrenica e sobre o Ruanda.

As NU verificaram falhas graves ao nível institucional e da doutrina quanto ao uso da força. Neste âmbito Kofi Annan, na qualidade de Secretário-Geral em conformidade com a Resolução 53/35, apresentou à Assembleia-Geral (1999) um relatório intitulado “A queda de Srebrenica”. Nesse longo e detalhado documento acabou por apelar à reflexão e análise dos Estados Membros sobre as falhas da organização na intervenção na Bósnia-Herzegovina, com a finalidade de melhorar as capacidades das NU e potenciar as capacidades para os conflitos do género (Nações Unidas, 1999, parágrafo 505).

Sobre o genocídio do Ruanda foi realizado um Relatório de uma comissão independente também, conhecido por Relatório de Carlsson<sup>21</sup>, quanto à intervenção das NU (Nações Unidas, 1999) que evidenciou erros cometidos pela Assembleia-Geral e Conselho de Segurança (Durall, 2011, p. 10).

Em complemento e também a pedido de Kofi Annan foi apresentado em 2000 o Relatório *Brahimi*<sup>22</sup> que visou avaliar as causas dos insucessos das operações de paz. Nesse documento recomendou-se que as operações tivessem ações direcionadas para a consolidação da paz, das quais a assistência ao desenvolvimento deveria ser parte integrante (Nações Unidas, 2000) (Gray, 2008, p. 307).

Francis Deng (ex-ministro dos Negócios Estrangeiros do Sudão) na qualidade de representante do Secretário-Geral para os deslocados (1994-2002) e depois enquanto Assessor

---

<sup>19</sup> Sobre os Secretários-Gerais das NU consultar informação disponível em <http://www.un.org/es/sg/formersgs.shtml> [consultado em 14 de abril de 2014].

<sup>20</sup> Complementar o estudo com a leitura do documento intitulado “Suplemento para a paz”. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/50/60> [consultado em 14 de abril de 2014] (Boutros-Ghali, Suplemento de um Programa de Paz. A/50/60-S/1995/1, 1995).

<sup>21</sup> “Os responsáveis das Nações Unidas por não terem impedido nem sustido o genocídio do Ruanda foram, em particular, o Secretário-Geral, a Assembleia-Geral, o Conselho de Segurança, a UNAMIR e o conjunto dos membros das Nações Unidas” (Nações Unidas, 1999, p. 31).

<sup>22</sup> Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305> [consultado em 4 de abril de 2014]. Este relatório impulsionou o desenvolvimento paulatino da doutrina das operações de paz das Nações Unidas. São exemplos os documentos dos princípios e orientações, disponível em [http://pbpu.unlb.org/pbpps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbpps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf) [consultado em 24 de maio de 2014] (Nações Unidas, 2008. Revisto em 2010) ou o New Horizon for un Peacekeeping, disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> [consultado em 24 de maio de 2014] (Nações Unidas, 2009).

Especial para a prevenção do genocídio apresentou ao mundo na obra *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa* (1996) a ideia da responsabilidade de proteger<sup>23</sup>. Na sua opinião as intervenções das NU nos países em crise deveriam ser planeadas de forma integrada: prevenir; intervir; e reconstruir (Nações Unidas, 2012). Retomou-se, deste modo, o debate sobre o *jus post bellum*.

O conceito de responsabilidade de proteger alterou o conceito clássico de soberania absoluta. A soberania passou a ser entendida como a assunção da responsabilidade dos Estados em proteger as populações dos crimes de genocídio, de guerra, de limpeza étnica e de lesa humanidade e nos casos de ineficácia ou falta de vontade a Comunidade Internacional tem o dever de intervir de forma subsidiária. O conceito foi formalmente aceite na reunião mundial de chefes de Estado e do Governo em 2005 e tem três pilares: incumbe em primeira instância aos Estados a proteção das populações contra os crimes referidos; a Comunidade Internacional tem a responsabilidade de ajudar os Estados a exercer tal responsabilidade; a Comunidade Internacional tem a obrigação de empenhar de forma coletiva os meios necessários para prevenir, intervir e reconstruir os países em crise, em conformidade com a Carta das Nações Unidas (Nações Unidas, 2012). Na reunião de 2005 procurou-se fixar as diretrizes para as autorizações do uso da força e foram apresentadas propostas de atuação para as situações em que se verifiquem abstenções de veto dos membros permanentes em casos de emergência humanitária. De facto procurou-se aclarar o regime jurídico e os fundamentos das intervenções internacionais pelas NU que devem ser entendidas como idóneas e capazes para a defesa de certas obrigações *erga omnes*, como seja a defesa dos direitos do Homem (Durrall, 2011, p. 17) e (Nye, 2002, p. 202).

Pelo tipo de crises vivenciadas na década anterior e consequências para as populações atingidas e pela necessidade de “revitalizar” as NU, Kofi Annan lançou o desafio à Assembleia-Geral do Milénio (2000) de criar as condições necessárias que permitissem consolidar o conceito de responsabilidade de proteger<sup>24</sup>, porque a comunidade internacional tinha obrigações acrescidas de se empenhar de forma coletiva na união das forças necessárias (incluindo polícias) para preservar a paz e a segurança internacionais, em correspondência ao texto da Carta das Nações Unidas (Nações Unidas, 2012). Em resposta ao apelo o, Canadá, através de Jean Chrétien (Primeiro-Ministro), deu a conhecer a intenção de criar a ***Internacional Commission on Intervention and State Sovereignty*** (ICISS)<sup>25</sup>, com a finalidade de promover um debate político alargado sobre a responsabilidade de proteger, para conciliar politicamente as noções de intervenção internacional e soberania (Bierrenback, 2011, p. 127).

<sup>23</sup> Como ponto decisivo inicial para os desenvolvimentos do conceito de responsabilidade de proteger destaca-se a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre a sua Destruição- 1994-1996 – (o processo de Ottawa).

<sup>24</sup> Sobre os fins dos Estados e a crise das soberanias (Lara, 2012, p. 260).

<sup>25</sup> A ICISS teve como chefe executivo (presidente) Gareth Evans e foi financiada pelo governo do Canadá, com apoios do Reino Unido e Suíça (Bierrenback, 2011, p. 127). O relatório teve por finalidade constituir um guia de conduta para os Estados que intervêm em território de outros Estados para protegerem pessoas em risco, onde se incluem também as ações de reconstrução *post bellum* (Coelho, 2009, p. 107).

Como novidades dos trabalhos desenvolvidos pela ICISS destacamos a alteração do conceito de soberania, nos moldes já indicados, a ideia da necessidade de intervenção internacional como um modelo integrado que incluía a reconstrução (*post bellum*) e ainda o facto do enfoque das intervenções ser colocado na responsabilidade de proteger<sup>26</sup> as populações e não no direito de intervir de um ou certos Estados (Bierrenback, 2011, p. 137).

A ICISS debruçou-se sobre pontos relevantes para um empenhamento proficiente das NU focando-se na prevenção de conflitos, nas intervenções para proteger os direitos humanos, nos trabalhos a realizar na fase *post bellum*, sobre quem e como se devem realizar as intervenções sob a égide das NU (Díaz, 2013, p. 52).

O conceito da responsabilidade de proteger ou de outro modo as intervenções no *post bellum* para reconstruir os Estados onde se intervém é uma realidade *lege ferenda*<sup>27</sup> na actualidade e como tal, a expressão assume-se como uma componente do *jus post bellum*. As ações a desenvolver deveriam estar mais detalhadas e por isso mais reguladas. Contudo faltam critérios objectivos de aplicação e um certo consenso internacional. Se o *jus ad bellum* e o *jus in bellum* são consequentes na opinião mundial, pela Teoria da Guerra Justa<sup>28</sup>, o *jus post bellum* não acolhe a mesma anuência (Oliveira, 1996, p. 54).

Foi neste ambiente complexo, cada vez mais heterogéneo e multi-dimensional e simultaneamente de reflexão sobre as intervenções das NU, que se começou a pensar em rentabilizar de forma conjunta e combinada os meios militares e civis (onde se incluem doutrinariamente as forças de polícia de natureza militar), nas respostas da organização segundo um conceito alargado de segurança (Guedes & Elias, 2010, p. 31).

A necessidade da presença e a proficiência das forças de polícia de natureza militar, sobretudo na fase *post bellum* nos TO em crise há muito que foram percecionadas pelas Organizações Internacionais (OI), numa lógica de *governance* da segurança, onde as palavras de ordem são a desterritorialização das forças e ameaças e a interdependência de atores. Daí o desenvolvimento da doutrina Multinational Specialized Unit (MSU) no seio da NATO e o surgimento da European Gendarmerie Force<sup>29</sup> (EGF), no seio da União Europeia (UE) – a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que propôs uma nova arquitetura de segurança, e das Formed Police Unit (FPU) nas NU<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> A ICISS no Relatório optou pelo termo responsabilidade de proteger, que se mantém até aos dias de hoje. A Comissão considerou que as expressões “direito à intervenção humanitária” ou “direito a intervir” estavam diretamente relacionadas com as entidades que devem intervir, logo desajustadas. Optou pelo termo referido porque considerou que as expressões centravam-se nas reivindicações, nos direitos e nas prerrogativas dos Estados participantes nas intervenções e não nas necessidades dos beneficiários da ação; segundo, o direito de intervir e a legitimidade para o fazer eram conceitos tradicionais ligados ao conceito de soberania absoluta, porque limitavam-se ao ato de intervenção e não incluíam nem a prevenção nem a assistência depois das intervenções, e por fim, porque as ideias associadas à soberania absoluta inviabilizavam, de certo modo a intervenção das NU (2001, p. vii).

<sup>27</sup> Expressão utilizada para se referir a um Projeto de Lei que se espera que seja aprovada no futuro.

<sup>28</sup> A Teoria da Guerra Justa tem as origens no pensamento de Cícero, Santo Agostinho, São Tomás de Aquino e Hugo Grotius e é uma argumentação sobre o estatuto moral da guerra enquanto atividade humana. O termo “justo” significa justificável, defensável e moralmente necessário (Walzer, 2004, p. 12). Sobre a realidade moral da guerra ler (Walzer, 1977, p. 3) e (Dipert, 2006, p. 35). Sobre o fenómeno Guerra ler (Vicente, 2010). Para conhecer da teoria da paz ativa ler a paz integra uma tríade com a justiça e o bem-estar (Galtung, 1996, p. 32).

<sup>29</sup> Sobre surgimento EGF consultar (Weger, 2009).

<sup>30</sup> Sobre as MSU e FPU consultar (Silvério, 2014). Os EUA equacionam no âmbito da estratégia genética criar uma força do tipo gendarmerie (RAND, 2009).

Em regra, a responsabilidade inicial de estabilização dos TO tem recaído, numa primeira instância sobre os militares, mesmo para os assuntos policiais e normalmente contra a sua vontade. Tal facto justificava-se pela inexistência de forças internacionais de polícia (Jayamaha, et al., 2010, p. 152). Contudo, o envolvimento de militares em questões relacionadas com o combate à criminalidade<sup>31</sup> verificava-se deveras problemático do ponto de vista prático (os militares não foram treinados nem se encontram equipados para funções policiais), político (o policiamento efetuado por militares pode fornecer uma imagem demasiado conotada com ocupações militares e regimes não democráticos, do que com prevenção do crime) e normativas (tal empenho mitiga a necessária distinção entre as suas funções de âmbito militar e as funções policiais) (Keller, 2010, p. 21).

As particularidades das ações de policiamento e aplicação da lei não constam das capacidades das FFAA. Tais incompetências estruturais podiam culminar em distorções graves das funções atribuídas, como foi o envolvimento das FFAA Britânicas na morte de inúmeros civis em Belfast, Irlanda do Norte, naquele que ficou conhecido internacionalmente como Bloody Sunday (1972). Este incidente pode ser considerado como um caso onde as FFAA demonstraram a falta de preparação para distinguir e lidar com as (enormes) diferenças existentes entre terrorismo, insurgência, crime e protestos de rua (Jayamaha, et al., 2010, p. 1).

O General Wesley Clark<sup>32</sup>, em 2001, tendo por referência a experiência das funções que desempenhou, na qualidade de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR<sup>33</sup>), referiu-se à importância das forças policiais, sobretudo as de natureza militar, nos seguintes moldes: *“existem outros requisitos operacionais para as atividades policiais, que vão desde a investigação criminal até à reação a distúrbios civis e violência urbana, e o facto é que a maioria dos militares simplesmente não é capaz de efetivamente levar a cabo tais funções, não devendo ser os elementos primários responsáveis por elas”* (Fernandes, 2005).

Nos atuais TO a propensão para atividades criminosas, a par das alterações da ordem pública e a necessidade da realização de tarefas de ajuda humanitária, só por si, justificam a presença de forças de polícia de natureza militar, pelas suas capacidades operacionais e pelo garante da interoperabilidade com as FFAA (Bingöl, 2011, p. 192).

As MSU<sup>34</sup> surgem no contexto das forças internacionais como as que garantem a ubiquidade da justiça e zelam pelo princípio da responsabilidade internacional (*jus cogens*<sup>35</sup>), na juridicidade do Direito Internacional.

<sup>31</sup> Sobre as ligações perigosas, conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas ler (Guedes, 2007). Sobre a investigação criminal nos conflitos armados ler (Leandro, 2012).

<sup>32</sup> General Wesley K. Clark – USA, foi o Supreme Allied Commander Europe and Commander in Chief, U.S. European Command e Commander in Chief, U.S. Southern Command (Clark, 1999, p. 41).

<sup>33</sup> The *Supreme Allied Commander Europe*.

<sup>34</sup> A doutrina MSU foi desenvolvida pela arma de Carabinieri. A primeira MSU a ser empenhada foi na Bósnia (SFOR) em 1998 – 2004 (Silvério, 2012).

<sup>35</sup> A principal característica do *jus cogens* é a sua não derogabilidade. São normas aceites e reconhecidas pela Comunidade Internacional. São normas *jus cogens* a proibição do uso da força, as regras sobre o genocídio, o princípio da não discriminação racial, os crimes contra a humanidade e as regras que proíbem o comércio de escravos e pirataria (Brownlie, 1997, p. 537).

É no ambiente descrito que se refere que as forças MSU preenchem o denominado “Security Gap<sup>36</sup>” que é o período compreendido entre o nível máximo de proficiência das forças tipicamente militares e o posterior início da eficácia das polícias civis (NATO, 2001, pp. 4-10).

As forças MSU<sup>37</sup> são polícias “musculadas” com proficiência demonstrada que lhes reforça a credibilidade internacional.

As operações militares, agora com preocupações multidimensionais, dotaram os comandos puramente militares com valências policiais, no âmbito da ordem pública, proteção e socorro, investigação criminal<sup>38</sup>, segurança de pontos sensíveis, análise e tratamento de informação, contra terrorismo, segurança pessoal, Inativação de Engenhos Explosivos Improvisados (IEEI), instrução, entre outras, contribuindo decisivamente para o garante da segurança local (NATO, 2009, pp. 2-A-1).

As forças de polícia de natureza militar, pelas missões que cumprem diariamente nos países de origem, potenciam nos TO as missões do *Comprehensive Approach*<sup>39</sup> (Jayamaha, et al., 2010, p. 148).

As características destas forças podem resumir-se no seguinte: robustez, flexibilidade, alto nível de prontidão (30 dias), interoperabilidade, multinacionalidade, eficaz comando e controlo (C2) e proteção da força. Em tudo idênticas às operações tipicamente militares mas para desempenho de funções ordinárias de polícia, incluindo a formação de polícias, no referido período *jus post bellum*, conforme recomendado no Relatório Brahimi (Brahimi, 2000, p. 64).

À semelhança do reconhecido e muito meritório empenhamento das FFAA<sup>40</sup> portuguesas em missões internacionais, também as forças de polícia nacionais têm exercido um esforço significativo. A necessidade do empenhamento das polícias nos TO foi percecionada pelas organizações internacionais e pelas FFAA em geral, estando por isso o empenhamento policial alinhado com as demandas internacionais.

Destacamos no ponto seguinte, o esforço da GNR<sup>41</sup>, sem desmérito para o empenhamento dos restantes portugueses, em representação da nossa nação.

---

<sup>36</sup> Espaço em que o mínimo de sobreposição não é assegurado (JP1-02, 2010, p. 137). Termo introduzido pela doutrina americana (Esteves, 2012). Sobre o conceito em si (Hovens, 2011, p. 142), (Oakley, et al., 1998, p. 9) e (Hoogenboom, 2011, pp. 97-117).

<sup>37</sup> MSU na Stabilization Force in Bósnia and Herzegovina - SFOR (Bósnia 1998-2004); MSU na Albania Force – AFOR (Albânia 1999); MSU na Kosovo Force – KFOR (Kosovo 1999); MSU no Iraque (2003 a 2006) (Silvério, 2014).

<sup>38</sup> No âmbito do presente trabalho assume-se como conceito de investigação criminal o consignado no Artigo 1.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto – Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC) (AR, 2008).

<sup>39</sup> O novo Conceito Estratégico da NATO, aprovado na Cimeira de Lisboa em Novembro de 2010, sublinha que as Lições Aprendidas nas missões da NATO demonstram que nas operações de gestão de crises a eficácia da resposta militar exige uma abordagem abrangente, que envolva instrumentos políticos, civis e militares. *Os Military means, although essential, are not enough on their own to meet the many complex challenges to Euro-Atlantic and international security.* Meios tipicamente militares embora essenciais, não são suficientes por si só para enfrentar os desafios complexos da segurança internacional. Os líderes dos Estados Membros concordaram. Na UE a designação para o mesmo sentido é de enfoque integral.

<sup>40</sup> Sobre o “*apport*” português através das FFAA no Afeganistão ler o artigo de (Guedes, 2011). Sobre a participação do nosso instrumento militar como produtor de segurança no exterior do país ler (Bernardino, 2010), (Menezes, 2010), (Barroso, 2010) e (Roque, 2013). Sobre o desafio da reconstrução no Afeganistão ler (Irwin, 2012).

<sup>41</sup> Sobre a especificidade da GNR ler (Hermenegildo, 2012, p. 205).

## O contributo da GNR no *jus post bellum*

Na história da GNR, no período de 1995 até à atualidade, a Instituição já participou em 26 missões sob a égide das NU, NATO, Ex-União da Europa Ocidental (UEO), Organização para a Cooperação na Europa (OSCE) e sob coligação *Ad-Hoc* ou acordos bilaterais.

O esforço da GNR, no âmbito da política externa<sup>42</sup> do Estado português<sup>43</sup> realiza-se, à semelhança do que acontece nas FFAA, em três modalidades: destacamento de militares a título individual para funções de monitorização e formação das Forças de Segurança ou apoio às autoridades administrativas ou judiciais; forças constituídas de polícia; e por fim na cooperação técnico-policial<sup>44</sup> que, de certa forma em muito contribuiu para a estabilização e reconstrução de certos países, em concreto nas reformas do sector de segurança (Amaral, 2005) e (IPAD, 2010).

No período referido verificamos que, de 2000 a 2015, a GNR participou em onze missões sob a égide das NU, uma sob a égide da NATO, dez sob a égide da UE, uma em resultado de um acordo bilateral (Timor-Leste), uma sob a égide da OSCE, uma a mando da UEO e outra em resultado de uma coligação *Ad-Hoc* (Irão) (Internacionais, 2014).

O empenhamento dos militares da Guarda nas modalidades de empenhamento individual e com forças constituídas em termos geográficos foi realizado em quinze<sup>45</sup> países, dos quais quatro na Ásia, quatro na Europa, seis em África<sup>46</sup> e um no continente americano, de que resulta na afetação de milhares de militares.

De seguida vamos descrever, de forma abreviada, as missões que a GNR integrou com forças constituídas no período de 2000 a 2015, sem contudo apresentar a orgânica ou canais de comando, em virtude de não ser esse o objeto de estudo.

Realçamos a participação da GNR em missões internacionais com forças constituídas, por ser nesta modalidade que a Instituição mais potencia as capacidades em prol do *jus post bellum*. Face às necessidades de cada TO, são elencadas as capacidades necessárias e das conclusões, estrutura-se a organização da força a projetar. Desta forma aumenta-se a probabilidade de êxito na execução das missões.

A investigação realizada e o conhecimento empírico permitem indicar que em todas as missões com forças constituídas as tarefas de polícia são em regra: Manutenção de Ordem Pública (MOP); Patrulhamento; Operações Especiais; Inativação de Engenheiros Explosivos

<sup>42</sup> No âmbito do presente trabalho acolhemos como conceito de política externa a atividade organizada pela qual os Estados agem, reagem e interagem. Esta atividade política cruza dois ambientes – o interno e o externo, competindo ao poder político, gerir os interesses e as oportunidades de ambos (Sousa, 2005, p. 144).

<sup>43</sup> Relativamente às operações de apoio sobre a política externa portuguesa, através da GNR ler (Guedelha M. J., 2010).

<sup>44</sup> Resulta de acordos bilaterais.

<sup>45</sup> A estes quinze países se for tido em consideração o empenhamento no âmbito da ajuda humanitária e cooperação técnico policial somam-se mais quinze. Quanto à ajuda humanitária: Turquia (1999), Argélia (2003), Irão (dec04-jan05) e Marrocos (fev04).

<sup>46</sup> Sobre a relevância geoestratégica com a CPLP ler (Bernardino, 2007) e (Barroso L., 2010). Em África a dificuldade das operações de paz reside: por um lado, conseguir harmonizar os mecanismos de resolução de conflitos através de meios diplomáticos; e substituir as forças locais que não conseguem lidar com os *spoilers* (Barroso L., 2012). Sobre as operações de paz em África ler (Boutellis & Williams, 2013) e o relatório sobre a estratégia para as operações de paz entre a União Africana e as Nações Unidas, disponível em <http://ethiopianmission-ny.org/documents/23.pdf> [consultado em 24 de maio de 2014] (African Union, 2012).

Improvisados (IEEI); Apoio Sanitário; Busca e Salvamento; Investigação Criminal; Reforço ou substituição da PL; Segurança de pontos sensíveis; Escortas; Recolha e tratamento de informação; Segurança pessoal a Altas Entidades (VIP <sup>47</sup>); Proteção e Socorro e Instrução e apoio às autoridades locais, onde se insere a ajuda humanitária possível e apoio civil/militar – CIMIC (COSPU, 2005, p. 4). De forma geral foram as tarefas executadas, exceto na NATO *Training Mission in Afghanistan* (NTM-A), em que os militares da GNR apenas cumpriram tarefas de instrução.

## **Participação da GNR com Forças Constituídas**

### ***United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET***

A participação da GNR na missão mereceu o reconhecimento internacional das NU e de várias entidades nacionais, das quais destacamos as palavras do Prof. Dr. Severiano Teixeira “A atuação do contingente da Guarda foi altamente reconhecido pelas organizações internacionais, pelas autoridades locais e, o mais importante do que tudo, pelo Povo de Timor” (Teixeira, 2002, p. 30).

### ***Operation Iraqi Freedom***

O empenhamento operacional foi realizado na província de *Dhi Qar*, com grande esforço na cidade de *An Nasyriah*<sup>48</sup>.

A Subunidade apresentou-se na MSU como uma força bem preparada e bem equipada<sup>49</sup>. Ao nível do desempenho operacional, para além das missões identificadas, contribuiu-se para a reforma da PL de *An Nasyriah* e apoiou-se a distribuição de fardamento e equipamento e melhoria de infraestruturas em três esquadras da província. Em termos de actividades CIMIC, protecção de bens culturais e ajuda humanitária, o contingente nacional exerceu o esforço inserido no planeamento da MSU, que tinha equipas especiais de investigação criminal.

A proficiência na execução das mais variadas tarefas no âmbito de toda a missão foi motivo de elogio público de várias instâncias internacionais e nacionais<sup>50</sup>, que muito dignificaram o país e mote de regozijo institucional.

### ***Da missão LAFAEK à United Nations Integrated Mission in Timor-Leste – UNMIT***

A instabilidade política e social<sup>51</sup> vivida na República de Timor-Leste, em Abril-Maio de 2006, levou que as mais altas individualidades timorenses solicitassem a intervenção da Comunidade Internacional, atendendo à destruição das instâncias de controlo formal e pelo

---

<sup>47</sup> Na doutrina internacional denominadas por Very Important People (VIP).

<sup>48</sup> Capital da província. A cidade localiza-se a Norte do rio Eufrates, a 375 km a Sudeste de Bagdad e fica junto a uma via rápida entre Bassorá (Al-Basrah) e Al Kute.

<sup>49</sup> A Subunidade designou-se por Subagrupamento ALFA. Sobre o armamento e equipamento consultar (GNR, 2010, p. 17).

<sup>50</sup> Primeira unidade portuguesa condecorada com Medalha de Ouro de Serviços Distintos com Palma, por ação em Missões de Apoio à Paz. Foi publicado no Diário da República de 16 de Dezembro de 2005, o Aviso n.º 11 435 (2ª série). O Subagrupamento ALFA da GNR, foi agraciado pelo Presidente da República (PR) com a Medalha de Ouro de Serviços Distintos, com Palma. Desde o início do empenhamento nacional nas missões de paz, pela primeira vez, foi uma Unidade condecorada e atribuída a “palma”(Machado, 2006).

<sup>51</sup> Confrontar com o relatório de CSNU em 2007 (NU, 2007).

número elevado de refugiados. A este pedido anuíram a Austrália, a Nova Zelândia, a Malásia e Portugal (NU, 2011).

No caso português o pedido para o empenhamento operacional da GNR, foi realizado pelo Presidente da República (PR), pelo Primeiro-Ministro (PM) e, também, pelo Presidente do Parlamento Nacional de Timor-Leste, em 24 de Maio de 2006. A proficiência operacional demonstrada pela RRU da GNR, aquando da missão da UNTAET (2000) e a aceitação da Força pela população timorense foram as razões invocadas (Cruz, 2010, p. 351)<sup>52</sup>.

No dia 26 de Maio de 2006 foi projetada uma equipa de avaliação da GNR, para Timor-Leste. No dia 4 de Junho de 2006 o Subagrupamento BRAVO desembarcou em Timor-Leste, com 127 militares e uma equipa de 3 elementos do Instituto Nacional de Emergência médica<sup>53</sup> (INEM). No dia 10 daquele mês chegaram as viaturas operacionais e restante equipamento ao TO e passados dois dias, iniciou-se o serviço operacional.

Podemos afirmar que a operação decorreu em duas fases. Numa primeira fase o contingente foi empenhado operacionalmente de 12 de Junho de 2006 até 25 de Agosto do mesmo ano, tendo por base um acordo bilateral entre o Estado português e Timor-Leste, para cumprir a missão denominada por LAFAEK<sup>54</sup>.

A partir de 26 de Agosto de 2006, a Subunidade integrou a *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT) até 2012 (Hermenegildo, 2008, p. 783).

A incipiência da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) levou a que a força da GNR desempenhasse funções de polícia executiva, em substituição das autoridades locais<sup>55</sup> (Cruz, 2010, p. 355).

Em 16 de Julho de 2006, com a finalidade de reduzir a presença militar no TO, foi criada a Polícia Internacional (PI). Integraram esta Polícia, todo o contingente português, 200 polícias da Austrália, 250 da Malásia e 30 da Nova Zelândia.

A partir de 31 de Julho de 2006, a área de responsabilidade da GNR foi alargada a toda a cidade de Díli e a PI passou a garantir todo o serviço.

### Operação ALTHEA

A diminuição da presença militar na Bósnia-Herzegovina levou a que a EUROGENDFOR<sup>56</sup> (EGF) fosse consultada pela UE para integrar a missão militar, denominada por “Operação ALTHEA”, com uma *Integrated Police Unit* (IPU)<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> A nível nacional e através da RCM n.º 68 – A/2006, de 25 de Maio de 2006, foi decidido enviar um contingente de 127 militares da GNR para Timor (PCM, 2006). Sobre esta missão ler (Hermenegildo, 2012), (Nogueira, 2012)(Guedes, 2005a) e (Ferro, 2005, p. 120).

<sup>53</sup> O contingente foi apoiado por equipas do INEM, sendo definidas as regras de intervenção conjunta na Portaria n.º 1041/2006 (2ª Série) (Saúde, 2006).

<sup>54</sup> Em Tétum significa Jacaré (Cruz, 2010, p. 351).

<sup>55</sup> Em respeito às *Guidelines for Development of ROE it United Nations Peacekeeping Operations* e demais regime jurídico do Estado hospedeiro (Cruz, 2010, p. 355).

<sup>56</sup> Sobre a organização e missões consultar <http://www.eurogendfor.org/> [consultado em 22 de abril de 2014].

<sup>57</sup> O Comité Interministerial de Alto Nível (CIMIN) na qualidade de órgão responsável pela tomada de decisão, no âmbito da EGF, anuiu em 19 de Julho de 2007, na cidade de Noordwijk (Holanda), pela participação na Operação ALTHEA. Sobre a International Police Task Force ler (J.Dziedzic & Bair, 1998, p. 253).

Ficou acordado no seio da EGF que Portugal iria contribuir na geração de forças com um pelotão de Manutenção de Ordem Pública e uma equipa de investigação criminal e ocuparia cinco, das trinta e três posições da EUFOR IPU HQ. O comando da companhia de MOP e a chefia da unidade de investigação criminal (*Specialized Element*) foi assegurado em regime de rotação (Barradas, 2012).

O empenhamento operacional da EGF, na operação ALTHEA, iniciou-se em 05 de Novembro de 2007, com um empenhamento de um número reduzido de polícias para funções no EUFOR IPU HQ (Cruz, 2010, p. 356).

### ***NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A) – 2011***

A nível nacional, aquando da realização da Cimeira da NATO, em Lisboa (19NOV10), o Secretário-Geral solicitou a contribuição portuguesa, através da GNR para reforçar as equipas de formadores de Polícia<sup>58</sup>.

A GNR planeou, aprontou, projetou e sustentou um contingente constituído por uma equipa de 15 militares, para integrar a estrutura internacional do *National Police Training Centre – NPTC* Wardak, no Afeganistão, pelo período de referência de seis meses, a fim de, no âmbito da NTM-A, fazendo parte do contingente nacional na ISAF e sob coordenação funcional da EGF, monitorizar e assessorar o funcionamento do Centro de Treino e as ações de formação destinadas à Afghan National Civil Order Police (ANCOP).

---

<sup>58</sup> O Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), por Deliberação de 15 de Dezembro de 2010, quanto ao reforço das equipas de formadores das FFAA e da GNR para a ISAF, deu parecer favorável à proposta apresentada pelo Governo. Sobre o esforço das FFAA portuguesas no Afeganistão ler (Guedes, 2011).

**Tabela I – Tabela Síntese das missões internacionais em que a GNR participou com forças constituídas**

Designação da Missão	Missão
UNTAET (4 contingentes) (mar00-jun02) Timor-Leste (21 Oficiais; 52 Sargentos; 404 Guardas)	A UNTAET tinha por finalidade assegurar uma administração transitória efetiva com um governo autónomo, garantir a segurança, a lei e a ordem, suportar o desenvolvimento de serviços essenciais (assistência social, administração civil, humanitária) e criar as condições essenciais para o desenvolvimento sustentado no TO. A GNR integrou com uma <i>Rapid Response Unit</i> na estrutura da CIVPOL.
UNMIT (13 contingentes) (26ago06-dec12) Timor-Leste (85 Oficiais; 205 Sargentos; 1464 Guardas)	Auxiliar o poder político no restabelecimento e manutenção da ordem pública, com funções executivas e assegurar a instrução à PL.
EUFOR ALTHEA (fev08-out10) (5 contingentes) Bósnia-Herzgovina (25 Oficiais; 50 Sargentos; 125 Guardas)	Garantir a aplicação dos Acordos de Paz para contribuir para a manutenção de um ambiente seguro no território.
Operação Lafaek (1 contingente) (12jun06-25ago06) Timor-Leste (7 Oficiais; 12 Sargentos; 108 Guardas)	Auxiliar o poder político no restabelecimento e manutenção da ordem pública. Acordo bilateral

**Tabela I – Tabela Síntese das missões internacionais em que a GNR participou com forças constituídas (continuação)**

<p>Iraq Freedom (4 contingentes) (nov03-fev05) (Rodrigues, 2007, p. 181). Iraque (21 Oficiais; 52 Sargentos; 428 Guardas)</p>	<p>De segurança e estabilidade, para assegurar a necessária ajuda humanitária e contribuir para a reconstrução do país  Colaborar nas medidas de restabelecimento e manutenção da ordem pública, de desenvolvimento da administração civil e de promoção da estabilidade naquela região. Missão <i>Ad-hoc</i>.</p>
<p>NTM- A (4 contingentes) (mar11-mar13) Afeganistão (8 Oficiais; 48 Sargentos; 4 Guardas)</p>	<p>Ministrar ações de formação destinadas à <i>Afghan National Civil Order Police (ANCOP)</i> no Wardak National Police Training Centre.</p>

Fonte: DPERI/GNR

## Conclusões

O esforço da GNR no *jus post bellum* há cerca de duas décadas é sinónimo de visibilidade e reconhecimento internacional num ambiente de *governance* da segurança e espelha o compromisso do Estado Português em prol da paz internacional. Portugal na qualidade de produtor de segurança, pelo espaço onde está inserido (NU, UE, NATO, CPLP, iniciativa 5+5) revela-se como um ator global.

Os conflitos da década de 90 e consequente inação ou intervenção tardia das NU arguíram pela releção sobre a organização e proficiência no alcance dos propósitos da Carta de São Francisco.

O circunstancialismo vivenciado nos TO em crise gerou descrédito na Comunidade Internacional das NU e conduziu à reformulação de conceitos e a um esforço meritório para tornar a organização eficiente, *em prol* da paz.

Boutros Boutros-Ghali, no início da década de 90, realçou que os conflitos exigiam nova forma de gestão e resolução e um maior empenhamento das NU na reconstrução dos países pós conflito.

Em 1999, Kofi Annan no documento intitulado “A queda de Srebrenica” identificou falhas graves ao nível da atuação das NU. No mesmo ano, o Relatório Carlsson identificou, também, erros cometidos no Ruanda.

Em 2000 foi apresentado a Kofi Annan o Relatório Brahimi que incidiu nas causas dos insucessos nas operações de paz e reportou um vasto espectro de recomendações, onde se incluíram medidas no âmbito do *jus post bellum*. No ano seguinte, numa tentativa de consolidar o conceito de responsabilidade de proteger que subentende a necessidade de reconstrução pós conflito foi apresentado o Relatório da ICISS.

Os documentos permitem compilar um conjunto de argumentos para a necessidade do empenhamento conjunto e combinado das FFAA com as forças de polícia nos TO, num espírito de *comprehensive approach* (NATO) ou de enfoque integral (UE), com a finalidade de tornar proficiente a atuação antes, durante e pós conflitos. Neste contexto, as OI começaram a solicitar o empenhamento nos moldes indicados, sobretudo na fase *jus post bellum* e desenvolveu-se doutrina internacional sobre as forças constituídas de polícia de natureza militar, como seja o conceito MSU (NATO), IPU (UE) ou FPU (NU). Foi considerado que este tipo de forças com capacidade de autosustentação e proteção asseguravam o *security gap* (zona no espectro de segurança que não é garantido pelas FFAA por falta de capacidades para a execução de funções de polícia, nem pela PL por ausência de meios e preparação) e constituíam-se no garante da ubiquidade da justiça nos TO.

No alinhamento das boas práticas internacionais e anuência aos apelos das organizações internacionais, Portugal decidiu empenhar a GNR em missões de paz desde 1995 e pela primeira vez, em 2000, com uma unidade constituída. Das 26 missões em que a GNR participou, 6 foram na modalidade de forças constituídas, sendo o grande esforço, quer em termos de efetivos empenhados, quer pela duração e numero de missões, em Timor-Leste. De modo paulatino, a forma de empenhamento da GNR nas missões internacionais contribuiu para o esforço do sistema de forças nacionais, no âmbito da política externa nacional e mereceu reconhecimento internacional.

Em regra as tarefas explícitas de polícia na fase *jus post bellum* desempenham um papel crucial na estabilização internacional e asseguram a ubiquidade da justiça. São atividades relacionadas com a reforma do sector de segurança diretamente conetadas com a segurança pública, ações de reforma, formação e monitorização da PL e apoio às autoridades judiciais, humanitárias ou de outra natureza, consoante as necessidades dos TO.

As preocupações como *jus post bellum* “embelezam” a Teoria da Guerra Justa, por razões de moral e foram reavivadas por Liddell Hart como necessidade de fazer perdurar a paz. Nestes moldes, são um postulado e em nosso entender um dever da Comunidade Internacional.

Em giza final, realçamos como fator distintivo das forças nacionais, o respeito pelas diferentes culturas, neutralidade e imparcialidade e inegável aptidão para interagir com outros Povos. Estes são, também, os argumentos distintivos das forças da Guarda, nas ações *jus post bellum*.

## Bibliografia

- African Union, 2012. *Report of the chairperson of the commission on the partnership between the African Union and the United Nations on Peace and Security: towards greater strategic and political coherence. (AU doc. PSC/PR/2. (CCCVII).*[Em linha] Etiópia: AU.Disponível em <http://ethiopianmission-ny.org/documents/23.pdf> [Consult. 24 mai. 2014].
- Amaral, D. F., 2005. *Portugal e as missões de paz. Conferência Internacional.* Lisboa: Assembleia da República.
- Annan, K., 2000. *Comprehensive review of the whole question of peace keeping operations in all their aspects.*[Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf> [Consult. 14 abr. 2014].
- Barradas, J., 2012. *As Forças de Segurança nas Operações de Gestão de Crises. Lições Aprendidas.* Lisboa.
- Barroso, L., 2010. A evolução da CPLP na Segurança e Desenvolvimento do continente africano: relevância do instrumento militar e o papel de Portugal. In R. Militar, *Revista Militar. N.º 2503/2504.* Lisboa: Revista Militar.
- Barroso, L. F., 2010. A evolução da CPLP na Segurança e Desenvolvimento do continente Africano: a relevância do instrumento militar e o papel de Portugal. In S. e. Defesa, *I Congresso nacional de segurança e defesa* (pp. 277-304). Lisboa: Diário de Bordo.
- Barroso, L., 2012. *As operações de apoio à paz em África: continuação da política por outros meios? Working paper.* Lisboa: IESM.
- Bernardino, L. M., 2007. Que política de cooperação para a segurança e defesa deve Portugal adotar em África. In R. Militar, *Revista Militar. N.º 2468.* Lisboa: Revista Militar.
- Bernardino, L. M., 2010. O instrumento militar como produtor de segurança e de desenvolvimento nos países de língua portuguesa- contributo para uma estratégia de segurança nacional. In S. e. Defesa, *I Congresso nacional de segurança e defesa* (pp. 169-196). Lisboa: Diário de Bordo.
- Bierrenback, A. M., 2011. *Conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional.* Brasília: FUNAG.
- Bingöl, M., 2011. The need for Gendarmeries in the years Ahead. In *Gendarmeries and the Security Challenges of 21 St Century* (pp. 183-194). The Hague: koninklijke Marechaussee.
- Boutellis, A., & Williams, P. D., 2013. *Peace Operations, the African Union and the United Nations: Toward more effective partnerships.* New York: International Peace Institute.
- Boutros-Ghali, B., 1992. *Informe del Secretario General: Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la Paz. A/47/277-S/24111.* [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/sg/formersgs.shtml> [Consult. 17 abr. 2014].

- Boutros-Ghali, B., 1995. *Suplemento de un Programa de Paz. A/50/60-S/1995/1*. [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/50/60> [Consult. 14abr.14].
- Brahimi, L., 2000. *Informe Brahimi. A/55/305-S/2000/809*. [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305> [Consult. 14abr.14].
- Branco, C., 2010. O que são as operações de apoio à paz? Conceito e taxonomia. In C. B. (coords), *A participação de Portugal em operações de apoio à paz. êxitos e problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.
- Brownlie, I., 1997. *Princípios de Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Caplan, Richard, 2012. *Exist Strategies and Peacebuilding*. Oxford University Press.
- Cerami, J. R., & W.Boggs, J., 2007. *The Interagency and Counterinsurgency warfare: stability, security, transition, and reconstruction roles*. Texas: The Bush School.
- Chiavenato, I., 2004. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Elsevier Editora.
- Comissão, 2004. *Programa de Assistência em Favor do Iraque*. [Em linha] Bruxelas: UE. Disponível em [http://eeas.europa.eu/iraq/docs/com04\\_667\\_pt.pdf](http://eeas.europa.eu/iraq/docs/com04_667_pt.pdf) [Consult. 21 jan.14].
- COSPU, 2005. *The future Roles for Stability Police Units*. Washington: National Defense University.
- Costa, M.F.M., 2005. *Michael Welzer: a teoria da guerra justa e o terrorismo*. Braga: Universidade do Minho. Tese de Mestrado.
- Costa, F., 2013. Guerra justa e terrorismo. In J. C. (Coord.), *Manual de Filosofia Política* (pp. 240-266). Coimbra: Almedina.
- Cruz, M. F., 2010. A Participação da Guarda Nacional Republicana em Operações de Paz. In *Portugal e as Operações de Paz* (pp. 319-376). Lisboa: Prefácio.
- David, Charles-Philippe, 2001. *A Guerra e a Paz*. Lisboa: Instituto PIAGET.
- Díaz, R. B.-J., 2013. De la Intervención por causas humanitárias a la responsabilidad de proteger, fundamentos, similitudes y diferencias. In I. E. Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia. N.º 160*. (pp. 17-76). Madrid: Ministerio de la Defensa.
- Dipert, R. R., 2006. Preventive war and the epistemological dimension of the morality of war. *Journal of military ethics*, 33-54.
- Durall, J. G., 2011. *20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumento de protección humanitaria. Documento n.º 86*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Duroselle, -j.-B., & Kaspí, A., 2009. *Relações Internacionais de 1945 aos nossos dias*. Lisboa: Edições Texto & Grafia.
- Fernandes, A. J., 2011. *Conflitos e Paz Mundial*. Lisboa : Juris.
- Fernandes, V. M., 2005. *As Forças de Segurança nas Missões de Paz*. Lisboa: Janus.

- Fernández, E. V., & López, B. G., 2011. Los conflictos armados en el mundo actual y su gestión internacional. In I. U. Mellado, *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado La seguridad y la defensa en el actual marco socio-económico: nuevas estrategias frente a nuevas amenazas* (pp. 245-372). Madrid: Európolis.
- Ferreira, D., 2011. *O papel da GNR na política externa portuguesa*. Lisboa: Academia Militar.
- Ferro, M., 2005. *Construção de Estados*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Galtung, J., 1985. Twenty-Five Years of Peace research: Ten Challenges and some responses. *Journal of Peace Research*. 22. pp 141-158.
- Galtung, J., 1996. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. Sage Publications.
- GNR, 2010 a). Aprova o Novo Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana (Despacho do General Comandante-Geral 10393/2010, de 5 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- Goldsmith, A., 2006. Policing after conflict: peace-building and the responsibility to protect. In U. Dolgopol, & J. Gardan, *The Challenge of conflict* (pp. 21-48). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gray, C., 2008. *International law and the use of force*. 3ª Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Guedelha, M., 2010. *Segurança e defesa nacionais no mundo. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Direito.
- Guedelha, M. J., 2010. *Segurança e Defesa Nacionais no Mundo*. Lisboa: Tese de Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Direito.
- Guedes, A. M., 2005. *Entre factos e razões*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. M., 2005. *Estudos sobre as Relações Internacionais*. Lisboa: MNE-ID.
- Guedes, A. M., 2005a). *Ensaios sobre nacionalismos em Timor-Leste*. Lisboa: MNE-ID.
- Guedes, A. M., 2007. *Ligações Perigosas – Conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. M., 2010. Democracy and its boundaries. Can There be such a thing as a bona fide intergenerational social contract? In I. J. 10, *Ways to legally Implement Intergenerational*. (pp. 30-32). Oberursel. Germany: Foundation for the rights of future generation.
- Guedes, A. M., 2011. A Estratégia política de reconstrução e a normatividade Post Bellum emergente: o caso da participação portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011. In M. d. Pereira, & M. T. (Coords), *Colección de Estudios Internacionales* (pp. 477-513). Madrid: Andavira.
- Guedes, A. M., & Elias, L., 2010. *Controlos Remotos*. Coimbra: Almedina.

- Guedes, A. M., & Elias, L., 2012. Here be dragons: novos conceitos de segurança e o mundo contemporâneo. In E. P. Correia, & R. d. Duque, *O poder político e a segurança* (pp. 27-56). Lisboa: Fonte da palavra.
- Hart, B. H., 1991. *The classica book on military strategy. 2 ed.* EUA: Meridian Book.
- Henchaerts, J.-M., & Beck, L. D., 2007. *El derecho internacional humanitário consuetudinário.* Buenos Aires.Argentina: CICV e Cambridge University Press.
- Hermenegildo, R. S., 2008. O Papel da GNR em Timor-Leste: um contributo para a Política Externa de Portugal. In *Revista Militar. N.º 2477* (p. 783). Lisboa: Empresa da Revista Militar.
- Hermenegildo, R. S., 2012. *A política externa de Portugal para a PESC.*Lisboa: Mare Liberum.
- Hoogenboom, B., 2011. Policing Gap: the growing importance of Gendarmerie Force in Creating National and International Stability. In J. Hovens, & G. V. Elk, *Gendarmeies and security challenges of the 21 st century* (pp. 97-117). Haia: Koninklijke Marechaussee.
- Hovens, J.L., van Elk, G.A.G. *Gendarmeries and the Security Challenges of 21 St Century.* Netherland: Hague. Royal Marechaussee.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011. *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global. N.º 152.* Madrid: Ministerio de la Defensa.
- Internacionais, D. d., 2014. *Relatórios das Missões Internacionais.* Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001. *The responsibility to protect.* [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> [Consult. 03 fev.14].
- IPAD, 2010. *Estratégias para a cooperação portuguesa.* Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Irwin, L. G., 2012. *Disjointed Ways, disunified means: learning from america's struggle to build an Afghan nation.* Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Jayamaha, D., Brady, S., Fitzgerald, B., & Fritz, J., 2010. *Lessons learned from US Government Law Enforcement in International Operations.* Forbes Ave: Strategic Studies Institute.
- Keller, D. E., 2010. U.S. Military Forces and Police Assistance in Stability Operations: The Least-Worst option to Fill the US Capacity Gap. Forbes Ave: Strategic Studies Institute. Obtido em 14 de Janeiro de 2012, de <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>
- Lara, A. d., 2012. *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão.* Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Leandro, F. J., 2012. Criminal investigation in armed conflicts. In R. Militar, *Revista Militar. N.º 2530.* Lisboa: Revista Militar.
- MAI, 2003. Autoriza o Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana a aprontar, sustentar e empregar o efetivo no Iraque (Portaria 1164/2003, de 15 de Julho). Lisboa: Diário da República.

- MAI, 2005. Cria um regime de compensação por invalidez permanente ou morte aplicável aos membros da GNR, PSP, PM, SEF, Corpo da Guarda Prisional e Corpo da Guarda Florestal (Decreto-Lei 113/2005, de 13 de Julho). Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2006. Portaria que Autoriza o Comandante-Geral da GNR a Aprontar, Sustentar e Empregar o Subagrupamento Bravo em Timor-Leste (Portaria 981/2006, de 25 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2009. Aprova o sistema remuneratório dos militares da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei 298/2009, de 14 de Outubro). Lisboa: Diário da República.
- Marcelino, M. N., 2012. Tenente-Coronel, ex-Deputy Commander of International Training Compound e Comandante do 1º Contingente da GNR, na missão NTM-A.A *GNR no Afeganistão*. Entrevistado por Paulo Silvério. Comando Geral. 17 fev. 2012.
- Martín, M. Á. (2 de fevereiro de 2012). *El Postconflicto y la estabilización*. [Em Linha] Madrid: Instituto Español de Estudios Estrategicos. Disponível em [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL\\_POSTCONFLICTO\\_Y\\_LA\\_ESTABILIZACION\\_GB.Ballesteros.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL_POSTCONFLICTO_Y_LA_ESTABILIZACION_GB.Ballesteros.pdf) [Consult. 14 abr. 2104].
- Martinho, J. D., 2012. Capitão Comandante do Subagrupamento Bravo em Timor-Leste. A *GNR em Timor-Leste*. Entrevistado por Paulo Silvério. Comando Geral. 24 fev. 2012.
- Menezes, A. F., 2010. AS Forças Armadas Portuguesas na Segurança Internacional. In S. e. Defesa, *I Congresso nacional de segurança e defesa* (pp. 229-232). Lisboa: Diário de Bordo.
- Meza, M. A., 2010. El consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas: cambio o continuidad en el funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos. In U. d. Compostela, *Dereito* (pp. 237-268). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- MNE, 1998. Define o que são países de classe “A”, “B” e “C”. Esta classificação tem efeito na contagem do tempo de serviço efectivamente prestado pelos militares envolvidos em missões de paz e humanitárias (Portaria 87/99, de 30 de Dezembro de 1998). Lisboa: Diário da República.
- Moreira, A., 2008. *Teoria das Relações Internacionais. 6ª Edição*. Coimbra: Almedina.
- Nacional, M. d., 2003. Alteração ao DL 233/96, de 7 de Dezembro, que aprova o estatuto dos militares em missões humanitárias e de paz no estrangeiro (Decreto-Lei 299/2003, de 4 de Dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Nações Unidas. 1999. *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda*. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/1999/1257> [Consult. 01 fev. 15].
- Nações Unidas, 1999. *La Caída de Srebrenica*. Obtido em 04 de Fevereiro de 2014, de Documentos oficiais de las Naciones Unidas. A/54/549 de la Asambela

- General. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/54/549> [Consult. 01 fev. 15].
- Nações Unidas, 2010. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Obtido em 24 de maio de 2014, de United Nation Library. Capstone Doctrine. [Em Linha] New York: UN. Disponível em [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf) [Consult. 24 mai. 14].
- Nações Unidas, 2009. *A New Partnership agenda. Charting a New horizon for un peacekeeping*. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> [Consult. 24 mai. 14].
- Nações Unidas, 2011. *The Situation in the Middle East*. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20%20SPRST%202011%2016.pdf> [Consult. 24 abr. 14].
- Nações Unidas. (5 de setembro de 2012). *La responsabilidad de proteger.*, de La oficina del asesor especial para la prevención del genocidio. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> [Consult. 14 abr. 14].
- NATO, 2001. *Allied Joint Doctrine for Peace Support* (AJP - 3.4.1 ed.). NATO.
- NATO, 2009. *Allied Joint Doctrine for Military Police* (AJP - 3.2.3.3 ed.). NATO.
- Nogueira, P., 2012. *Sanulus. Diário de missão em Timor-Leste*. Lisboa: Chiado Editora.
- Nações Unidas, 2001. *United Nation Peacekeeping*. Obtido em 15 de Janeiro de 2012, de <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>
- Nações Unidas, 2011. *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/> [Consult. 23 jan. 15].
- Nye, J. S., 2002. *Compreender os conflitos internacionais*. Gradiva: Lisboa.
- Oliveira, F., 1996. *Latim para Juristas*. 4ª ed. Lisboa: Edições Cosmos.
- Olson, E. T., 2010. *Some of the best weapons for counterinsurgents do not shoot*. Forbes Ave: US Army War College.
- Orend, B., 2005. *War*. Stanfor Encyclopedia of Philosophy. s.l. Disponível em <http://plato.stanford.edu/entries/war/> [Consult. 25 jan. 15].
- PCM, 2006. Comete à GNR a missão de aprontar, sustentar e empregar uma força para acorrer ao apoio solicitado pela República Democrática de Timor-Leste (RCM 68-A/2006, de 30 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2008. Resolução de Conselho de Ministros que Autoriza a GNR a participar na Operação ALTHEA, na Bósnia (Resolução do Conselho de Ministros 47/2008, de 31 de Janeiro). Lisboa: Diário da República.
- RAND, 2009. *A stability police forme for the United States. Justification and options for creating U.S Capabilities*. USA: RAND Corporation.

- Ribeiro, H. M., 2008. *Dicionário de termos e citações de Interesse político e estratégico*. Gradiva: Lisboa.
- Rodrigues, F., 2007. A Guarda Nacional Republicana nas Missões de Paz. Lisboa: *Jornal de Defesa e de Relações Internacionais*.
- Rodrigues, G. T., 2010. *Antropologia e Direito: A justiça como possibilidade antropológica*. Obtido em 14 de abril de 2014, de Universidade Estadual Paulista. Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Nível de Doutorado: [http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rodrigues\\_gtm\\_do\\_mar.pdf](http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rodrigues_gtm_do_mar.pdf)
- Roque, S., 2013. Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a importância das questões de Direito Internacional Humanitário. In N. e. 135, *Conselho de Segurança das Nações Unidas* (pp. 27-46). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Saúde, M. d., 2006. Empenhamento conjunto do Subagrupamento Bravo e de Equipas do INEM, em Timor-Leste (Portaria 1046/2006, de 23 de Junho). Lisboa: Diário da República.
- Silvério, P. J., 2012. As Multinational Specialized Unit nos teatro de operações em crise. *VI Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. Novos paradigmas securitários*. (p. slide 12). Lisboa: APCP, com apoio do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.
- Silvério, P. J., 2014. A componente de forças de polícia de natureza militar. Sessão Teórica ao Curso de Estado-Maior Conjunto. *Enquadramento doutrinário das operações* (p. slide 22). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Smith, R., 2008. *A utilidade da Força. A arte da guerra no mundo moderno*. Lisboa: Edições 70.
- Sousa, F. A., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Teixeira, N. S., 2002. *Contributos para a política de Segurança interna: Setembro de 2000 a Março de 2002*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Vicente, J.P.N. 2010. Estudos sobre o futuro do fenómeno da guerra. Lisboa. *Revista Militar*. 2501/2502. junho/julho.
- Walzer, M., 1977. *Just and unjust war*. Harvard: Penguin Books.
- Walzer, M., 2004. *A guerra em debate*. Lisboa: Edições Cotovia.
- Weiss, Thomas, 2012. *Humanitarian Intervention*, Polity.
- Weger, Michiel de, 2009. *The Potential of the European Gendarmerie Force*. Netherlands: Institute of International Relations Clingendael.

## BRIEF GENEALOGY OF THE GNR ARGUMENTS *IN JUS POST BELLUM*

## BREVE GENEALOGIA DOS FUNDAMENTOS DA GNR NO *JUS POST BELLUM*

**Paulo Jorge Alves Silvério**

GNR Lieutenant-Colonel  
Ph. D. student in Law and Security  
Lisbon, Portugal  
silverio.pja@gnr.pt

### **Abstract**

The present work focuses on the participation by the Security Forces, in particular the National Republican Guard (GNR) in *jus post bellum* operations.

Aware that international intervention by the Portuguese State in post-conflict situations falls within the scope of foreign policy and that security is a multidimensional activity, we emphasize the operational involvement of the GNR in international missions as both a necessity and a strategic course of action.

We present as main findings the fact that, between 1995 and 2015, the GNR has already integrated twenty-six international missions.

In our times, *jus post bellum* emerges as an *obligation* of the international community. At this operational stage, the need to perform an increasing number of policing tasks<sup>1</sup> is indisputable and recognized by International Organizations, leading to the development of the doctrine under the joint or combined engagement of police forces with military status (Gendarmerie-Type Forces), with the Armed Forces (FFAA). It is in this context that arise the concepts of the *Multinational Specialized Unit* (MSU) within the *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), the *Integrated Police Unit* (IPU) within the European Union (EU),

---

<sup>1</sup> Policing and security affect any society (Bruggeman, 2011, p. 52).

through the *European Gendarmerie Force* (EGF) and the *Formed Police Unit* (FPU) within the United Nations (UN).

**Key Words:** international missions, police, security, *jus post bellum*.

## Resumo

O trabalho centra-se no domínio da participação das Forças de Segurança, em concreto a Guarda Nacional Republicana (GNR) nas operações *jus post bellum*.

Cientes que a intervenção internacional do Estado português em situações de pós conflito se insere no âmbito da política externa e que a segurança é uma atividade multidimensional, relevamos o empenhamento operacional da GNR, em missões internacionais como uma necessidade e uma linha de ação estratégia.

Recitamos como resultados principais que no período de 1995 a 2015, a GNR já integrou vinte e seis missões internacionais.

Hodiernamente, o *jus post bellum* surge como um deverda comunidade internacional. Nesta fase das operações o cumprimento emergente de tarefas de polícia<sup>2</sup> é irrefutável e reconhecido pelas Organizações Internacionais, levando ao desenvolvimento da doutrina sob o empenhamento conjunto ou combinado de Forças de polícia de natureza militar, com as Forças Armadas. É neste contexto que surgem as *Multinational Specialized Unit* no seio da North Atlantic Treaty Organization, as *Integrated Police Unit* no seio da União Europeia, através da *European Gendarmerie Force* e das *Formed Police Unit* no seio das Nações Unidas.

**Palavras Chave:** missões internacionais, polícia, segurança, *jus post bellum*.

---

<sup>2</sup> O policiamento e a segurança afetam qualquer sociedade (Bruggeman, 2011, p. 52).

## Introduction

This present essay aims to conduct a reflective exercise on the operational commitment of the National Republican Guard (GNR) in Theatres of Operations, particularly in the *jus post bellum* phase. Our argument is that police forces in general, and in particular those with military status, are useful in the prevention of conflicts and essential in providing assistance after purely military interventions.

Our intent is to answer the *vexata quaestio*: **What motivated the reflection on the proficiency of UN missions in the late 90's? What were the documents presented at the United Nations that called for a debate of the *jus post bellum*? What are the efforts of the GNR?**

The subject may be debated through multiple approaches and in many fields of knowledge in the social sciences, such as Peace and Conflict Studies, Legal Anthropology, Sociology and Law. We limited our analysis to the efforts conducted by the GNR in Theatres of Operations (TO) in crisis situations, which contributed to promote social progress and the improvement of the living conditions of the populations concerned, in strict adherence to the provisions in the San Francisco Charter.

We present two reasons that justify the relevance of this theme: first, the need to generate awareness of the difficulty in applying the rules of international law (DI) in the TO, due to the diversity of ethnographic realities, which requires professionalism and expresses the meaning of the Portuguese effort *res, non verba*<sup>3</sup>, in its contributions; second, because we believe that *the jus post bellum* implies the reconstruction of the countries where the interventions are carried out and integrates the normative emerging from International Law (DI), which should be the object of study and analysis in the academic debate.

Our aim is not to highlight the GNR against the system of national forces, or to detail its missions. We are aware that the Portuguese commitment to peace through military means or others, is worthy of highlighting and that is how it is internationally known. We simply aim to demonstrate that the political decision for the commitment of the GNR was in line with international guidelines.

In the second point, we note the reasons for the reflection on the United Nations (UN), and in the third we present the documents that identify the causes for the lack of credibility of the organization and respective recommendations. In the fourth point, we present systematized information on the efforts of the GNR during *the jus post bellum* in various TO and, finally, we present our conclusions.

With regard to methodology, we follow the approach proposed by Quivy & Campenhout (2008). In this context, we conducted a deductive research, to mirror the modalities of participation of the GNR with established forces in international missions and thus determine the Institutional effort with national foreign policy. The contents will be presented after the collection, treatment and analysis of data, especially of papers on the theme and GNR reports.

<sup>3</sup> Latin, meaning facts and not just words.

## What motivated the reflection on the proficiency of the United Nations in the post-Cold War period

The Cold War period was characterized by an ideological appeasement and functioning governance between the blocks, where the major disputes were rendered irrelevant. The international status quo changed with the fall of the Berlin Wall<sup>4</sup> in 1989. The international order was no longer bipolar and there was an internationalization of the problems in international relations<sup>5</sup>(Moreira, 2008, p. 68). In the post-September 11 of 2001, the debate on safety intensified and the almost exclusively public, national and military dimension was lost. Thus, the public and private sectors share responsibility (Guedes & Elias, 2012, p. 36).

Within the scope of the theme under review, special attention is given to the conflicts of the 90s<sup>6</sup>. The inaction or late action of the UN awakened the world to the fulfillment of the objectives of the UN Charter<sup>7</sup>. Some conflicts of that decade (Iraq-Kuwait (1991), Somalia (1992), Bosnia<sup>8</sup> (1992), Liberia (1993), Rwanda (1994), Haiti (1993), Kosovo (1999) and East Timor (1999) highlighted the lack of efficiency<sup>9</sup> and effectiveness<sup>10</sup> of the organization (Duroselle & Kaspi, 2009, p. 547).

The irreversibility of time prevents first-hand experience of the facts, but enables the most recent analysis of the human rights violations in the Democratic Republic of Congo, the Ivory Coast, Myanmar<sup>11</sup> or Syria (Goldsmith, 2006, p. 24). Alone, they serve as a reason for any academic study, at the very least to sensitize the individual conscience of those who read the texts, and to quiet our personal eagerness to do anything to contribute to a better world, for the sake of future generations<sup>12</sup>. In these cases, the Security Council did not deign to state that the violations were a threat to international peace and security (cfr. with Article 39 of the UN Charter), while in the case of Syria, the President of the Security Council demanded respect for human rights through a non-binding Declaration<sup>13</sup> (2011). However, violations remain until the present day.

---

<sup>4</sup> On the Cold War, see (Ribeiro, 2008, p. 160).

<sup>5</sup> For Quincy Wright, international relations contribute to the understanding, prediction, evaluation and monitoring of relations between States and of the conditions of the global community (Moreira, 2008, p. 54). On International Relations, see (Guedes, 2005).

<sup>6</sup> On the study of conflicts before and after the Cold War, see (Bierrenback 2011, pp. 65-84). Combine with the list of United Nations peacekeeping operations from 1948 to 2013, available at <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> [accessed on 21 February 2014] (United Nations, 2013).

<sup>7</sup> On the objectives, structure and features of the UN Organization, see (AJ Fernandes, 2011, p. 97).

<sup>8</sup> To understand the conflict in the Balkans, see (Pereira, 1995); (Alves, 2005); (Vasconcelos, Teixeira, & Meneses, 1999); (Bukinac, Alojz Jehart, Ljubica Jelusic & 1997); (Dimas, 2006).

<sup>9</sup> Efficiency - means doing things well. Efficient work is work that is well executed (Chiavenato, 2004, p. 17).

<sup>10</sup> Efficacy - means achieving goals and results. Effective work is one that is successful and profitable (Chiavenato, 2004, p. 17).

<sup>11</sup> On the human rights violations in Burma, see (International Human Rights Clinic. Harvard Law School, 2009). Available at <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2013/02/Crimes-in-Burma.pdf> [accessed on February 7, 2014].

<sup>12</sup> On the commitments made to future generations, regarding the evolution of the concept of democracy, see (Guedes, 2010).

<sup>13</sup> The Declaration is available at: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20%20SPRST%202011%2016.pdf> [accessed on 14 April 2014] (United Nations, 2011).

In fact, the UN failed to achieve the purposes established in the Charter and failed to prevent: close to one hundred conflicts; the death of 20 million people, the forced displacement of another 20 million; and the escape of 17 million refugees (Duroselle & Kaspi, 2009, p. 547).

The circumstances somewhat discredited<sup>14</sup>the UN in the global village<sup>15</sup>. The world clamoredfor a competent organization, capable of maintaining international peace and security and the conflicts of the 90s weakened the reputation of the UN. Its ineffectiveness regarding the permanent members, which sometimes violate International Law in defense of their strategic or ideological interests, sensitized the UN for the need to review concepts and introduce other mechanisms (Annan, 2000), such as the creation of the Human RightsCouncil<sup>16</sup>, aimedatmaking the organizationproficient, as will be shown below.

In the wake of these events, there was increasing concern regarding the reconstruction of the countries where interventions<sup>17</sup>were performed. Within the UN, as we will see below, the debate on the *jus post bellum*<sup>18</sup>was encouraged with the development, from 2000 onwards, of the concept of responsibility to protect<sup>19</sup>, with the conflicts of the 90s as a reference (Costa, 2013, p. 240). This issue did not arise in the present, as Liddell Hart had already considered that grand strategy should be concerned with the effects of war and therefore plan for post-conflict reconstruction. Thus, it would be a contribution forlasting peace (Hart, 1991, p. 357).

### What were the documents presented at the United Nations that called for a debate of the *jus post bellum*

As Secretary-General of the UN, Boutros Boutros-Ghali<sup>20</sup> (Egyptian) - 1992-1996, stated in the Agenda for Peace<sup>21</sup>: preventive diplomacy, peacebuilding and peacekeeping, advocating for a new model of peace operations. In the early 90s, he identified that armed conflicts required a new form of management and resolution that, in addition to diplomatic

<sup>14</sup> The extension of the timeframe of operations raises costs and often leads to their abandonment, without the desired end state having been reached. In these circumstances, the organizations involved lose their credibility (Martin, 2012, p. 14).

<sup>15</sup> The term "Global Village" was created by writer Herbert Marshall McLuhan to express the conviction that the world has become a village through the large-scale interconnection of media (Ribeiro, 2008, p. 5).

<sup>16</sup> On the creation of the Council, see (Meza, 2010, p. 265).

<sup>17</sup> On successful strategies in peacebuilding operations, see (Caplan, 2012).

<sup>18</sup> The term emerged alongside the Just War Theory. In the present work, we consider the *jus post bellum* as the third phase of a military conflict. It is the end of "Force to Force" hostilities and the transition from war to peace, without representing a total peace, which the international community has the duty of rebuilding through its intervention. The *jus post bellum* must obey the following principles: proportionality, proclamation of basic rights; discrimination; punishment of criminal agents; compensation; and rehabilitation (Orend, 2005). For studies on reconstruction processes, see (Cerami & W.Boggs, 2007) or on the reconstruction itself, see (Olson, 2010). On other actors aside from the State, see (Spanish Institute for Strategic Studies, 2011). On the distinction between confrontation and conflict, see (Smith, 2008, p. 224). To consult the theory of *jus post bellum*, see (Costa M. d., 2005, p. 25). On armed conflicts in the current world, see (Fernández & Lopez, 2011). On the responsibility of post-conflict crimes, see (Henchaerts & Beck, 2007). The *jus post bellum* is linked to the notion of peacebuilding, which was advanced by Galtung. However, it was Boutros Boutros-Ghali who announced it. On the theories of peace missions, see (David, 2001, p. 319).

<sup>19</sup> The responsibility to protect is one of the dimensions of *jus post bellum*. It is difficult to achieve in practical terms, in view of the failure of the duty of rebuilding after conflicts.

<sup>20</sup> On the Secretaries-General of the UN, see <http://www.un.org/es/sg/formersgs.shtml> [accessed on 14 April 2014].

<sup>21</sup> To complement the information, see the document entitled "Supplement to An Agenda for Peace", available at <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/50/60> [accessed on 14 April 2014] (Boutros-Ghali, UN Supplement to An Agenda for Peace. A / 50 / 60-S / 1995/1 1995).

and preventive measures, required a commitment by the UN to the recovery and social and economic transformation of the places where the interventions were carried out (Boutros-Ghali, 1992).

The consequences of the conflicts of the 90s and the less than effective UN action gave rise to two documents relevant to the matter at hand. We refer to the documents presented in 1999, on the fall of Srebrenica and on Rwanda.

The UN found serious shortcomings at the institutional and doctrine levels concerning the use of force. In this context, Kofi Annan, as Secretary-General in adherence to Resolution 53/35, presented a report entitled "The Fall of Srebrenica" to the General Assembly (1999). In this long and detailed document, he appealed to a reflection and analysis by Member States on the organization's failures to intervene in Bosnia and Herzegovina, with the aim of improving the capacities of the UN and enhancing its capacity for conflicts of that kind (United Nations, 1999, p. paragraph 505).

A Report was made on the Rwandan genocide by an independent commission, also known as the Carlsson Report<sup>22</sup>, regarding the intervention of the UN (United Nations, 1999), showing that mistakes had been made by the General Assembly and Security Council (Durrall 2011, p. 10).

Additionally, and also at the request of Kofi Annan, the Brahimi Report<sup>23</sup> was presented in 2000, which aimed to evaluate the causes for the failure of peace operations. In that document, it was recommended that the operations must be aimed at peacebuilding, of which development assistance should be an integral part (United Nations, 2000) (Gray, 2008, p. 307).

Francis Deng (former Minister of Foreign Affairs of Sudan), as a Representative of the Secretary-General on internally displaced persons (1994-2002) and later as Special Advisor on the Prevention of Genocide, introduced the concept of responsibility to protect<sup>24</sup> in the work: *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa* (1996). In his view, the UN interventions in countries in crisis should be planned in an integrated manner: to prevent; intervene; and rebuild (United Nations, 2012). The debate on the *jus post bellum* was, then, rekindled.

The concept of responsibility to protect changed the classical concept of absolute sovereignty. Sovereignty came to be understood as the assumption of responsibility by States to protect populations from genocide, war, ethnic cleansing and crimes against humanity, and in cases of inefficacy or unwillingness, the international community has a

---

<sup>22</sup> "The responsibility for the failings of the United Nations to prevent and stop the genocide in Rwanda lies with a number of different actors, in particular the Secretary-General, the Secretariat, the Security Council, UNAMIR and the broader membership of the United Nations" (UN 1999, p. 31).

<sup>23</sup> Available at <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305> [accessed on April 4 2014]. This report triggered the gradual development of the doctrine of the United Nations peacekeeping operations, for example, in the documents describing the principles and guidelines. Available at [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf) [accessed on 24 May 2014] (United Nations, 2008. Revised in 2010) or the *New Horizon for UN Peacekeeping*, available at <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> [accessed on 24 May 2014] (United Nations, 2009).

<sup>24</sup> As an initial turning point for the development of the concept of responsibility to protect, we highlight the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction - 1994-1996 - (the Ottawa process).

duty to intervene in a subsidiary manner. On humanitarian interventions, see (Weiss, 2012). The concept was formally accepted in the global meeting of Heads of State or Government in 2005, and it rests on three pillars: it is primarily the responsibility of the States to protect populations against these crimes; the international community has a responsibility to help States exercise this responsibility; the international community has an obligation to collectively commit the resources to prevent, intervene and rebuild the countries in crisis, in adherence to the UN Charter (United Nations, 2012). In the 2005 meeting, an attempt was made to establish guidelines for the authorization of the use of force and action proposals were presented for situations of veto abstentions by the permanent members in case of humanitarian emergencies. In fact, there was an attempt to clarify the legal framework and the foundations of international interventions by the UN, which should be seen as fit and proper for the defense of certain *erga omnes* obligations, such as the protection of human rights (Durall 2011, p. 17) and (Nye, 2002, p. 202).

Judging by the kind of crises experienced in the previous decade, the consequences for the affected populations and the need to “revitalize” the UN, Kofi Annan challenged the Millennium General Assembly (2000) to create the necessary conditions for the consolidation of the concept of responsibility to protect<sup>25</sup>, as the international community had additional obligations to collectively commit to uniting the necessary forces (including police forces) to preserving the peace and international security, in adherence to the text of the UN Charter (United Nations, 2012). In response to the appeal, Canada, through Jean Chrétien (Prime Minister), announced its intent to create the **International Commission on Intervention and State Sovereignty** (ICISS)<sup>26</sup>, to promote a broad political debate on the duty of protection, to politically reconcile the notions of sovereignty and international intervention (Bierrenback 2011, p. 127).

As new results of the work developed by ICISS, we highlight the change in the concept of sovereignty, along the lines already mentioned, the notion of the need for international intervention as an integrated model which included reconstruction (*post bellum*) and also the fact that the focus of interventions must be placed on the responsibility to protect<sup>27</sup> populations and not on the right to intervene of one or certain States (Bierrenback 2011, p. 137).

The ICISS approached relevant points for the proficient commitment of the UN, focusing on conflict prevention, interventions for the protection of human rights in the work conducted

<sup>25</sup> On the purposes of the States and the crisis of sovereignty (Lara, 2012, p. 260)

<sup>26</sup> The ICISS had as chief executive (President) Gareth Evans, and was funded by the Canadian government with support from the UK and Switzerland (Bierrenback 2011, p. 127). The report aimed to be a conduct guide for States operating in the territory of other States, for the protection of people at risk, which also includes the *post bellum* reconstruction actions (Coelho, 2009, p. 107).

<sup>27</sup> The ICISS Report opted for the term responsibility to protect, which remains until the present day. The Commission considered that the terms “right to humanitarian intervention” or “right to intervene” were directly related to the intervening entities, and therefore maladjusted. The referred term was chosen because it was thought that the expressions focused on the claims, rights and prerogatives of States participating in the interventions and not on the needs of the recipients of the action; second, the right to intervene and the legitimacy to do so were traditional concepts related to the concept of absolute sovereignty, because they were restricted to the intervention action and did not include prevention or assistance after interventions, and finally, because the notions associated with absolute sovereignty blocked, in a way, the intervention of the UN (2001, p. vii).

in the *post bellum* phase, and on whom and how interventions under the UN auspices should be conducted (Díaz, 2013, p. 52).

The concept of responsibility to protect, or other interventions in *post bellum* to rebuild the states where one operates is currently a *lex ferenda*<sup>28</sup> reality, and as such, the expression is assumed as a component of *jus post bellum*. Future actions developed should be further detailed and therefore more regulated. However, there is a lack of objective criteria of application and of a certain international consensus. If *jus ad bellum* and *jus in bellum* are of consequence to the global opinion, due to the Just War Theory<sup>29</sup>, *jus post bellum* does not receive the same acquiescence (Oliveira, 1996, p. 54).

It was in this complex environment, increasingly more heterogeneous and multi-dimensional, and simultaneously of reflection on the interventions of the UN, that the notion of joining and combined military and civilian resources in a profitable manner (doctrinally including the police forces with military status), in the organization's responses according to an expanded concept of security (Guedes & Elias, 2010, p. 31).

The need for the presence and the proficiency of police forces with military status, particularly in the *post bellum* phase of TO in crisis have long been understood by International Organizations (IO), in a perspective of security governance, where the key words are the dispossession of forces and threats and the interdependence of actors. Hence the development of the Multinational Specialized Unit doctrine (MSU) within NATO and the emergence of the European Gendarmerie Force<sup>30</sup> (EGF), within the European Union (EU) - the Common Security and Defence Policy (CSDP), which proposed a new security architecture, and the Formed Police Units (FPU) in the UN<sup>31</sup>.

As a rule, the initial responsibility of stabilizing the TO has fallen primarily on the military, even for police matters and often against their will. This was justified by the absence of international police forces (Jayamaha, et al., 2010, p. 152). However, the involvement of the military in matters related to the fight against crime<sup>32</sup> was revealed as problematic from a point of view of practicality (the military have not been trained or are equipped for policing duties), policy (the policing performed by the military can provide an image more associated with military occupations and non-democratic regimes than with crime prevention) and legislation (such commitments mitigate the necessary distinction between military duties and police duties) (Keller, 2010, p. 21).

---

<sup>28</sup> Expression used to refer to a Bill that is expected to be approved in the future.

<sup>29</sup> The Just War theory has origins in the thought of Cicero, St. Augustine, St. Thomas Aquinas and Hugo Grotius, and is an argument about the moral status of war as a human activity. The term "just" means justifiable, defensible and morally necessary (Walzer, 2004, p. 12). On the moral reality of war, see (Walzer, 1977, p. 3) and (Dipert, 2006, p. 35). On the phenomenon of War, see (Vicente, 2010). On the theory of active peace, see *Peace is part of a triad with justice and welfare* (Galtung, 1996, p. 32).

<sup>30</sup> On the creation of the EGF, see (Weger, 2009).

<sup>31</sup> On the MSU and FPU, see (Silvério, 2014). The US is considering, within their genetic strategy, the creation of a gendarmerie-type force (RAND, 2009).

<sup>32</sup> On dangerous liaisons, connectivity, coordination and learning in terrorist networks, see (Guedes, 2007). On criminal investigation in armed conflicts, see (Leandro, 2012).

The specifics of policing and law enforcement actions are not in the capacity of the Armed Forces. Those structural incompetences might culminate in serious distortions of the assigned duties, as in the involvement of the British Armed Forces in the death of numerous civilians in Belfast, Northern Ireland, in what became internationally known as Bloody Sunday (1972). This incident can be considered a case where the armed forces demonstrated lack of preparation to distinguish and deal with the (large) differences between terrorism, insurgency, crime and street protests (Jayamaha, et al., 2010, p. 1).

General Wesley Clark<sup>33</sup>, in 2001, having the experience of the duties performed as Supreme Allied Commander Europe (SACEUR<sup>34</sup>) as reference, mentioned the importance of the police forces, especially those with military status, as follows: “*there are different operating requirements for law enforcement activities, ranging from criminal investigation to the reaction to civil unrest and urban violence, and the fact is that most of the military is simply not able to effectively carry out such duties and should not be the element primary responsible for doing so*” (Fernandes, 2005).

In the TO of today, the propensity for criminal activity, along with public disorder and the need to carry out humanitarian tasks, justifies, in itself, the presence of police forces with military status, for their operational capabilities and the guarantee of interoperability with the Armed Forces (Bingöl, 2011, p. 192).

The MSU<sup>35</sup> emerge in the context of international forces such as those ensuring the ubiquity of justice and the principle of international responsibility (*jus cogens*<sup>36</sup>), on the legality of International Law.

It is in this environment that the MSU forces fill the so-called “Security Gap<sup>37</sup>”, which is the period between the maximum level of proficiency of typical military forces and the later start of the efficacy of the civilian police forces (NATO, 2001, pp. 4 -10).

The MSU<sup>38</sup> forces are “muscular” police forces of proven proficiency, which reinforcing their international credibility.

Military operations, now with multidimensional concerns, endowed the purely military commands with police valences regarding public order, protection and relief, criminal investigation<sup>39</sup>, security sensitivities, analysis and treatment of information, counter

<sup>33</sup> General Wesley K. Clark - USA, was Supreme Allied Commander Europe and Commander in Chief, U.S. European Command and Commander in Chief, U.S. Southern Command (Clark, 1999, p. 41).

<sup>34</sup> The *Supreme Allied Commander Europe*.

<sup>35</sup> The MSU doctrine was developed by the Carabinieri arms. The first MSU was used in Bosnia (SFOR) in 1998-2004 (Silverio, 2012).

<sup>36</sup> The main feature of *jus cogens* is its non-derogability. These are accepted regulations recognized by the international community. *Jus cogens* regulations are the prohibition of the use of force, rules on genocide, the principle of racial non-discrimination, crimes against humanity and the rules prohibiting slave trade and piracy (Brownlie, 1997, p. 537).

<sup>37</sup> Space where the minimum overlap is not ensured (JP1-02, 2010, p. 137). Term introduced by the American doctrine (Esteves, 2012). On the concept itself, see (Hovens 2011, p. 142), (Oakley, et al., 1998, p. 9) and (Hoogenboom, 2011, pp. 97-117).

<sup>38</sup> MSU in the Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina - SFOR (Bosnia 1998-2004); MSU in Albania Force - AFOR (Albania 1999); MSU in the Kosovo Force - KFOR (Kosovo 1999); MSU in Iraq (2003-2006) (Silverio, 2014).

<sup>39</sup> For the present work, the concept of criminal investigation is that established in Article 1 of Law N. 49/2008 of 27 August - Lei da Organização da Investigação Criminal (Law of the Organization for Criminal Investigation) (LOIC) (AR 2008).

terrorism, personal safety, Improvised Explosive Device Disposal (IEED), training, among others, contributing decisively to guarantee local security (NATO, 2009, pp. 2-a-1).

The police forces with military status, due to the missions that they conduct daily in their home countries, foster the Comprehensive Approach<sup>40</sup> on missions in the TO (Jayamaha, et al., 2010, p. 148).

The characteristics of these forces can be summarized as follows: robustness, flexibility, high level of readiness (30 days), interoperability, multinationality, effective command and control (C2) and protection of the force. These are identical to typical military operations, but meant for the performance of ordinary police duties, including the training of the police force, in the *jeus post bellum* period, as recommended in the Brahimi Report (Brahimi, 2000, p. 64).

Much like the recognized and meritorious commitment of the Portuguese Armed Forces<sup>41</sup> in international missions, the national police forces have also made significant efforts. The need for the involvement of police forces in the TO was understood by international organizations and by the Armed Forces in general, therefore police involvement is in line with international demands.

In the following point, we will emphasize the efforts of the GNR<sup>42</sup>, without meaning to denigrate the commitment of the remaining Portuguese representing in our nation.

### **The contribution of the GNR for *jeus post bellum***

In the history of the GNR, from 1995 to the present day, the Institution has participated in 26 missions under the auspices of the UN, NATO, the Former Western European Union (WEU), the Organization for Co-operation in Europe (OSCE) and under *ad-hoc* coalitions or bilateral agreements.

The effort of the GNR, under the foreign policy<sup>43</sup> of the Portuguese State<sup>44</sup>, is carried out in a similar manner to the armed forces, in three modes: deployment of individual military personnel for monitoring duties and training of the Security Forces or to support the administrative or legal authorities; forces composed by police personnel; and, finally, technical-police<sup>45</sup> cooperation, in a manner conducive to the stabilization and reconstruction of certain countries, in particular in the reforms of the security sector (Amaral, 2005) and (IPAD, 2010).

---

<sup>40</sup> The new NATO Strategic Concept adopted at the Lisbon Summit in November 2010, underlines that the lessons learned in NATO missions prove that, in crisis management operations, the efficacy of the military response requires a comprehensive approach involving the political, civil and military instruments. Typically military resources, while essential, are not sufficient in themselves to meet the complex challenges of international security. The leaders of the Member States agreed. In the EU, this is known as comprehensive approach.

<sup>41</sup> On the Portuguese "*apport*" through the armed forces in Afghanistan, see the article (Guedes, 2011). On the participation of our military instrument as a security provider outside the country, see (Bernardino, 2010), (Menezes, 2010), (Barroso, 2010) and (Roque, 2013). On the challenges of the reconstruction in Afghanistan, see (Irwin, 2012).

<sup>42</sup> On the specificity of the GNR, see (Hermenegildo, 2012, p. 205).

<sup>43</sup> In the present work, we took on as a concept of foreign policy the organized activity by which States act, react and interact. This political activity crosses two environments - internal and external, the political power having the responsibility of managing the interests and opportunities of both (Sousa, 2005, p. 144).

<sup>44</sup> With regard to support operations on the Portuguese foreign policy by the GNR, see (Guedelha MJ, 2010).

<sup>45</sup> Resulting from bilateral agreements

For the timeframe under analysis, we found that, from 2000 to 2015, the GNR participated in eleven missions under the auspices of the UN, one under the auspices of NATO, ten under the auspices of the EU, as a result of a bilateral agreement (Timor-Leste), one under the auspices of the OSCE, one at the behest of the WEU and the other as a result of an *ad-hoc* coalition (Iraq) (Internationals, 2014).

The commitment of Guard military personnel in modalities of individual involvement and with forces constituted geographically was conducted in fifteen<sup>46</sup> countries, four in Asia, four in Europe, six in Africa<sup>47</sup> and one in the American continent, resulting in the allocation of thousands of military personnel.

We will describe below, in summarized form, the missions integrated by the GNR with forces established between 2000 and 2015, without providing the organic structure or command channels, due to these falling outside the scope of this analysis.

We will stress the importance of the participation of the GNR in international missions with forces, as this is the mode where the Institution most optimizes its capabilities in support of *jus post bellum*. In face of the needs of each TO, the required capacities will be listed and, from the conclusions, we will structure the organization of the future force. Thus, the probability of success for the missions is increased.

The research conducted and empirical knowledge indicate that, in all missions with police forces, the policing tasks usually consist in: Maintaining Public Order (MOP); Patrol; Special Operations; Improvised Explosive Devices Disposal (IEED); Health Support; Search and Rescue; Criminal Investigation; Reinforcement or replacement of PL; Security of sensitive points; Escorts; Collection and treatment of information; Personal Security to High Entities (VIP<sup>48</sup>); Protection and Relief, and Training and support of local authorities, which includes whatever humanitarian aid is possible and civil/military support - CIMIC (COSPU, 2005, p. 4). Overall, these were the tasks performed, with the exception of the NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A), in which the military GNR only fulfilled training tasks.

## Participation of GNR generated forces

### United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET

The participation of the GNR in the mission deserved the international recognition of the UN and various national entities, from which we selected the words of Prof. Dr. Severiano Teixeira “The performance of the Guard contingent was highly recognized by international organizations, local authorities and, most important of all, the people of Timor” (Teixeira, 2002, p. 30).

<sup>46</sup> To these fifteen countries, if we take into account the commitment to humanitarian aid and technical-police cooperation, are added fifteen more. As for humanitarian aid: Turkey (1999), Algeria (2003), Iran (dec04-jan05) and Morocco (fev04).

<sup>47</sup> On the geostrategic importance with the CPLP, see (Bernardino, 2007) and (Barroso L., 2010). In Africa, the difficulties of peacekeeping operations are: on the one hand, harmonizing conflict resolution mechanisms through diplomatic means; and replacing the local forces unable to cope with spoilers (Barroso L., 2012). On peace operations in Africa, see (Boutellis & Williams, 2013) and the report on the strategy for peace operations between the African Union and the United Nations, available at [http://ethiopianmission-ny.org/documents/23 .pdf](http://ethiopianmission-ny.org/documents/23.pdf) [accessed on 24 May 2014] (African Union, 2012).

<sup>48</sup> In international doctrine known as *Very Important People* (VIP).

## Operation Iraqi Freedom

The operational involvement was conducted, with great effort, in the province of Dhi Qar, in the city of An Nasyriah<sup>49</sup>.

The subunit presented at the MSU as a well-prepared and well-equipped force<sup>50</sup>. At the operational performance level, in addition to the missions identified, the forces contributed to the reform of the An Nasyriah PL and gave support to the distribution of uniforms and equipment and improvement of infrastructures in three police stations in the province. In terms of CIMIC activities, protection of cultural goods and humanitarian aid, the national contingent operated integrated in the MSU plan, which had special criminal investigation teams.

The proficiency in carrying out different tasks within the mission as a whole was the motive for public praise by various international and national bodies<sup>51</sup>, dignifying the country, and being an object of rejoicing within the institution.

## From the LAFAEK mission to the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste – UNMIT

The political and social instability<sup>52</sup> experienced in Timor-Leste in April-May 2006 led to the highest Timorese personalities to seek the intervention of the International Community, given the destruction of the formal control bodies and the high number of refugees. That request was answered by Australia, New Zealand, Malaysia and Portugal (UN, 2011).

In the Portuguese case, the request for the operational commitment of the GNR was performed by the President of the Republic (PR), the Prime Minister (PM) and by the President of the National Parliament of Timor-Leste on 24 May 2006. The operational proficiency demonstrated by the RRU of the GNR, on the occasion of the UNTAET mission (2000) and the acceptance of the Force by the Timorese population were the reasons invoked (Cruz, 2010, p. 351)<sup>53</sup>.

On May 26, 2006 a GNR evaluation team was planned for Timor-Leste. On June 4, 2006, *Subagrupamento BRAVO* landed in East Timor, with 127 military personnel and a team of three elements of the National Institute of Medical Emergency<sup>54</sup> (INEM). On the 10th of

---

<sup>49</sup> The provincial capital. The city is located north of the Euphrates river, 375 km south-east of Baghdad, and is adjacent to a highway between Basra (Al-Basrah) and Al Kute.

<sup>50</sup> The subunit was dubbed *Subagrupamento ALFA*. On weaponry and equipment, see (GNR, 2010, p. 17).

<sup>51</sup> The first Portuguese unit awarded with the Medalha de Ouro de Serviços Distintos com Palma (Medal of Distinguished Service in Gold with Palm device), for their action in Peace Support Missions. It was published in *Diário da República* of December 16, 2005, in Notice N. 11 435 (2nd series). The GNR's *Subagrupamento ALPHA* was awarded by the President of the Republic (PR) with the Medal of Distinguished Service in Gold with Palm device. For the first time since the beginning of the national commitment to peacekeeping missions, a unit was decorated and assigned a "palm" (Machado, 2006).

<sup>52</sup> Confront with the UNSC report of 2007 (UN, 2007).

<sup>53</sup> At the national level and through RCM N. 68 - A/2006 of 25 May 2006, it was decided to send a contingent of 127 GNR military personnel to Timor (PCM, 2006). On this mission, see (Hermenegildo, 2012), (Nogueira, 2012) (Guedes, 2005a) and (Ferro, 2005, p. 120).

<sup>54</sup> The contingent was supported by INEM teams, the rules for the joint intervention having been defined in Decree N. 1041/2006 (2nd Series) (Saúde, 2006).

that same month, operational vehicles and other equipment arrived at the TO and, after two days, operational service began.

The operation can be said to have been conducted in two phases. Initially, the contingent was operationally committed from 12 June 2006 to 25 August of the same year, based on a bilateral agreement between the Portuguese State and East Timor, to fulfill the mission designated as LAFAEK<sup>55</sup>.

From August 26, 2006, the Subunit joined the United Nations Integrated Mission in East Timor (UNMIT) until 2012 (Hermenegildo, 2008, p. 783).

The paucity of the National Police of East Timor (PNTL) led to the GNR forces to perform executive police functions, replacing local authorities<sup>56</sup> (Cruz, 2010, p. 355).

On July 16, 2006, in order to reduce the military presence in the TO, the International Police (PI) was created. The entire Portuguese contingent integrated this police force, plus 200 police personnel from Australia, 250 from Malaysia and 30 from New Zealand.

From July 31, 2006, the area of responsibility of the GNR was extended to the entire city of Dili and the PI began ensuring the entire service.

### **Operation ALTHEA**

The reduction of the military presence in Bosnia and Herzegovina led the EU to consult the EUROGENDFOR<sup>57</sup> (EGF) with regard to joining the military mission dubbed “Operation ALTHEA” with an Integrated Police Unit (IPU)<sup>58</sup>.

It was agreed within the EGF that Portugal would contribute to the creation of forces with a squad for Maintenance of Public Order and a criminal investigation team, and would occupy five of the thirty-three positions of EUFOR IPU HQ. The command of the MOP Company and the leadership of the criminal investigation unit (Specialized Element) were carried out in a rotation system (Barradas, 2012).

The operational commitment of the EGF in the ALTHEA operation began on November 5, 2007, with the commitment of a small number of police personnel for duties in the HQ EUFOR IPU (Cruz, 2010, p. 356).

### **NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A) - 2011**

At the national level, on the day of the NATO Summit in Lisbon (19 NOV 10), the Secretary-General requested a Portuguese contribution, through the GNR, to reinforce the teams of

<sup>55</sup> The word means Alligator in Tetum (Cruz, 2010, p. 351).

<sup>56</sup> With regard to the *Guidelines for Development of ROE in United Nations Peacekeeping Operations* and other legal provisions of the host State (Cruz, 2010, p. 355).

<sup>57</sup> On the organization and missions, see <http://www.eurogendfor.org/> [accessed on 22 April 2014].

<sup>58</sup> The High Level Inter-Ministerial Committee (CIMIN), as the body responsible for decision making within the EGF, has agreed, on July 19, 2007 in the city of Noordwijk (Netherlands), to the participation in Operation ALTHEA. On the International Police Task Force, see (J.Dziedzic & Bair, 1998, p. 253).

police trainers<sup>59</sup>.

The GNR planned, prepared, designed and maintained a contingent consisting in a team of 15 military personnel, to join the international structure of the National Police Training Centre - NPTC Wardak, in Afghanistan, for an initial six-month period, to monitor and advise the operation of the Training Center and the training actions aimed at the Afghan National Civil Order Police (ANCOP), under the NTM-A, as part of the national contingent in ISAF and under the operational coordination of the EGF.

**Table I - Table Summary of the international missions in which the GNR participated with established forces**

Designation of the Mission	Mission
<p style="text-align: center;">UNTAET (4 contingents) (mar00-jun02) East-Timor (21 Officers; 52 Sergeants; 404 Guards)</p>	<p>The UNTAET was designed to ensure an effective transitional administration with an autonomous government, guarantee security, law and order, support the development of essential services (social services, civil administration, humanitarian aid) and create the essential conditions for the sustainable development in the TO. A GNR integrated the CIVPOL structure with a Rapid Response Unit.</p>
<p style="text-align: center;">UNMIT (13 contingents) (26ago06-dec12) East-Timor (85 Officers; 205 Sergeants; 1464 Guards)</p>	<p>Assisting the political power in restoring and maintaining the public order, with executive functions, and providing training to the PL.</p>
<p style="text-align: center;">EUFOR ALTHEA (fev08-out10) (5 contingents) Bosnia and Herzegovina (25 Officers; 50 Sergeants; 125 Guards)</p>	<p>Ensuring the implementation of the Peace Agreements, contributing to the maintenance of a safe environment in the territory.</p>

<sup>59</sup> The Supreme Council for National Defense (CSDN), by Determination of 15 December 2010, on the reinforcement of teams of trainers of the Armed Forces and the GNR for the ISAF, gave its assent to the proposal presented by the Government. On the effort of Portuguese Armed Forces in Afghanistan, see (Guedes, 2011).

<p>Operação Lafaek (1 contingent) (12jun06-25ago06) East-Timor (7 Officers; 12 Sergeants; 108 Guards)</p>	<p>Assisting the political power in restoring and maintaining the public order. Bilateral agreement.</p>
<p>Iraq Freedom (4 contingents) (nov03-fev05) (Rodrigues, 2007, p. 181). Iraq (21 Officers; 52 Sergeants; 428 Guards)</p>	<p>Of security and stability, to provide the required humanitarian aid and to contribute for the reconstruction of the country. Cooperating in the measures for rebuilding and maintaining the public order, of developing the civil administration and of promoting stability in the region. <i>Ad-hoc</i> mission.</p>
<p>NTM- A (4 contingents) (mar11-mar13) Afghanistan (8 Officers; 48 Sergeants; 4 Guards)</p>	<p>Provide training actions to the Afghan National Civil Order Police (ANCOP) at the Wardak National Police Training Centre.</p>

Source: DPERI/GNR

## Conclusions

The GNR effort *in jus post bellum* for nearly two decades is synonymous with international visibility and recognition in a security governance environment and mirrors the commitment of the Portuguese State towards international peace. Portugal, as a provider of security, and due to its operational space (UN, EU, NATO, CPLP, Initiative 5 + 5) has proven to be a global actor.

The conflicts of the 90s and the consequent inaction or late action by the UN called for reflection on the organization and its proficiency in achieving the objectives of the Charter of San Francisco.

The circumstances experienced in TO in crisis has discredited the UN in the International Community and led to the reformulation of concepts and to a meritorious effort to make the organization efficient, *for the sake of peace*.

Boutros Boutros-Ghali, in the early 90s, noted that conflicts demanded new forms of management and resolution and a wider commitment by the UN to the reconstruction of post-conflict countries.

In 1999, Kofi Annan, in the document entitled “The Fall of Srebrenica”, identified serious gaps in the UN operation. That same year, the Carlsson Report also identified the errors committed in Rwanda.

In 2000, the Brahimi Report was presented to Kofi Annan, focusing on the causes of the failures in peacekeeping operations and making a wide range of recommendations, including measures for the *jus post bellum*. The following year, the ICISS Report was presented in an attempt to consolidate the concept of responsibility to protect, which implies the need for post-conflict reconstruction.

These documents compile a set of arguments for the need for a joint and combined commitment by the Armed Forces and police forces in the TO, in a spirit of comprehensive approach (NATO and EU), in order to render proficient the action taken before, during and after conflicts. In this context, the IO began requesting the involvement, in adherence to the referred procedures, especially in the *jus post bellum* phase, and the doctrine of international forces formed by police forces with military status was developed, such as the MSU (NATO), IPU (EU) or FPU (NU). It was determined that this type of forces with self-sustainability and protection capabilities guaranteed the security gap (safety zone not guaranteed by the armed forces due to a lack of capacity to perform policing duties, nor by the PL, due to lack of resources and preparation) and constituted an assurance of ubiquity of justice in TO.

In alignment with international best practices and consent to the appeals of international organizations, Portugal has decided to commit the GNR to peacekeeping missions since 1995, and, for the first time in 2000, it did so with an established unit. Of the 26 missions with the participation of the GNR, 6 were in the form of established forces, with the largest effort occurring in East Timor, both in terms of committed personnel and in duration and number of missions. In a gradual way, the form of commitment of the GNR in international missions has contributed to the efforts of the system of national forces, under the national foreign policy, and has merited international recognition.

As a rule, the explicit policing tasks in the *jus post bellum* stage play a crucial role in international stabilization and ensure the ubiquity of justice. These activities concern the reform of the security sector and are directly connected with public safety, reform actions, training and monitoring of PL and support to legal authorities, humanitarian or otherwise, depending on the needs of the TO.

Concerns about the *jus post bellum* “beautify” the Just War Theory, for reasons of morality, and were revived by Liddell Hart as a requirement for a lasting peace. Thus, they represent a postulate and, in our opinion, the duty of the International Community.

In our final summation, we highlight the respect for different cultures, neutrality and impartiality, and the undeniable ability to interact with other Peoples as a distinctive feature

of the national forces. These are, also, the distinctive arguments of the Guardforces in their actions *in jus post bellum*.

### Bibliographical References

- African Union, 2012. *Report of the chaurperson of the commission on the partnershio between the African Union and the United Nations on Peace and Security: towards greater strategic and political coherence. (AU doc. PSC/PR/2. (CCCVII).*[Em linha] Etiopia: AU.Disponível em <http://ethiopianmission-ny.org/documents/23.pdf> [Consult. 24 mai. 2014].
- Amaral, D. F., 2005. *Portugal e as missões de paz. Conferência Internacional.* Lisboa: Assembleia da República.
- Annan, K., 2000. *Comprehensive review of the whole question of peace keeping operations in all their aspects.*[Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf> [Consult. 14 abr. 2014].
- Barradas, J., 2012. *As Forças de Segurança nas Operações de Gestão de Crises. Lições Aprendidas.* Lisboa.
- Barroso, L., 2010. A evolução da CPLP na Segurança e Desenvolvimento do continente africano: relevância do instrumento militar e o papel de Portugal. In R. Militar, *Revista Militar. N.º 2503/2504.* Lisboa: Revista Militar.
- Barroso, L. F., 2010. A evolução da CPLP na Segurança e Desenvolvimento do continente Africano: a relevância do instrumento militar e o papel de Portugal. In S. e. Defesa, *I Congresso nacional de segurana e defesa* (pp. 277-304). Lisboa: Diário de Bordo.
- Barroso, L., 2012. *As operações de apoio à paz em África:continuação da política por outros meios? Working paper.* Lisboa: IESM.
- Bernardino, L. M., 2007. Que política de cooperação para a segurança e defesa deve Portugal adotar em África. In R. Militar, *Revista Militar. N.º 2468.* Lisboa: Revista Militar.
- Bernardino, L. M., 2010. O instrumento militar como porductor de segurança e de desenvolvimento nos países de língua portuguesa-cntributo para uma estratégia de segurança nacional. In S. e. Defesa, *I Congresso nacional de segurança e defesa* (pp. 169-196). Lisboa: Diário de Bordo.
- Bierrenback, A. M., 2011. *Conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional.* Brasília: FUNAG.
- Bingöl, M., 2011. The need for Gendarmeries in the years Ahead. In *Gendarmeries and the Security Challenges of 21 St Century* (pp. 183-194). The Hogue: koninklijke Marechaussee.
- Boutellis, A., & Williams, P. D., 2013. *Peace Operations, the African Union and the United Nations:Toward more effectie partnerships.*New York: Internacional Peace Institute.

- Boutros-Ghali, B., 1992. *Informe del Secretario General: Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la Paz. A/47/277-S/24111*. [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/sg/formersgs.shtml> [Consult. 17 abr. 2014].
- Boutros-Ghali, B., 1995. *Suplemento de un Programa de Paz. A/50/60-S/1995/1*. [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/50/60> [Consult. 14abr.14].
- Brahimi, L., 2000. *Informe Brahimi. A/55/305-S/2000/809*. [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305> [Consult. 14abr.14].
- Branco, C., 2010. O que são as operações de apoio à paz? Conceito e taxonomia. In C. B. (coords), *A participação de Portugal em operações de apoio à paz. êxitos e problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.
- Brownlie, I., 1997. *Princípios de Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Caplan, Richard, 2012. *Exist Strategies and Peacebuilding*. Oxford University Press.
- Cerami, J. R., & W.Boggs, J., 2007. *The Interagency and Counterinsurgency warfare: stability, security, transition, and reconstruction roles*. Texas: The Bush School.
- Chiavenato, I., 2004. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Elsevier Editora.
- Comissão, 2004. *Programa de Assistência em Favor do Iraque*. [Em linha] Bruxelas: UE. Disponível em [http://eeas.europa.eu/iraq/docs/com04\\_667\\_pt.pdf](http://eeas.europa.eu/iraq/docs/com04_667_pt.pdf) [Consult. 21 jan.14].
- COSPU, 2005. *The future Roles for Stability Police Units*. Washington: National Defense University.
- Costa, M.F.M., 2005. Michael Welzer: a teoria da guerra justa e o terrorismo. Braga: Universidade do Minho. Tese de Mestrado.
- Costa, F., 2013. Guerra justa e terrorismo. In J. C. (Coord.), *Manual de Filosofia Política* (pp. 240-266). Coimbra: Almedina.
- Cruz, M. F., 2010. A Participação da Guarda Nacional Republicana em Operações de Paz. In *Portugal e as Operações de Paz* (pp. 319-376). Lisboa: Prefácio.
- David, Charles-Philippe, 2001. *A Guerra e a Paz*. Lisboa: Instituto PIAGET.
- Díaz, R. B.-J., 2013. De la Intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger, fundamentos, similitudes y diferencias. In I. E. Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia. N.º 160*. (pp. 17-76). Madrid: Ministerio de la Defensa.
- Dipert, R. R., 2006. Preventive war and the epistemological dimension of the morality of war. *Journal of military ethics*, 33-54.
- Durall, J. G., 2011. *20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumento de protección humanitaria. Documento n.º 86*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- Duroselle, -j.-B., & Kaspi, A., 2009. *Relações Internacionais de 1945 aos nossos dias*. Lisboa: Edições Texto & Grafia.
- Fernandes, A. J., 2011. *Conflitos e Paz Mundial*. Lisboa : Juris.
- Fernandes, V. M., 2005. *As Forças de Segurança nas Missões de paz*. Lisboa: Janus.
- Fernández, E. V., & López, B. G., 2011. Los conflictos armados en el mundo actual y su gestión internacional. In I. U. Mellado, *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado La seguridad y la defensa en el actual marco socio-económico: nuevas estrategias frente a nuevas amenazas* (pp. 245-372). Madrid: Európolis.
- Ferreira, D., 2011. *O papel da GNR na política externa portuguesa*. Lisboa: Academia Militar.
- Ferro, M., 2005. *Construção de Estados*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Galtung, J., 1985. Twenty-Five Years of Peace research: Ten Challenges and some responses. *Journal of Peace Research*. 22. pp 141-158.
- Galtung, J., 1996. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. Sage Publications.
- GNR, 2010 a). *Aprova o Novo Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana* (Despacho do General Comandante-Geral 10393/2010, de 5 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- Goldsmith, A., 2006. Policing after conflict: peace-building and the responsibility to protect. In U. Dolgopol, & J. Gardan, *The Challenge of conflict* (pp. 21-48). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gray, C., 2008. *International law and the use of force*. 3ª Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Guedelha, M., 2010. *Segurança e defesa nacionais no mundo. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Direito.
- Guedelha, M. J., 2010. *Segurança e Defesa Nacionais no Mundo*. Lisboa: Tese de Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Direito.
- Guedes, A. M., 2005. *Entre factos e razões*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. M., 2005. *Estudos sobre as Relações Internacionais*. Lisboa: MNE-ID.
- Guedes, A. M., 2005a). *Ensaio sobre nacionalismos em Timor-Leste*. Lisboa: MNE-ID.
- Guedes, A. M., 2007. *Ligações Perigosas - Conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. M., 2010. Democracy and its boundaries. Can There be such a thing as a bona fide intergenerational social contract? In I. J. 10, *Ways to legally Implement Intergenerational*. (pp. 30-32). Oberursel. Germany: Foundation for the rights of future generation.
- Guedes, A. M., 2011. A Estratégia política de reconstrução e a normatividade Post Bellum emergente: o caso da participação portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011. In

- M. d. Pereira, & M. T. (Coords), *Colección de Estudios Internacionales* (pp. 477-513). Madrid: Andavira.
- Guedes, A. M., & Elias, L., 2010. *Controlos Remotos*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. M., & Elias, L., 2012. Here be dragons:novos conceitos de segurança e o mundo contemporâneo. In E. P. Correia, & R. d. Duque, *O poder político e a segurança* (pp. 27-56). Lisboa: Fonte da palavra.
- Hart, B. H., 1991. *The classica book on military strategy. 2 ed.* EUA: Meridian Book.
- Henchaerts, J.-M., & Beck, L. D., 2007. *El derecho internacional humanitário consuetudinário*. Buenos Aires.Argentina: CICV e Cambridge University Press.
- Hermenegildo, R. S., 2008. O Papel da GNR em Timor-Leste: um contributo para a Política Externa de Portugal. In *Revista Militar. N.º 2477* (p. 783). Lisboa: Empresa da Revista Militar.
- Hermenegildo, R. S, 2012. *A política externa de Portugal para a PESC*.Lisboa: Mare Liberum.
- Hoogenboom, B., 2011. Policing Gap: the growing importance of Gendarmerie Force in Creating National and International Stability. In J. Hovens, & G. V. Elk, *Gendarmeies and security challenges of the 21 st century* (pp. 97-117). Haia: Koninklijke Marechaussee.
- Hovens, J.L., van Elk, G.A.G. *Gendarmeries and the Security Challenges of 21 St Century*. Netherland: Hague. Royal Marechaussee.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011. *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global. N.º 152*. Madrid: Ministerio de la Defensa.
- Internacionais, D. d., 2014. *Relatórios das Missões Internacionais*.Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Internacional Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001. *The responsibility to protect*. [Em linha] New York: UN. Disponível em <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> [Consult. 03 fev.14].
- IPAD, 2010. *Estratégias para a cooperação portuguesa*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Irwin, L. G., 2012. *Disjointed Ways, disunified means: learning from america's struggle to build an Afghan nation*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Jayamaha, D., Brady, S., Fitzgerald, B., & Fritz, J., 2010. *Lessons learned from US Government Law Enforcement in International Operations*. Forbes Ave: Strategic Studies Institute.
- Keller, D. E., 2010. *U.S. Military Forces and Police Assistance in Stability Operations: The Least-Worst option to Fill the US Capacity Gap*. Forbes Ave: Strategic Studies Institute. Obtido em 14 de Janeiro de 2012, de <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>
- Lara, A. d., 2012. *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Politicas.
- Leandro, F. J., 2012. Criminal investigation in armed conflicts. In R. Militar, *Revista Militar. N.º 2530*. Lisboa: Revista Militar.

- MAI, 2003. Autoriza o Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana a aprontar, sustentar e empregar o efetivo no Iraque (Portaria 1164/2003, de 15 de Julho). Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2005. Cria um regime de compensação por invalidez permanente ou morte aplicável aos membros da GNR, PSP, PM, SEF, Corpo da Guarda Prisional e Corpo da Guarda Florestal (Decreto-Lei 113/2005, de 13 de Julho). Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2006. Portaria que Autoriza o Comandante-Geral da GNR a Aprontar, Sustentar e Empregar o Subagrupamento Bravo em Timor-Leste (Portaria 981/2006, de 25 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2009. Aprova o sistema remuneratório dos militares da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei 298/2009, de 14 de Outubro). Lisboa: Diário da República.
- Marcelino, M. N., 2012. Tenente-Coronel, ex-Deputy Commander of International Training Compound e Comandante do 1º Contingente da GNR, na missão NTM-A.A *GNR no Afeganistão*. Entrevistado por Paulo Silvério. Comando Geral. 17 fev. 2012.
- Martín, M. Á. (2 de fevereiro de 2012). *El Postconflicto y la estabilización*. [Em Linha] Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponível em [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL\\_POSTCONFLICTO\\_Y\\_LA\\_ESTABILIZACION\\_GB.Ballesteros.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL_POSTCONFLICTO_Y_LA_ESTABILIZACION_GB.Ballesteros.pdf) [Consult. 14 abr. 2104].
- Martinho, J. D., 2012. Capitão Comandante do Subagrupamento Bravo em Timor-Leste. *A GNR em Timor-Leste*. Entrevistado por Paulo Silvério. Comando Geral. 24 fev. 2012.
- Menezes, A. F., 2010. AS Forças Armadas Portuguesas na Segurança Internacional. In S. e. Defesa, *I Congresso nacional de segurança e defesa* (pp. 229-232). Lisboa: Diário de Bordo.
- Meza, M. A., 2010. El consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas: cambio o continuidad en el funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos. In U. d. Compostela, *Dereito* (pp. 237-268). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- MNE, 1998. Define o que são países de classe “A”, “B” e “C”. Esta classificação tem efeito na contagem do tempo de serviço efectivamente prestado pelos militares envolvidos em missões de paz e humanitárias (Portaria 87/99, de 30 de Dezembro de 1998). Lisboa: Diário da República.
- Moreira, A., 2008. *Teoria das Relações Internacionais*. 6ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Nacional, M. d., 2003. Alteração ao DL 233/96, de 7 de Dezembro, que aprova o estatuto dos militares em missões humanitárias e de paz no estrangeiro (Decreto-Lei 299/2003, de 4 de Dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Nações Unidas. 1999. *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda*. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/1999/1257> [Consult. 01 fev. 15].

- Nações Unidas, 1999. *La Caída de Srebrenica*. Obtido em 04 de Fevereiro de 2014, de Documentos oficiales de las Naciones Unidas. A/54/549 de la Asambela General. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/54/549> [Consult. 01 fev. 15].
- Nações Unidas, 2010. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Obtido em 24 de maio de 2014, de United Nation Library. Capstone Doctrine. [Em Linha] New York: UN. Disponível em [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf) [Consult. 24 mai. 14].
- Nações Unidas, 2009. A New Partership agenda. Charting a New horizon for un peacekeeping. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> [Consult. 24 mai. 14].
- Nações Unidas, 2011. *The Situation in the Middle East*. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20%20SPRST%202011%2016.pdf> [Consult. 24 abr. 14].
- Nações Unidas. (5 de setembro de 2012). *La responsabilidad de proteger.*, de La oficina del asesor especial para la prevención del genocidio. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> [Consult. 14 abr. 14].
- NATO, 2001. *Allied Joint Doctrine for Peace Support* (AJP - 3.4.1 ed.). NATO.
- NATO, 2009. *Allied Joint Dooctrine for Military Police* (AJP - 3.2.3.3 ed.). NATO.
- Nogueira, P., 2012. *Sanulus. Diário de missão em Timor-Leste*. Lisboa: Chiado Editora.
- Nações Unidas, 2001. *United Nation Peacekeeping*. Obtido em 15 de Janeiro de 2012, de <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>
- Nações Unidas, 2011. *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*. [Em Linha] New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/> [Consult. 23 jan. 15].
- Nye, J. S., 2002. *Compreender os conflitos internacionais*. Gradiva: Lisboa.
- Oliveira, F., 1996. *Latim para Juristas*. 4ª ed. Lisboa: Edições Cosmos.
- Olson, E. T., 2010. *Some of the best weapons for counterinsurgents do not shoot*. Forbes Ave: US Army War College.
- Orend, B., 2005. *War*. Stanfor Encyclopedia of Philosophy. s.l. Disponível em <http://plato.stanford.edu/entries/war/> [Consult. 25 jan. 15].
- PCM, 2006. Comete à GNR a missão de aprontar, sustentar e empregar uma força para acorrer ao apoio solicitado pela República Democrática de Timor-Leste (RCM 68-A/2006, de 30 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2008. Resolução de Conselho de Ministros que Autoriza a GNR a participar na Operação ALTHEA, na Bósnia (Resolução do Conselho de Ministros 47/2008, de 31 de Janeiro). Lisboa: Diário da República.

- RAND, 2009. *A stability police forme for the United States. Justification and options for creating U.S Capabilities*. USA: RAND Corporation.
- Ribeiro, H. M., 2008. *Dicionário de termos e citações de Interesse político e estratégico*. Gradiva: Lisboa.
- Rodrigues, F., 2007. *A Guarda Nacional Republicana nas Missões de Paz*. Lisboa: Jornal de Defesa e de Relações Internacionais.
- Rodrigues, G. T., 2010. *Antropologia e Direito: A justiça como possibilidade antropológica*. Obtido em 14 de abril de 2014, de Universidade Estadual Paulista. Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Nível de Doutoramento: [http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rodrigues\\_gtm\\_do\\_mar.pdf](http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rodrigues_gtm_do_mar.pdf)
- Roque, S., 2013. Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a importância das questões de Direito Internacinal Humanitário. In N. e. 135, *Conselho de Segurança das Nações Unidas* (pp. 27-46). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Saúde, M. d., 2006. Empenhamento conjunto do Subagrupamento Bravo e de Equipas do INEM, em Timor-Leste (Portaria 1046/2006, de 23 de Junho). Lisboa: Diário da República.
- Silvério, P. J., 2012. As Multinational Specialized Unit nos teatro de operações em crise. VI *Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. Novos paradigmas securitários*. (p. slide 12). Lisboa: APCP, com apoio do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.
- Silvério, P. J., 2014. A componente de forças de polícia de natureza militar. Sessão Teórica ao Curso de Estado-Maior Conjunto. *Enquadramento doutrinário das operações* (p. slide 22). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Smith, R., 2008. *A utilidade da Força. A arte da guerra no mundo moderno*. Lisboa: Edições 70.
- Sousa, F. A., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Teixeira, N. S., 2002. *Contributos para a politica de Segurança interna: Setembro de 2000 a Março de 2002*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Vicente, J.P.N. 2010. Estudos sobre o futuro do fenómeno da guerra. Lisboa. *Revista Militar*. 2501/2502. junho/julho.
- Walzer, M., 1977. *Just and unjust war*. Harvard: Penguin Books.
- Walzer, M., 2004. *A guerra em debate*. Lisboa: Edições Cotovia.
- Weiss, Thomas, 2012. *Humanitarian Intervention, Polity*.
- Weger, Michiel de, 2009. *The Potential of the European Gendarmerie Force*. Netherlands: Institute of International Relations Clingendael.



## DA EVOLUÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA NO PERÍODO DA GUERRA DO ULTRAMAR (1961-1973)

*ON THE EVOLUTION OF THE PORTUGUESE ECONOMY  
DURING THE COLONIAL WAR (1961-1973)*

**Luís Carlos Falcão Escorrega**

Major de Infantaria

Investigador integrado do CISDI

Docente da Área de Ensino de Estratégia

Instituto de Estudos Superiores Militares

Lisboa, Portugal

luisescorrega@gmail.com

### **Resumo**

O principal enfoque deste artigo é a evolução da economia portuguesa no período em que decorreu a guerra do ultramar. Faz uma breve análise ao contexto económico global nesse período e descreve a evolução económica portuguesa, resumindo os aspetos mais relevantes em cada um dos anos em causa; analisam-se ainda as principais razões do sucesso económico português e, de forma sucinta, as despesas do país com a guerra.

O contexto económico mundial no período em causa foi marcado por dinâmicas como as tentativas de integração económica, a liberalização das trocas de bens e serviços e o crescimento das economias atrasadas, mas também pelo aumento da inflação e problemas cambiais. Perante tais dinâmicas, Portugal abandona a sua postura isolacionista do pós-guerra, integra-se no sistema económico mundial e desenvolve um conjunto de medidas e políticas económicas que lhe permitem atingir níveis de crescimento económico notáveis. O aumento das despesas com o setor da Defesa, principalmente as extraordinárias, traduziam a resposta financeira do país às necessidades operacionais que a guerra suscitava.

**Palavras-chave:** Economia Portuguesa, Guerra do Ultramar, “Período de ouro” da economia Portuguesa.

**Como citar este artigo:** Escorrega, L., 2015. Da Evolução da Economia Portuguesa no Período da Guerra do Ultramar (1961-1973). *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 411-430.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## **Abstract**

*This academic essay aims the progress of the Portuguese economy in the period between 1961 and 1973. It assesses the global economic environment during this period, describes the Portuguese economic developments, summarizing the most relevant aspects in each of the thirteen years, and analyzes the main causes of the Portuguese economic success. The global economic context in this period was characterized by some dynamics such as the attempts of economic integration, the liberalization of trade and the growth of less developed economies, but also by increasing inflation rates and currency and exchange problems. In the framework of these dynamics, Portugal abandoned its isolationist postwar posture, integrated in the global economic system and developed a set of economic measures and policies that allowed the country to achieve remarkable levels of economic growth.*

**Keywords:** *Portuguese economy, Colonial War, “Golden age” of Portuguese economy growth.*

## **Introdução**

O período entre 1961 e 1974 pode ser considerado, para todos os efeitos, uma demonstração admirável da capacidade estratégica militar portuguesa. Como refere John P. Cann, um reputado militar e académico norte-americano, é “um feito notável que Portugal, em 1961, conseguisse mobilizar um exército, o transportasse para as suas colónias em África, a muitos milhares de quilómetros, aí estabelecesse numerosas bases logísticas (...), de maneira a fornecer-lhe apoio, o preparasse com armas e equipamento especial e o treinasse para um tipo de guerra muito específico” (Cann 1998, p. 19).

Nesse período, a economia portuguesa desempenhou um papel fundamental na consecução dos objetivos políticos, através de duas funções principais: 1) como instrumento estratégico para exercer influências junto de determinados países; e 2) como sistema genético gerador do potencial estratégico nacional. No âmbito da primeira função, a operacionalização ficou evidente, por exemplo, no III Plano de Fomento (1968-1973) através de três importantes linhas de ação: a) Com a África do Sul, aproveitar a sua predisposição para importantes investimentos em Angola e em Moçambique e assim acomodar os objetivos portugueses de defesa do ultramar; b) Com a Rodésia, utilizar a economia para reforçar a sua influência sobre Ian Smith para que decidisse declarar a independência unilateral e para garantir a sua sobrevivência política; c) Com a Zâmbia e Malawi, utilizar a economia para os seduzir a uma colaboração efetiva contra os movimentos de libertação (cfr. III Plano de Fomento 1968-1973). Contudo, a finalidade principal deste artigo prende-se em particular com a segunda função, identificando como objetivos principais: *i) contextualizar a economia portuguesa no quadro*

da economia global; ii) caracterizar a economia portuguesa nas suas dimensões gerais; e iii) identificar as principais causas do comportamento da economia, e, dessa forma contribuir para aprofundamento do conhecimento sobre o potencial estratégico nacional no período 1961-1973. Evidenciada sucintamente a relevância da temática em questão, importa ainda referir que, por razões de acesso a fontes primárias<sup>1</sup>, se delimitou o objeto de estudo à economia portuguesa da metrópole, não deixando contudo de, obrigatoriamente e em determinados aspetos, associar as outras parcelas do então território português.

Este artigo articula-se assim em quatro partes distintas, mas complementares. Numa primeira parte, faz-se uma breve análise ao contexto económico global no período em questão; em seguida, descreve-se a evolução económica portuguesa, resumindo aqueles aspetos que se consideram mais relevantes em cada um dos anos em causa; posteriormente analisam-se as principais causas do sucesso económico português; por fim, nas conclusões, sintetizam-se os aspetos mais relevantes que permitem encontrar respostas aos objetivos estabelecidos.

## 1. A conjuntura económica global

Dada a temática em análise, é fundamental começar por uma breve análise do contexto económico global no período em questão, período esse de forte crescimento mundial, principalmente na Europa e na Ásia, com o PIB *per capita* a crescer em média 2,9% ao ano e as exportações a progredir cerca de 7% (Mateus 1998, p. 79).

Quando a guerra se inicia em Angola, em 1961, a conjuntura económica internacional caracteriza-se por movimentos díspares entre os grandes blocos político-económicos, situação aliás compreensível em virtude das diferenças de estrutura e de estado de desenvolvimento dessas economias. Na Europa Ocidental assistia-se ao afrouxamento do ritmo geral de expansão da produção global de bens e serviços, em virtude especialmente da escassez relativa de mão-de-obra especializada. Os Estados Unidos conseguiam nesse ano uma recuperação económica apreciável, mercê fundamentalmente dos efeitos da política de despesas do sector público e da reconstituição de *stocks*; contudo, o seu elevado nível de desemprego e o desequilíbrio nos pagamentos internacionais, impediam uma maior recuperação da crise dos anos anteriores. No resto do mundo, da África à América Latina e à Ásia, a conjuntura económica era caracterizada pela persistência dos problemas relativos à intensidade das pressões inflacionistas, à necessidade de acelerar o processo de crescimento económico e à diminuição das reservas de ouro e divisas, problemas que se agravaram nesse ano pela quebra dos preços de matérias-primas e produtos alimentares nos grandes mercados internacionais (Banco de Portugal 1962, pp. 9-10).

Além disso, três dinâmicas profundas marcam o contexto económico global de então: integração económica, liberalização das trocas de bens e serviços, e crescimento das economias atrasadas. Na Europa, na América Latina, na Ásia e em África assistia-se a uma dinâmica sem precedentes de integração económica, sob a forma de zonas de trocas livres

<sup>1</sup> Das que se realçam os relatórios anuais do Banco de Portugal, compreendidos entre 1961 e 1973.

ou de uniões aduaneiras; associado a essa dinâmica integradora, constatava-se a procura da liberalização das trocas de bens e serviços e das transferências, objetivo que as organizações económicas prosseguiram de maneira insistente; por fim, as questões do desenvolvimento económico e da ajuda às economias subdesenvolvidas tinham naturais e significativos impactos na economia global (Banco de Portugal 1962, p. 11).

No período entre 1961 e 1966 os principais caracterizadores da economia global podem-se resumir aos esforços internacionais no sentido da liberalização das trocas de mercadorias, serviços e capitais e da estabilização dos grandes mercados de produtos de base, a melhoria das condições de assistência técnica e financeira às estruturas subdesenvolvidas, os receios da inflação e de certos desequilíbrios cambiais e a questão da liquidez. Na Europa Ocidental verificava-se a contenção da expansão económica em virtude da adoção de medidas para conter o aumento das pressões inflacionistas e nos EUA, apesar do aumento do produto nacional bruto e do incremento do excedente da balança comercial, continuavam a acumular-se *deficits* na balança geral de pagamentos internacionais, o que justificava as apreensões das autoridades norte-americanas e alimentava a discussão da necessidade de uma revisão do regime monetário internacional assente no dólar (Banco de Portugal 1965, pp. 41-42). Nas economias denominadas «em vias de desenvolvimento», o crescimento mostrava-se mais regular e, na generalidade dos casos, sem pressões inflacionistas consideráveis. Pelo contrário, as estruturas subdesenvolvidas continuavam a debater-se com situações de «inflação aberta», ou de séria instabilidade político-social, ao mesmo tempo que agravavam o seu endividamento externo (Banco de Portugal 1966, p. 37).

A partir de 1967 as pressões inflacionistas atenuaram-se e, para as combater, a maior parte dos países adotaram orientações menos expansionistas ou até deliberadamente restritivas (Banco de Portugal 1967, pp. 41-42), que contudo, tiveram em muitos países o efeito natural de frear a expansão económica, contribuindo dessa forma para uma situação global caracterizada por afrouxamentos mais ou menos pronunciados da atividade económica (Banco de Portugal 1968, p. 43). Apesar do crescimento económico no conjunto dos países da OCDE<sup>2</sup>, as políticas económicas adotadas na generalidade dos países seguiram uma orientação nitidamente restritiva, na medida em que visaram conter a subida dos preços internos dentro de proporções razoáveis e eliminar o desequilíbrio dos pagamentos externos. A entrada em vigor em certos países do Mercado Comum, nesse ano, da chamada «taxa de valor acrescentado», contribuía para a alta dos preços no consumidor; contudo, o forte aumento do consumo privado, em conjuntura generalizada de expansão e de rendimentos mais elevados, constituía uma das principais causas da inflação na Europa (Banco de Portugal 1970, pp. 43-45).

Em 1970 a liquidez mundial aumentava a um ritmo mais ajustado do que em anos

---

<sup>2</sup> O produto interno bruto do conjunto dos países europeus da OCDE registou em 1969 um aumento de 6 por cento, em comparação com 5 por cento em 1968. Na maior parte das nações da Europa Ocidental verificou-se uma aceleração nítida do ritmo da atividade económica, em particular no sector industrial. Entre os fatores que mais contribuíram em 1969 para a intensificação da atividade económica na Europa salientaram-se a procura externa, a formação de capital fixo e o consumo privado, apesar de este último ter sido objeto de medidas restritivas em vários países (Banco de Portugal 1970, pp. 43-45).

precedentes à expansão do comércio e dos pagamentos internacionais – também devido à primeira distribuição dos «direitos de saque especiais»<sup>3</sup> – beneficiando principalmente os países credores, pelo que se manteve uma situação de insuficiente liquidez externa em grande número de países. Nas economias do “terceiro mundo” os problemas estruturais mantinham-se, e a instabilidade política e as nacionalizações recentravam o problema da criação de um sistema multilateral de garantia dos investimentos e dos bens estrangeiros (Banco de Portugal 1971, pp. 41-43). A partir de 1970 foram postos em vigor, por forma mais extensa e generalizada do que até então, condicionamentos diretos dos preços, dos salários e de outros rendimentos, do mesmo passo que às políticas monetária, fiscal e orçamental era conferida uma ação expansionista, de estímulo da economia, sobretudo à medida que o abrandamento da produção e o desemprego se tornavam mais pronunciados. Nesse sentido, assistiu-se, em particular, a reduções sucessivas das taxas oficiais de desconto, à supressão ou atenuação das restrições quantitativas e qualitativas à concessão de crédito bancário, e ao aumento das despesas públicas. É de realçar que nos países com maior projeção nos aspetos monetário e financeiro as tensões inflacionistas foram agravadas em 1971, pelos efeitos da crise monetária internacional, em grande parte devido ao aumento rápido do desequilíbrio dos pagamentos externos dos Estados Unidos. Com efeito, as importações de capitais especulativos a curto prazo atingiram em certas economias proporções sem precedentes, provocando elevada progressão da liquidez nos mercados monetários nas economias em geral, o que levou a que se tomassem providências especiais de natureza cambial, tais como a adoção simultânea e praticamente generalizada, durante vários meses, do regime de livre flutuação dos câmbios e a introdução, ou o reforço, de restrições às importações de capitais a curto prazo (Banco de Portugal 1972, pp. 47-49).

Em 1972 e 1973 a evolução da conjuntura económica internacional era caracterizada, principalmente, pelo facto de a intensificação considerável da atividade económica nos países participantes da OCDE, em particular nos mais industrializados, ser acompanhada por forte inflação, de ritmo bastante superior à de anos precedentes, ao mesmo tempo que os níveis de desemprego da mão-de-obra se mantinham relativamente elevados em alguns deles; apesar de algumas medidas concertadas, principalmente no âmbito da CEE e da OCDE, a luta contra a inflação nos países industrializados revelavam-se, em regra, de carácter ainda parcial e limitado. Devido ao agravamento muito acentuado do *deficit* da balança comercial norte-americana – o que desencadeou um movimento de desconfiança e de especulação contra o dólar – assistiu-se nesse ano a perturbações mais ou menos intensas dos mercados cambiais. Nesse sentido, assumiam amplitude sem precedentes as operações de apoio ao dólar, daí resultando uma utilização intensiva dos créditos *swap*<sup>4</sup> acordados pelos bancos centrais entre

<sup>3</sup> “Uma forma de ativo financeiro internacional criado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1970 e que é por ele administrado. Destinava-se a ser um meio de pagamento internacional que suplementaria o papel desempenhado pelo ouro e pelos dólares americanos no saldar das balanças de pagamentos entre os países. Os DSE podem ser trocados por moedas nacionais junto do FMI ou ser detidas por um país como parte das suas reservas. São apenas trocados entre bancos centrais, não sendo utilizados nas transações comerciais. São igualmente utilizados como unidade de conta internacional, sendo o seu valor determinado através da média ponderada das cinco principais moedas do comércio internacional” (Serra 2003).

<sup>4</sup> “Swap” é uma transação financeira em que duas partes concordam em trocar fluxos de pagamentos ao longo de um período de acordo com uma regra predeterminada. Uma “swap” geralmente é utilizada para transformar a exposição (risco) de mercado associada a um empréstimo ou obrigação realizados com base numa moeda ou taxa de câmbio

si. As nações menos desenvolvidas da Ásia, da África e da América Latina terão beneficiado, em certa medida, da já referida conjuntura de expansão dos países industrializados, mas a sua situação no conjunto não terá melhorado de forma significativa em relação a períodos anteriores. Na Europa, a cooperação económica registava progressos apreciáveis com a conclusão em 1973 do processo de adesão de três novos membros (Reino Unido, Irlanda e Dinamarca) à Comunidade Económica Europeia (Banco de Portugal 1973, pp. 45-47), o que traria implicações para Portugal, como veremos adiante.

## **2. Evolução anual da conjuntura económica portuguesa**

A conjuntura económica portuguesa no período em análise pode, de uma maneira geral, ser caracterizada pelo crescimento muito significativo da economia, interessando por isso uma breve análise anual da sua evolução.

Em 1961, a conjuntura económica no país era marcada por fatores complexos, nomeadamente: a imperiosa necessidade da defesa dos territórios nacionais e o objetivo de aceleração do processo de desenvolvimento económico; a tendência revelada no quadro das transações externas e facilitada pela liberalização crescente das trocas de mercadorias; a acentuação de pressões sobre o mercado monetário e as grandes oscilações observadas nas bolsas de valores; o relativo retraimento de poupanças e a insuficiência do mercado nacional de capitais; a evolução das despesas públicas e a procura por parte do Estado de capitais a médio e longo prazo (Banco de Portugal 1962, p. 37). Neste quadro – interno e externo – era assumida a situação “particularmente delicada e de importância excecional” da economia portuguesa (Banco de Portugal 1962, p. 38).

O ritmo de crescimento da produção nacional de bens e serviços terá sido em 1962 inferior ao obtido em 1961 devido, em particular, não só à fraca recuperação evidenciada pelo produto agrícola, mas também ao abrandamento da atividade do sector industrial. No âmbito do comércio externo, contraíam-se as importações mas aumentavam notavelmente as exportações de bens e serviços. Num contexto caracterizado pelos imperativos de defesa da integridade territorial e pelos esforços para estimular o desenvolvimento económico do País, é de relevar o conjunto de diplomas legais<sup>5</sup> sobre a eliminação de direitos alfandegários e a abolição de restrições quantitativas respeitantes às trocas de mercadorias entre territórios nacionais, procurando-se assim assegurar a estabilidade financeira interna e elevar o grau de solvabilidade exterior da moeda nacional (Banco de Portugal 1963, pp. 35-36).

Em 1963, em Portugal a produção nacional de bens terá sido inferior à verificada no ano anterior em consequência, fundamentalmente, dos fracos resultados da produção agropecuária e da insuficiente progressão das indústrias transformadoras. Entretanto,

(termos fixos ou taxa flutuante) para outra (Serra, 2003).

<sup>5</sup> Principalmente no Decreto-Lei n.º 44016. Mas também se “procedeu à regulamentação do exercício do comércio de câmbios, à determinação do regime dos pagamentos interterritoriais, à instituição do Sistema de Compensação e Pagamentos do Espaço Português e à criação do Fundo Monetário da Zona do Escudo. Além disto, pelo Decreto-Lei n.º 44652 precisaram-se os termos gerais de um programa de ação do Governo nos principais domínios por que deve repartir-se uma política conducente a fomentar o desenvolvimento económico e constitutiva dos apoios indispensáveis à realização dos objetivos de unificação dos mercados e integração progressiva das economias territoriais” (Banco de Portugal 1963, p. 36).

aumentava a oferta global, em virtude do aumento das importações e, por outro lado, do acréscimo nas exportações de bens e serviços, o que se traduzia igualmente no aumento da procura interna. Tal como no ano anterior, a balança geral de pagamentos da zona do escudo voltava a apresentar um excedente (Banco de Portugal 1964, pp. 77-78).

Em 1964 assiste-se a uma quebra no sector agro-pecuário (cfr. tabela I) e, apesar da progressão nas indústrias transformadoras e construção e na grande maioria das atividades terciárias, o ritmo de crescimento económico abrandava relativamente ao ano anterior. Apesar disso, a oferta global aumentava em virtude do incremento da importação e exportação de bens e serviços, com particular relevo para as mercadorias e receitas de turismo. Ao maior volume dos rendimentos formados internamente juntava-se um significativo acréscimo de transferências privadas do estrangeiro. A balança geral de pagamentos da zona do escudo apresentava em 1964 um novo excedente, muito mais vultoso que o alcançado em 1963, repercutindo-se sobre as reservas de ouro e divisas (Banco de Portugal 1965, pp. 89-90).

**Tabela I – Índice de produção agrícola (Base: 1947=100)**

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Cereais	133,1	160,2	151,4	139,1	145,6	114,9	156,2	170,4	134,1	146,2	171	147,5	132,9
Tubérculos e Legumes	111,7	96	117,8	117,1	90,6	97,2	127,7	109,5	110,7	118,2	111	109,7	99,3
Vinho	73,4	151	128,4	134,5	145,9	88,3	96,3	115,6	107,8	112	87,4	81,1	102,6
Azeite	123,5	57	106,5	44,2	77,4	40,7	86,4	57,1	67,2	72,2	45	57,8	38,9
TOTAL	109,1	125,3	129,3	118,3	120,9	92,1	121,7	122,2	121,8	118,4	113,2	105,7	101,9

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal 1961-1973

Em 1965 assistia-se a uma dinâmica expansionista da economia, em reflexo dos impulsos advinentes do crescimento da procura interna e da procura externa de bens e serviços. O recurso aos mercados exteriores para satisfação da procura global de bens de consumo e de produção – estimulada, ainda, pelos efeitos nos rendimentos disponíveis do incremento das transferências privadas e na capacidade financeira das vultosas importações de capital – alargava-se entretanto. Mas a balança geral de transações correntes com o exterior mostrava, apesar disso, um acréscimo apreciável do seu excedente, a que se juntava um outro, bem mais quantioso do saldo da balança de operações de capital com o estrangeiro e Ultramar. Contudo, o equilíbrio entre a oferta e procura globais realizava-se a nível mais elevado dos preços médios dos bens e serviços, relativamente a anos anteriores intensificando-se as pressões sobre os preços (cfr. tabela II), cujos índices acusavam um sentido de alta mais forte que nos anos precedentes, evidenciando assim uma tensão inflacionista (Banco de Portugal 1966, pp. 85-88).

**Tabela II – Índice geral dos preços por grosso em Lisboa (Base: 1948=100)**

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
118	119	120	121	125	130	135	140	145	150	153	162	180

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal 1961-1973

Em 1966 a expansão da economia portuguesa experimentava certo afrouxamento. A taxa de acréscimo da produção nacional de bens e serviços diminuía em consequência, sobretudo, da quebra registada no produto do sector agropecuário e do abrandamento no ritmo de aumento do produto originário das indústrias transformadoras. A procura global de bens e serviços no mercado nacional acentuava-se consideravelmente, em virtude da elevação dos rendimentos médios da maioria da população, do afluxo de turistas estrangeiros, dos encargos com a defesa da integridade territorial, do incremento da procura externa de certos produtos portugueses, da alta propensão ao consumo e da modificação nos seus padrões. Consequentemente, a pressão da procura global intensificava-se, provocando um vultoso acréscimo das importações de bens e serviços. Contudo, a balança geral de transações correntes da economia metropolitana com o estrangeiro e o Ultramar averbava um excedente líquido importante, a que acrescia um outro, ainda maior, da balança de operações de capital (Banco de Portugal 1967, pp. 255-260).

No ano seguinte, em 1967, a situação económica melhorava ligeiramente. No ano em que entrava em execução o III Plano de Fomento, a taxa de aumento do produto interno bruto foi superior ao ano anterior (cfr. tabela III), em consequência não só da recuperação do produto originário dos sectores da agricultura e pesca, mas também da continuidade do crescimento do produto das atividades terciárias. Por outro lado, persistia o movimento ascensional da procura global de bens e serviços no mercado interno. Essa evolução da procura global ter-se-ia expressado principalmente em termos de bens e serviços de consumo, visto que, apesar do importante afluxo de capitais de origem externa, teria diminuído a formação bruta de capital fixo. Atenuavam-se as pressões inflacionistas e as exportações de bens e serviços superavam as importações o que resultava, juntamente com a forte subida do saldo das transferências privadas e não obstante a contração do saldo positivo das operações de capitais, numa elevação apreciável do superavit global da balança de pagamentos externos do ano anterior (Banco de Portugal 1968, pp. 256-260).

**Tabela III – Produto Interno Bruto (ótica da produção) – preços correntes (Milhões de escudos)**

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	92648	103987	107438	116626	135681	144812
1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
162217	175432	188229	212358	245768	289955	342817

Fonte: Séries Longas para a Economia Portuguesa

Em 1968, na senda dos anos anteriores, a economia caracterizava-se pela «insuficiência relativa da oferta interna», pela sua incapacidade de dar resposta, mais ou menos imediata e proporcionada, às solicitações, quantitativas e qualitativas, da procura global. Nesse âmbito, o equilíbrio entre a procura e a oferta globais continuavam a operar-se ao nível mais elevado dos preços, denunciando a persistência da tensão inflacionista. Da conjugação dos movimentos das importações e exportações de bens e serviços com os das transferências privadas e das operações de capitais, resultava uma diminuição do excedente da balança de pagamentos externos da Metrópole e uma quebra do saldo positivo da balança geral de pagamentos internacionais da zona do escudo (Banco de Portugal 1969, pp. 231-236).

A produção global de bens e serviços não teve variação significativa em 1969, o que indiciava que a economia metropolitana não retomara ainda a tendência evolutiva que se interrompera em 1966, mesmo com aumento do investimento no sector público. À insuficiência relativa da oferta interna e da produção nacional contrapunha-se uma maior e crescente procura. O equilíbrio final entre a procura e a oferta globais verificou-se em 1969 um nível mais alto de preços do que o de 1968, o que contribuía para as tensões inflacionárias na economia nacional (cfr. tabela IV). Em resultado das variações dos valores das importações e exportações de bens e serviços, das transferências privadas e das operações de capitais, o excedente da balança de pagamentos externos da Metrópole diminuiu em 1969, tal como o *superavit* da balança de pagamentos internacionais da zona do escudo (Banco de Portugal 1970, pp. 241-244).

**Tabela IV – Evolução da inflação (taxa de variação)**

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1,9	2,6	1,8	3,5	3,4	5,3	5,3	6	9	6,4	11,9	10,6	13,1

Fonte: PORDATA

Em 1970, em virtude de fatores como a maior expansão do produto das indústrias transformadoras, da construção, dos transportes e comunicações e diversos outros serviços, o valor do produto interno bruto crescia a cadência mais acentuada do que no ano anterior, tendo mesmo excedido a dos acréscimos obtidos, em média, no triénio de 1967 a 1969; e, sendo assim, a economia metropolitana retomava a tendência evolutiva interrompida em 1966. Persistiam todavia comportamentos relativamente desfavoráveis em diversos sectores, com relevância para o das atividades primárias, quer pela sua representação no conjunto, quer pela extensão das suas repercussões diretas e indiretas. As tensões inflacionistas atenuavam-se relativamente ao ano anterior e a balança de pagamentos externos da Metrópole tinha uma nova redução do excedente global (cfr. tabela V). Para esta evolução terá concorrido, em medida apreciável, a continuidade dos desequilíbrios de pagamentos externos das províncias de Angola e Moçambique. Contudo, devido principalmente ao comportamento

das transações entre a Metrópole e o estrangeiro, a balança de pagamentos internacionais da zona do escudo apresentava em 1970 um excedente final mais elevado do que no ano anterior (Banco de Portugal 1971, pp. 239-243).

**Tabela V – Balança de Pagamentos** (*milhões de escudos*)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Transações correntes	-7870	-1192	-1317	56	-460	1924	4866	1193	4693	1713	3894	8627	6550
Movimentos de capitais	5493	6233	3184	3082	1002	3244	2403	2644	-794	-104	1733	-3779	6550
Ações monetárias	2377	-5041	-1867	-3138	-2226	-4028	-4589	-4416	-2490	-2225	-9244	-7665	-9834

Fonte: Estatísticas Históricas portuguesas, Vol.II, INE, 2001

A evolução da economia portuguesa, em 1971, não divergia significativamente da que se observava ao longo da maior parte década anterior. O equilíbrio entre oferta e procura globais operava-se a nível mais alto dos preços médios, evidenciando a persistência de um processo inflacionista e originando novas pressões no sentido da elevação dos salários. A procura interna aumentava consideravelmente, principalmente em virtude da expansão das despesas dos consumidores em bens e serviços e das despesas correntes, civis e militares, do Estado, mas também devido à progressão das exportações de bens e serviços. A produção nacional aumentava a taxa bastante sensível, por expansão do produto das indústrias transformadoras e construção e da generalidade dos serviços, em conjugação com a melhoria dos resultados

da atividade agropecuária. Com o crescimento da produção nacional terão aumentado em 1971 os rendimentos disponíveis, a que se juntaram os transferidos do exterior e os fundos correspondentes a capitais importados. A balança geral de pagamentos internacionais apresentava um elevado excedente, contribuindo para a expansão dos meios totais de pagamento internos. No relatório do Banco de Portugal que trata esse ano, assumiam-se de especial relevância para a política conjuntural os seguintes objetivos:

- a. Crescimento mais rápido e maior diversificação da produção nacional de bens e serviços;
- b. Elevação sensível do ritmo da formação de capital fixo, com melhoria na distribuição sectorial;
- c. Aperfeiçoamento dos circuitos de comercialização interna e desenvolvimento dos processos atinentes a alargar os mercados externos de produtos nacionais;
- d. Fomento da formação de aforro nacional, mobilização, mais extensa e adequada, dos recursos existentes e afluxo de capitais estrangeiros especialmente para financiamento, direto ou indireto, da expansão e aperfeiçoamento de certos sectores e da criação de novos;
- e. Melhoria da formação profissional da mão-de-obra e da sua produtividade;
- f. Intensificação dos esforços com vista a adaptar as estruturas e mecanismos de funcionamento dos mercados monetário e financeiro, em especial no que respeita a fundos capitalizáveis a médio e longo prazo. (Banco de Portugal 1972, pp. 242-246).

Estes objetivos pretendiam mostrar que a “política conjuntural deverá traduzir-se por um conjunto de providências inter-relacionais e referidas aos mais diversos domínios da atividade económica”, i.e., uma visão estratégica global (Banco de Portugal 1972, pp. 242-246).

A evolução da economia metropolitana não divergiu significativamente, em 1972, da que se registava nos últimos anos. Notava-se a tendência ascensional das despesas dos consumidores, e, em virtude das necessidades dos serviços civis e do esforço de defesa, as despesas correntes do Estado terão mostrado novo acréscimo em 1972, contribuindo assim para o sentido de expansão do consumo global. O equilíbrio final, em termos monetários, da procura e oferta globais operava-se a nível mais alto dos preços médios, evidenciando a persistência de sensível pressão inflacionista (Banco de Portugal 1973, pp. 240-244).

Em 1973 a evolução da economia manteve-se no rumo dos anos anteriores. As despesas dos consumidores, bem como as despesas correntes do Estado em bens e serviços, prosseguiram o seu movimento ascensional; por outro lado, a formação bruta de capital fixo e o investimento bruto manifestavam igualmente sensível acréscimo, contribuindo para um aumento do produto nacional bruto, mas também da procura global. O equilíbrio entre oferta e procura globais voltava a efetuar-se a nível mais elevado dos preços médios, verificando-se mesmo uma intensificação da pressão inflacionária. Por efeito da evolução das exportações

e importações de bens e serviços, conjugada com a de transferências de rendimentos de fatores de produção, de transferências privadas e de operações de capitais, proveio nesse ano novo excedente da balança geral de pagamentos externos, que se repercutiu, direta e proporcionadamente, no *stock* de meios de pagamentos internos, o que proporcionava a liquidez tão importante para alimentar o crescimento económico (Banco de Portugal 1974). Em 1974, com os acontecimentos de 25 de Abril, quase tudo mudava no país; e a economia não fugiu à regra.

### **3. Das razões para o “período de ouro” da economia portuguesa**

Na diversa literatura existente sobre história económica é recorrente apelidar o período em análise como “período de ouro” da economia portuguesa (cfr. Silva Lopes 2005, ou Mata e Valério 1994). Das diversas razões que contribuíram para o crescimento económico português elencam-se aquelas que parecem mais significativas e que mais interessam para melhor compreender a evolução da economia.

Um dos mais importantes fatores foi o aumento da produtividade, a qual cresceu em média, entre 1961 e 1972, cerca de 4,2%, atingindo níveis só ultrapassados pelo “tigres asiáticos”. Neste âmbito, os setores mais dinâmicos da indústria foram as químicas (refinação de petróleo, adubos e fibras artificiais) e as metalomecânicas, bem como a produção de máquinas, material elétrico e de transporte, principalmente as atividades de reparação naval e de aeronaves (Mateus 1998, p. 79). Relacionado com este aumento da produtividade esteve a transformação das estruturas produtivas, sendo possível constatar, nas décadas de 50 e 60, uma forte redução da proporção de mão-de-obra no setor primário (de 49%, em 1950, para 34%, em 1973), redução essa também ligada ao significativo aumento da escolarização; neste âmbito, as reformas no ensino técnico operadas em finais da década de 40 tiveram naturais repercussões nas décadas seguintes, contribuindo para o aumento significativo do número e da qualidade da oferta de operários e técnicos a nível elementar e médio. Não menos importante foi também o aumento da taxa de escolarização no ensino secundário, que entre 1960 e 1974 subiu 12,9% para 28% e da taxa no ensino superior que subiu de 5,5% para 13,5% nesse período (Mateus 1998, p. 84).

Um outro aspeto fundamental para o sucesso económico foi naturalmente a criação e a dinamização das ligações económicas com a Europa e com o resto do mundo. Portugal esteve ausente das mais importantes conferências que prepararam a nova ordem económica internacional do período do pós-guerra, em particular da Conferência de *Bretton Woods* de 1944<sup>6</sup>. O país começou a abandonar o isolacionismo do pós-guerra e a participar nos movimentos de internacionalização políticos e económicos em 1948, na qualidade de membro fundador da OECE (Organização Europeia para a Cooperação Económica) ao

---

<sup>6</sup> Onde se organizou o novo sistema monetário internacional assente no regime do padrão-divisas-ouro e criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), da Conferência de Havana de 1947, que preparou a nunca aplicada Carta de Havana sobre o comércio internacional, e das negociações de Genebra de 1947, que conduziram ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT).

mesmo tempo que se integrava no esquema de câmara de compensação da União Europeia de Pagamentos (UEP), em 1950.

Com a divisão da OECE, em 1960, em dois blocos comerciais – Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) – Portugal opta pelo segundo. As principais razões da escolha prendem-se com as regras mais restritivas da CEE quanto à eventual formação de uma outra zona de comércio livre distinta – que incluía Portugal e as suas províncias ultramarinas; os receios de choque económico que poderia resultar da adesão a uma união aduaneira (CEE) que abrangia as economias europeias mais desenvolvidas; e alguns receios quanto aos objetivos não-económicos (i.e. políticos) da Comunidade Europeia e suas implicações na vida política interna. A escolha pela EFTA permitia igualmente não ficar ausente do processo de integração europeia, evitando assim eventuais problemas para as exportações portuguesas em virtude da política pautal das áreas comerciais europeias. Esta opção foi importante pois a sua participação na EFTA foi um dos fatores mais importantes subjacente ao crescimento das exportações a uma taxa de 19% ao ano, no período 1960-1972 (Mata e Valério 1994, p. 206).

Como dois dos países membros da EFTA, a Grã-Bretanha e a Dinamarca deixaram em 1973 esta organização para se tornarem, juntamente com a Irlanda, membros da CEE, Portugal teve de negociar um tratado de associação com essa organização para preservar os laços comerciais com os seus ex-parceiros da EFTA, tratado esse assinado em 1972. Neste quadro de internacionalização<sup>7</sup> da economia portuguesa convém referir que a participação de Portugal no FMI e no Banco Mundial foi aprovada em Novembro de 1960 e, em Abril de 1962, o país assina o protocolo de adesão ao GATT, que havia sido institucionalizado em Janeiro de 1948. O recurso a outros capitais externos (na forma de empréstimos a sindicatos de bancos estrangeiros, ou através da emissão pública de euro-obrigações, etc.) assumiu maior dinâmica a partir de 1967, com a política de concessão de avales do Estado, o que lhe permitiu financiar obras com a barragem de Cahora-Bassa (Mateus 1998, p. 83).

Os Planos de Fomento<sup>8</sup> foram sem dúvida um instrumento fundamental para o desempenho da economia neste período e um dos elementos mais importantes da política económica. Materializavam planos de investimentos<sup>9</sup> e um conjunto de medidas obrigatórias para o sector público<sup>10</sup>, mas também tinham um carácter indicativo em termos de projeções macroeconómicas e de medidas de enquadramento para o sector privado. Dos

<sup>7</sup> Os finais da década de 1950 e os começos da década de 1960 assistiram à reorganização das instituições europeias diretamente ligadas ao Plano Marshall. Entre 1955 e 1960 a UEP deu lugar ao esquema de convertibilidade plena do Acordo Monetário Europeu (AME). Em 1961, a OECE foi transformada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a qual passou a incluir membros não-europeus: a Austrália, o Canadá, os Estados Unidos da América e a Nova Zelândia; mais tarde também o Japão. Portugal continuou como membro tanto do AME como da OCDE (Mata e Valério 1994, p. 206).

<sup>8</sup> Os planos eram elaborados por um departamento que foi sucessivamente alargado até constituir o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho. Tinham uma ampla participação de associações patronais e empresas públicas e eram discutidos na Assembleia Nacional. A sua execução anual foi articulada com a preparação e execução do Orçamento do Estado (Mateus 1998, p. 88).

<sup>9</sup> Dos que se destacam as obras públicas (v.g. portos, aeroportos, e redes rodó e ferroviárias) e a formação de empresas em conjunto com capitais privados (v.g. TAP, Siderurgia Nacional, RTP, Metropolitano de Lisboa) (Mata e Valério 1994, p. 210).

<sup>10</sup> Neste âmbito, e sobre as vantagens do investimento infraestrutural, é interessante ver a perspetiva de Aghion e Schankerman (cfr. Sousa 2010).

cinco planos<sup>11</sup> realça-se o III Plano de Fomento, direcionado para a necessidade de uma política de promoção de exportações, que abandona o modelo de crescimento baseado na orientação interna (*inward orientation*) para uma visão baseada nas vantagens comparativas e na concorrência internacional. Foi a nítida tentativa de aplicação do “*export led growth model*” à economia portuguesa no sentido de a desenvolver. Durante a execução deste plano, a taxa de investimento subiu de 27% para 36%, perto do máximo histórico atingido em 1974 (37%), sendo também durante este plano que se lançou o polo industrial de Sines, a primeira experiência de desenvolvimento regional integrado tentada em Portugal (Mateus 1998, pp. 88-89).

Um outro aspeto que permite explicar o crescimento económico português foi o impacto da emigração. O número de emigrantes totais subiu de 34 mil em 1957 até atingir um máximo de 180 mil, em 1970. O impacto desse enorme fluxo migratório na balança de pagamentos foi essencial para financiar o défice da balança de bens e serviços. As transferências privadas a crédito (remessas de emigrantes) subiram de cerca de 2,5 biliões de francos franceses em 1960 para 11,7 biliões em 1973. Enquanto no período 1960-1963, apenas cobriam cerca de 54% daquele défice (devido aos custos com a guerra colonial), a partir de 1966 as remessas passam a cobrir a totalidade do défice. Em termos do PIB, o seu acréscimo passa de 3% em 1960 para 8,2% em 1972 (Mateus 1998, pp. 99-97). Naturalmente que a emigração, associada às necessidades humanas para alimentar o enorme contingente militar que a guerra impunha, contribuía também para manter taxas de desemprego baixas, o que contribuía para a expansão económica portuguesa.

**Tabela VI – População e desemprego**

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
População residente	9031	9020	9082	9123	9129	9109	9103
Taxa de Desemprego	3,0%	3,2%	3,3%	3,4%	2,6%	1,8%	2,5%
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	
População residente	9115	9097	9044	8990	8970	8976	
Taxa de Desemprego	3,1%	2,6%	2,7%	2,4%	1,8%	1,4%	

Fonte: Séries Longas para a Economia Portuguesa

<sup>11</sup> I Plano de Fomento (1953-58); II Plano de Fomento (1959-64); Plano Intercalar (1965-66); III Plano de Fomento (1967-73); e IV Plano de Fomento (1974-79), que apenas teve um ano de execução.

Apesar de discutível contribuição para o crescimento da economia portuguesa, impõe-se uma referência à legislação com vista à organização de uma zona de comércio livre e de uma união monetária entre Portugal e as suas províncias. Estava previsto nesta legislação a abolição, até finais de 1971, dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas ao comércio interterritorial<sup>12</sup>. Ao mesmo tempo, a intenção passava por criar um sistema de câmara de compensação para assegurar a paridade unitária entre as unidades monetárias de cada uma das parcelas que constituíam o país. Neste quadro, o escudo português era a unidade monetária em todas as parcelas do território português, mas havia circulações monetárias distintas, sendo o Banco de Portugal o banco emissor em Portugal, o Banco de Angola o banco emissor em Angola e o Banco Nacional Ultramarino o Banco emissor nas restantes províncias ultramarinas. Contudo, segundo Mata e Valério, o esquema no seu conjunto foi um fracasso (1919, 207) e, em finais da década de 1960 o montante de pagamentos atrasados estava a tomar-se insustentável. Razões políticas associadas à manutenção dos territórios ultramarinos justificavam que este espaço económico se mantivesse, porém, os prejuízos acumulavam-se de forma significativa o que se repercutia de forma negativa na economia e não permitia aproveitar condições mais atrativas noutros mercados (como por exemplo, preços mais baixos de produtos tropicais doutros mercados, ou outros destinos mais vantajoso para as exportações portuguesas, com maior poder de compra).

**Tabela VII – Comércio especial da Metrópole** (em milhões de escudos)

	IMPORTAÇÃO			EXPORTAÇÃO			TOTAL		
	Ultramar	Estrangeiro	Total	Ultramar	Estrangeiro	Total	Ultramar	Estrangeiro	Total
<b>1961</b>	2367	16496	18863	2176	7197	9373	-191	-9299	-9490
<b>1962</b>	2122	14708	16830	2391	8241	10632	269	-6467	-6198
<b>1963</b>	2701	16165	18866	2858	9166	12024	157	-6999	-6842
<b>1964</b>	3229	18652	21881	3756	11058	14814	527	-7594	-7067
<b>1965</b>	3651	22902	26553	4140	12433	16573	489	-10469	-9980
<b>1966</b>	3942	25464	29406	4197	13615	17812	255	-11849	-11594
<b>1967</b>	4155	24980	29135	4954	14731	19685	799	-10249	-9450
<b>1968</b>	4615	26265	20880	5342	15709	21051	727	-9556	-8829
<b>1969</b>	5065	30318	35383	5998	17651	23649	933	-12667	-11734
<b>1970</b>	6506	383219	44725	6676	20515	27191	170	-17704	-17534
<b>1971</b>	6802	44135	50937	6431	23258	29689	-371	-20877	-21248
<b>1972</b>	6720	52835	59555	5146	29915	35061	-1574	-22920	-24494
<b>1973</b>	7394	65789	73183	6611	38148	44759	-783	-27641	-28424

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal 1961-1973

<sup>12</sup> Embora cada território mantivesse as suas pautas aduaneiras no comércio com outros países.

Durante o período em análise, as finanças públicas portuguesas conseguiram manter um importante equilíbrio nos seus saldos, apesar do aumento das despesas (cfr. tabela VIII e IX). Para esse aumento contribuíram diversos fatores. Além da natural subida dos salários da função pública em face do aumento dos preços, e das enormes despesas militares com a guerra, os níveis mais elevados de desenvolvimento económico faziam subir as despesas porque aumentavam a procura dos serviços do Estado.

**Tabela VIII – Resultados finais das contas públicas** (em milhões de escudos)

	RECEITAS			DESPEASAS			SALDO
	Ordinárias	Extraordinarias	Total	Ordinárias	Extraordinárias	Total	
<b>1961</b>	10812,3	3130,0	13942,3	8005,1	5935,7	13940,8	1,5
<b>1962</b>	11355,4	3827,9	15183,3	8295,7	6885,7	15181,4	1,9
<b>1963</b>	12002,0	3850,2	15852,2	8886,5	6963,9	15850,4	1,8
<b>1964</b>	13111,8	4386,7	17498,5	9594,7	7902,3	17497,0	1,5
<b>1965</b>	15173,5	2984,3	18157,8	10424,4	7630,6	18055,0	102,8
<b>1966</b>	16942,5	2793,7	19736,2	11585,9	8035,2	19621,1	115,1
<b>1967</b>	19896,6	3564,3	23460,9	13078,6	10279,9	23358,5	102,4
<b>1968</b>	21827,9	3939,9	25767,8	13887,3	11306,0	25193,3	574,5
<b>1969</b>	24631,3	4093,1	28724,4	15107,7	12605,8	27713,5	1010,9
<b>1970</b>	29729,3	3022,0	32751,3	17633,5	14102,1	31735,6	1015,7
<b>1971</b>	32285,3	4644,4	36929,7	19650,1	16997,7	36647,8	281,9
<b>1972</b>	36214,3	5889,0	42103,3	22990,8	17876,8	40867,6	1235,7
<b>1973</b>	40341,7*	538,6*	40880,3	20834,0*	15166,5*	36000,5	4879,8

\* - Resultados provisórios (meses de Janeiro a Novembro)

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal 1961-1973

Em contraponto, a base tributária ia-se alargando à medida que cresciam os volumes de transações e de rendimentos, sendo de realçar as profundas alterações na fiscalidade, nomeadamente a criação do imposto de transações na primeira metade dos anos 1960 para compensar o declínio das cobranças alfandegárias e a reforma dos impostos diretos que entrou em vigor entre 1958 e 1965 (Lopes 2005, p. 273).

Neste âmbito das finanças públicas justifica-se por fim uma breve análise às despesas com a Defesa Nacional, dado o período em questão. As despesas com a guerra do ultramar

traduziam o enorme esforço financeiro que o país suportava, sendo possível constatar ao longo desse período o aumento gradual da despesa do Estado, bem como o natural aumento das despesas, ordinárias e extraordinárias, afetas ao setor da Defesa (cfr. Tabela IX). O aumento das despesas neste setor resultava da prioridade que era atribuída aos encargos com a Defesa, nomeadamente os que visavam a “salvaguarda da integridade territorial da Nação”, os quais sempre figuravam em primeiro na ordem de precedências estabelecida (cfr. OE 1961-1973).

**Tabela IX – Evolução da despesa pública (orçamentada)<sup>13</sup> do país com o setor da Defesa (em milhares de contos)**

	Despesas Ordinárias			Despesas Extraordinárias <sup>2</sup>			% Despesa total do Estado com o setor da Defesa
	Estado	Setor da Defesa <sup>1</sup>	%	Estado	Setor da Defesa	%	
<b>1961</b>	8126,9	1865	22,95%	3654	1658,4	45,4%	29,9%
<b>1962</b>	8238,7	1899,5	23,06%	4222,1	2190,2	51,9%	32,8%
<b>1963</b>	9034,9	1980,3	21,92%	5115,2	2587,9	50,6%	32,3%
<b>1964</b>	9596,2	2116,2	22,05%	5186,9	2600,8	50,1%	31,9%
<b>1965</b>	10712,1	2256,3	21,06%	6027,2	3515,6	58,3%	34,5%
<b>1966</b>	11026,5	2284,2	20,72%	6383,8	4005	62,7%	36,1%
<b>1967</b>	12605,4	2524,7	20,03%	7598,9	5341	70,3%	38,9%
<b>1968</b>	13663,7	2678,7	19,60%	8671,3	5607	64,7%	37,1%
<b>1969</b>	15286,9	2881,8	18,85%	10038,3	6332,4	63,1%	36,4%
<b>1970</b>	17846,6	3452,3	19,34%	10947,7	6363,4	58,1%	34,1%
<b>1971</b>	19617,9	3733	19,03%	12431,7	7035,1	56,6%	33,6%
<b>1972</b>	22065,8	3968,3	17,98%	14809,3	7587,9	51,2%	31,3%
<b>1973</b>	26498	4180,4	15,78%	17098,8	7720,3	45,2%	27,3%
<b>Média</b>	<b>12605,4</b>	<b>2524,7</b>	<b>20,0%</b>	<b>7598,9</b>	<b>5341</b>	<b>56,6%</b>	<b>33,6%</b>

<sup>1</sup> Envolvendo o Departamento de Defesa, a Secretaria de Estado da Aeronáutica e os Ministérios do Exército e da Marinha.

<sup>2</sup> Não incluindo as verbas dos diversos Planos de Fomento afetas ao setor da Defesa.

Fonte: Orçamentos de Estado 1961-1974

<sup>13</sup> Não nos foi possível recolher dados quanto à despesa efetivamente realizada com o setor da Defesa, pelo que se apresentam apenas os dados orçamentais. No entanto, como se pode constatar da comparação com a tabela VIII, neste período, e relativamente ao Estado, a média da despesa ordinária realizada foi inferior (-2,2%) à da orçamentada, enquanto que a da despesa extraordinária realizada foi superior (+17%) à da orçamentada.

Da análise dos dados recolhidos (tabela IX) podemos inferir diversas conclusões. Relacionando percentualmente a despesa do Estado com a Defesa, verificou-se um aumento com a despesa deste setor até 1967 e um decréscimo daí em diante; percentualmente, em 1973, o país gastava menos com o setor da Defesa (27,3%) do que quando começou a guerra, em 1961 (29,9%).

Comparando a despesa ordinária com a extraordinária verificamos que enquanto no Estado a primeira foi superior à segunda (cerca de 40%), o mesmo não se passou no setor da Defesa, em que a despesa extraordinária foi superior à ordinária (em cerca de 53%). Este aumento da despesa extraordinária no setor da Defesa verificou-se, principalmente, na parcela atribuída para as Forças Militares Extraordinárias no Ultramar (OFMEU), correspondendo a 63,1% do total da despesa extraordinária com o setor da Defesa, no período da guerra. Das outras parcelas que absorveram despesa extraordinária neste período realçam-se o reequipamento extraordinário com o Exército e com a Força Aérea (11%), a aquisição de quatro navios escoltadores e quatro submersíveis (5,6%) e a construção da Base Aérea n. 11 e respetivo bairro residencial (4,69%).

O aumento das despesas extraordinárias com o setor da Defesa traduzia a resposta financeira da Nação às necessidades operacionais que a guerra suscitava e contribuía dessa forma para a materialização da capacidade adaptativa da decisão estratégica nacional, requisito fundamental para a condução com sucesso de qualquer confronto militar.

## **Conclusão**

Resta, enfim, concluir acerca do que foi possível apurar. O contexto económico mundial no período entre 1961 e 1973 foi marcado, de uma maneira geral, por importantes dinâmicas, como as tentativas de integração económica, a liberalização das trocas de bens e serviços e o crescimento das economias atrasadas, mas também pelo aumento da inflação e por problemas cambiais. Perante tais dinâmicas a resposta das diversas economias foi diversa. Nas várias regiões do globo assistiu-se à criação de grandes espaços económicos, tendo os países mais desenvolvidos criado medidas para liberalizar as trocas de bens e serviços, para apoiar as economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, para conter a inflação e acalmar as perturbações dos mercados cambiais. Os resultados dessas respostas, contudo, influenciados pelo que acontecia na esfera política, interna e internacional, foram também eles díspares, constatando-se sucessos e insucessos: a inflação disparou, a liberalização das trocas de bens e serviços não atingiu a extensão desejada e deflagrou uma crise financeira; contudo, foi possível constatar que a economia mundial cresceu, a integração económica ampliou-se e as economias mais pobres desenvolveram-se. Portugal, abandonando a sua postura isolacionista do pós-guerra integrou-se de forma harmoniosa e vantajosa neste sistema económico mundial o que também contribuiu para o notável crescimento da sua economia.

Esse crescimento deveu-se naturalmente a um conjunto de fatores. A economia portuguesa deixou para trás o ultrapassado «modelo de crescimento» baseado em salários

baixos e registou um crescimento superior à média do crescimento das economias dos países industrializados da Europa. A produtividade atingiu dos maiores níveis mundiais só ultrapassados pelos “tigres asiáticos”. A mão-de-obra nacional desenvolveu-se tecnicamente e especializou-se em novas áreas, traduzindo importantes aumentos no rendimento. As taxas de escolaridade dos diversos níveis de ensino elevaram-se a patamares até então nunca registados. Como membro pleno de diversas organizações económicas, conseguiu maximizar a sua condição integrante, salvaguardando os seus interesses nacionais, políticos e económicos, principalmente associados à manutenção do projeto político multiterritorial e à exportação e importação de bens e serviços. Conseguiu, através de um novo e eficaz modelo de planeamento económico – com base nos planos de fomento – construir infraestruturas fundamentais para o desenvolvimento nacional, aumentar as exportações e promover a economia privada. Conseguiu atrair investimentos e captar as remessas dos emigrantes. Teve ainda o enorme mérito de manter equilibradas as finanças públicas, principalmente a partir de meados da década de 60, o que lhe permitiu alimentar os enormes esforços que a guerra impunha.

Tal como se referiu no início deste artigo, a guerra de África representou, muito provavelmente, o maior esforço militar da História de Portugal, desenvolvida simultaneamente em três teatros de operações diferentes e com graus de resistência variáveis. Assentou no primado do direito e costumes de então que assistia ao Estado Português, era estrategicamente fundamentada, económica e financeiramente suportável, diplomaticamente complexa e militarmente sustentável; a solução para a guerra era principalmente política, mas também militar, psicossocial e económica. Neste “período de ouro” a economia portuguesa alimentou a guerra e alimentou-se dela, mas contribuiu sobremaneira para o potencial estratégico nacional e, conseqüentemente, para a materialização do esforço militar português.

## BIBLIOGRAFIA

- Afonso, Óscar & Aguiar, Álvaro. 2005. A internacionalização da economia. In Pedro Lains (org.). *História Económica de Portugal, 1700-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Banco de Portugal. 1962-1974. *Relatórios do Conselho de Administração: Gerências de 1961 a 1973*. Lisboa: Tipografia do Banco de Portugal
- Banco de Portugal. 1999. *Séries Longas para Economia Portuguesa: Pós II Guerra Mundial Volume I – Séries Estatísticas*. Lisboa: Departamento de Estudos Económicos.
- Cann, John P. 1998. *Contra-insurreição em África, 1961-1974: o modo português de fazer a guerra*. São Pedro do Estoril: Edições Atena.
- Costa, Leonor Freire & Miranda, Susana Munch & Lains, Pedro. 2011. *História Económica de Portugal: 1143-2010*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Ferreira, Manuel Ennes. 2005. O Império e as relações económicas com África. In Pedro Lains (org.). *História Económica de Portugal, 1700-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- Instituto Nacional de Estatísticas (INE). 2001. *Estatísticas Históricas portuguesas, Vol. II*. Lisboa: INE.
- Lopes, José da Silva. 2005. Finanças Públicas. In Pedro Lains (org.). *História Económica de Portugal, 1700-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mata, Eugénia & Valério, Nuno. 1993. *História económica de Portugal: uma perspetiva global*. Lisboa: Ed. Presença.
- Mateus, Abel. 1998. *Economia portuguesa desde 1910*. Lisboa: Ed. Verbo.
- Ministério das Finanças. 1961-1973. *Orçamento Geral do Estado*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Nunes, Manuel Jacinto. 1990. A economia portuguesa: anos 60-anos 90. *Documentos do IESF, n.º 1*. 39-49.
- Serra, António Almeida. 2003. Glossário de termos. Consultado em 07FEV14. Disponível em <http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/dcipedgloss.htm>.
- Sousa, António Rebelo. 2010. Das Economias de Transição aos Novos Desafios da Integração. *Tempo Livre*.
- Sousa, António Rebelo. 2011. The Theory of Economic Relativity Applied to the International Economy and to Cooperation Policies. *Lusíada: Economia & Empresa*, n.º 13.
- Sousa, António Rebelo. 2013. Das limitações da aplicabilidade de um “export led growth model” a Portugal. *Lusíada: Economia & Empresa*, n.º 17.
- Weingast, Barry & Wittman, Donald (ed.). 2006. *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press.

## ON THE EVOLUTION OF THE PORTUGUESE ECONOMY DURING THE COLONIAL WAR (1961-1973)

### DA EVOLUÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA NO PERÍODO DA GUERRA DO ULTRAMAR (1961-1973)

**Luís Carlos Falcão Escorrega**

Infantry Major

Integrated CISDI Researcher

Lecturer in the Strategy Teaching Area

Institute of Higher Military Studies

Lisbon, Portugal

luisescorrega@gmail.com

#### **Abstract**

The main focus of this article is the evolution of the Portuguese economy in the period of the Colonial War. The article briefly examines the overall economic context in that period and describes the evolution of the Portuguese economy, summarizing the most relevant aspects for the timeframe under analysis; the main reasons for the Portuguese economic success are also analyzed, and the country's expenses with the war are briefly addressed. The global economic environment of the period in question was marked by dynamics such as attempts of economic integration, the liberalization of trade in goods and services and the growth of backward economies, but also by rising inflation and exchange rate problems. Given these dynamics, Portugal abandoned its postwar isolationist stance, becoming part of the global economic system and developing a set of measures and economic policies that enabled it to achieve remarkable levels of economic growth. The increase in expenditure on the defense sector, particularly extraordinary expenditure, represented the national financial response to the operational needs of war. “

**Keywords:** Portuguese economy, Colonial War, “Golden age” of Portuguese economy growth.

**Como citar este artigo:** Escorrega, L., 2015. On the Evolution of the Portuguese Economy During the Colonial War (1961-1973). *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (1), pp. 431-450.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## Resumo

O principal enfoque deste artigo é a evolução da economia portuguesa no período em que decorreu a guerra do ultramar. Faz uma breve análise ao contexto económico global nesse período e descreve a evolução económica portuguesa, resumindo os aspetos mais relevantes em cada um dos anos em causa; analisam-se ainda as principais razões do sucesso económico português e, de forma sucinta, as despesas do país com a guerra.

O contexto económico mundial no período em causa foi marcado por dinâmicas como as tentativas de integração económica, a liberalização das trocas de bens e serviços e o crescimento das economias atrasadas, mas também pelo aumento da inflação e problemas cambiais. Perante tais dinâmicas, Portugal abandona a sua postura isolacionista do pós-guerra, integra-se no sistema económico mundial e desenvolve um conjunto de medidas e políticas económicas que lhe permitem atingir níveis de crescimento económico notáveis. O aumento das despesas com o setor da Defesa, principalmente as extraordinárias, traduziam a resposta financeira do país às necessidades operacionais que a guerra suscitava.

**Palavras-chave:** Economia Portuguesa, Guerra do Ultramar, “Período de ouro” da economia Portuguesa.

## Introduction

The period between 1961 and 1974 can be considered, for all effects and purposes, a remarkable demonstration of the Portuguese strategic military capabilities. In the words of John P. Cann, a renowned US military and academic, it is “a remarkable achievement that Portugal, in 1961, was able to mobilize an army, transport that army to their colonies in Africa, many thousands of kilometers away, and there establish multiple logistic bases (...) to support it, providing weapons and special equipment and training it for a very specific type of war” (Cann 1998, p. 19).

During this period, the Portuguese economy played a key role in achieving the political goals through two main attributions: 1) as a strategic tool to exert influence with certain countries; and 2) as a genetic system generating national strategic potential. With regard to the first attribution, its operationalization was made clear, for example, in the Third Development Plan (1968-1973) through three major courses of action: a) taking advantage of the predisposition of South Africa to make major investments in Angola and Mozambique, thus accommodating the Portuguese goals of defending the colonies; b) using the economy to strengthen Rhodesia’s influence on Ian Smith, pressuring him to decide to declare unilateral independence and to ensure political survival; c) with Zambia and Malawi, using the economy to seduce them into an effective collaboration against liberation movements (cfr. III Development Plan 1968-1973). However, the main purpose of this article is linked in particular to the second attribution, with the main goal of: i) contextualizing the Portuguese economy in the framework of global economy; ii) characterizing the Portuguese economy in its general dimensions; and iii) identifying the main causes of the economy’s behavior, thereby contributing to increase the knowledge of the national strategic potential during the period of 1961-1973. Once the relevance of the theme under analysis is briefly highlighted, it

should also be noted that, for reasons of access to primary sources<sup>1</sup>, the scope of the study was restricted to the Portuguese economy of the mainland, without, however, necessarily and in certain aspects, linking it to other areas of the Portuguese territory of the time.

This article is thus structured into four separate, but complementary parts. In the first part, a brief analysis is made of the global economic environment for the period in question; afterwards, the Portuguese economic evolution is described, summarizing those aspects which are deemed most relevant for each of the years analyzed; subsequently, the main causes of the Portuguese economic success are analyzed; finally, in the conclusions, the most relevant aspects to enable solutions for the established goals are summarized.

### 1. The Global Economic Situation

Given the topic under consideration, it is essential to begin by briefly analyzing the global economic environment for the period, a period of strong global growth, especially in Europe and Asia, with the GDP *per capita* growing on average 2.9% per year and exports progressing at around 7% (Matthew 1998, p. 79).

When the war began in Angola, in 1961, the international economic environment was characterized by varying movements among the major political and economic blocs, an understandable situation due to the differences in structure and state of development of those economies. Western Europe was witnessing a slowing down in the overall pace of global production of goods and services, especially due to the relative scarcity of skilled labor. The United States had achieved significant economic recovery that year, mainly thanks to the effects of the expenditure policy of the public sector and of restocking; however, the high level of unemployment and the imbalance in international payments, prevented it from further recovering from the crisis of the previous years. In the rest of the world, from Africa to Latin America and Asia, the economic environment was characterized by persistent problems related to the intensity of inflationary pressures, the need to accelerate the process of economic growth and the reduction in gold reserves and foreign currency, problems which had worsened that year due to the breakdown in the prices of raw materials and food in the major international markets (Bank of Portugal 1962, pp. 9-10).

Moreover, three deep dynamics mark the global economic context of the time: economic integration, liberalization of trade in goods and services, and growth of backward economies. Europe, Latin America, Asia and Africa saw unprecedented dynamics of economic integration, in the form of free trade areas and customs unions; associated with these integration dynamics, there was a clear demand for the liberalization of trade in goods and services and of transfers, an aim which economic organizations insistently pursued; finally, the issues of economic development and aid to underdeveloped economies had natural and significant impacts on the global economy (Bank of Portugal 1962, p. 11).

In the period between 1961 and 1966, the main features of the global economy may be summed up as: international efforts towards the liberalization of trade in goods, services and capital and the stabilization of the major commodity markets; the improvement of conditions

<sup>1</sup> Of which we underline the annual reports of the Bank of Portugal, between 1961 and 1973.

for technical and financial assistance to underdeveloped structures; the fear of inflation and of certain currency imbalances; and the issue of liquidity. In Western Europe there was a curbing of the economic growth due to the adoption of measures to curb the increase of inflationary pressures and, in the US, despite the rise of the gross domestic product and the increase imbalance of trade surplus, deficits continued to accumulate on the overall balance of international payments, which provided a justification for the concerns of US authorities and fueled the discussion of the need for a review of the international monetary system based on the dollar (Bank of Portugal 1965, pp. 41-42). In the so-called “developing economies”, growth was more regular and, in most cases, free from significant inflationary pressures. On the contrary, the underdeveloped structures continued to struggle with situations of “open inflation”, or serious political and social instability, simultaneously exacerbating their external debt (Bank of Portugal 1966, p. 37).

From 1967 onwards, inflationary pressures subsided and, to combat them, most countries adopted less expansionist or even deliberately restrictive guidelines (Bank of Portugal 1967, pp. 41-42) that had, however, the natural effect of braking economic growth in many countries, thus contributing to a global situation characterized by a more or less pronounced slowdown of economic activity (Bank of Portugal 1968, p. 43). Despite the economic growth in the joint OECD<sup>2</sup> countries, the economic policies adopted by most countries had a clearly restrictive stance, in that they aimed to contain the rise in domestic prices within reasonable proportions and eliminate the imbalance of foreign payments. The entry into force that year in certain Common Market countries of the so-called “value added tax”, contributed to a rise in consumer prices; however, the strong increase in private consumption and the generalized environment of expansion and higher yields was one of the main causes of inflation in Europe (Bank of Portugal 1970, pp. 43-45).

In 1970, the global liquidity was rising at a more adjusted pace than in the years preceding the expansion of trade and international payments - also due to the first distribution of “special drawing rights<sup>3</sup>” - mainly benefiting the creditor countries, so there remained a situation of insufficient external liquidity in many countries. The economies of the “third world” maintained the same structural problems and political instability and nationalizations refocused the problem of creating a multilateral system of guarantee of investments and foreign assets (Bank of Portugal 1971, pp. 41-43). From 1970 onwards, however, direct constraints on prices, wages and other income were put into effect, more extensive and widespread than hitherto,

---

<sup>2</sup> O produto interno bruto do conjunto dos países europeus da OCDE registou em 1969 um aumento de 6 por cento, em comparação com 5 por cento em 1968. Na maior parte das nações da Europa Ocidental verificou-se uma aceleração nítida do ritmo da atividade económica, em particular no sector industrial. Entre os fatores que mais contribuíram em 1969 para a intensificação da atividade económica na Europa salientaram-se a procura externa, a formação de capital fixo e o consumo privado, apesar de este último ter sido objeto de medidas restritivas em vários países (Banco de Portugal 1970, pp. 43-45).

<sup>3</sup> “A form of international financial asset created by the International Monetary Fund (IMF) in 1970, which is managed by the same entity. It was intended to be a means of international payment to supplement the role of gold and the US dollar in settling the balance of payments between countries. SDRs can be exchanged for national currencies with the IMF or be held by a country as part of its reserves. They are only exchanged between central banks, not used in commercial transactions. They are also used as an international unit of account, and their value is determined by the weighted average of the five major currencies in international trade “(Sierra 2003).

at the same time as the monetary, fiscal and budgetary policies took on an expansionist action to stimulate the economy, especially as the slowdown in production and unemployment became more pronounced. For that effect, there were in particular successive reductions in the official discount rates, the elimination or easing of quantitative and qualitative restrictions on the granting of bank loans, and an increase in public spending. It should be noted that, in countries with greater monetary and financial projection, inflationary pressures were exacerbated in 1971 through the effects of the international monetary crisis, largely due to the rapid increase in the imbalance of foreign payments of the United States. In fact, imports of speculative short-term capital reached unprecedented proportions in certain economies, causing a large general increase in liquidity in the monetary markets of economies, which led to special measures being taken regarding exchange rates, such as the simultaneous and practically widespread adoption, for several months, of a free floating regime of exchange rates and the introduction, or enhancement, of restrictions on imports of short-term capital (Bank of Portugal 1972, pp. 47-49).

In 1972 and 1973, the evolution of the international economic environment was characterized mainly by the fact that the considerable intensification of economic activity in the participating OECD countries, particularly in those more industrialized, was accompanied by strong inflation, well above the pace of previous years, while unemployment levels of hand labor remained relatively high in some countries; despite some concerted action, especially within the EEC and OECD, the fight against inflation in industrialized countries was, as a rule, still partial and limited. Because of the sharp increase in the deficit of the US trade balance - which triggered a wave of distrust and speculation against the dollar - that year witnessed more or less severe disturbances in foreign exchange markets. Thus, support operations to the dollar took on unprecedented importance, resulting in an intensive use of swap<sup>4</sup> credits in agreements between central banks. The less developed nations of Asia, Africa and Latin America benefited to some extent of the aforementioned expansionist environment in industrialized countries, but the situation as a whole had not improved significantly compared with previous periods. In Europe, economic cooperation registered marked progress in 1973, with the completion of the accession process of three new members (United Kingdom, Ireland and Denmark) to the European Economic Community (Bank of Portugal 1973, pp. 45-47), which would have implications for Portugal, as will be demonstrated.

## 2. Annual Evolution of the Portuguese Economic Environment

The Portuguese economic situation in the period may, in general, be characterized by significant economic growth, thus a brief annual review of its evolution is warranted.

In 1961, the economic environment in the country was marked by complex factors, including: the urgent need for the defense of national territories and the objective of accelerating the process of economic development; the trend in the framework of external

<sup>4</sup> "Swap" is a financial transaction in which two parties agree to exchange payment flows over a period according to a predetermined rule. A "swap" is often used to transform exposure (risk) associated with a loan or obligation undertaken on the basis of a currency or exchange rate (fixed interest or floating rate) to another (Serra, 2003).

transactions, facilitated by the increasing liberalization of trade in goods; the increasing pressure on the monetary market and the large swings in the stock exchanges; the relative downsize in savings and the inadequacy of national capital markets; the evolution of public spending and the demand from the State of medium and long term capital (Bank of Portugal 1962, p. 37). In this framework - both internal and external - the “particularly delicate and exceptionally important” situation of the Portuguese economy (Bank of Portugal 1962, p. 38) was acknowledged.

The growth rate of the domestic production of goods and services had been lower in 1962 than in 1961, due, in particular, not only to the weak recovery shown by agricultural production, but also to the slowdown in activity in the industrial sector. Regarding the foreign trade, imports were reduced but the export of goods and services remarkably increased. In an environment characterized by the urgency in defending the territorial integrity and by the efforts to stimulate the economic development of the Country, mention must be made of the set of laws passed on the elimination of customs duties and the abolition of quantitative restrictions on trade in goods between national territories, thus seeking to ensure domestic financial stability and raise the level of external solvency of the local currency (Bank of Portugal 1963, pp. 35-36).

In 1963, the national production of goods in Portugal had been lower than in the previous year, due, primarily, to the poor results of agricultural production and insufficient progression of the manufacturing industries. Meanwhile, global supply increased, due, on one hand, to the increase in imports and, on the other hand, to the increase in exports of goods and services, which also translated into an increase in domestic demand. As in the previous year, the overall balance of payments in the *escudo* zone once more showed a surplus (Bank of Portugal 1964, pp. 77-78).

In 1964, there was a drop in the farming sector (cfr. Table I) and, despite the progress in the manufacturing and construction industries and in most tertiary activities, the pace of economic growth had slowed in comparison with the previous year. Nevertheless, the overall supply increased due to the increase in import and export of goods and services, with particular focus on tourism merchandise and income. The higher volume of revenues formed internally was joined by a significant increase in private transfers from abroad. The overall balance of payments in the *escudo* zone showed a new surplus in 1964, much larger than the one achieved in 1963, which had an influence on the gold and foreign exchange reserves (Bank of Portugal 1965, pp. 89-90).

**Table I – Agricultural production index** (Base: 1947=100)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Cereal	133,1	160,2	151,4	139,1	145,6	114,9	156,2	170,4	134,1	146,2	171	147,5	132,9
Tubers and Vegetables	111,7	96	117,8	117,1	90,6	97,2	127,7	109,5	110,7	118,2	111	109,7	99,3
Wine	73,4	151	128,4	134,5	145,9	88,3	96,3	115,6	107,8	112	87,4	81,1	102,6
Olive oil	123,5	57	106,5	44,2	77,4	40,7	86,4	57,1	67,2	72,2	45	57,8	38,9
TOTAL	109,1	125,3	129,3	118,3	120,9	92,1	121,7	122,2	121,8	118,4	113,2	105,7	101,9

Source: Bank of Portugal Reports 1961-1973

1965 witnessed a dynamics of expansionism in the economy, reflecting the impulses resulting from the growth in domestic demand and in external demand for goods and services. The use of foreign markets to satisfy the global demand for consumption goods and production grew, meanwhile, also stimulated by the effects on available income of the increase in private transfers and in the financial capacity of large capital imports. But the overall balance of current external transactions nevertheless showed a considerable increase in surplus, to which was added another, much more substantial in the balance of capital transactions, externally and with the colonies. However, the balance between global supply and demand were operating at a higher level of average prices of goods and services than in previous years, intensifying pressure on prices (cfr. Table II), with price indexes showing stronger highs than previously, thus revealing an inflationary pressure (Bank of Portugal 1966, pp. 85-88).

**Table II – General index of wholesale prices in Lisbon** (Base: 1948=100)

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
118	119	120	121	125	130	135	140	145	150	153	162	180

Source: Bank of Portugal Reports 1961-1973

In 1966, the Portuguese economic expansion was relaxing to a certain degree. The increase rate in the national production of goods and services decreased as a result, mainly, of the drop in production in the agricultural sector and the slowdown in the increase of production of the manufacturing industries. The global demand for goods and services in the domestic market was considerably marked, due to an increase in the average income of the majority of the population, the influx of foreign tourists, the costs associated with the defense of territorial integrity, an increase in foreign demand for certain Portuguese products, a high propensity for consumption and a change in patterns. Consequently, the global demand pressures intensified, causing a sizable increase in the imports of goods and services. However, the

overall balance of current transactions of the mainland economy, externally and with the colonies, amounted to a major liquid surplus, in addition to an even greater balance of capital transactions (Bank of Portugal 1967, pp. 255-260).

The following year, in 1967, the economic situation improved slightly. In the year the Third Development Plan came into effect, the increase rate in gross domestic product was higher than that of the previous year (cfr. Table III), as a result not only of the recovery of the production from the agriculture and fishing sectors, but also of the continued production growth of tertiary activities. On the other hand, the rise in global demand for goods and services in the internal market persisted. This evolution of global demand was mainly expressed in terms of consumer goods and services, as, despite the significant influx of capital from external sources, gross fixed capital formation decreased. Inflationary pressures were mitigated and exports of goods and services exceeded imports, which resulted, along with the sharp rise in the balance of private transfers and despite the contraction of the positive balance of capital operations, in a considerable rise in the global surplus of the balance of external payments in relation to the previous year (Bank of Portugal 1968, pp. 256-260).

**Table III – Gross Domestic Product (production perspective) – current prices**  
(Millions of escudos)

	<b>1961</b>	<b>1962</b>	<b>1963</b>	<b>1964</b>	<b>1965</b>	<b>1966</b>
	92648	103987	107438	116626	135681	144812
<b>1967</b>	<b>1968</b>	<b>1969</b>	<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>
162217	175432	188229	212358	245768	289955	342817

Source: Séries Longas para a Economia Portuguesa (Long Series for Portuguese Economy)

In 1968, in the wake of previous years, the economy was characterized by a “relative lack of domestic supply,” by its failure to respond, more or less immediately and proportionately, to the requests, both quantitative and qualitative, of global demand. In that context, the balance between demand and global supply continued to operate at the highest price level, denouncing the persistence of inflationary pressure. The combination of movements of imports and exports of goods and services with private transfers and capital transactions resulted in a decrease in the surplus balance of external payments for the mainland and in a drop in the surplus of the overall balance of international payments in the *escudo* zone (Bank of Portugal 1969, pp. 231-236).

The global production of goods and services did not see significant changes in 1969, which also indicated that the mainland economy had not yet resumed the evolutionary trend that had been interrupted in 1966, even with the increase in investment in the public sector. The relative insufficiency of domestic supply and national production, contrasted with a larger, growing demand. The final balance between demand and global supply was set in 1969 at a

higher price level than 1968, which contributed to the inflationary pressures in the domestic economy (cfr. Table IV). As a result of the changes in the values of imports and exports of goods and services, private transfers and capital transactions, the surplus balance of external payments of the Mainland decreased in 1969, as did the surplus in the balance of international payments in the *escudo* zone (Bank of Portugal 1970, pp. 241-244).

**Table IV – Evolution of inflation** (*rate of change*)

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1,9	2,6	1,8	3,5	3,4	5,3	5,3	6	9	6,4	11,9	10,6	13,1

Source: PORDATA

In 1970, due to factors such as a higher expansion of production of the manufacturing, construction, transport and communications and other service industries, the value of the gross domestic product grew at a stronger pace than in the previous year, and even exceeded the increases obtained on average in the 1967-1969 triennium; thus, the mainland economy resumed the evolutionary trend interrupted in 1966. Relatively unfavorable behavior persisted, however, in several sectors, with emphasis on the primary activities sector, either due to their representation within the whole or to the extent of their direct and indirect repercussions. Inflationary pressures were lightened in comparison with the previous year and the balance of foreign payments of the Mainland had a further drop in overall surplus (cfr. Table V). The continued imbalance in the external payments of the provinces of Angola and Mozambique contributed to an appreciable extent for this evolution. However, mainly due to the behavior of transactions between the Mainland and other countries, the balance of international payments in the *escudo* zone in 1970 had a higher final surplus than in the previous year (Bank of Portugal 1971, pp. 239-243).

**Table V – Balance of Payments** (in millions of *escudos*)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Current transactions	-7870	-1192	-1317	56	-460	1924	4866	1193	4693	1713	3894	8627	6550
Capital movements	5493	6233	3184	3082	1002	3244	2403	2644	-794	-104	1733	-3779	6550
Monetary transactions	2377	-5041	-1867	-3138	-2226	-4028	-4589	-4416	-2490	-2225	-9244	-7665	-9834

*Source: Estatísticas Históricas portuguesas (Portuguese Historical Statistics), Vol.II, INE, 2001*

The evolution of the Portuguese economy in 1971 did not significantly diverge from what had been seen throughout most of the previous decade. The balance between global supply and demand was operated at a higher level of average prices, and was proof of the persistence of an inflationary process and lead to new pressures for higher wages.

Domestic demand increased considerably, mainly due to the expansion of consumer spending on goods and services and of the current expenditure, both civilian and military, of the State, but also due to the increase in exports of goods and services. Domestic production increased at a sensitive rate, through an expansion in production of the manufacturing and construction industries and in most services, in conjunction with the improvement of results of the agricultural activity. With the growth of domestic production, disposable incomes increased in 1971, joined by foreign transfers and funds from imported capital. The overall balance of international payments presented a large surplus, contributing to an expansion in

the total of the internal means of payment. The report of the Bank of Portugal for that year presented the following objectives, of particular relevance to the economic policy:

- a. Faster growth and greater diversification of the national production of goods and services;
- b. Sensitive increase in the pace of fixed capital formation, with improvements in the distribution by sector;
- c. Refining of the domestic marketing channels and development of procedures relating to expanding foreign markets for national products;
- d. Promotion of the formation of domestic savings, more extensive and appropriate mobilization of the existing resources and influx of foreign capital, especially for financing, directly or indirectly, the expansion and improvement of certain sectors and the creation of new ones;
- e. Improvement in the vocational training of the workforce, and of its productivity;
- f. Intensification of the efforts to adapt the structures and operating mechanisms of the monetary and financial markets, especially with regard to medium and long term capitalization funds. (Bank of Portugal 1972, pp. 242-246)

These objectives intended to show that “economic policy should result in a set of inter-relational measures regarding different areas of economic activity,” i.e., an overall strategic vision (Bank of Portugal 1972, pp. 242-246).

The evolution of the metropolitan economy did not significantly diverge, in 1972, from what had been witnessed in recent years. An upward trend in consumer spending was noticeable, and, due to the needs of the civil service and the defense effort, the current expenditure of the State increased again in 1972, contributing to a sense of rising global consumption. The final balance, in monetary terms, and in terms of demand and global supply, operated at a level higher than that of average prices, showing the persistence of a sensitive inflationary pressure (Bank of Portugal 1973, pp. 240-244).

In 1973, the evolution of the economy remained in the same course as in previous years. Consumer spending and the current expenditure of the State in goods and services continued its upward movement; on the other hand, gross fixed capital formation and gross investment also showed a substantial increase, contributing to an increase in the gross national product, but also in global demand. The balance between global supply and demand was again operated at a level higher than average prices, and there was even an intensification of inflationary pressure. Due to the effect of the evolution of exports and imports of goods and services, combined with transfers of production factors income, private transfers and capital transactions, there was again a surplus that year in the general balance of external payments, which was reflected, directly and proportionately, in the stock of domestic means of payment, which provided the liquidity crucial for fueling economic growth (Bank of Portugal 1974). In

1974, with the events of April 25, nearly everything changed in the country; and the economy was no exception.

### **3. Of the Reasons for the “Golden Period” of the Portuguese Economy**

In the different literature on economic history, the period under review is repeatedly dubbed the “golden period” of the Portuguese economy (cfr. Silva Lopes 2005 or Mata and Valerio 1994). Of the various reasons that contributed to the Portuguese economic growth, those that seem more significant and of greater interest to better understand the evolution of the economy will be enumerated.

One of the most important factors was the increase in productivity, which grew on average around 4.2%, between 1961 and 1972, reaching levels exceeded only by the “Asian tigers”. In this context, the most dynamic sectors were the chemical (oil refining, fertilizer and synthetic fibers) and metalworking industries, as well as the production of machinery, electrical material and transport, especially for ship and aircraft repair activities (Matthew 1998, p. 79). Related to this increased productivity, there was a transformation in production structures, and, in the 50s and 60s, a sharp reduction in the proportion of the primary sector workforce can be verified (49% in 1950 to 34% in 1973), and this reduction is also linked to the significant increase in schooling; in this context, the reforms in technical education operated in the late 40s had natural repercussions in the following decades, contributing to a significant increase in number and quality of the supply of workers and technicians with elementary and secondary education. The increase in schooling rates for secondary education was no less important, rising from 12.9% to 28% between 1960 and 1974, the rate in higher education rising from 5.5% to 13.5% in the same period (Matthew 1998, p. 84).

Another key aspect for economic success was, naturally, the creation and promotion of economic links with Europe and the rest of the world. Portugal was not present at the most important conferences which prepared the new international economic order of the post-war period, particularly the Bretton Woods Conference of 1944<sup>5</sup>. The country began abandoning its postwar isolationism and participating in political and economic movements of internationalization in 1948, as a founding member of the OEEC (Organization for European Economic Co-operation), at the same time as it was integrated in the clearing house scheme of the European Union of Payments (EUP) in 1950.

With the division of the OEEC in 1960 into two trading blocs - the European Economic Community (EEC) and the European Free Trade Association (EFTA) - Portugal opted for the second. The main reasons for the choice were linked to the most restrictive rules of the EEC regarding the possible formation of a different free trade area - which included Portugal and its colonial provinces; the fear of the economic shock that could result from joining a Customs

---

<sup>5</sup> Where the new international monetary system was organized, based on the foreign currency-gold standard system, and where the International Monetary Fund (IMF) and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) were created, out of the Havana Conference of 1947, which prepared the never applied Havana Charter on international trade, and of the Geneva negotiations in 1947, which led to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Union (EEC) that included the major developed European economies; and some fear of the non-economic (i.e. political) objectives of the European Community and its implications for the internal political life. The option for the EFTA also allowed Portugal to be included in the European integration process, thus avoiding potential problems for Portuguese exports due to the tariff policy of the European trade areas. This was an important choice, because Portugal's participation in the EFTA was one of the most important factors underlying the growth in exports, at a rate of 19% per year in the period 1960-1972 (Mata and Valério 1994, p. 206).

As two of the EFTA countries, Britain and Denmark, left this organization in 1973 to become, along with Ireland, members of the EEC, Portugal had to negotiate a treaty of association with this organization in order to preserve trade ties with its former EFTA partners, a treaty that was signed in 1972. In the Portuguese economy internationalization framework<sup>6</sup>, it should be noted that Portugal's participation in the IMF and the World Bank was approved in November 1960, and in April 1962, the protocol was signed for the country's accession to the GATT, which had been institutionalized in January 1948. The use of other external capital (in the form of loans to foreign bank unions, or through the public issuance of Eurobonds, etc.) was most dynamic from 1967 onwards, with the State's guarantees policy, which allowed it to finance joint works with the Cahora Bassa dam (Matthew 1998, p. 83).

The Promotion Plans<sup>7</sup> were undoubtedly a crucial tool for the performance of the economy in this period, and one of the most important elements of economic policy. They consisted in investment plans<sup>8</sup> and in a set of mandatory measures for the public sector<sup>9</sup>, but were also indicative for macroeconomic projections and framework measures for the private sector. Of the five plans<sup>10</sup>, the Third Development Plan, directed to the need for export promotion policy, was of most relevance, abandoning the growth model based on inward orientation for a vision based on comparative advantages and on international competition. It was a clear attempt to develop the Portuguese economy through the application of the "export led growth model". During the execution of this plan, the investment rate rose from 27% to 36%, close to the historical peak reached in 1974 (37%), and it was also during the implementation of this plan the Sines industrial center was launched, the first experience in integrated regional development attempted in Portugal (Matthew 1998, pp. 88-89).

<sup>6</sup> The late 1950s and the early 1960s witnessed the reorganization of the European institutions directly linked to the Marshall Plan. Between 1955 and 1960, the UEP gave way to a full convertibility scheme of the European Monetary Agreement (EMA). In 1961, the OEEC was transformed into the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which now included non-European members: Australia, Canada, the United States and New Zealand; and later also Japan. Portugal continued as a member of both the AME and the OECD (Mata and Valério 1994, p. 206).

<sup>7</sup> The plans were drawn up by a department that was successively extended until it formed the Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (Technical Secretariat of the Council Presidency). There was vast participation by employers' associations and public companies, and it was discussed in the National Assembly. Its annual execution was coordinated with the preparation and execution of the State Budget (Matthew 1998, p. 88).

<sup>8</sup> Of these, the most noteworthy are the public works (e.g. ports, airports, and road and rail networks) and the formation of companies jointly with private capital (e.g. TAP, National Steel, RTP, Metropolitano de Lisboa) (Mata and Valério 1994, p. 210).

<sup>9</sup> In this context, and regarding the benefits of investment in infrastructures, the perspective of Aghion and Schankerman is of interest (cfr. Sousa 2010).

<sup>10</sup> First Development Plan (1953-58); Second Development Plan (1959-64); Interim Plan (1965-66); Third Development Plan (1967-73); and Fourth Development Plan (1974-79), which was only implemented for one year.

Another aspect that accounts for the Portuguese economic growth was the impact of emigration. The total number of emigrants increased from 34.000 in 1957 to a maximum of 180.000 in 1970. The impact of that great migratory flow in the balance of payments was essential to finance the deficit of the balance of goods and services. Private credit transfers (remittances from emigrants) rose from around 2.5 billion French Francs in 1960 to 11.7 billion in 1973. While in the period 1960-1963, remittances only covered around 54% of that deficit (due to costs with the colonial war), from 1966 onwards remittances begin covering the entire deficit. The GDP increase went from 3% in 1960 to 8.2% in 1972 (Mat 1998, pp. 99-97). Naturally, emigration, associated with the human need to feed the huge military contingent required by the war, also contributed to keep unemployment rates low, which in turn contributed to the Portuguese economic expansion.

**Table VI – Population and unemployment**

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Resident population	9031	9020	9082	9123	9129	9109	9103
Unemployment rate	3,0%	3,2%	3,3%	3,4%	2,6%	1,8%	2,5%
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	
Resident population	9115	9097	9044	8990	8970	8976	
Unemployment rate	3,1%	2,6%	2,7%	2,4%	1,8%	1,4%	

Source: Séries Longas para a Economia Portuguesa (Long Series for Portuguese Economy)

In spite of its debatable contribution to the growth of the Portuguese economy, reference must be made to the legislation for the organization of a free trade area and a monetary union between Portugal and its provinces. This legislation envisaged the abolishment of customs duties and quantitative restrictions on inter-regional trade by the end of 1971<sup>11</sup>. At the same time, the intention was to create a clearing house system to ensure unitary parity between the currencies of each parcel of the country. In this framework, the Portuguese *escudo* was the currency in all parts of the Portuguese territory, but there were different monetary circulations, with the Bank of Portugal the as the issuing bank in Portugal, the Bank of Angola the issuing bank in Angola and the Banco Nacional Ultramarino (National Ultramarine Bank) the issuing bank in the other colonies. However, according to Mata and Valerio, the scheme as a whole was a failure (1919, 207) and by the end of the 1960s the amount of late payments was becoming unsustainable. Political reasons associated with maintaining the colonies justified

<sup>11</sup> Even though each territory kept its own tariffs when trading with other countries

that this economic area remained. However, the losses piled up significantly, which had a negative impact on the economy and prevented seizing more attractive conditions in other markets (e.g. lower prices of tropical products from other markets, or other destinations more advantageous for Portuguese exports, with greater purchasing power).

**Table VII – Mainland special trade** (in million escudos)

	IMPORTS			EXPORTS			TOTAL		
	Colonies	Foreign	Total	Colonies	Foreign	Total	Colonies	Foreign	Total
<b>1961</b>	2367	16496	18863	2176	7197	9373	-191	-9299	-9490
<b>1962</b>	2122	14708	16830	2391	8241	10632	269	-6467	-6198
<b>1963</b>	2701	16165	18866	2858	9166	12024	157	-6999	-6842
<b>1964</b>	3229	18652	21881	3756	11058	14814	527	-7594	-7067
<b>1965</b>	3651	22902	26553	4140	12433	16573	489	-10469	-9980
<b>1966</b>	3942	25464	29406	4197	13615	17812	255	-11849	-11594
<b>1967</b>	4155	24980	29135	4954	14731	19685	799	-10249	-9450
<b>1968</b>	4615	26265	20880	5342	15709	21051	727	-9556	-8829
<b>1969</b>	5065	30318	35383	5998	17651	23649	933	-12667	-11734
<b>1970</b>	6506	383219	44725	6676	20515	27191	170	-17704	-17534
<b>1971</b>	6802	44135	50937	6431	23258	29689	-371	-20877	-21248
<b>1972</b>	6720	52835	59555	5146	29915	35061	-1574	-22920	-24494
<b>1973</b>	7394	65789	73183	6611	38148	44759	-783	-27641	-28424

Source: Bank of Portugal Reports 1961-1973

During the period under review, the Portuguese public finances managed to keep their balances steady, which was important, despite the increase in expenses (cfr. Table VIII and IX). Several factors contributed to this increase. In addition to a natural increase in civil service salaries in the face of rising prices, and the large military costs of war, the highest levels of economic development caused a rise in costs due to the increasing demand for State services.

**Table VIII – Final results of the public accounts** (in millions of escudos)

	REVENUES			EXPENSES			BALANCE
	Ordinary	Extraordinary	Total	Ordinary	Extraordinary	Total	
<b>1961</b>	10812,3	3130,0	13942,3	8005,1	5935,7	13940,8	1,5
<b>1962</b>	11355,4	3827,9	15183,3	8295,7	6885,7	15181,4	1,9
<b>1963</b>	12002,0	3850,2	15852,2	8886,5	6963,9	15850,4	1,8
<b>1964</b>	13111,8	4386,7	17498,5	9594,7	7902,3	17497,0	1,5
<b>1965</b>	15173,5	2984,3	18157,8	10424,4	7630,6	18055,0	102,8
<b>1966</b>	16942,5	2793,7	19736,2	11585,9	8035,2	19621,1	115,1
<b>1967</b>	19896,6	3564,3	23460,9	13078,6	10279,9	23358,5	102,4
<b>1968</b>	21827,9	3939,9	25767,8	13887,3	11306,0	25193,3	574,5
<b>1969</b>	24631,3	4093,1	28724,4	15107,7	12605,8	27713,5	1010,9
<b>1970</b>	29729,3	3022,0	32751,3	17633,5	14102,1	31735,6	1015,7
<b>1971</b>	32285,3	4644,4	36929,7	19650,1	16997,7	36647,8	281,9
<b>1972</b>	36214,3	5889,0	42103,3	22990,8	17876,8	40867,6	1235,7
<b>1973</b>	40341,7*	538,6*	40880,3	20834,0*	15166,5*	36000,5	4879,8

\*Provisional results (January to November)

Source: Bank of Portugal Reports 1961-1973

In contrast, the tax base was widening as the volumes of transactions and income grew, and there were profound changes in taxation, notably the creation of a transaction tax in the first half of 1960, to offset the drop in customs collections and the reform of direct taxes, which came into effect between 1958 and 1965 (Lopes 2005, p. 273).

Finally, in this context of public finances, a brief analysis of the costs of national defense is warranted, given the period in question. The cost of the colonial war translated into a huge financial effort supported by the country, and there was a gradual increase in government expenditure over that period, as well as the natural increase in expenditure, ordinary and extraordinary, related to the defense sector (cfr. Table IX). The increase in expenses in this sector resulted from the priority given to defense costs, in particular those aimed at “safeguarding the territorial integrity of the Nation”, which always appeared first in the established order of precedence (cfr. OE 1961-1973).

**Table IX – Evolution of the (budgeted)<sup>12</sup> national public expenditure on the defense sector**  
(in thousand escudos)

	Ordinary Expenditure			Extraordinary Expenditure <sup>2</sup>			% Total State expenditure on the Defense sector
	State	Defense Sector <sup>1</sup>	%	State	Defense Sector	%	
<b>1961</b>	8126,9	1865	22,95%	3654	1658,4	45,4%	29,9%
<b>1962</b>	8238,7	1899,5	23,06%	4222,1	2190,2	51,9%	32,8%
<b>1963</b>	9034,9	1980,3	21,92%	5115,2	2587,9	50,6%	32,3%
<b>1964</b>	9596,2	2116,2	22,05%	5186,9	2600,8	50,1%	31,9%
<b>1965</b>	10712,1	2256,3	21,06%	6027,2	3515,6	58,3%	34,5%
<b>1966</b>	11026,5	2284,2	20,72%	6383,8	4005	62,7%	36,1%
<b>1967</b>	12605,4	2524,7	20,03%	7598,9	5341	70,3%	38,9%
<b>1968</b>	13663,7	2678,7	19,60%	8671,3	5607	64,7%	37,1%
<b>1969</b>	15286,9	2881,8	18,85%	10038,3	6332,4	63,1%	36,4%
<b>1970</b>	17846,6	3452,3	19,34%	10947,7	6363,4	58,1%	34,1%
<b>1971</b>	19617,9	3733	19,03%	12431,7	7035,1	56,6%	33,6%
<b>1972</b>	22065,8	3968,3	17,98%	14809,3	7587,9	51,2%	31,3%
<b>1973</b>	26498	4180,4	15,78%	17098,8	7720,3	45,2%	27,3%
<b>Média</b>	<b>12605,4</b>	<b>2524,7</b>	<b>20,0%</b>	<b>7598,9</b>	<b>5341</b>	<b>56,6%</b>	<b>33,6%</b>

<sup>1</sup> Involving the Department of Defense, the Secretaria de Estado da Aeronáutica (Aeronautics Secretary of State) and the Army and Navy Ministries.

<sup>2</sup> Defesa Not including the funds from various Promotion Plans related to the defense sector.

Source: State Budgets 1961-1974

Different conclusions maybe inferred from the analysis of the data collected (Table IX). Comparing the percentage of State expenditure on Defense, there was an increase in expenditure in this sector until 1967, followed by a decrease; in percentage, in 1973, the country spent less on the Defense sector (27.3%) than at the beginning of the war, in 1961 (29.9%).

<sup>12</sup> We were unable to collect data on the effective expenditure on the defense sector, for which reason only fiscal data are presented. However, as can be seen from the comparison with the table VIII, during this period, with regard to the State, the average annual expenditure was lower (-2.2%) than the budgeted expenditure, while the extraordinary expenditure was higher (+ 17%) than the budgeted expenditure.

Comparing the ordinary and the extraordinary expenditures, we found that, for the State the prior was higher than the latter (40%), and that this did not occur in the defense sector, where the extraordinary expenditure was higher than the ordinary (by about 53%). This increase in extraordinary expenditure in the defense sector was found mainly in the parcel attributed to the Forças Militares Extraordinárias no Ultramar (Extraordinary Military Forces Overseas) (OFMEU), corresponding to 63.1% of the total outstanding expenditure on the defense sector in the war period. Of the parcels receiving extraordinary expenditure, the most noteworthy were the extraordinary re-equipment of the Army and of the Air Force (11%), the acquisition of four escort ships and four submersibles (5.6%) and the construction of Air Base 11 and the respective residential district (4.69%).

The increase in extraordinary expenditure on the defense sector was a reflection of the Nation's financial response to the operational needs imposed by the war, thus contributing to the realization of the adaptive capability of the national strategic decision, a crucial requirement for successfully conducting any military confrontation.

## **Conclusion**

Finally, conclusions will be inferred regarding what could be determined. The global economic environment in the period between 1961 and 1973 was characterized, in general, by important dynamics, such as attempts at economic integration, liberalization of trade in goods and services and the growth of backward economies, but also by rising inflation and exchange rate problems. The various economies responded differently to those dynamics. In the various regions of the world, large economic areas were created, with the most developed countries creating measures to liberalize trading in goods and services, to support the underdeveloped or developing economies, to curb inflation and calm the disruptions of exchange markets. The results of these answers, however, were influenced by the political events, domestic and internationally, and were also varied, with successes and failures: the inflation soared, the liberalization of trade in goods and services did not reach the desired expansion and a financial crisis broke; however, the world economy noticeably grew, economic integration was extended and there was development in the poorer economies. Portugal, abandoning its isolationist postwar posture, integrated smoothly and advantageously in the global economic system, which also contributed to the remarkable growth of its economy.

This increase was naturally due to a set of factors. The Portuguese economy left behind the outdated "growth model" based on low wages and registered a growth higher than the average growth of the economies of industrialized countries in Europe. Productivity reached some of the highest levels in the world, only exceeded by the "Asian tigers". The national workforce developed technically and specialized in new areas, translating into significant increases in revenue. Schooling rates at different educational levels experienced an unprecedented increase. As a full member of several economic organizations, Portugal managed to maximize its integration, safeguarding its national interests, both political and economic, mainly associated with the maintenance of the multi-territorial political project and

the export and import of goods and services. It managed, through a new and effective model of economic planning - based on promotion plans -to build key infrastructure for national development, increase exports and promote private economy. It was able to attract investment and emigrant remittances. It also had the merit of keeping balanced public finances, mainly from the mid-60, which allowed it to feed the great efforts required by the war.

As mentioned earlier in this article, the War of Africa represented, most likely, the greatest military effort in the History of Portugal, developed simultaneously in three different theaters of operations and with varying degrees of resistance. It was based on the rule of law and customs of the time, which was the prerogative of the Portuguese State, it had a strategic basis, was economically and financially bearable, diplomatically complex and sustainable militarily; the solution to the war was mainly political, but also military, psychosocial and economic. In this “golden period”, the Portuguese economy both fueled the war and fed on it, but it also greatly contributed to the national strategic potential and, consequently, for the realization of the Portuguese military effort.

### Bibliographical References

- Afonso, Óscar & Aguiar, Álvaro. 2005. A internacionalização da economia. In Pedro Lains (org.). *História Económica de Portugal, 1700-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Banco de Portugal. 1962-1974. *Relatórios do Conselho de Administração: Gerências de 1961 a 1973*. Lisboa: Tipografia do Banco de Portugal
- Banco de Portugal. 1999. *Séries Longas para Economia Portuguesa: Pós II Guerra Mundial Volume I - Séries Estatísticas*. Lisboa: Departamento de Estudos Económicos.
- Cann, John P. 1998. *Contra-insurreição em África, 1961-1974: o modo português de fazer a guerra*. São Pedro do Estoril: Edições Atena.
- Costa, Leonor Freire & Miranda, Susana Munch & Lains, Pedro. 2011. *História Económica de Portugal: 1143-2010*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Ferreira, Manuel Ennes. 2005. O Império e as relações económicas com África. In Pedro Lains (org.). *História Económica de Portugal, 1700-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Instituto Nacional de Estatísticas (INE). 2001. *Estatísticas Históricas portuguesas, Vol. II*. Lisboa: INE.
- Lopes, José da Silva. 2005. Finanças Públicas. In Pedro Lains (org.). *História Económica de Portugal, 1700-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mata, Eugénia & Valério, Nuno. 1993. *História económica de Portugal: uma perspetiva global*. Lisboa: Ed. Presença.
- Mateus, Abel. 1998. *Economia portuguesa desde 1910*. Lisboa: Ed. Verbo.
- Ministério das Finanças. 1961-1973. *Orçamento Geral do Estado*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Nunes, Manuel Jacinto. 1990. A economia portuguesa: anos 60-anos 90. *Documentos do IESF*, n.º 1. 39-49.

- Serra, António Almeida. 2003. Glossário de termos. Consultado em 07FEV14. Disponível em <http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/dcipedgloss.htm>.
- Sousa, António Rebelo. 2010. Das Economias de Transição aos Novos Desafios da Integração. *Tempo Livre*.
- Sousa, António Rebelo. 2011. The Theory of Economic Relativity Applied to the International Economy and to Cooperation Policies. *Lusíada: Economia & Empresa*, n.º 13.
- Sousa, António Rebelo. 2013. Das limitações da aplicabilidade de um “export led growth model” a Portugal. *Lusíada: Economia & Empresa*, n.º 17.
- Weingast, Barry & Wittman, Donald (ed.). 2006. *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press.

## REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO



# FIGHTING FOR A PEACEFUL WORLD: THE ROLE OF SOCIO-CULTURAL INTELLIGENCE<sup>1</sup>

## LUTANDO POR UM MUNDO EM PAZ: O PAPEL DA INTELIGÊNCIA SÓCIO-CULTURAL

**Pedro Borges Graça**

P&D ISCSP-UL

Associate Researcher of CISDI

Lisbon, Portugal

pbgraca@gmail.com

### **Abstract**

Is the world, truly, in a situation of clash of civilizations? Or is it in a situation of a world civilization of international cultural misunderstandings? In fact, international relations are at their roots “inter-national” cultural relations, namely on political and economic issues, and this means finding solutions for problems from a certain cultural point of view diverse from others. Cultural understanding is a true clue to minimize tensions between countries and elude war. Socio-cultural intelligence is a crucial factor in this context, and, from a strictly national point of view, it is a powerful tool to downgrade victims in a war situation and even maximize the success of operations. For that - to produce such intelligence - it is necessary to have a comprehensive cultural theory of international relations that foresees the growing complexity and opposed positions and perceptions of what we can define as national cultural powers.

### **1. Western Culture vs. World Culture**

The Present we live in is marked by the process of Globalization, an historical and anthropological movement with its genesis in the Portuguese Age of Discovery, whose “esprit du temps” Thomas More captured so well in his chef-d’-oeuvre “Utopia”, which had a Portuguese noble, navigator and sage as main character. But to understand more profoundly the *history of present* - a concept contiguous to paradox - in the sense that we

---

<sup>1</sup> Apresentação feita na British International Studies Association Annual Conference , 20-22 de junho de 2012, Edinburgo.

approach the reality of the facts of a Past very close to us, that structured the framework of the contemporary world's way of life, the ancient analytical model of Thucydides is still useful: *causes are immediate or superficial, remote or profound*.<sup>1</sup> In this approach, causes are not mutually exclusive; only mutually inclusive. So, in a “longue durée” perspective of History, we can see both categories of causes as such: a *distant cause* of today's globalization process exists in the combined phenomena of revolution in the seventeenth and eighteenth centuries in Britain, America and France, launching the foundation of contemporary democracy and human rights with the values of freedom, equality and solidarity, promoting social and economic development; a *proximity cause* derives from the new international order dictated by the Charter of the United Nations, in its preamble and article 1 with the principle of equality of peoples and cultures, and in Article 73 with the self-determination of nations, that in two generations rapidly transformed the dimension of the world system of international relations from around fifty nation-states to around two hundred.

Therefore, the system of values of what is commonly called “western culture” – without taking into account its diversity and complexity - took the lead in this process, through its long-time governing of the world from its base in Europe. The fact is that today, due to the distant and proximity causes of globalization, there is no such reality as a unified “western culture”, but a “world culture” that assimilated the diversity and subsystems of western culture as another component. In reality, from China to Brazil, passing through India or Angola or even such a failed State as Guinea-Bissau, only a minority rejects that “world culture” and an even smaller minority takes direct violent action against it through geographically confined guerrilla wars, such as in Iraq and Afghanistan, and also through terrorism with deadly attacks - not only in the West but in many other parts and countries of the world, something which must always be remembered.

## 2. The Long War

The 9/11 attacks were a turning point for the direct violent action of that minority and also for the *world peace project* that the globalization process historically represents. Over the last decade, that minority has been successful in posing a threat of global proportions, forcing a response by a multinational coalition of military forces. The press and politicians and other opinion makers commonly call it “the war against terror”. But technically, following the American national security strategic concept defined by the Bush administration in 2006, and still in place with Obama, we really are in a “long war” situation with no end in sight. The first sentence of the Quadrennial Defense Review Report of that year states that very thing in those precise words: ***The United States is a nation engaged in what will be a long war.***<sup>2</sup> And this “long war” against terrorism - seemingly the “fourth world war” announced

<sup>1</sup> Thucydides, 1.23, apud Robert Strassler (Ed.), *The Landmark Thucydides. A Comprehensive Guide to The Peloponnesian War* (New York: Free Press, 2008)

<sup>2</sup> [http://www.booking.com/hotel/pt/monte-cabeasso-do-ouro.pt-pt.html?aid=311098;label=hotel-39334-pt-fmwUs%2AiVbPC6cUdbUW0CxA525155178217;sid=bbcf87e023ec95d5711b6a1c1665f28;dcid=4;checkin=2015-05-29;checkout=2015-05-30;dist=0;srfd=08e167be7f5e2e3a47fbfc8ccd6a3d90098d5a55X8;type=total;ucfs=1&Quadrennial+Defense+Review+Report,+Department+of+Defense/United+States+of+America,+February+6,+2006,+p.+v.+\(http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf\)](http://www.booking.com/hotel/pt/monte-cabeasso-do-ouro.pt-pt.html?aid=311098;label=hotel-39334-pt-fmwUs%2AiVbPC6cUdbUW0CxA525155178217;sid=bbcf87e023ec95d5711b6a1c1665f28;dcid=4;checkin=2015-05-29;checkout=2015-05-30;dist=0;srfd=08e167be7f5e2e3a47fbfc8ccd6a3d90098d5a55X8;type=total;ucfs=1&Quadrennial+Defense+Review+Report,+Department+of+Defense/United+States+of+America,+February+6,+2006,+p.+v.+(http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf))

by the Count of Marenches, charismatic chief of French intelligence services when President Reagan took office for the first time and asked his advice regarding Afghanistan, then under occupation by the Soviet Union – in American perceptions this “long war” initiated a new century and an “age of uncertainty and surprise”, and a global and significant change in the world, expressed in the following terms:

- from a time of peace to a time of war;
- from conventional combat to asymmetric operations;
- from emphasis on material to emphasis on intelligence;
- from responses to crisis to the shaping of a future.

Of these categories, the latter is the troubling one, because the speeches of the American and British leaders tend to underline the image of the “attack on our way of life” in a somewhat exclusive Anglo-American perception of culture conflicts as an inevitable *clash of civilizations*, following the Huntington perspective, with *soft power* as an indispensable tool for winning hearts and minds. Both put themselves in the position of leaders of the “Western Culture”, when in reality there is already in place a “World Culture” in all its diversity and growing complexity, and integration dynamics brought about by the globalization process.

In fact, this UKUSA<sup>3</sup> approach seems to have provoked a *boomerang effect* in the sense that it creates a tendency for inability – let alone for tactical, operational or strategic goals – to see other cultures in the world as equals; and through this the possibility of a methodic top-down doctrine for organizing, processing and producing intelligence, the kind of socio-cultural intelligence that prevents cultural misunderstandings and consequent collateral damages, even creating mirror-images.<sup>4</sup>

The desire to quickly shape the future, even into a world peace utopia, means fighting against *cultural time*, meaning the *delayed time* of social and cultural behavior, by opposition to the *accelerated time* of economic and political action. *Culture* cannot be changed in an accelerated way, even if it displeases us or we feel it is unjust and frustrating not to do so in the name of human rights; *culture*, in what concerns habits and values, has a structural “slow motion” change dynamics. And this is true; this is reality, not only at the local level but also at the global one.

### 3. The Formula for International Relations

In fact, from this perspective, we can enunciate the following formula: IR=ICR=NCPR. This means that *international relations* are really *international cultural relations* in the sense that nations, countries, and states are related to each other through ethnocentric perceptions based on their own history and culture and, therefore, through the way they see each other.

<sup>3</sup> UKUSA stands for the secret treaties signed between the UK and the USA just after World War II, establishing a security alliance with intelligence and common geopolitics and geostrategic views of the World and implications for the globalization process.

<sup>4</sup> For reasons of methodological simplicity and clarity, *socio-cultural intelligence* and *cultural intelligence* will be used in this essay indistinctly.

And this is transmitted from generation to generation. Culture is, therefore, a relatively stable variable in explaining foreign long-term policy orientation. More deeply, *international cultural relations* are *national cultural power relations*, meaning the capacity of nations, countries, and states to influence others with their own Culture and habits and values in such a way that they are much less vulnerable to be influenced by others.

We can, however, for analytical purposes, establish two categories of *national cultures*: *inclusive* and *exclusive*. In the contemporary world, it seems that the former corresponds to the countries of the South (or so called Third World) and the latter to the countries of the North (or so called West), without referring to Asian developed countries. Both are subsystems of world culture, but it is perhaps without a doubt that, in the context of the “long war”, the permanent territories of conflict are in the South, with *exclusive national culture powers* projecting themselves through military power, or *hard power* in the words of Samuel Huntington, into the day-to-day life of the much more vulnerable *inclusive national less powered cultures* with no comparable power. And there is no room for *soft power* effectiveness in war; only for propaganda and persuasion, only for psychological operations, namely when danger is a constant uncertainty hidden under “civilian uniforms” and the military power attitude is shaped by the *exclusive national cultures’* goal of shaping the future. This situation inevitably creates a “boomerang effect”, even where there doesn’t exist what can be called a *primary culture resistance* to the West.

#### 4. The Role of Socio-Cultural Intelligence

##### 4.1 The Classical Approach

Scientific observation is therefore needed to evaluate whether or not there is an extensive and global phenomena of *group-thinking* based in Huntington’s vision of *clash of civilizations* that wounds the sight of the “world culture”, hurting in this way the possibility of developing true socio-cultural intelligence, not only in strategic or long-term policy orientation but also in military operations, where needed. Religion is not in itself the problem as Huntington viewed it; “ethnic character” is much more important to understand through *socio-cultural intelligence* or “ethnological intelligence”, as William McGovern called it in the 60’s classic *Strategic Intelligence and the Shape of Tomorrow*, defining it as “*formed by the complex of likes and dislikes, traditional and emotional motivations of a given people at given times, and tends to vary markedly from time to time*” (p.49).<sup>5</sup>

In this approach, McGovern expressed also a somewhat ambiguous opinion because he observed that *social culture* and *material culture* were only occasionally two factors of major importance, namely the latter because, as he put it, it “*deals primarily with such problems as what people eat and drink*” (p.80). On the contrary, these two factors are indeed of permanent extreme importance to be evaluated by socio-cultural intelligence in military operations because they really represent the day-to-day way of life of the populations on any theater

---

<sup>5</sup> (1961) William McGovern, *Strategic Intelligence and the Shape of Tomorrow* (Chigago: Henry Regnery Company/ Foundation for Foreign Affairs, 1st ed. 1960)

of war. In fact, it is absolutely necessary to develop *empathy* with other cultures, and this is no easy thing to do, nor is everyone able to do it. For purposes of cultural misunderstanding problem solving, while on the field one must enter the labyrinth of cultural differences to think and feel and believe and eat and drink like others, but at the same time one must be able not to lose one's own purpose and cultural identity. These must remain attached to some kind of psychological *Ariadne's string*, as in the Greek myth of the Minotaur. The solution is not to develop a double personality but to understand *cultural ambivalence* dynamics and master them.

#### 4.2 The Military Approach

The role of socio-cultural intelligence is thus crucial for this level of knowledge and for the "fight" for a peaceful world. Surprisingly, the DOD Dictionary of Military Terms, as amended from 15 April 2012, does not contemplate the concept or its role, nor in its short version of *cultural intelligence*, although its importance is recognized by military authors like John Coles, a Commander of the United States Navy who wrote – in the as distant as it is near year of 2006 - stressing the need to incorporate *cultural intelligence* into joint intelligence doctrine.<sup>6</sup> Coles defined and explained it in the following terms:

*"analyzed social, political, economic, and other demographic information that provides understanding of a people or nation's history, institutions, psychology, beliefs (such as religion), and behaviors. It helps provide understanding as to why a people act as they do and what they think. Cultural intelligence provides a baseline for education and designing successful strategies to interact with foreign peoples whether they are allies, neutrals, people of an occupied territory, or enemies."* (p.7)

This definition is indeed comprehensive but the framework he designs, presented below as an *"example of cultural intelligence factors to consider in intelligence analysis in Iraq"*, is too complex for local or global operations.

<sup>6</sup> John P. (Jay) Coles, Incorporating Cultural Intelligence in Joint Doctrine, in *Iosphere*, Spring 2006, Joint Information Operations Center, pp 7-13([http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere\\_spring06\\_coles.pdf](http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere_spring06_coles.pdf))

F



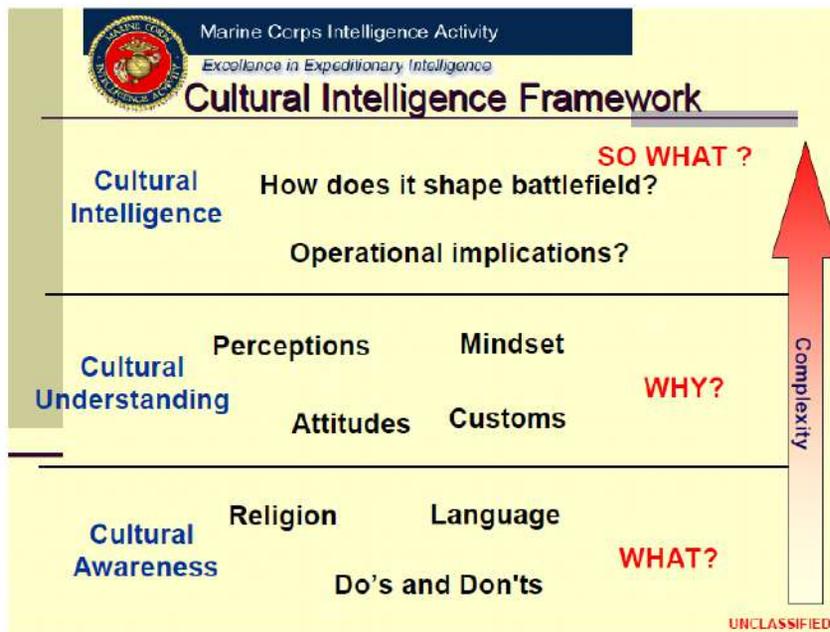
**Not all inclusive**

Source: John P. (Jay) Coles, Incorporating Cultural Intelligence in Joint Doctrine, in Iosphere, Spring 2006, Joint Information Operations Center, p.11. [http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere\\_spring06\\_coles.pdf](http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere_spring06_coles.pdf)

In fact, for *socio-cultural intelligence* to be successful, it needs to be applied as an *inclusive culture approach* – not an exclusive one - and, once again, this means developing the capacity for *empathy* at the cultural attitude level of decision-making and operations planning in order for it to flow, top-down, into the field. Abu Ghraib remains the best example of cultural misunderstanding and entirely of what not to do if one doesn't master socio-cultural intelligence. Then, the military made a wrong interpretation of local reality based on the 1973 book "The Arab Mind" by the Hebrew author Raphael Patai, which stressed the sexual question as the main concern of Muslim culture. So, the objective was to photograph the sexual humiliation of the prisoners in order to blackmail them afterwards into becoming informants on terrorist plans and activities. At that time, Montgomery McFate, senior researcher of the Office of Naval Research, criticized the method because it created a wide *boomerang effect* by destructing the honor of the victims before Muslim society and consequently activating the local culture concept of "al-sharaf", that is, the restoration of that same honor through

bloodshed.<sup>7</sup>

The military doctrine on socio-cultural intelligence that has been produced in the last years in the UKUSA environment seems therefore to be in a misty *death end* of arguments and theories and frameworks and models of analysis, like those presented in September 2006 at the conference on the subject organized by The Mitre Corporation by contract of the US Government.<sup>8</sup> Marine Corps Intelligence Activity (MCIA) has then been seen somewhat as the top of the art in that matter, with the “three level framework” - cultural awareness, cultural understanding and cultural intelligence – and the principle that this upper-level is “a type of all-source analysis that relies heavily on open-source intelligence (OSINT) and human intelligence (HUMINT)” (p.10).



Source: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicken Turnley, *Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm*, Report on the conference at The MITRE Corporation, McLean, Virginia, September 12, 2006, p. 36. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

Subsequently, the report concluded that:

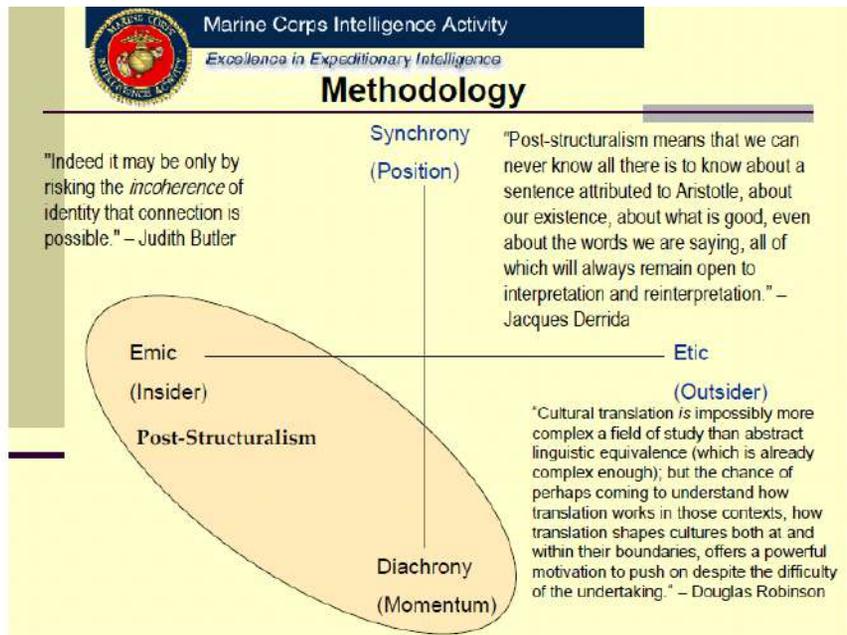
*“Presentations and discussions during the course of the day also shifted between strategic and tactical uses for cultural intelligence. There was tacit agreement among*

<sup>7</sup> Montgomery Mc Fate, *Anthropology and Counterinsurgency: The Strange Story of Their Curious Relationship*, Military Review, March-April 2005 (pp.24-38), p. 37

<sup>8</sup> (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicken Turnley, *Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm*, Report on the conference at The MITRE Corporation, McLean, Virginia, September 12, 2006

participants that cultural intelligence could be useful in both environments. This suggests the importance of discussing metrics for measuring the quality and success of cultural intelligence, and the likelihood that such metrics may differ between tactical and strategic intelligence applications. Though there was no direct discussion of this during the conference, it would be a fruitful topic for future exploration” (p.10-11)

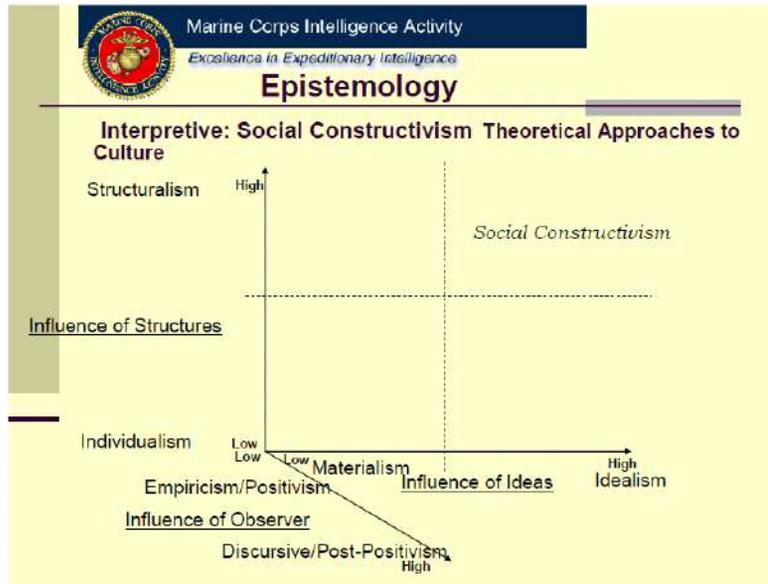
The effort of MCIA and the “Mitre Report” cannot be minimized for trying to define *cultural intelligence* and understand how it can be applied in a situation of different cultures in conflict, namely in a theater of war. And it is true that *cultural intelligence* relies mainly on OSINT and HUMINT. However, the concept of “culture” always poses such a theoretical and practical problem, much more “suitable” for *academic time and environment* than for *military and decision-making time and environment*.<sup>9</sup> Inevitably, the discussion, as said before, leads to the level of complexity perceived as “cultural intelligence”, but ultimately to a model of analysis for local as for global operations that is neither simple nor practical to translate into military doctrine or the decision-making process. With these three examples, we can see how MCIA falls into the trap of *academic time and environment*:



Source: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicklen Turnley, *Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm*, Report on the conference at The MITRE Corporation, McLean, Virginia, September 12, 2006, p. 41. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

<sup>9</sup> The “Mitre Report” underlines the long-standing debate of the definition of *culture* by referring to the classic Alfred Kroeber and Clyde Kluckhohn, *Culture* (New York: Meridian Books, 1952). In fact, the scientific literature on the subject is endless and furthermore crossed with the concept of *civilization*. Without diving much deeper into the past, and as examples of sharpness, we must recall Bronislaw Malinowski, *A Scientific Theory of Culture* (New York: John Hawkins & Associates/The University of North Carolina Press, 1944) or the indispensable Arnold Toynbee, *A Study of History*, 12 Vols (Oxford: Oxford University Press, 1934-1961) or more recently Fernand Braudel, *Grammaire de Civilisations* (Paris: Les Editions Arthaud, 1987).

FIGURE 4



Source: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicken Turnley, *Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm*, Report on the conference at The MITRE Corporation, McLean, Virginia, September 12, 2006, p. 42. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

FIGURE 5

**Marine Corps Intelligence Activity**  
*Excellence in Expeditionary Intelligence*

### Grounded Theory and Deductive Reasoning

	GROUNDED THEORY	DEDUCTIVE REASONING
How is it generated?	Inductively through research	Logically deduced from <i>a priori</i> assumptions
Relation between theory and data	Integral: Generating a theory involves a process of research	Independent: Theory can come from sources other than data
Advantages and Benefits	Acknowledges process of discovery	Easy to test
Dangers and Limitations	Replication; Forcing findings to "fit"	Mismatch between theory and empirical world
Emphasis	Theory generation	Theory verification

Source: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicken Turnley, *Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm*, Report on the conference at The MITRE Corporation, McLean, Virginia, September 12, 2006, p. 42. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

So, if we take the case of the Anglo-American military forces now involved as main actors in the so called “long war”, dealing with the formulation of a cultural intelligence doctrine for diminishing cultural misunderstanding through operations in the field, their fundamental problem is how to incorporate those principles enunciated hereafter into a “permanent way of being”; that is, the primary attitude required by socio-cultural intelligence expertise, in the sense that one must have that attitude, and above all that feeling, in a *different culture situation*.

### 4.3 The Five Principles of Socio-Cultural Intelligence

Science is meant to simplify the explanation of the complexity of reality, not to complicate it. So, *socio-cultural intelligence* must be synonymous of *deep knowledge* about the complexity of cultural differences and subsystems of world culture. It must structure, in a simple way, a method of cultural understanding and conflict prevention at global and local levels. As a tool of long-term foreign policy orientation and military operations where needed, *socio-cultural intelligence* must therefore be based on the following five principles:

- an analytical orientation must be applied to “south cultures”, based on the understanding that they present a tendency for cultural ambivalence due to the effects of change and progressive integration in world culture; cultural ambivalence is a non-conflicting dynamics of the process of interaction and integration of traditional and modern culture, meaning that contradictions are frequently more apparent than real;
- triple complexity of “south cultures” is a strong reality, namely in Africa, due to the interaction of traditional, colonial and post-colonial social structures in the present, that can be invisible obstacles to public policies and private investments;
- a triple time approach of culture (“tempo trípico, tempo acelerado and tempo demorado”) in war and peace is needed to understand behavior patterns and future projects, and consequently facilitate prospective evaluation; tempo trípico means that you are who you are in the present by the effect of circumstances in interaction with the past and the on-going planning for the future; tempo acelerado means the fast velocity of political facts, including war; tempo demorado means the slow velocity of social facts, including peace, even for a few moments;
- transparency is not a common practice in traditional politics because power is usually a one man visible “stick and carrot” in the upper position of a pyramid of an inner-group, possibly based on a traditional secret society or a discreet association (and it should be borne in mind that it was not the West that invented those). Because of that, in the field, it is frequently used the decoy of a false chief or authority to talk in a meeting with external authorities, namely military, while

the true chief stands at a close distance to evaluate the situation and external discourse and proposals, who then will discuss it with the inner-group, quietly and at whatever length it takes;

- last but not least, eating and drinking and smoking and laughing and touching (without weapons) are common principles of peace since the birth of mankind; this truly is the main “territory” of socio-cultural intelligence, the theater where both inclusive culture approach and empathy must be expressed; this is the domain of social culture and material culture of the classical approach.

In short, these principles are indeed necessary for a comprehensive cultural theory of international relations that foresees its growing complexity and opposed positions and perceptions between what we can define as national cultural powers; on the other hand, they are a very useful tool to understand and overcome cultural differences and misunderstandings at local military operations. And that is the role of socio-cultural intelligence in the fight for a peaceful world.

## 5. Conclusions

As in everything else in social reality, nothing happens without people, persons, individuals, groups. So, every framework and principle in any *socio-cultural intelligence* activity will not work if the persons committed to the action are not able to understand and feel in the first place what *empathy* really is; the metaphor of Ariadne’s string; cultural ambivalence as natural dynamics of changing cultures; the difference between delayed time and accelerated time; superficial and profound causes; the long war context and dynamics we are in; the formula for international cultural relations; inclusive and exclusive national cultural powers; globalization as a world peace project, an integration process, and not as a clash of civilizations; western culture as a subsystem of world culture.

Thus, most of the success of socio-cultural intelligence, if not all of it, lies on the recruitment and training of the so-called socio-cultural intelligence officer or expert. Obviously, the profile must be carefully designed, preferably following an “ideal-type” method and, most of all, he or she must be as good in *osint* as in *humint*, as much good *analyst* as *field agent*, and not look like a military or an operative.

Ready for action, the operative must “simply” follow a three steps approach: previous collection and study of all scientific production on the subject and area, particularly colonial studies, focusing on the technical information and ignoring the ideological perspective that the majority of those studies usually carry; analysis of the main character traits of the local “way of being” in its cultural ambivalence context; and, of course, a “who’s who?”, but describing the local power configuration in terms of “power nucleus” as being: charismatic or shared leadership? Cohesion or division tendency in the decision-making process?

In fact, in the intelligence business, as La Palisse would say, people come first.



*FIGHTING FOR A PEACEFUL WORLD:  
THE ROLE OF SOCIO-CULTURAL INTELLIGENCE*

**LUTANDO POR UM MUNDO EM PAZ:  
O PAPEL DA INTELIGÊNCIA SÓCIO-CULTURAL<sup>1</sup>**

**Pedro Borges Graça**

P&D ISCSP-UL

Investigador Associado do CISDI

Lisboa, Portugal

pbgraca@gmail.com

**Resumo**

Estará o mundo realmente numa situação de choque de civilizações? Ou numa situação de civilização mundial de mal-entendidos culturais? De facto, as relações internacionais são, nas suas raízes culturais, “relações inter-nacionais”, nomeadamente em questões políticas e económicas, o que significa encontrar soluções para os problemas, de um certo ponto de vista cultural, diferentes dos outros. A compreensão cultural é uma verdadeira pista para minimizar as tensões entre países e iludir a guerra. A inteligência sócio-cultural é um fator crucial neste contexto, e, de um ponto de vista estritamente nacional, é uma ferramenta poderosa para minimizar as vítimas numa situação de guerra e até mesmo maximizar o sucesso das operações. Porque – para produzir tal inteligência – é necessário possuir uma teoria cultural abrangente das relações internacionais que preveja a crescente complexidade e posições opostas, e a perceção daquilo que podemos definir como potências culturais nacionais.

**1. Cultura Ocidental vs. Cultura do Mundo**

O presente em que vivemos é marcado pelo processo de globalização, um movimento histórico e antropológico com génese na era dos Descobrimentos Portugueses, cujo “esprit du temps” Thomas More tão bem capturou na sua obra-prima *Utopia*, que teve um nobre, navegador e sábio Português como personagem principal. Mas para compreender com mais profundidade a história do presente – um conceito contíguo ao paradoxo – no sentido em

---

<sup>1</sup> Apresentação feita na British International Studies Association Annual Conference , 20-22 de junho de 2012, Edinburgo.

que nos aproximamos da realidade dos fatos do passado, muito perto de nós, que estruturou o enquadramento do estilo de vida do mundo contemporâneo, o antigo modelo analítico de Tucídides ainda é útil: *as causas são imediatas ou superficiais, distantes ou profundas*<sup>2</sup>. Nesta abordagem, as causas não são mutuamente exclusivas; são apenas mutuamente inclusivas. Assim, numa perspectiva “longa duração” da História, podemos ver as duas categorias de causas como tal: a *causa distante* do processo de globalização dos dias de hoje está presente no fenómeno conjunto das revoluções nos séculos XVII e XVIII na Grã-Bretanha, Estados Unidos e França, lançando os fundamentos da democracia contemporânea e dos direitos humanos com os valores da liberdade, igualdade e solidariedade, promovendo o desenvolvimento social e económico; uma *causa de proximidade* deriva da nova ordem internacional ditada pela Carta das Nações Unidas, no seu preâmbulo e Artigo 1, com o princípio da igualdade entre povos e culturas, e no artigo 73, com a auto-determinação dos povos, que, em duas gerações, rapidamente transformou a dimensão do sistema mundial de relações internacionais, de cerca de cinquenta Estados-nação para cerca de duzentos.

Portanto, o sistema de valores do que é comumente designado “cultura ocidental” – sem levar em conta a sua diversidade e complexidade – assumiu a liderança neste processo, através de um governo de longa data do mundo a partir da sua base europeia. O fato é que hoje, devido às causas distantes e de proximidade da globalização, não existe uma realidade correspondente a uma “cultura ocidental” unificada, mas sim uma “cultura mundial” que assimilou a diversidade e subsistemas da cultura ocidental como um outro componente. Na realidade, da China ao Brasil ou à Índia, passando por Angola ou até mesmo por um Estado falhado como a Guiné-Bissau, apenas uma minoria rejeita essa “cultura mundial” e uma minoria ainda menor toma ação violenta direta contra a mesma, através de guerras de guerrilha geograficamente confinadas, tal como no Iraque e no Afeganistão, e também através do terrorismo com ataques mortíferos – não só no Ocidente, mas em muitas outras partes e países do mundo, algo que deve ser sempre lembrado.

## 2. A Guerra de Longa Duração

Os ataques de onze de setembro foram um ponto de viragem para a ação violenta direta dessa minoria, bem como para o *projeto de paz mundial* que o processo de globalização historicamente representa. Durante a última década, essa minoria tem sido bem sucedida no seu objectivo de se tornar uma ameaça de proporções globais, forçando uma resposta por parte de uma coligação multinacional de forças militares. A imprensa, os políticos e outros *líderes de opinião* geralmente chamam a esta “a guerra contra o terror”. Mas, na realidade, de acordo com o conceito estratégico de segurança nacional americana definido pela administração Bush em 2006 e ainda em vigor com Obama, estamos efetivamente numa situação de “guerra de longa duração” sem fim à vista. A primeira frase do *Quadrennial Defense Review Report* (Relatório da Revisão Quadrimestral da Defesa) daquele ano afirma

---

<sup>2</sup> Tucídides, 1.23, apud Robert Strassler (Ed.), *The Landmark Thucydides. A Comprehensive Guide to The Peloponnesian War* (Nova Iorque: Free Press, 2008).

nas mesmas exatas palavras: “*Os Estados Unidos são uma nação envolvida no que será uma guerra de longa duração*”<sup>3</sup>. E esta “guerra de longa duração” contra o terrorismo – aparentemente a “quarta guerra mundial” profetizada pelo Conde de Marenches, líder carismático dos serviços secretos franceses, na primeira tomada de posse do Presidente Reagan, quando este pediu o seu conselho em relação ao Afeganistão, então sob a ocupação da União Soviética – na opinião dos americanos, esta “guerra longa” terá dado início a um novo século e a uma “era de incerteza e de surpresa”, e a uma mudança global e significativa no mundo, expressa nos seguintes termos:

- de um tempo de paz a um tempo de guerra;
- do combate convencional às operações assimétricas;
- de um ênfase no equipamento a um ênfase na inteligência;
- de respostas a crises à formação de um futuro.

Destas categorias, esta última é a mais preocupante, pois os discursos dos líderes americanos e britânicos tendem a enfatizar a imagem de um “ataque ao nosso modo de vida” numa visão anglo-americana um tanto exclusiva dos conflitos culturais como um choque inevitável de civilizações, seguindo a perspectiva de Huntington, em que o *soft power* surge como uma ferramenta indispensável para conquistar corações e mentes. Ambos se colocaram na posição de líderes da “cultura ocidental”, quando na realidade já existe uma “cultura mundial” em toda a sua diversidade e crescente complexidade, bem como dinâmicas de integração nascidas do processo de globalização.

Na verdade, a abordagem UKUSA<sup>4</sup> parece ter provocado um *efeito bumerangue*, no sentido em que esta cria uma tendência para a incapacidade – e ainda menos para os objetivos táticos, operacionais ou estratégicos – de ver outras culturas do mundo como iguais; e através desta, a possibilidade de uma doutrina metódica *top-down* (de cima para baixo) para a organização, processamento e produção de inteligência, o tipo de inteligência sócio-cultural que impede mal-entendidos culturais e os seus consequentes danos colaterais, chegando mesmo a criar imagens-espelho.<sup>5</sup>

O desejo de moldar rapidamente o futuro, mesmo que seja numa utopia de paz mundial, implica lutar contra o *tempo cultural*, ou seja, o *tempo demorado* do comportamento social e cultural, por oposição ao *tempo acelerado* da ação económica e política. A *Cultura* não pode ser alterada de forma acelerada, mesmo que isso nos desagrade ou que sintamos que é injusto e frustrante não o fazer em nome dos direitos humanos; a *cultura*, no que diz respeito a hábitos e valores, tem uma dinâmica estrutural de mudança em “câmara lenta”. E isso é verdade; esta é a realidade, não apenas a nível local mas também global.

<sup>3</sup> Relatório da Revisão Quadrimestral da Defesa, Departamento da Defesa/Estados Unidos da América, 6 de fevereiro de 2006, p. v. (<http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf>).

<sup>4</sup> UKUSA representa os tratados secretos assinados entre o Reino Unido e os EUA logo após a Segunda Guerra Mundial, estabelecendo uma aliança de segurança com serviços de inteligência, e pontos de vista geopolíticos e geoestratégicos do Mundo comuns, bem como implicações para o processo de globalização.

<sup>5</sup> Por razões de simplicidade e clareza metodológica, os termos *inteligência sócio-cultural* e *inteligência cultural* serão usados neste ensaio indistintamente.

### 3. A Fórmula para as Relações Internacionais

Na verdade, deste ponto de vista, podemos enunciar a seguinte fórmula:  $IR=ICR=NCPR$ . Isto significa que as *relações internacionais* são realmente *relações culturais internacionais* no sentido em que nações, países e Estados estão relacionados entre si através de visões etnocêntricas baseadas na sua própria história e cultura e, portanto, através da maneira como se veem uns aos outros. E esta é transmitida de geração em geração. A cultura é, por conseguinte, uma variável estável para explicar orientações de política externa de longo prazo. Mais profundamente, as *relações culturais internacionais* são *relações de poder culturais nacionais*, ou seja, a capacidade que nações, países e Estados têm para influenciar outros com a sua própria cultura, hábitos e valores, de tal forma que estes são muito menos vulneráveis a ser influenciados por outros.

Podemos, no entanto, para fins de análise, estabelecer duas categorias de *culturas nacionais*: *inclusivas* e *exclusivas*. No mundo contemporâneo, a primeira aparentemente corresponde aos países do Sul (ou o chamado Terceiro Mundo) e a última aos países do Norte (ou o chamado Ocidente), sem se referir aos países desenvolvidos da Ásia. Ambos são subsistemas da cultura do mundo, mas é talvez sem dúvida que, no contexto da “guerra de longa duração”, os territórios permanentemente em conflito estão localizados na região Sul, com os *poderes das culturas nacionais exclusivas* projetando-se, através do poder militar, ou *hard power* nas palavras de Samuel Huntington, na vida do dia-a-dia das muito mais vulneráveis *culturas nacionais inclusivas com menos poder*, cujo poder não é comparável. E não há espaço para a eficácia do *soft power* na guerra; apenas para propaganda e persuasão, apenas para operações psicológicas, ou seja, quando o perigo é uma constante incerteza escondido sob “uniformes civis” e a atitude do poder militar é moldada pelo objetivo de moldar o futuro das *culturas nacionais exclusivas*. Esta situação cria inevitavelmente um “efeito bumerangue”, mesmo quando não existe algo a que possa ser chamado *resistência cultural primária* ao Ocidente.

### 4. O Papel da Inteligência Sócio-Cultural

#### 4.1 A abordagem clássica

A observação científica é, portanto, necessária para avaliar se existe ou não um fenómeno amplo e global de *group-thinking* (pensamento de grupo) baseado na visão de Huntington do *choque de civilizações* que fere a vista da “cultura mundial”, prejudicando desta forma a possibilidade de desenvolver uma verdadeira inteligência sócio-cultural, não só na orientação estratégica ou política a longo prazo, mas também em operações militares, sempre que necessário. A religião não é, por si só, o problema, como a considerava Huntington; é muito mais importante compreender o “caráter étnico” através da *inteligência sócio-cultural* ou “inteligência etnológica”, assim designada por William McGovern no clássico dos anos 60 *Inteligência Estratégica e a Forma do Amanhã* (*Strategic Intelligence and the Shape of Tomorrow*), definindo-a como “*formada pelo complexo de gostos e desgostos*,”

*motivações tradicionais e emocionais de um dado povo num dado momento, e tende a variar periodicamente de forma acentuada* “(p.49).<sup>6</sup>

Na sua abordagem, McGovern expressa ainda uma opinião um tanto ambígua, pois observou que *cultura social* e *cultura material* foram apenas ocasionalmente dois fatores de grande importância, especialmente a última, pois, nas suas palavras, esta “*lida principalmente com problemas como o que as pessoas comem e bebem*” (p.80). Pelo contrário, esses dois fatores são verdadeiramente de uma importância extrema e permanente que deve ser avaliada pela inteligência sócio-cultural nas operações militares, pois representam na realidade o modo de vida diário das populações em qualquer teatro de guerra. Na verdade, é absolutamente necessário desenvolver *empatia* com outras culturas, o que não é algo fácil de fazer, e que nem todos são capazes de fazer. Para efeitos de resolução de problemas de mal-entendidos culturais, quando no terreno deve-se entrar no labirinto de diferenças culturais e pensar, sentir e acreditar e comer e beber como o outro, mas ao mesmo tempo é necessário conseguir não perder os próprios objetivos e identidade cultural. Estes devem permanecer ligados a uma espécie de fio de Ariadne psicológico, como no mito grego do Minotauro. A solução não é desenvolver uma personalidade dupla, mas entender as dinâmicas de *ambivalência cultural* e dominá-las.

#### 4.2 A abordagem militar

O papel da inteligência sócio-cultural é, assim, fundamental para este nível de conhecimento e para a “luta” por um mundo pacífico. Surpreendentemente, o Dicionário de Termos Militares (DOD), conforme as alterações de 15 de abril de 2012, não contempla o conceito ou o seu papel, nem na sua versão curta de *inteligência cultural*, embora a sua importância seja reconhecida por autores militares como John Coles, Comandante da Marinha dos Estados Unidos que escreveu – no ano tão distante como próximo de 2006 – sublinhando a necessidade de incorporar a *inteligência cultural* na doutrina de inteligência conjunta<sup>7</sup>. Coles definiu e explicou o conceito nos seguintes termos:

*“informações demográficas analisadas sociais, políticas, económicas e outras que permitem a compreensão da história, instituições, psicologia, crenças (como a religião), e comportamentos de um povo ou nação. Ajuda a compreender o porquê de um povo agir como age e o que pensa. A inteligência cultural fornece uma linha de base para a educação e para a conceção de estratégias bem sucedidas de interação com os povos estrangeiros, sejam eles aliados, neutros, o povo de um território ocupado, ou inimigos.”* (p.7)

Esta definição é efetivamente abrangente, mas o quadro que projeta, abaixo apresentado como um “*exemplo de fatores de inteligência cultural a ter em conta na análise da inteligência no Iraque*”, é demasiado complexo para as operações locais ou globais.

<sup>6</sup> (1961) William McGovern, *Strategic Intelligence and the Shape of Tomorrow* (Chicago: Henry Regnery Company/Foundation for Foreign Affairs, 1st ed. 1960).

<sup>7</sup> John P. (Jay) Coles, *Incorporar a Inteligência Cultural na Doutrina Conjunta*, in *Ionosphere*, Primavera de 2006, Centro de Operações de Informação Conjunto, pp 7-13 (Incorporating Cultural Intelligence in Joint Doctrine, in *Iosphere*, Spring 2006, Joint Information Operations Center, pp 7-13) ([http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere\\_spring06\\_coles.pdf](http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere_spring06_coles.pdf)).

Figura 1



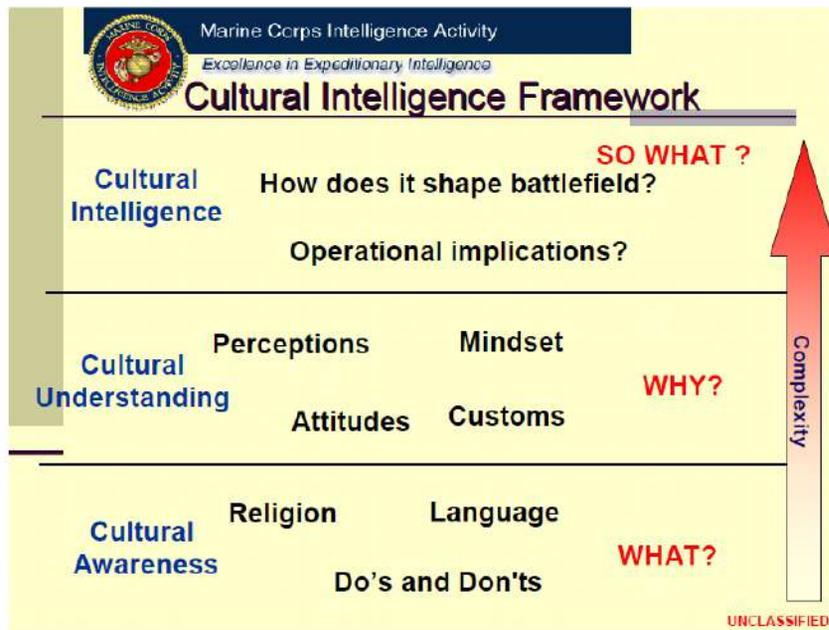
Fonte: John P. (Jay) Coles, Incorporar a Inteligência Cultural na Doutrina Conjunta, in Ionosphere, Primavera de 2006, Centro de Operações Informação Conjunto, p. 11. (John P. (Jay) Coles, Incorporating Cultural Intelligence in Joint Doctrine, in Iosphere, Spring 2006, Joint Information Operations Center, p.11). [http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere\\_spring06\\_coles.pdf](http://www.au.af.mil/infoops/iosphere/iosphere_spring06_coles.pdf)

Na verdade, para que a *inteligência sócio-cultural* seja bem sucedida, esta deve ser aplicada como uma *abordagem de cultura inclusiva* – não uma abordagem exclusiva – e, mais uma vez, isso significa desenvolver a capacidade de *empatia* ao nível da atitude cultural da tomada de decisão e planeamento de operações, a fim de que flua de cima para baixo para o terreno. Abu Ghraib permanece o melhor exemplo de um mal-entendido cultural e do que não fazer em circunstância alguma caso não se domine a inteligência sócio-cultural. Nesse momento, os militares interpretaram de forma errada a realidade local com base no livro de 1973 *A Mente Árabe (The Arab Mind)* do autor hebreu Raphael Patai, que salientava a questão sexual como a principal preocupação da cultura muçulmana. Assim, o objetivo era fotografar a humilhação sexual dos prisioneiros, a fim de mais tarde os chantagear para que dessem informações relativamente a planos e atividades terroristas. Naquela época, Montgomery McFate, pesquisador sênior do Instituto de Pesquisa Naval (Office of Naval Research), criticou o método por este ter criado um considerável *efeito bumerangue*

ao destruir a honra das vítimas perante a sociedade muçulmana, conseqüentemente ativando o conceito cultural local de “al-sharaf”, isto é, a restauração dessa mesma honra através do derramamento de sangue<sup>8</sup>.

A doutrina militar sobre *inteligência sócio-cultural* produzida nos últimos anos no ambiente UKUSA parece, pois, estar numa *morte final* enevoadada de argumentos e teorias e quadros e modelos de análise, como os apresentados em Setembro de 2006 na conferência sobre o tema organizada pela Corporação Mitre, contratada pelo governo dos EUA<sup>9</sup>. A Atividade de Inteligência do Corpo de Fuzileiros Navais (Marine Corps Intelligence Activity – MCIA) foi então vista um pouco como o suprassumo na matéria, com um “quadro de três níveis” – consciência cultural, compreensão cultural e inteligência cultural – e o princípio de que este nível superior é um “*tipo de análise total de fontes que depende em grande parte da inteligência de fonte aberta (OSINT) e da inteligência humana (HUMINT)*” (p.10).

Figura 2



Fonte: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicklen Turnley, *Perspetivas Sócio-Culturais: Um novo paradigma de inteligência (Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm)*, Relatório da conferência na The MITRE Corporation, McLean, Virginia, 12 de setembro de 2006, p. 36. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

<sup>8</sup> Montgomery Mc Fate, *Antropologia e Contra-Insurgência: A estranha história da curiosa relação entre ambas (Anthropology and Counterinsurgency: The Strange Story of Their Curious Relationship)*, Military Review, março-abril de 2005 (pp.24-38), p. 37.

<sup>9</sup> (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicklen Turnley, *Perspetivas Sócio-Culturais: Um novo paradigma de inteligência (Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm)*, Relatório da conferência na The MITRE Corporation, McLean, Virginia, 12 de setembro de 2006.

Posteriormente, o relatório concluiu que:

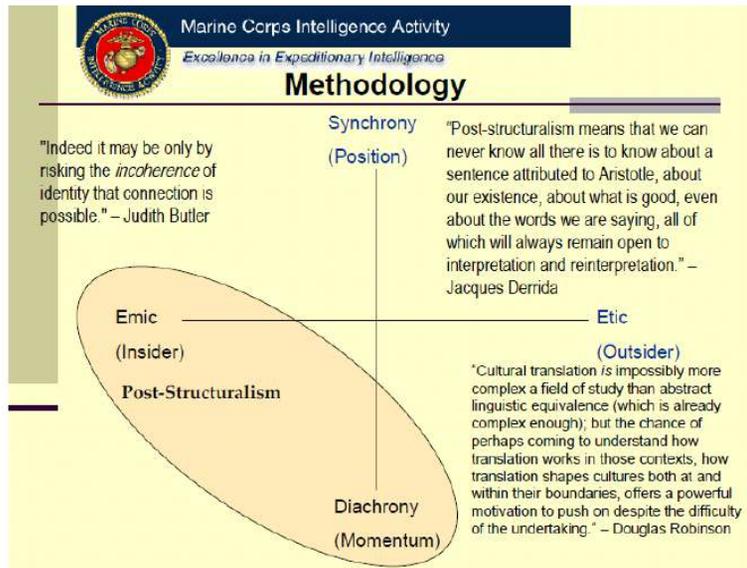
*“As apresentações e debates durante o decorrer do dia também oscilaram entre a utilização estratégica e tática da inteligência cultural. Havia um acordo tácito entre os participantes de que a inteligência cultural poderia ser útil em ambos os ambientes. Isto sugere a importância de discutir os indicadores para medir a qualidade e o sucesso da inteligência cultural, e a probabilidade de que esses indicadores possam ser diferentes para as aplicações tática e estratégica da inteligência. Embora não tenha havido qualquer discussão directa deste assunto durante a conferência, este seria um tema frutífero para uma exploração futura” (p.10-11).*

O esforço da MCIA e do “Mitre Report” não pode ser minimizado por tentar definir a *inteligência cultural* e compreender como esta poderá ser aplicada numa situação de diferentes culturas em conflito, ou seja, num teatro de guerra. E é verdade que a *inteligência cultural* se baseia principalmente em OSINT e HUMINT. No entanto, o conceito de “cultura” representa sempre um problema tanto teórico como prático, bastante mais “adequado” para o *tempo e ambiente académicos* do que para o *tempo e ambiente militares e de tomada de decisão*<sup>10</sup>. Inevitavelmente, a discussão, como foi dito anteriormente, leva ao nível de complexidade compreendido como “inteligência cultural”, mas em última instância leva a um modelo de análise de operações locais e globais que não é simples nem prático de traduzir para a doutrina militar ou do processo de tomada de decisão. Com estes três exemplos, podemos ver como a MCIA cai na armadilha do *tempo e ambiente académicos*:

---

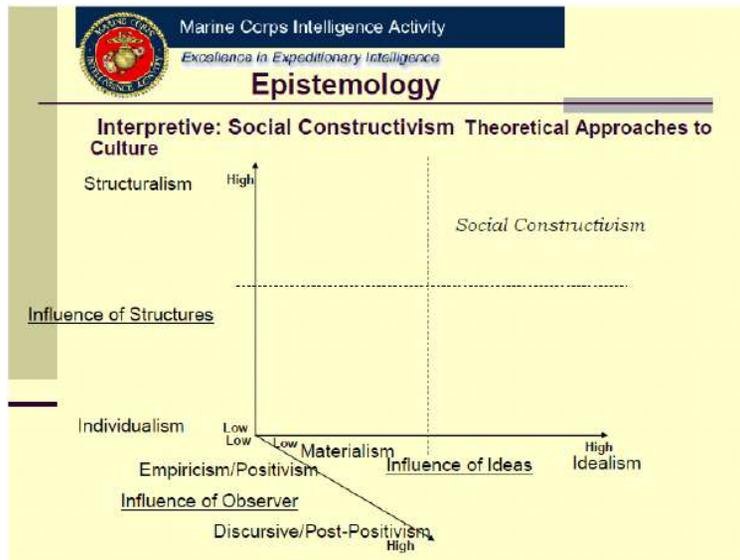
<sup>10</sup> O “Mitre Report” sublinha o debate de longa data relativamente à definição de cultura, referindo-se ao clássico de Alfred Kroeber e Clyde Kluckhohn, *Cultura (Culture)* (Nova Iorque: Meridian Books, 1952). Na verdade, a literatura científica sobre o assunto é interminável e, além disso, intersecta o conceito de civilização. Sem mergulhar muito mais no passado, e como exemplos de nitidez, devemos lembrar Bronislaw Malinowski, *Uma teoria científica da Cultura (A Scientific Theory of Culture)* (Nova Iorque: John Hawkins & Associates/The University of North Carolina Press, 1944) ou o indispensável Arnold Toynbee, *Um estudo da História (A Study of History)*, 12 Vols. (Oxford: Oxford University Press, 1934-1961) ou, mais recentemente, Fernand Braudel, *Gramática das Civilizações (Grammaire de Civilisations)* (Paris: Les Editions Arthaud, 1987).

Figura 3



Fonte: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicken Turnley, *Perspetivas Sócio-Culturais: Um novo paradigma de inteligência (Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm)*, Relatório da conferência na The MITRE Corporation, McLean, Virginia, 12 de setembro de 2006, p. 41. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

Figura 4



Fonte: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicken Turnley, *Perspetivas Sócio-Culturais: Um novo paradigma de inteligência (Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm)*, Relatório da conferência na The MITRE Corporation, McLean, Virginia, 12 de setembro de 2006, p. 42. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

Figura 5



Marine Corps Intelligence Activity  
Excellence in Expeditionary Intelligence

### Grounded Theory and Deductive Reasoning

	GROUNDED THEORY	DEDUCTIVE REASONING
How is it generated?	Inductively through research	Logically deduced from <i>a priori</i> assumptions
Relation between theory and data	Integral: Generating a theory involves a process of research	Independent: Theory can come from sources other than data
Advantages and Benefits	Acknowledges process of discovery	Easy to test
Dangers and Limitations	Replication; Forcing findings to "fit"	Mismatch between theory and empirical world
Emphasis	Theory generation	Theory verification

Fonte: (2007) LeeEllen Friedland, Gary W. Shaeff & Jessica Glicken Turnley, *Perspetivas Sócio-Culturais: Um novo paradigma de inteligência (Socio-Cultural Perspectives: A New Intelligence Paradigm)*, Relatório da conferência na The MITRE Corporation, McLean, Virginia, 12 de setembro de 2006, p. 42. ([http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07\\_1220.pdf](http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/07_1220.pdf))

Assim, se analisarmos o caso das forças militares anglo-americanas presentemente envolvidas como atores principais na chamada “guerra de longa duração”, que lidam com a formulação de uma doutrina de inteligência cultural para diminuir mal-entendidos culturais por meio de operações no terreno, o seu problema fundamental é como incorporar os princípios abaixo enunciados num “modo de ser permanente”; isto é, a atitude primária exigida pelo conhecimento da inteligência sócio-cultural, no sentido em que é necessário ter essa atitude, e acima de tudo esse sentimento, numa *situação cultural diferente*.

### 4.3 Os Cinco Princípios da Inteligência Sócio-Cultural

A Ciência destina-se a simplificar a explicação da complexidade da realidade, não para a complicar. Assim, a *inteligência sócio-cultural* deve ser sinónimo de um *profundo conhecimento* sobre a complexidade das diferenças culturais e subsistemas da cultura do mundo. Deve estruturar, de uma forma simples, um método de compreensão cultural e de prevenção de conflitos a nível global e local. Como uma ferramenta de longo prazo para a orientação da política externa e das operações militares, sempre que necessárias, a inteligência sócio-cultural deve, portanto, basear-se nos seguintes cinco princípios:

- deve ser aplicada uma orientação analítica às “culturas do Sul”, com base no entendimento de que estas apresentam uma tendência para a *ambivalência*

*cultural* devido aos efeitos da mudança e da integração progressiva na cultura do mundo; a *ambivalência cultural* é uma dinâmica que compatibiliza o processo de interação e integração da cultura tradicional e moderna, o que significa que as contradições são muitas vezes mais aparentes do que reais;

- a *complexidade tripla* das “culturas do Sul” é uma realidade forte, nomeadamente em África, devido à interação das estruturas sociais tradicionais, coloniais e pós-coloniais no presente, que podem ser obstáculos invisíveis para as políticas públicas e investimentos privados;
- é necessária uma abordagem *temporal tripla* (“*tempo tribio*, *tempo acelerado* e *tempo demorado*”) à cultura durante a guerra e a paz para compreender padrões de comportamento e projetos futuros, e, conseqüentemente, facilitar uma avaliação prospetiva; *tempo tribio* significa que somos o que somos no presente pelo efeito das circunstâncias na interação com o passado e com os planos em curso para o futuro; *tempo acelerado* significa a velocidade rápida dos fatos políticos, incluindo a guerra; *tempo demorado* significa a velocidade lenta dos fatos sociais, incluindo a paz, mesmo que apenas por momentos;
- a transparência não é uma prática comum na política tradicional porque o poder é geralmente como um “homem segurando uma cenoura”, numa visível posição superior numa pirâmide de um círculo interno, possivelmente assente numa sociedade secreta tradicional ou numa associação discreta (e deve-se ter em mente que estas não foram inventadas pelo Ocidente). Por isso, no terreno, é frequentemente utilizado o chamariz de um falso chefe ou autoridade para falar numa reunião com autoridades externas, nomeadamente militares, enquanto o verdadeiro chefe se encontra perto, para poder avaliar a situação e o discurso externo e propostas, que, em seguida, vai discutir com o círculo interno, calmamente e durante o tempo que for necessário;
- por último, mas não menos importante, comer e beber e fumar e rir e tocar (sem armas) são princípios comuns da paz desde o nascimento da humanidade; este é verdadeiramente o principal “território” da *inteligência sócio-cultural*, o teatro onde tanto a *abordagem cultural inclusiva* como a *empatia* devem ser expressas; este é o domínio da *cultura social* e da *cultura material* da abordagem clássica.

Em suma, estes princípios são efectivamente necessários para uma teoria cultural abrangente das relações internacionais que preveja a sua crescente complexidade e posições e visões opostas entre o que podemos definir como potências culturais nacionais; por outro lado, são uma ferramenta muito útil para entender e superar as diferenças culturais e os mal-entendidos nas operações militares locais. E é esse o papel da inteligência sócio-cultural na luta por um mundo pacífico.

## 5. Conclusões

Como tudo o resto na realidade social, nada acontece sem pessoas, personalidades, indivíduos, grupos. Assim, nenhum quadro ou princípio de qualquer atividade de *inteligência sócio-cultural* funcionará a não ser que as pessoas comprometidas com a ação sejam capazes de compreender e sentir em primeiro lugar no que consiste realmente a *empatia*; a metáfora do fio de Ariadne; a ambivalência cultural como dinâmica natural de culturas em mudança; a diferença entre tempo demorado e tempo acelerado; as causas superficiais e profundas; o contexto da guerra de longa duração e as dinâmicas com que nos deparamos; a fórmula das relações culturais internacionais; os poderes culturais nacionais de inclusão e exclusão; a globalização como projeto de paz mundial, como processo de integração, e não como choque de civilizações; a cultura ocidental como um subsistema da cultura mundial.

Assim, grande parte do sucesso da inteligência sócio-cultural, se não todo, reside no recrutamento e formação do chamado oficial ou perito de inteligência sócio-cultural. Obviamente, o perfil deve ser cuidadosamente concebido, de preferência segundo um método de “tipo ideal” e, acima de tudo, ele ou ela deve ter elevadas competências tanto em *osint* como em *humint*, deve ser tão bom *analista* como *agente de terreno*, e não deve aparentar ser um militar ou agente.

Pronto para a ação, o agente deve “apenas” seguir uma abordagem de três etapas: recolha e estudo prévios de toda a produção científica sobre o assunto e região, particularmente no âmbito dos estudos coloniais, com especial foco na informação técnica e ignorando a perspectiva ideológica geralmente demonstrada pela a maioria desses estudos; análise dos principais traços de carácter do “modo de ser” local no seu contexto de ambivalência cultural; e, é claro, um “quem é quem?”, mas um que descreva a configuração de poder local em termos de “núcleo de poder” podendo este ser: de liderança carismática ou compartilhado? Tendencialmente de coesão ou de divisão no processo de tomada de decisão?

Com efeito, no negócio da inteligência, como diria La Palisse, as pessoas vêm em primeiro lugar.

# AS CAMPANHAS MILITARES NA ÁFRICA PORTUGUESA NO INÍCIO DA I GUERRA MUNDIAL (1914-1915)<sup>1</sup>

## *THE MILITARY CAMPAIGNS IN THE PORTUGUESE AFRICA AT THE BEGINNING OF WORLD WAR I (1914-1915)*

**Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges**

Major de Infantaria

Docente AEEEx/IESM

Investigador Integrado do CISDI

Lisboa, Portugal

borges.vitor@gmail.com

A lição dos factos, em países de gente inteligente e hábil, é sempre proveitosa: a lição que as campanhas d’África nos fornecem sirva também, entre nós, para se tratar a sério da organização militar, preparando o Exército para o seu fim [...] – a Guerra!

General Gomes da Costa, 1925

O presente texto pretende ser um contributo sobre a participação das Forças Armadas Portuguesas nas Campanhas Africanas, em 1914 e 1915, honrando assim a sua prestação indelével para a Pátria, as suas privações e agruras nos difíceis teatros de África, no qual muitos pagaram com a própria vida o custo da integridade territorial da nação.

A I Guerra Mundial, até 1939 conhecida como a Grande Guerra, aquela que iria «acabar com todas as guerras», teve como catalisador específico o assassinato do Arquiduque Francisco Fernando, herdeiro do trono do Império Austro-Húngaro. Passado precisamente um mês, a 28 de julho de 1914, o Império Austro-Húngaro declarou guerra à Sérvia e as alianças da época encarregaram-se do resto. De tal forma que, no final de agosto, as grandes potências europeias já estavam envolvidas na guerra – o Império Austro-Húngaro e a Alemanha do lado da Aliança, e a Rússia, a Inglaterra e a França do lado da Entente.

Aquando da eclosão do conflito, os países contendores eram da opinião de que este seria breve e que estaria terminado antes do Natal de 1914. Tal não aconteceu e durou quatro longos

---

<sup>1</sup> Texto revisto e aumentado da Lição Inaugural da Abertura Solene do Ano Letivo 2014/2015 do Instituto de Estudos Superiores Militares.

anos até ao Armistício, a 18 de novembro de 1918, causando mais de 37 milhões de baixas, das quais 16 milhões mortos, nos mais diversos cantos do globo. A participação militar nacional é comumente associada à ação do Corpo Expedicionário Português em França, no entanto, esta apenas aconteceu nos últimos dois anos do conflito. A Alemanha só declarou guerra a Portugal a 6 de março de 1916 e, quase um ano depois, a 30 de janeiro de 1917, é que a 1.<sup>a</sup> Brigada do Corpo Expedicionário Português, sob comando do General Gomes da Costa, sai do Tejo a bordo de três vapores britânicos, desembarcando em Brest, na Bretanha, a 2 de fevereiro.

No entanto, os soldados portugueses estiveram presentes desde o primeiro momento, muito antes da campanha da Flandres. Portugal combateu logo desde 1914, noutros dois teatros de operações terrestres: Angola e Moçambique. Apesar do elevado número de baixas das campanhas africanas, o assunto é marginalmente estudado pelos historiadores. Com exceção de algumas memórias publicadas pelos intervenientes, após 1918 e até meados do século XX, os teatros africanos foram relegados para segundo plano da historiografia militar e têm sido pouco aflorados nas obras contemporâneas, pela maioria dos autores nacionais e estrangeiros.

Neste ano de 2014, em que globalmente se assinala o centenário do início da I Guerra Mundial (GM), têm já abundado comemorações nacionais à participação do Corpo Expedicionário Português na Flandres, em mais um claro indício do esquecimento a que a participação em África está votada. Portugal iniciou a sua ação em operações militares no âmbito da I GM nos Teatros Africanos e é justa a homenagem a este esforço de guerra, honrando os que neles combateram.

Citando Carlos Selvagem no seu livro *Tropa D'África* «à memória de todos aqueles que, pela glória da Quinas Portuguesas, teem mordido o pó em terras d'Além-mar.» (1919).

O governo da República demonstrava intenção de neutralidade, mas pretendia não deixar de honrar o velho tratado de amizade e aliança anglo-luso. Era assim, por esta via, que aspirava garantir o auxílio inglês na eventualidade das suas colónias em África serem atacadas pelos alemães (Costa, 1925, p. 12).

Esta preocupação com as colónias africanas era, todavia, legítima, na medida em que o governo alemão cobiçava o controlo dos territórios coloniais portugueses desde o final do século XIX, sendo prova disso os tratados anglo-alemães de 1898 e 1913, onde, secretamente, as duas potências previam a sua partilha. As colónias portuguesas faziam fronteira com duas colónias alemãs, a Damaralândia, atual Namíbia, no Sul de Angola e a Leste Africana, atual Tanzânia, no Norte de Moçambique (Figura nº 1). Para os alemães era fundamental o controlo dos portos situados no litoral sul de Angola e que eram determinantes para a expansão económica da Damaralândia, já que esta não possuía um grande porto de saída (Lucas, 1989, p. 7).

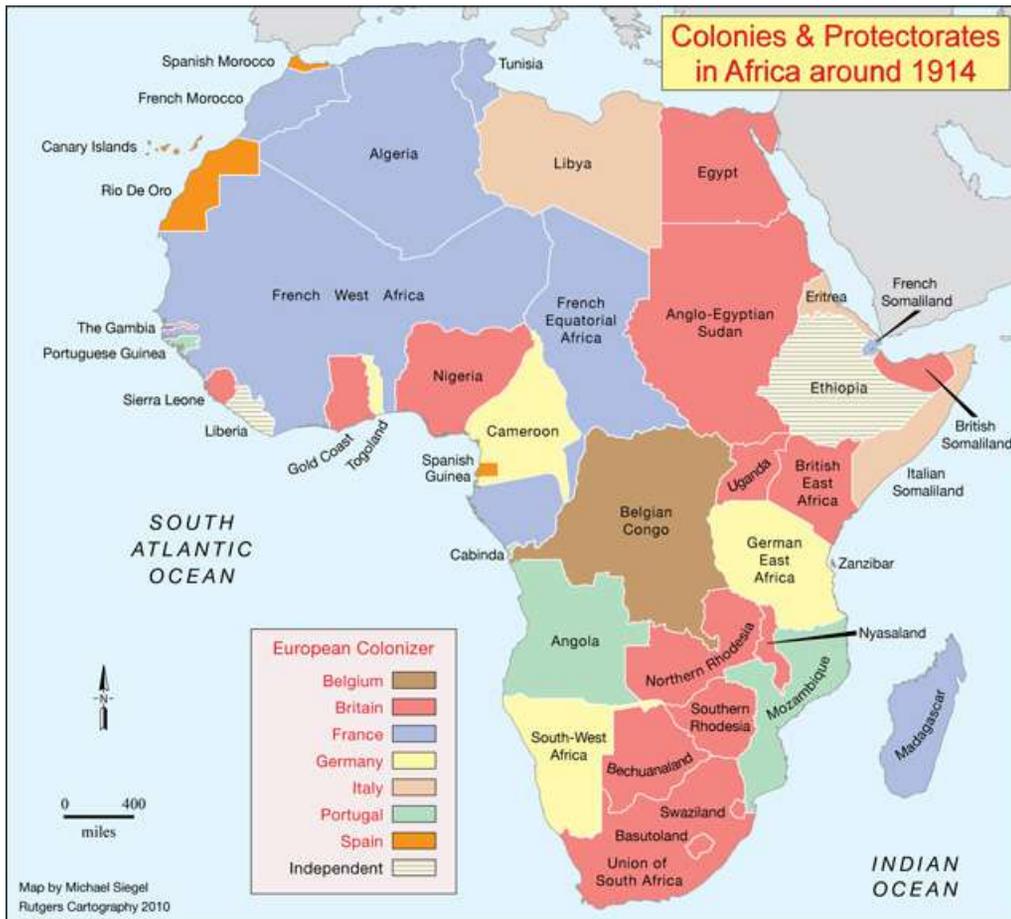


Figura 1 – Mapa de África em 1914

Fonte: (Africana Age, 2011)

## 1. Constituição dos Corpos Expedicionários

Devido às pretensões anteriormente referidas, forças alemãs efetuaram avanços táticos em direção ao sul de Angola e ao norte de Moçambique, tornando-se iminente o confronto com as forças militares portuguesas, que possuíam um potencial de combate diminuído, devido ao efetivo, tipologia e natureza das unidades do exército colonial.

A título de exemplo, a colônia de Angola estava ameaçada no Sul pelos colonos bóeres e alemães que tentavam revoltar as populações locais contra o domínio português e por forças militares junto à fronteira (Pires, 2013, p. 3) e, em agosto de 1914, a guarnição militar da região era constituída por apenas duas baterias de artilharia de montanha, um esquadrão de dragões, uma companhia de infantaria e quatro companhias indígenas de infantaria. Cada bateria de artilharia era composta por 40 praças, o esquadrão de dragões não ultrapassava os

80 cavalos, a companhia de infantaria europeia poderia dispor de 120 praças e as companhias indígenas eram compostas por 12 soldados europeus e 140 indígenas (Varão, 1934, pp. 12-13).

Assim, o governo de Bernardino Machado decidiu reforçar preventivamente os contingentes nestes territórios, ainda em 1914, enviando dois Corpos Expedicionários (Costa, 1925, p. 51). Pelo decreto de 18 de agosto de 1914, determina-se a organização de duas expedições com destino a Angola e a Moçambique, sendo publicado na Ordem do Exército nº 19. 1ª Série, de 21 de agosto de 1914 que:

tendo o Ministro das Colónias ponderado a necessidade e conveniência, de nas atuais circunstâncias, serem devidamente guarnecidos alguns pontos das fronteiras sul da província de Angola e norte da província de Moçambique, o Governo da República Portuguesa decidiu que [...] sejam postos à disposição [...] dois destacamentos mistos» (sic) constituídos por um batalhão de infantaria, um esquadrão de cavalaria, uma bateria de artilharia de montanha e serviços de saúde e administrativos. O destacamento de Angola era reforçado por uma bateria de metralhadoras. (Exército Português, 1914a)

Foi difundido convite a quem quisesse voluntariamente servir nos Corpos Expedicionários e, no dia seguinte à Ordem sobre constituição das expedições, a Ordem do Exército nº 20. 2ª Série, de 22 de agosto de 1914 apresentou os oficiais nomeados para as duas expedições (Exército Português, 1914b). O Ministro da Guerra, General Pereira D'Eça, escolheu para comandantes dos destacamentos dois oficiais com elevada experiência e provas dadas nos teatros, o Tenente-coronel do Serviço de Estado-Maior José Augusto Alves Roçadas e Tenente-coronel de Artilharia Pedro Francisco Massano de Amorim, respetivamente para Angola e Moçambique.

Durante o final do mês de agosto, começaram a constituir-se as subunidades dos corpos expedicionários, à custa de voluntários provenientes de unidades de todo o país. Por exemplo, o 3º Batalhão Expedicionário, aprontado no Regimento de Infantaria Nº 14, com destino a Angola, tinha militares de 25 Regimentos de Infantaria diferentes (Moura & Dias, 2009).

No início de setembro, as Secções de Quartéis de ambas as expedições rumaram a Lisboa e no dia 11 de setembro, após desfile «rio abaixo», aclamado pela população de Lisboa, os dois Corpos Expedicionários embarcam no Cais de Santa Apolónia (Figura nº 2). A expedição para Angola a bordo do vapor *Moçambique*, da Empresa Nacional da Navegação, assim transformado em navio de guerra (Roçadas, 1919, p. 101) e a expedição para Moçambique no navio inglês *Durhan Castle*, escoltado pelo *Almirante Reis*.



**Figura 2 – O Batalhão de Infantaria 14 em Santa Apolónia, Lisboa**

Fonte: (Ilustração Portuguesa N° 448, 1914)

## **2. A Campanha de Angola**

O comandante da expedição para a Angola, Tenente-Coronel Alves Roçadas (Figura nº 3) era um veterano deste teatro. Em 1897, foi enviado para a colónia durante três anos, tendo desempenhado as funções de Chefe de Estado-Maior e realizado vários reconhecimentos geográficos e levantamentos cartográficos. Voltou a Angola em 1905, como Governador do Distrito de Huíla e, de maio de 1906 a outubro de 1907, comandou uma expedição que, depois de vários empenhamentos contra as tribos locais, ocupou a embala de Nalueque, a capital dos Cuamatos. Terminou assim a campanha, com a submissão das tribos do baixo Cunene e a ocupação do território dos Cuamatos. Na metrópole, o eco destes sucessos foi impressionante, tendo elevado Alves Roçadas à condição de herói, facto que lhe valeu diversas condecorações, das quais se destaca a de Grande-Oficial da Ordem Militar da Torre e Espada, do Valor, Lealdade e Mérito, a promoção ao posto de Major e a nomeação para ajudante-de-campo do Rei (arqnet, 2010).



**Figura 3 – José Augusto Alves Roçadas**

Fonte: (Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, 1936-60)

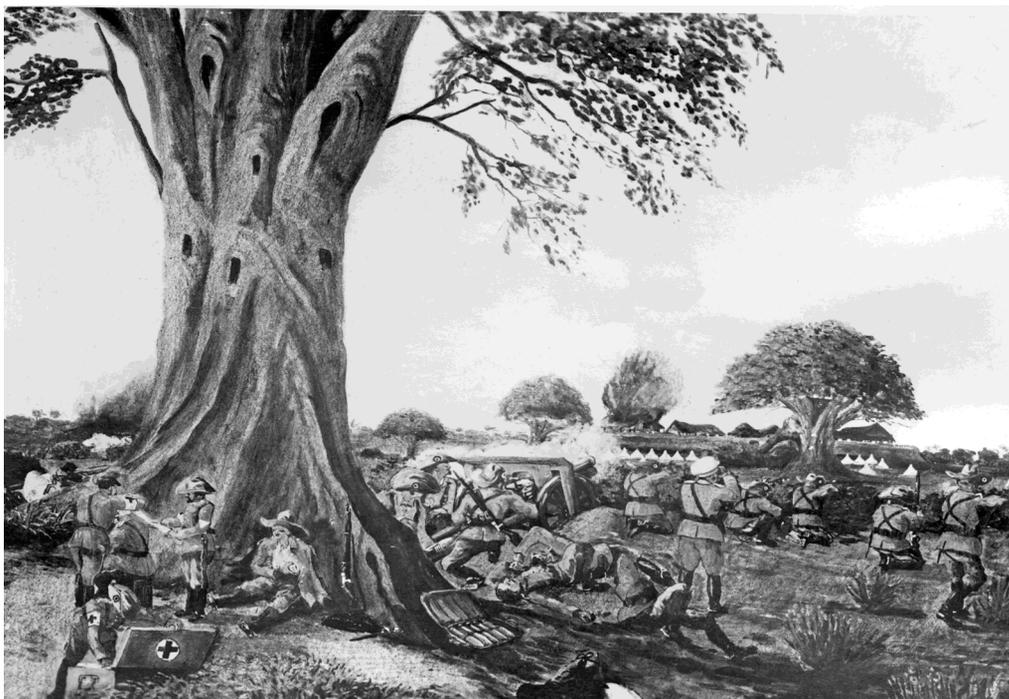
A expedição de 1914, com destino ao Sul de Angola, tinha um efetivo de 1.595 homens, constituída por subunidades de combate de infantaria, metralhadoras, artilharia de montanha e cavalaria. (Martins, 1935, p. 194) e o Projeto de Operações do Tenente-Coronel Alves Roçadas tinha dois objetivos: a ocupação direta do território Cuanhama e a oposição ao avanço de quaisquer forças alemãs que pretendessem invadir o território da colónia (Figura nº4). Para conseguir o primeiro



desentendimento entre ambos os grupos. O destacamento português abriu fogo, resultando na morte da maioria dos alemães (Casimiro, 1922).

Esta ação teve repercussões graves para as tropas portuguesas e as represálias alemãs fizeram sentir-se logo a 31 de outubro, com o ataque e posterior saque ao posto militar do Cuangar e a outros quatro postos, ao longo do Rio Cubango, dos quais resultaram baixas militares e civis, incluindo crianças (Exército Português, 1994). No entanto, a vingança alemã não ficaria por aqui.

A 18 de dezembro de 1914, em Naulila, uma coluna militar alemã atacou uma força portuguesa que, após quatro horas de combate e com pesadas baixas, retirou e atravessou o rio Cunene em direção a Donguena (Costa, 1925, p. 63) (Figura nº 5).



**Figura 5 – Combate de Naulila em 18 de dezembro 1914**

Fonte: ([www.ozebook.com](http://www.ozebook.com), 2011)

O designado «forte» de Naulila não dispunha de organização do terreno que permitisse uma defesa eficaz, como trincheiras ou obstáculos de arame farpado. Possuía apenas uma rudimentar preparação defensiva que não foi capaz de suportar o ataque alemão. Pelas cinco horas da manhã, a artilharia inimiga começou a flagelar a posição, incidindo sobre o flanco esquerdo, conseguindo atingir o paiol de munições e fazendo com que, de imediato, o «forte ficasse transformado num enorme braseiro» (Arquivo Histórico Militar, 1914). Alguns militares

abandonaram as suas posições prematuramente, enquanto outros se bateram estoicamente e sofreram pesadas baixas, como foi o caso do Capitão Homem Ribeiro que, com heroísmo, encorajava os homens da sua companhia quando caiu morto. As forças portuguesas foram incapazes de aguentar as suas posições, tendo os alemães tomado o Forte e capturado três oficiais e 62 praças. Como resultado do combate, morreram outros dois oficiais, entre eles o Alferes Sereno, o protagonista do Incidente de Naulila de 19 de outubro. Morreram em combate 66 praças e ficaram feridos cinco oficiais e 71 praças (Soares, 1937).

Ainda que houvesse uma grande desproporção no potencial relativo de combate, o desfecho poderia ter sido outro, se as regras de empenhamento emanadas de Lisboa não fossem tão restritivas. Como Portugal e a Alemanha não estavam formalmente em guerra, as indicações eram para que não se atacassem as forças alemãs, apesar destas terem invadido o território nacional com o conhecimento da expedição portuguesa, que até foi monitorizando o seu avanço nos dias que antecederam o ataque (Martins, 1935). Na ordem número 13 de 26 de novembro (Arquivo Histórico Militar, 1915), o comandante das forças deu ordens precisas sobre a não-beligerância com a Alemanha, dizendo que «se deve partir do princípio que Portugal não está em guerra com a Alemanha», e que seriam punidos os que penetrassem em território alemão, «os elementos de segurança não devem passar além [...] da fronteira do Cuamato» e os auxiliares em vigilância na margem direita do Cunene, «não hostilizarão quaisquer forças alemãs». No entanto, as forças alemãs aproximavam-se e, em 13 de dezembro, o comandante do Batalhão de Infantaria, Major Salgado, recebeu informação (Arquivo Histórico Militar, 1915) do comandante do destacamento de Naulila que:

Forças alemãs a cavalo [...] fizeram ontem fogo sobre o esquadrão de dragões [...] Os alemães estavam às 19h de hontem acampados a O de Morros, na margem esquerda do Cunene, julgando o comandante do esquadrão pela vivesa do tiroteio que o efetivo d'eles não é pequeno (sic).

As forças portuguesas remeteram-se a uma atitude defensiva, com os efeitos já descritos e que marcaram irremediavelmente a expedição de Roçadas. O abandono de Naulila e dos fortes nas margens do rio Cunene e a subsequente revolta generalizada dos indígenas, incitados pela promessa de apoio dos alemães, originou as sublevações na região do Humbe e além Cunene.

Depois de Naulila, o Tenente-Coronel Alves Roçadas pediu a exoneração do cargo, tendo-a visto recusada pelo governo que autorizou, isso sim, o envio de mais tropas para Angola. Os reforços metropolitanos enviados juntaram-se à 1.<sup>a</sup> Expedição e o efetivo das forças expedicionárias aumentou para cerca de 9.000 homens. Este volume de tropas justificou o envio de um oficial de maior patente, tendo a escolha recaído no General Pereira D'Eça, que acumularia com o cargo de Governador da Província e que veio a assumir funções em março de 1915 (Martins, 1945).

Após janeiro de 1915, não houve mais combates entre as forças portuguesas e as forças alemãs em Angola e, em 12 de julho de 1915, as forças militares germânicas da Damaralândia renderam-se ao general Botha, da África do Sul. Em setembro de 1918, Alves Roçadas foi enviado para França com o posto de general graduado e depois do Armistício, em 16 de Abril de 1919, foi nomeado o último comandante do Corpo Expedicionário Português, cabendo-lhe a árdua tarefa de conduzir o regresso das tropas a Portugal.

### **3. A Campanha de Moçambique**

Tal como o seu congénere de Angola, o comandante do 1º Corpo Expedicionário para Moçambique, Tenente-Coronel Massano de Amorim (Figura nº 6), era igualmente um veterano daquele teatro. Em 1896, acompanhou Mouzinho de Albuquerque nas suas campanhas, sendo nomeado por este Governador de Gaza. Em 1897 é comandante militar de Tete, região em plena revolta desde 1890, conseguindo vencer as tribos Maganjas revoltadas. Regressou à colónia em 1906, nomeado governador do distrito de Moçambique, com a missão de pacificar definitivamente a região, tendo-o conseguido, de 1908 a 1912. Estas ações, relevantes para o país, também lhe granjearam lustre fama e valeram-lhe a medalha de ouro do Valor Militar, e o grau de comendador da Ordem Militar da Torre e Espada, do Valor, Lealdade e Mérito (arqnet, 2010).

Abordou-se em primeiro lugar Angola, porque a campanha teve um fim rápido, logo no início de 1915. Em Moçambique não se passou assim e ocorreram operações portuguesas e alemãs, embora com intensidades variáveis, até 1918.

O primeiro incidente com forças alemãs, no âmbito da I GM, teve lugar em Moçambique, numa altura em que ainda nem sequer tinham sido projetados os corpos expedicionários metropolitanos. Tratou-se do ataque alemão a um pequeno posto junto ao rio Rovuma. Maziúia era guarnecido por uma pequena força de polícias da majestática Companhia do Niassa, comandada pelo sargento enfermeiro naval, Eduardo Costa. Este não saberia que a I GM havia eclodido na Europa e que escaramuças militares entre alemães e ingleses já tinham ocorrido no Tanganica, atual Tanzânia. Na manhã de 24 de agosto de 1914, o posto de Maziúia com as suas palhotas e celeiros estava completamente queimado e jaziam por terra os elementos de quase toda a sua guarnição. Durante a noite, um grupo armado alemão atravessou o rio Rovuma, com alguns soldados locais ao seu serviço, e dizimou por completo esta pacata e, até então, desconhecida posição portuguesa (Plataforma Macau Media, 2014).

A expedição do Coronel Massano d'Amorim, com um efetivo total de 1.527 homens (Martins, 1935, p. 135), tinha três objetivos: o reforço da guarnição da província de Moçambique, na hipótese de um ataque alemão vindo de norte; a submissão das populações locais, caso se revoltassem e a cooperação com as forças inglesas, caso fosse solicitado (Costa, 1925, p. 5).

As forças desembarcaram em Porto Amélia, a 1 de novembro de 1914, e a falta de condições sanitárias, o alojamento deficiente e a alimentação de má qualidade, contribuíram para que esta expedição, ao fim de seis meses, sofresse 21% de baixas devido a doenças, mesmo antes de sair de Porto Amélia (Costa, 1925, p. 67).



**Figura 6 – Pedro Francisco Massano de Amorim**

Fonte: (Revista Militar nº 8/9, 2003)

O Tenente-Coronel Massano de Amorim recebera instruções de Lisboa para ocupar Quionga, uma ilha na foz do Rovuma, ocupada pelos alemães desde 1894 (Figura nº 7). Devido ao elevado número de baixas por motivos sanitários, para cumprir esta missão, a força portuguesa teria de ser reforçada. Partiu, então, de Lisboa, a segunda expedição, em outubro de 1915, sob o Comando do Major Moura Mendes, tendo um efetivo total de 1.543



seguiram, já se passam num quadro diferente do propósito da presente lição, dado que a declaração de guerra da Alemanha a Portugal data de 9 de março de 1916. Ainda assim, importa fazer uma referência adicional aos soldados de Portugal que defenderam os mais de 900 quilómetros da fronteira do Rovuma, os mesmos que protagonizaram duas incursões em território do Tanganica, ainda nesse ano de 1916, e pagaram com elevadas baixas a sua audácia, contra um inimigo mais numeroso, bem treinado e melhor equipado (Costa, 1932).

O Tenente-Coronel Massano de Amorim, protagonista da primeira expedição para Moçambique, desempenhou o cargo de Governador-geral de Angola, de abril de 1916 a janeiro de 1918, altura em que regressou novamente a Moçambique para desempenhar o cargo de Governador-geral.

#### 4. Aspetos Comuns às Campanhas

As primeiras expedições foram marcadas por aspetos comuns, muito vinculados pela urgência do seu envio. Apesar de no período de 1891 a 1901, terem marchado da Metrópole 13 expedições, apenas para Moçambique, nada estava estudado sobre a mobilização de tropas coloniais. Citando o General Ferreira Martins do seu livro *Portugal na Grande Guerra*:

Era, pois, urgente improvisar, como é costume entre nós.

(1935)

A improvisação começou logo por se sentir nas disposições para o embarque das forças (Figura nº 8). Para Angola converteu-se em navio de guerra o vapor *Moçambique*, da Empresa Nacional de Navegação. Devido à falta de navios nacionais foi contratado para a viagem para Moçambique o paquete inglês *Durham Castle*, escoltado pelo cruzador *Almirante Reis*, o *D. Carlos I* dos tempos da monarquia. Sendo o transporte feito num navio inglês, numa altura em que os alemães tinham no mar alguns cruzadores, esta viagem foi uma temeridade (Martins, 1935).

Mais ainda, as viagens foram muito incómodas, pelo número de solípedes que os navios transportavam, e foi grande a deceção dos expedicionários quando, à chegada, nada estava preparado para os acolher. Se, até certo ponto, isto é compreensível nas primeiras expedições, nada justifica o ter-se repetido em cada um dos contingentes seguintes, sendo constantemente necessário improvisar instalações (Martins, 1935).

Não existia doutrina para as forças, ou seja, não existia um regulamento colonial de campanha que definisse e caracterizasse o inimigo, bem como o modo de o enfrentar, a manobra logística ou detalhes do foro médico-sanitário. Esta ausência implicava um esforço adicional no início de cada expedição, partindo do zero, o que obrigava a constantes formulações e reformulações de instruções provisórias para cada campanha (Arrifes, 2004, p. 84).



**Figura 8 – Primeira Expedição para Moçambique no Durham Castle**

Fonte: (Martins, 1935)

A falta de instrução militar das unidades que formavam os destacamentos não podia, pela urgência, ser remediada na metrópole. Pouco mais de uma semana após a constituição dos Corpos Expedicionários, estes estavam a embarcar com destino a Angola e Moçambique, pelo que não houve praticamente tempo para treino. No período passado a bordo, foi fixado o regime militar que incluía os serviços de instrução, higiene e serviço interno dos corpos. No entanto, considerando que se estava num navio, a instrução não poderia incluir aspetos do treino de técnicas, táticas e procedimentos de preparação para os combates.

Assim, foi preciso em terras de África começar com a instrução elementar, que quase todos os licenciados tinham esquecido. Sobre este assunto, o Tenente-Coronel Alves Roçadas refere que:

As unidades entregavam-se diariamente a exercícios de instrução militar, a fim de os respetivos comandantes e oficiais avaliarem do valor dos seus soldados, pois a mobilização (...) tinha sido feita por convite geral (...), dando em resultado uma grande heterogeneidade nas praças e ainda o facto de a maioria dos oficiais e dos graduados desconhecerem os seus homens (1919, pp. 129-130).

A urgência e falta de tempo de preparação não se resumiram aos primeiros contingentes. As forças que se seguiram padeceriam do mesmo mal, como é exemplo o primeiro reforço das forças do Tenente-Coronel Alves Roçadas, o Batalhão Expedicionário de Marinha que, em apenas cinco dias, se constituiu e partiu para Angola (Silva, 1940).

As tropas expedicionárias deparavam-se com uma situação de material extremamente precária, relativamente ao armamento e fardamento, que frequentemente não se adequava ao clima. A dotação individual de fardamento consistia num chapéu capacete, um capote, dois dólmanes de serviço, dois pares de calças de cotim, dois pares de botas, um par de alpergatas, três camisas, dois pares de ceroulas, duas toalhas, três lenços e um pequeno equipamento (Arrifes, 2004, p. 322).

A improvisação verificou-se não só no treino mas nos materiais distribuídos. Os fardamentos foram fornecidos à pressa e eram de má qualidade, desfiando-se o cotim de algodão às primeiras lavagens e perdendo a consistência e a cor. Os capacetes de feltro deformavam-se logo que apanhavam chuva, e o calçado era fraco e descosia-se (Martins, 1935).

As expedições instalavam-se em acampamentos, sempre que possível em zonas urbanizadas, onde se poderiam alugar barracões para alojar as tropas. Quando tal não acontecia ou não eram suficientes, os serviços e pessoal eram distribuídos por tendas e os animais e armazéns eram instalados em barracões de palha, que muitas vezes se incendiavam. As tropas eram organizadas por subunidades, com zonas separadas para oficiais e com uma parte central destinada ao comando, secretarias e outras dependências de cariz administrativo (Arrifes, 2004, p. 186).

Os fortes não apresentavam características que justificassem esse nome, o terreno circundante encontrava-se deficientemente organizado, com trincheiras sem parapeto e que não garantia uma defesa em perímetro efetiva (Figura N° 9). O seu interior tinha construções em capim, altamente inflamável, como demonstrado no combate de Naulila, que não assegurava a proteção necessária aos equipamentos e prejudicava a sua defesa. Um exemplo da precaridade das instalações onde os expedicionários viviam é dado por um oficial que, num relato do combate de Naulila, descreve o seu forte:

Forte! Quem chama aquilo um forte: meia dúzia de barracões feitos em capim e cercados de arame farpado. Logo às primeiras granadas, como era tudo capim, arde imediatamente, formando um enormíssimo braseiro, onde chamas duma altura imensa devoram os nossos víveres, as nossas roupas, as nossas bagagens, enfim, tudo o que era nosso e do Estado (Varão, 1934).



**Figura 9 – Forte de Cuangar**

Fonte: (Martins, 1935)

Os animais selvagens que por vezes atacavam os mais incautos, os ratos do mato que se alimentavam de cadáveres e espalhavam doenças e a quantidade de insetos que grassava devido às deficientes condições higiénicas, não tornavam agradável a estadia nestas instalações (Arrifes, 2004).

O clima e os longos deslocamentos, bem como a falta de água, a insuficiência de alguns géneros, de entre os quais se destaca a escassez de pão e de material de bivaque, foram características marcantes das campanhas (Figura nº 10). Sobre a marcha do destacamento de Moçâmedes para Sul, o Tenente Ernesto dos Santos, soldado em 1914, refere:

O percurso foi doloroso. Não foi a marcha diária de 25 a 30 quilómetros, numa extensão de mais de 400, sobre caminhos arenosos, a pé, equipados com toda a indumentária da infantaria, foi a sede, a horrível sede que nos fazia inchar a língua, provocando uma péssima respiração (1957, p. 55).

Todas estas condições originaram a degradação do estado de saúde dos militares das expedições havendo baixas «assustadoras». A junta médica que examinou o Batalhão de Infantaria 14, em junho de 1915, relatou que quase 70% das praças estavam indisponíveis e que as que estavam aptas para o serviço, já se encontravam «impaludadas», considerando que todas as praças deveriam ser repatriadas (Arquivo Histórico Militar, 1915).



**Figura 10 – Marchas em África**

Fonte: (Martins, 1935)

## 5. Notas Finais

Durante os quatro anos de guerra foram mobilizados na metrópole mais de 34.000 militares para África, acrescentando a estes números quase 20.000 tropas indígenas recrutadas localmente. Nestes teatros, o número de baixas foi cerca de 1.500 em Angola e 5.000 em Moçambique. A esmagadora maioria dos mortos europeus, cerca de 90%, não foi causada pelo fogo inimigo mas sim por doenças, consequência das más condições sanitárias já referidas. Independentemente da causa, estas mortes não são menos importantes. Há cem anos, como hoje, os militares partem para onde superiormente lhes é determinado, sem questionar. Esses homens partiram para África cumprindo o seu dever de soldados e como soldados morreram, dando a vida pela Pátria. Para as mães que perderam os seus filhos, as mulheres os seus maridos ou os filhos os seus pais, pouco importou se foi uma munição alemã, uma lança nativa ou o paludismo que os levou. Simplesmente morreram, e não por causa própria.

As primeiras expedições enviadas para os Teatros Africanos foram comandadas por oficiais veteranos das campanhas em Angola, Moçambique ou ambas, com folhas de serviço que demonstram que eram militares de elevada craveira, tendo-se destacado antes e depois das mesmas. O desempenho das forças que comandaram não pode, por isso, ser justificado

por falta de liderança ou ação de comando. Tal como cem anos antes, no prelúdio da Guerra Peninsular, a principal causa foi essencialmente o desinvestimento do Estado nas Forças Armadas de então e conseqüente falta de preparação que as mesmas apresentavam. O General Gomes da Costa, em 1925, caracterizou as forças enviadas para as colónias, como tendo «falta de preparação», apontando os motivos para que tal se tivesse verificado. Nas suas palavras:

Foi sempre assim, não se cuida do exército, não se cuida do recrutamento e preparação das tropas coloniais, e num dado momento, quando é precisa uma expedição e já não há tempo para a preparar, juntam-se os elementos que é possível obter, todos mal preparados, e é com este conjunto heterogéneo que se vai para a guerra.

Apesar do Exército ter sido o ramo que maior contribuição deu para estas campanhas, duas das expedições foram de natureza conjunta, tendo a Armada também contribuído para o esforço de guerra com dois Batalhões de Marinha Expedicionários. O primeiro Batalhão que, como já referido, se constituiu como o 1º reforço da expedição do Tenente-Coronel Alves Roçadas, cumpriu a maior parte da sua comissão sob comando do General Pereira d'Eça que, como testemunho do maior respeito por esses marinheiros que comandara, deixou em testamento «a sua refulgente espada à gloriosa Marinha de Guerra». O segundo Batalhão de Marinha partiu a 17 de junho de 1918, com destino a Moçambique.

O desconhecimento das campanhas africanas tem sido uma constante, desde então até à atualidade. Como escreveu em 1924, o Capitão António Pires:

A Campanha da África Oriental Portuguesa, foi feita em condições que a tornaram única na história. A composição das tropas e seu equipamento e a natureza da colónia de Moçambique tudo se combinou para criar dificuldades sem precedentes. Pouca é conhecida até agora esta campanha a não ser meia dúzia de oficiais combatentes que todos os anos a têm comemorado. Pode dizer-se que a Campanha de Moçambique, de sofrimentos e resignações, de combates sangrentos em campo raso e guerra em movimento, ela não é conhecida para o grande público. Para França, foram os políticos, os escritores, os literatos e os militares conhecidos; para Moçambique, foram os que apenas eram militares ou soldados, e por isso a campanha, lá longe, lutando contra todos os inconvenientes possíveis e imaginários, combatendo-se em silêncio, e silenciosamente morrendo pela Pátria, é desconhecida.

O envio destes Corpos Expedicionários para Angola e Moçambique foi decisivo para a soberania de Portugal, pela manutenção das fronteiras de então, sendo premente analisá-las e trazê-las a público. A participação nestas campanhas foi marcada por pesadas baixas e grandes dificuldades, fruto dos combates e da dureza do clima africano, em especial da seca

e doenças que assolam esta parte do mundo, bem como da falta de preparação, doutrina adequada, treino e material. Apesar destas circunstâncias adversas, a maioria dos militares deu provas de valor e heroísmo, tendo regressado à metrópole de «cabeça erguida» e contribuído para a integridade territorial da nação, que manteve as suas colónias por mais 60 anos, até 1975. O Major António Fernandes Varão, capitão-mor do Cuamato em Angola, em 1914, no seu livro *Investidas Alemãs ao Sul de Angola*, publicado vinte anos depois, expressou o sentimento da época sobre a relevância destas expedições:

A História alicerçará a glória de Portugal, gritando aos quatro cantos do Mundo que o extenso território colonial – que ainda hoje possuímos – é nosso, é três vezes nosso: – porque o descobrimos, porque o conquistámos e porque o regámos com o nosso sangue, defendendo-o.» (Varão, 1934)

### Referências Bibliográficas

- Africana Age, 2011. *Africana Age*. [Em linha] Disponível em: <http://exhibitions.nypl.org/africanaage/maps.html> [Consult. 21 julho 2014].
- arqnet, 2010. *O Portal da História, onde o passado encontra o futuro!*. [Em linha] Disponível em: <http://www.arqnet.pt/> [Consult. 5 novembro 2014].
- Arquivo Histórico Militar, 1914. AHM 2/2/021/012 – *Relatório sobre o combate de Naulila pelo Capitão José Mendes dos Reis, comandante do destacamento*, Lisboa: s.n.
- Arquivo Histórico Militar, 1915. AHM 2/2/022/003 – *Ordens de Serviço do Quartel-General das Forças em Operações no Sul de Angola, entre 09/09/1914 e 27/04/1915*, Lisboa: s.n.
- Arquivo Histórico Militar, 1915. AHM 2/2/023/002 – *Informações prestadas pelo Governador-Geral de Angola ao Ministro das Colónias*, Lisboa: s.n.
- Arquivo Histórico Militar, 1915. AHM 2/2/033/065 – *Relatório de junta médica das praças do Batalhão do RI 14*, Lisboa: s.n.
- Arrifes, M. F., 2004. *A Primeira Grande Guerra na África: Angola e Moçambique (1914-1918)*. Lisboa: Edições Cosmos: Instituto da Defesa Nacional.
- Casimiro, A., 1922. *Naulila*. Lisboa: Seara Nova, Anuário do Brasil.
- Costa, G. d., 1925. *A guerra nas colónias 1914-1918*. 1ª Edição ed. Lisboa: Artur Brandão e Cª.
- Costa, M., 1932. *É o inimigo que fala, subsídios para o estudo da Campanha da África Oriental – 1914-1918*. Lourenço Marques: Imprensa Nacional.
- Exército Português, 1914a. OE n° 19. 1ª Série, de 21 de agosto de 1914, s.l.: s.n.
- Exército Português, 1914b. OE n° 20. 2ª Série, de 22 de agosto de 1914, s.l.: s.n.
- Exército Português, 1994. *A História do Exército Português*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

- Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, 1936-60. José Augusto Alves Roçadas. In: Vol.25, ed. *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. vol. 25 ed. Lisboa: Editorial, pp. 828-829.
- Ilustração Portuguesa Nº 448, 1914. As expedições portuguesas a África. Issue O batalhão de Infantaria 14, vindo de Vizeu para seguir na expedição a Angola, saindo da estação de Santa Apolónia em direção ao quartel de Infantaria 5, p. 375.
- Lucas, A. J. d. C., 1989. *Campanha de África 1914-1918*. Lisboa: Direção do Serviço Histórico-Militar.
- Martins, F., 1935. *Portugal na Grande Guerra - volume segundo*. 1ª Edição ed. Lisboa: Ática.
- Martins, F., 1945. *História do Exército Português*. Lisboa: Editorial Inquérito Limitada.
- Moura, R. & Dias, A., 2009. *O 14 de Infantaria*. Regimento de Infantaria Nº14 ed. Viseu: s.n.
- Pires, A., 1924. *A grande Guerra em Moçambique*. s.l.:s.n.
- Pires, N., 2013. *Portugal na Grande Guerra de 1914-1918*, s.l.: Comissão Coordenadora das Evocações do Centenário da I Guerra Mundial.
- Plataforma Macau Media, 2014. *Plataforma Macau*. [Em linha] Disponível em: <http://www.plataformamacau.com/sociedade/maziua-1914-a-entrada-de-mocambique-na-i-guerra-mundial> [Consult. novembro 2014].
- Revista Militar nº 8/9, 2003. Massano de Amorim. *Revista Militar nº 8/9*, agosto/setembro, p. 752.
- Roçadas, A., 1919. *Relatório sobre as Operações no Sul de Angola em 1914*, Lisboa: Imprensa Nacional.
- Santos, E. M., 1957. *Cobiça de Angola, Combate de Naulila, seus heróis e seus inimigos*. Guimarães: Livraria Cruz.
- Selvagem, C., 1919. *Tropa D'África (Jornal de Campanha de um voluntário ao Niassa)*. 2ª ed. Lisboa: Renascença Portuguesa.
- Silva, M., 1940. A acção da Marinha de Guerra na ocupação do Cuanhama (1914-1915). In: *Coleção Pelo Império Nº 63*. Lisboa: Divisão de Publicações e Bibliotecas, Agência Geral das Colónias.
- Soares, A. M. F., 1937. *As operações militares no Sul de Angola em 1914-1915*. Lisboa: Divisão de publicações e Biblioteca, Agência Geral das Colónias.
- Varão, A. F., 1934. *Investidas Alemãs ao Sul de Angola*. Lisboa: s.n.
- [www.ozebook.com](http://www.ozebook.com), 2011. *Revhead*. [Em linha] Disponível em: <http://www.ozebook.com/wordpress/archives/9137> [Consult. 18 novembro 2014].

# THE MILITARY CAMPAIGNS IN PORTUGUESE AFRICA AT THE BEGINNING OF WORLD WAR I (1914-1915)<sup>1</sup>

## AS CAMPANHAS MILITARES NA ÁFRICA PORTUGUESA NO INÍCIO DA I GUERRA MUNDIAL (1914-1915)

**Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges**

Infantry Major

Lecturer AEEEx/IESM

CISDI Integrated Researcher

Lisbon, Portugal

borges.vitor@gmail.com

The lessons taught by facts, in a country of intelligent and skilled people, are ever useful: the lessons that the campaigns in Africa provide us also serve, for us, to tend seriously to military organization, preparing the army for its purpose [...] –War!

General Gomes da Costa, 1925

The present text aims to provide a contribution on the participation of the Portuguese Armed Forces in the African Campaigns of 1914 and 1915, thus honoring their indelible service to the Homeland, and the privations and hardships they went through in the punishing African theaters, where many paid with their lives the cost of the territorial integrity of the nation.

The First World War, known as the Great War until 1939, the war to “end all wars”, had its specific catalyst in the assassination of Archduke Franz Ferdinand, heir to the throne of the Austro-Hungarian Empire. Precisely one month later, in July 28, 1914, Austria-Hungary declared war on Serbia and the alliances of the time took charge of the rest. To such a degree that by the end of August, the major European powers were already involved in the war - the Austro-Hungarian Empire and Germany, on the side of the Alliance, and Russia, England and France on the side of the Entente.

---

<sup>1</sup> Revised and expanded text of the Inaugural Address presented on the Official Opening of the academic year of the Institute of Higher Military Studies 2014/2015

At the outbreak of the conflict, the contender countries were of the opinion that it would be a brief one and that it would be over before Christmas 1914. This did not happen and the conflict lasted for four long years until the Armistice, on 18 November 1918, causing more than 37 million casualties, of which 16 million were deaths, in various corners of the world. The national military involvement is commonly associated with the participation of the Portuguese Expeditionary Corps in France; however, this only took place in the last two years of the conflict. Germany only declared war on Portugal on March 6, 1916, but it was almost one year later, on January 30, 1917, that the 1st Brigade of the Portuguese Expeditionary Corps, under the command of General Gomes da Costa, left the Tagus aboard three British steamships, landing in Brest, in Brittany, on February 2.

However, the Portuguese soldiers were present from the very beginning, long before the Flanders campaign. Portugal had been involved in the fighting since 1914, in two other theaters of land operations: Angola and Mozambique. Despite the high number of casualties in the African campaigns, the topic has only been marginally studied by historians. With the exception of a few *memoirs* published by participants since 1918 and until the mid-twentieth century, the African theaters were relegated to the background of military historiography and have barely been touched upon in contemporary works by the majority of authors, both national and foreign.

In the present year of 2014, when the centenary of the beginning of the First World War (WWI) is celebrated world-wide, national celebrations dedicated to the participation of the Portuguese Expeditionary Corps in Flanders already abound, in another clear sign of the usual neglect regarding the participation in Africa. Portugal began its action in WWI-related military operations in the African theaters, and it is only fair that we pay tribute to this war effort, by honoring those who fought there.

In the words of Carlos Selvagem, in his book *Troops of Africa (Tropa D’Africa)* “to the memory of all those who, for the glory of the Portuguese *Quinas*<sup>2</sup>, have bitten dust in the lands Beyond the Sea.” (1919).

The Republican government intended to remain neutral, but also wanted to honor the old Anglo-Portuguese treaty of friendship and alliance. Thus, in choosing this path, it sought to ensure England’s support in the event of a German attack on the colonies in Africa (Costa, 1925, p. 12).

This concern with the African colonies was, however, legitimate to the extent that the German government had been coveting control over the Portuguese colonial territories since the late nineteenth century, as evidenced by the Anglo-German treaties of 1898 and 1913, where the two powers secretly decided the future distribution of the territory. The Portuguese colonies had borders with two German colonies, the Damaraland, now Namibia, in southern Angola and the German East Africa, now Tanzania, in Northern Mozambique (Figure 1). For the Germans, taking control of the ports on the south coast of Angola, which were decisive for the economic expansion of Damaraland, as it did not have a large port of exit (Lucas, 1989, p. 7).

---

<sup>2</sup> The five shields represented in the Portuguese flag, each containing five bezants.

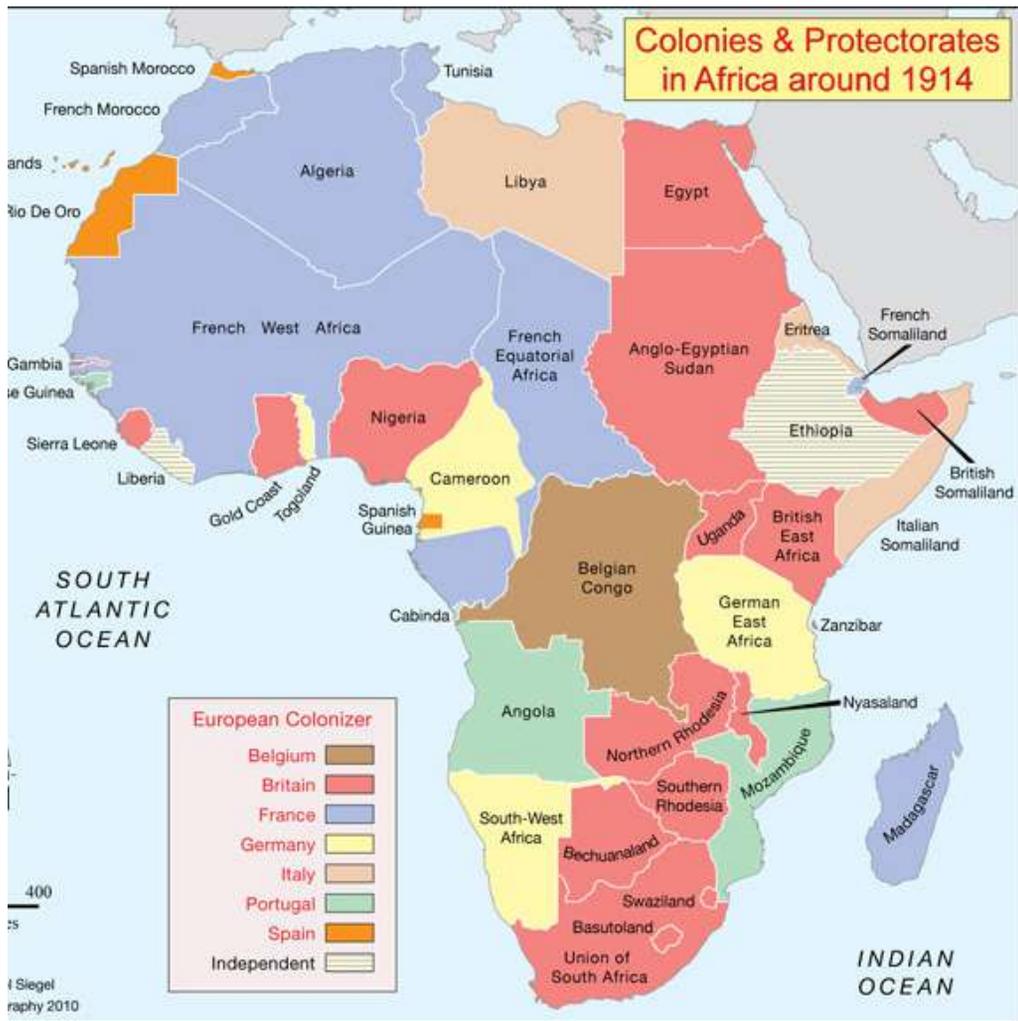


Figure 1 - Map of Africa in 1914

Source: (Africana Age, 2011)

## 1. Constitution of the Expeditionary Corps

Due to the above claims, German forces made tactical advances towards the south of Angola and the north of Mozambique and a confrontation was imminent with the Portuguese military forces, which had a minimal combat potential, due to the number, type and nature of the units of the colonial army.

As an example, the Angola colony was threatened in the South by the Boers and German settlers who tried to stir the locals against the Portuguese rule, and by military forces at the border (Pires, 2013, p. 3) and, in August 1914, the region's military garrison consisted

solely of two mountain artillery batteries, one dragoon squadron, an infantry company and four indigenous infantry companies. Each artillery battery was composed of 40 enlisted, the dragoon squadron did not exceed 80 horses, the European infantry company may have had 120 enlisted and the indigenous companies were composed of 12 European and 140 indigenous soldiers (Varão, 1934, pp. 12-13).

Therefore, the government of Bernardino Machado decided to preventively reinforce the contingent in those territories and, still in 1914, deployed two Expeditionary Corps (Costa, 1925, p. 51). The decree of August 18, 1914 established the organization of two expeditions bound for Angola and Mozambique, and Army Order N. 19. 1<sup>st</sup> Series, published on 21 August, 1914 stated that:

The Minister of Colonies having weighed the necessity and convenience of, under the current circumstances, properly garrisoning certain points on the southern borders of the province of Angola and on the northern province of Mozambique, the Portuguese Government decided that two combined detachments [...] are to be made available [...] consisting of one infantry battalion, one cavalry squadron, one mountain artillery battery and health and administrative services. The Angola detachment was reinforced by one machine gun battery. (Portuguese Army, 1914a)

An invitation to anyone who would voluntarily serve in the Expeditionary Corps was disseminated and, on the day following the Order on the constitution of the expeditions, Army Order N. 20. 2<sup>nd</sup> Series, of 22 August, 1914 presented the appointed officials for the two expeditions (Portuguese Army, 1914b). The Minister of War, General Pereira D'Eça, chose as detachment commanders, two officers with extensive experience proven in theaters, Lieutenant Colonel of the General Staff Service José Augusto Alves Roçadas and Artillery Lieutenant Colonel Pedro Francisco Massano Amorim, for Angola and Mozambique respectively.

During late August, the subunits of expeditionary forces started to take form, with volunteers from units across the country. For example, the 3<sup>rd</sup> Expeditionary Battalion, appointed to the 14<sup>th</sup> Infantry Regiment bound for Angola, was staffed with personnel from 25 different Infantry Regiments (Moura & Dias, 2009).

In early September, the *Secções de Quartéis* (Barracks Sections) of both expeditions headed towards Lisbon and, on September 11, after a parade “downstream” where they were acclaimed by the people of Lisbon, the two Expeditionary Corps boarded at the Santa Apólonia Pier (Figure 2). The expedition to Angola, aboard the steamship *Moçambique*, of the Empresa Nacional da Navegação (National Navigation Company), then transformed into a warship (Roçadas, 1919, p. 101) and the expedition to Mozambique in the English ship *Durham Castle*, escorted by the *Almirante Reis*.



**Figure 2 –14<sup>th</sup> Infantry Battalion in Santa Apolónia, Lisbon**

Source: (Ilustração Portuguesa N° 448, 1914)

## 2. THE ANGOLA CAMPAIGN

The commander of the Angola expedition, Lieutenant Colonel Alves Roçadas (Figure 3), was a veteran of this theater. In 1897, he was posted at that colony for three years, performing duties as Chief of General Staff and conducting various geographical reconnaissance missions and mapping surveys. He returned to Angola in 1905, as Governor of the Huila District and, from May 1906 to October 1907, he commanded an expedition that, after several engagements against local tribes, occupied the slave quarters of Nalueque, the capital of the Cuamatos. The campaign ended with the submission of the tribes of the lower Cunene and the occupation of the Cuamatos' territory. In the homeland, the echo of these successes was impressive and elevated Alves Roçadas to hero status, which earned him several medals, the most noteworthy being the Grand Officer of the Military Order of the Tower and Sword, Value, Loyalty and Merit, the promotion to the rank of Major and the appointment as aide-de-camp of the King (arqnet, 2010).



**Figure 3 – José Augusto Alves Roçadas**

Source: (Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, 1936-60)

The 1914 expedition, bound for southern Angola, was staffed by 1,595 men, and consisted of combat infantry subunits, machine guns, mountain artillery and cavalry (Martins, 1935, p. 194). The Project of Operations of Lieutenant Colonel Alves Roçadas had two objectives: to occupy the Kwanhama territory and to oppose the advance of any German forces attempting to invade the colony's territory (Figure 4). To achieve the first objective, Roçadas deemed the staff adequate, in comparison with the Cuamato campaign. However, for the second goal, he deemed the staff insufficient, and asked for a reinforcement of two infantry battalions, two machine gun batteries, two artillery batteries and one cavalry squadron (Martins, 1935, p. 194).

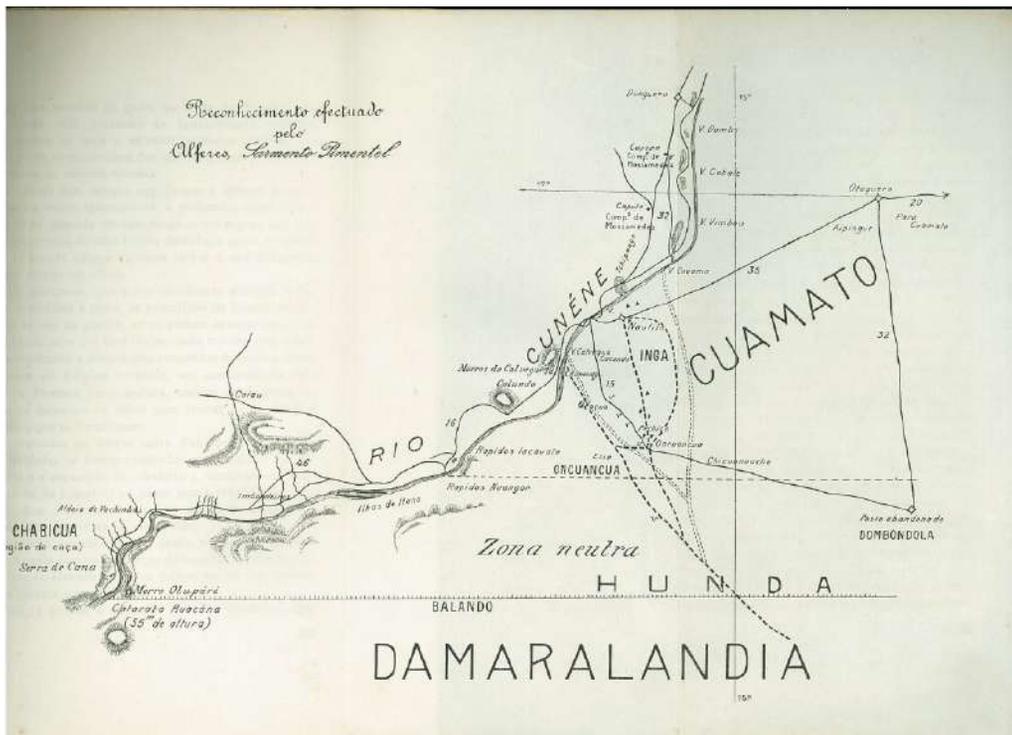


Figure 4 – Map of the Angola Theater of Operations in 1914

Source: (Almeida Teixeira, 1935)

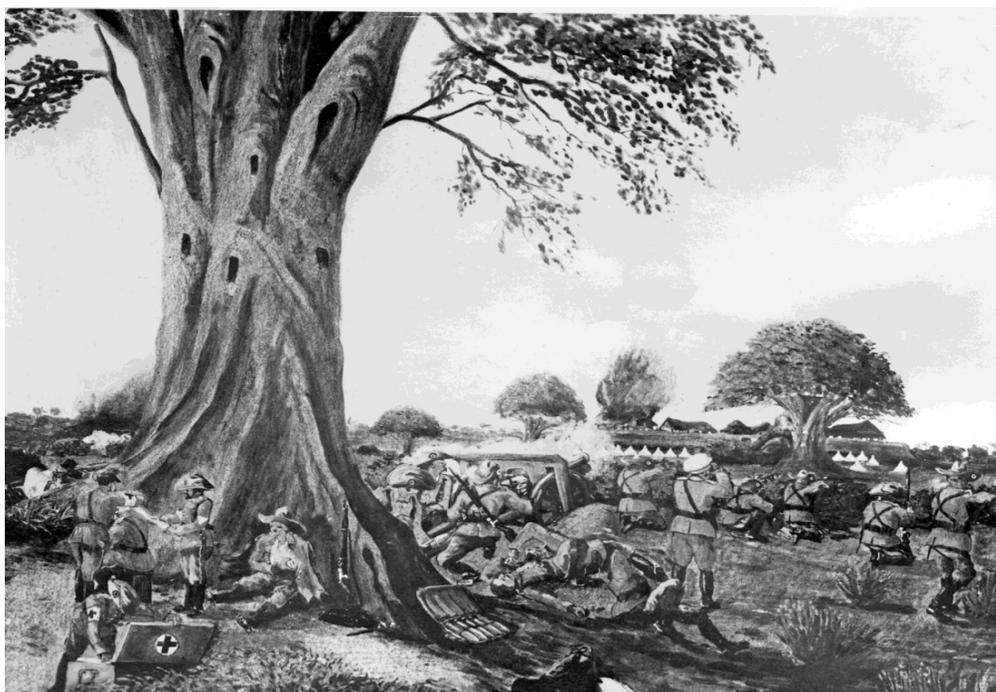
Alves Roçadas had his request accepted on two occasions. The Expeditionary Corps was first reinforced, still in 1914, by a Navy Expeditionary Battalion, and, later that year, a third contingent was deployed to reinforce the two contingents preceding it (Lucas, 1989). In addition to the forces sent from the continent, Lieutenant Colonel Alves Roçadas had available for operations the Units of the province of Angola and two indigenous companies of the province of Mozambique.

The expedition landed at Moçâmedes on October 1, then moving to Lubango, where Lieutenant Colonel Alves Roçadas took office as governor of Huila, on 18 of the same month, on the eve of the “Naulila incident”, perhaps one of the best known episodes in this campaign, although there are several versions of the events.

Around that same time, a German delegation would have come into Portuguese territory without permission and was intercepted by a detachment of Dragoons led by Second Lieutenant Sereno. The Germans’ refusal to keep going towards Naulila for further identification led to a misunderstanding between both groups. The Portuguese detachment opened fire, resulting in the death of most of the German contingent (Casimiro, 1922).

This action had serious repercussions for the Portuguese troops, and German reprisals were felt as early as October 31, with the attack and subsequent looting of the military outpost of Cuangar and other four outposts along the Cubango River, resulting in military and civilian casualties, including children (Portuguese Army, 1994). However, the German revenge would not end there.

On December 18, 1914, in Naulila, a German column attacked a Portuguese force which, after four hours of fighting and heavy casualties, withdrew and crossed the river Cunene toward Donguena (Costa, 1925, p. 63) (Figure 5).



**Figure 5 – Fighting in Naulila on 18 December, 1914**

Source: (www.ozebook.com, 2011)

The so-called “fort” of Naulila did not have the terrain organization to enable an effective defense, such as trenches and barbed wire obstacles. It had only rudimentary defensive preparation that was not capable of withstanding the German attack. Around five a.m., the enemy artillery began firing on the Portuguese position, focusing on the left flank, and was able to hit the magazine, at once causing the “fort to be turned into a raging blaze” (Military Historical Archive, 1914). Some soldiers abandoned their positions prematurely, while others bravely fought on and suffered heavy casualties, as was the case of Captain Homem Ribeiro who, heroically, cheered his company on as he died. The Portuguese forces were unable to hold their positions, and the Germans took the Fort and captured three officers and sixty two

enlisted. As a result of the fighting, two other officers died, among them Second Lieutenant Sereno, the protagonist of the Naulila Incident on October 19. Sixty six enlisted died in combat and five officers and seventy one enlisted were wounded (Smith, 1937).

Although there was a large disparity in relative combat potential, the outcome may have been different had the rules of engagement emanating from Lisbon not been so restrictive. Because Portugal and Germany were not formally at war, the orders were to not attack the German forces, despite them having invaded the national territory with the knowledge of the Portuguese expedition, which was even monitoring their progress in the days before the attack (Martins, 1935). In Order Number 13 of November 26 (Military Historical Archive, 1915), the force commander gave precise orders for non-belligerence with Germany, stating that “one must assume that Portugal is not at war with Germany» and that those who penetrated German territory would be punished: “the security elements must not cross [...] the Cuamato border” and the auxiliaries keeping watch on the right bank of the Cunene “will not open hostilities on any German forces.” Nonetheless, German forces were approaching, and on December 13, the commander of the Infantry Battalion, Major Salgado, received intelligence (Military Historical Archive, 1915) from the commander of the Naulila detachment stating that:

German forces on horseback [...] opened fire on the dragoon squadron yesterday [...] The Germans were camped at O de Morros, on the left bank of the Cunene at 19:00 yesterday, the squadron commander being of the opinion that, judging by the liveliness of the shooting that, their numbers are not small.

The Portuguese forces retreated into a defensive stance, with the results described above, which irreparably damaged Roçadas’ expedition. The abandonment of Naulila and of the forts on the banks of the Cunene River and the subsequent generalized indigenous rebellion, incited by the German promises of support, led to the uprisings in the Humbe and the region beyond the Cunene.

After Naulila, Lieutenant Colonel Alves Roçadas requested his own discharge from office, having had his request denied by the government, which authorized instead the deployment of more troops to Angola. The reinforcements deployed from the continent joined the 1<sup>st</sup> Expedition and the number of expeditionary forces increased to around 9000 men. This volume of troops justified sending in a higher-ranking officer, and the choice fell on General Pereira D’Eça, who would also serve as Governor of the Province, taking office in March 1915 (Martins, 1945).

After January 1915, there was no more fighting between the Portuguese and German forces in Angola, and on July 12, 1915, the German military forces of Damaraland surrendered to General Botha of South Africa. In September 1918, Alves Roçadas was sent to France with the rank of general and, after the Armistice, on April 16, 1919, he was appointed last commander of the Portuguese Expeditionary Corps, responsible for the arduous task of leading the return of the troops to Portugal.

### 3. The Mozambique Campaign

Just as his counterpart in Angola, the commander of the 1<sup>st</sup> Expeditionary Corps in Mozambique, Lieutenant Colonel Massano de Amorim (Figure 6) was also a veteran of that theater. In 1896, he accompanied Mouzinho de Albuquerque in his campaigns, and was appointed Governor of Gaza by him. In 1897 he became military commander of Tete, an area in full-blown rebellion since 1890, managing to overcome the rebelling Maganja tribes. He returned to the colony in 1906 as appointed governor of the Mozambique district, with the mission of pacifying the region definitively, which he achieved, from 1908 to 1912. These actions of importance to the country also earned him illustrious fame and the gold Military Valor Medal, as well as the rank of officer of the Order of the Tower and Sword, of Valor, Loyalty and Merit (arqnet, 2010).



**Figure 6 – Pedro Francisco Massano de Amorim**

Source: (Revista Militar n° 8/9, 2003)

We chose to begin by addressing Angola because that campaign had a quick end, early in 1915. The same thing did not happen in Mozambique and there is record of Portuguese and German operations, albeit with varying intensity, until 1918.

The first incident with German forces in the context of WWI occurred in Mozambique, at a time when the continental expeditionary corps had not yet been designed, with a German attack on a small outpost near the Rovuma River. Maziúia was garrisoned by a small police force from the majestic Niassa Company, commanded by naval nurse sergeant, Eduardo Costa. He did not know that WWI had broken out in Europe and military skirmishes between German and English forces had already taken place in Tanganyika, now Tanzania. On the morning of August 24, 1914, the post of Maziúia, along with its huts and barns, was completely burned and nearly all the elements of the garrison had fallen. During the night, a German armed group had crossed the Rovuma River aided by a few local soldiers and completely wiped out the quiet and hitherto unknown Portuguese position (Plataforma Macau Media, 2014).

Colonel Massano d'Amorim's expedition, with a total staff of 1,527 men (Martins, 1935, p 135), had three objectives: to strengthen the garrison of the Mozambique province in the event of a German attack from the north; submission of the local populations, if they came to rebel; and cooperation with the British forces, if requested (Costa, 1925, p. 5).

The forces landed at Porto Amelia, on November 1, 1914, and the lack of sanitation, poor housing and the poor quality of the food contributed for the expedition to suffer 21% casualties due to disease in only six months, even before leaving Porto Amelia (Costa, 1925, p. 67).

Lieutenant Colonel Massano de Amorim had received orders from Lisbon to occupy Quionga, an island at the mouth of the Rovuma occupied by the Germans since 1894 (Figure 7). Due to the high number of casualties for health reasons, the Portuguese force would have to be reinforced to fulfill their mission. As a result, the second expedition left Lisbon in October 1915, under the command of Major Moura Mendes, with a total staff of 1,543 men. However, due to the same mistakes made by the previous expedition, until March 1916 and already in Mozambique, casualties for sanitary conditions rose to 50% of the force (Costa, 1925, p. 69).



#### 4. Aspects Common to the Campaigns

The first expeditions were marked by common aspects, quite influenced by the urgency of their deployment. Although, during the period from 1891 to 1901, 13 expedition shad marched from the Continent for Mozambique alone, there had been no study made on the mobilization of colonial troops. In the words of General Ferreira Martins in his book *Portugal na Grande Guerra (Portugal in the Great War)*:

«It urged, then, to improvise, as is customary among us.» (1935)

Improvisation soon began to show in the arrangements for the shipment of forces (Figure 8). For Angola, the steamship *Mozambique*, of the National Navigation Company, was converted into a warship. Due to a lack of national vessels, the English liner *Durham Castle* was hired for the trip to Mozambique and was escorted by the cruiser *Almirante Reis*, the *D. Carlos I* of the monarchy era. Transportation on an English ship, at a time when the Germans had their own cruisers at sea, was a sign of the recklessness of this trip (Martins, 1935).



**Figure 8 – First Expedition to Mozambique in the Durham Castle**

Source: (Martins, 1935)

Moreover, the trips were very uncomfortable, due to the number of solipeds the ships were carrying, and there was great disappointment among the expedition when, on arrival, nothing was prepared to welcome them. If this is understandable to some extent in the early

expeditions, nothing justifies there petition for each subsequent contingent, with the constant need to improvise facilities (Martins, 1935).

There was no doctrine for the forces, that is, there was no colonial campaign regulation to define and describe the enemy, nor on how to address them, logistic maneuvers or medical and health details. This absence meant an extra effort at the beginning of each expedition, which had to start from scratch, requiring constant formulations and reformulations of provisional instructions for each campaign (Arrifes, 2004, p. 84).

The lack of military training of the units forming the detachments could not, for reasons of urgency, be remedied in the continent. Just over a week after the constitution of the Expeditionary Corps, these were embarking for Angola and Mozambique, so there was hardly any time for training. During the time spent on board, a military regime was fixed that included training, hygiene and internal corps services. However, due to taking place on a ship, training could not include some aspects of techniques, tactics and preparation procedures for combat.

Thus, once in African territory, it was necessary to start over with basic training, which nearly all graduates had forgotten. On this issue, Lieutenant Colonel Alves Roçadas stated that:

The units committed themselves daily to military training exercises, in order for the respective commanders and officers to assess the value of their soldiers, as the mobilization (...) had been made by general invitation (...)resulting in a large heterogeneity in the ranks of then listed and in the majority of officers and graduates not knowing their own men. (1919, pp. 129-130).

The urgency and lack of preparation time were not limited to the first contingents. The forces that followed would suffer from the same problems, as exemplified by the first reinforcement of the forces of Lieutenant Colonel Alves Roçadas, the Navy Expeditionary Battalion that, in just five days, was formed and left for Angola (Silva, 1940).

The expeditionary troops were faced with an extremely precarious material situation with regard to weapons and uniforms, which often did not suit the weather. The individual allocation of uniforms consisted of one helmet, one overcoat, two service dolmans, two pairs of drill trousers, two pairs of boots, one pair of espadrilles, three shirts, two pairs of long johns, two towels, three handkerchiefs and one small equipment (Arrifes, 2004, p. 322).

Improvisation was felt not only in training but in the distributed materials. The uniforms were provided in a hurry and were of poor quality, the cotton drill reeled up on the first few washes, losing consistency and color. The felt helmets were deformed as soon as they caught rain, and the footwear was weak and would frequently lose its stitching (Martins, 1935).

The expeditions were settled into camps, whenever possible in urban areas where barracks could be rented to house the troops. When this did not happen, or when accommodations

were insufficient, services and staff were settled in tents, and animals and warehouses were housed in straw barracks that often caught fire. The troops were organized by subunits, with separate areas for officers and a central part intended for command, secretariat and other administrative dependencies (Arrifes, 2004, p. 186).

The forts had no features to justify their name; the surrounding terrain was poorly organized, with unfortified trenches that did not ensure an effective perimeter defense (Figure 9). Inside, there were grass buildings, highly flammable as demonstrated in the Naulila fighting, which did not provide the necessary protection to equipment and harmed their defense. An example of the precariousness of the premises where the expedition lived is given by an officer who, reporting on the Naulila fighting, describes his fort:

A fort! Who would call that a fort: half a dozen huts made of grass and fenced by barbed wire. At the first shells, as it was all grass, it burned immediately, making a great blaze, where flames of huge height devoured our food supplies, our clothes, our luggage, everything that was ours and the State's" (Varão, 1934).



**Figure 8 – Cuangar Fort**

Source: (Martins, 1935)

The wild animals that sometimes attacked the unsuspecting, the bush mice that fed on corpses and spread diseases, and the number of insects that thrived due to poor hygienic conditions did not make the stay at these facilities a pleasant one (Arrifes, 2004).

The weather and the long marches, as well as the lack of water, the insufficiency of some foods, most importantly the shortage of bread and bivouac material, were distinguishable features of the campaigns (Figure 6). On the progress of the Moçâmedes detachment towards the south, Lieutenant Ernesto dos Santos, soldier in 1914, said:

The journey was painful. It was not the daily march of 25-30 kilometers, over a distance of over 400, on sandy paths, on foot, equipped with all the Infantry accoutrements, it was the thirst, the horrible thirst that made our tongues swell, causing terrible breathing (1957, p. 55).

All these conditions led to the degradation of the health of the military expeditions, resulting in “frightening” casualties. The medical team that examined the 14th Infantry Battalion, in June 1915, reported that nearly 70% of the enlisted were unavailable and that those who were apt for duty, were already “impaludated”, advising that all enlisted be repatriated (Arquivo Histórico Militar, 1915).



**Figure 10 – Marching in Africa**

Source: (Martins, 1935)

## 5. Final Considerations

During the four years of the war, over 34,000 continental troops were mobilized to Africa, in addition to nearly 20,000 indigenous troops recruited locally. In these theaters, the number of casualties in Angola came up to around 1,500 and 5,000 in Mozambique. The overwhelming majority of Europeans killed, around 90%, was not caused by enemy fire but by disease, a consequence of the poor sanitary conditions already mentioned. Regardless of cause, these deaths are no less important. A hundred years ago, just as today, the military are deployed to where they are superiorly ordered, without questioning. These men left for Africa fulfilling their duty as soldiers, and died as soldiers, giving their lives for the homeland. For the mothers who lost their sons, women their husbands or children their parents, little did it matter if it was German ammunition, an indigenous spear or malaria that took them. They simply died, and not by their own fault.

The first expeditions deployed to the African Theatres were led by senior officers of the campaigns in Angola, Mozambique or both, with service records that demonstrated their high military caliber, noteworthy before and after these campaigns. The performance of the forces they commanded cannot, therefore, be justified by lack of leadership or command action. Just as had happened a hundred years earlier, in the prelude of the Peninsular War, the main cause was primarily the divestment of the State in the Armed Forces of the time and their subsequent lack of preparation. General Gomes da Costa, in 1925, described the forces deployed to the colonies as “lacking preparation”, pointing out the reasons for this fact. In his own words:

It was always been this way, the army is not tended to, the recruitment and preparation of colonial troops is not tended to, and at a given moment, when an expedition is needed and there is no time to prepare, we gather whatever elements we can get, all of them poorly prepared, and it is with this mixed bag that we go to war.

Even though the Army was the service that most contributed to these campaigns, two of the expeditions were joint operations, and the Navy also contributed to the war effort with two Navy Expeditionary Battalions. The first Battalion that, as mentioned above, was formed as the 1st reinforcement of Lieutenant Colonel Alves Roçadas' expedition served most of their commission under the command of General Pereira d'Eça who, as proof of the utmost respect for the sailors under his command, left in his will “his shining sword to the glorious War Navy.” The second Navy Battalion was deployed on June 17, 1918, bound for Mozambique.

Ignorance of the African campaigns has been a constant to the present day. As Captain António Pires wrote in 1924,:

The Portuguese East Africa campaign took place under conditions that made it unique in history. The composition of the troops and their equipment and the nature of the Mozambique colony combined to create unprecedented

difficulties. This campaign is little known so far, other than by half a dozen combatant officers who have been celebrating it every year. It can be said that the Mozambique campaign, one of suffering and resignations, of bloody combat in open country and war of movement, is not known to the general public. To France went the politicians, writers, literati and famous military; to Mozambique went those who were simply military or soldiers, and for that reason the campaign, distant, fighting against all possible and imaginary drawbacks, fighting silently, and silently dying for the homeland, is unknown. (Pires, 1924)

The deployment of these Expeditionary Corps to Angola and Mozambique was decisive for Portugal's sovereignty, for maintaining the borders of the time, and it is urgent to analyze it and bring it to public awareness. Participation in these campaigns was marked by heavy casualties and great difficulties as a result of the fighting and the harshness of the African climate, especially the drought and diseases that plague that part of the world, as well as the lack of preparation, proper doctrine, training and equipment. Despite these adverse circumstances, most military demonstrated valor and heroism, returning to the continent with "heads held high", having contributed to the territorial integrity of the nation, which kept the colonies for another 60 years, until 1975. Major Antonio Fernandes Varão, captain-major of the Cuamato in Angola, in 1914, in his book *Investidas Alemãs ao Sul de Angola* (German Onslaughts in Southern Angola), published twenty years later, expressed the feeling of the time on the importance of these expeditions:

History will firm the glory of Portugal, shouting to the four corners of the world that the vast colonial territory - which we still hold today - is ours, it is three times ours: - because we discovered it, because we conquered it and because we watered it with our blood, defending it.

### **Bibliographical References**

- Africana Age, 2011. *Africana Age*. [Em linha] Disponível em: <http://exhibitions.nypl.org/africanaage/maps.html> [Consult. 21 julho 2014].
- arqnet, 2010. *O Portal da História, onde o passado encontra o futuro!*. [Em linha] Disponível em: <http://www.arqnet.pt/> [Consult. 5 novembro 2014].
- Arquivo Histórico Militar, 1914. *AHM 2/2/021/012 - Relatório sobre o combate de Naulila pelo Capitão José Mendes dos Reis, comandante do destacamento*, Lisboa: s.n.
- Arquivo Histórico Militar, 1915. *AHM 2/2/022/003 - Ordens de Serviço do Quartel-General das Forças em Operações no Sul de Angola, entre 09/09/1914 e 27/04/1915*, Lisboa: s.n.
- Arquivo Histórico Militar, 1915. *AHM 2/2/023/002 - Informações prestadas pelo Governador-Geral de Angola ao Ministro das Colónias*, Lisboa: s.n.

- Arquivo Histórico Militar, 1915. *AHM 2/2/033/065 - Relatório de junta médica das praças do Batalhão do RI 14*, Lisboa: s.n.
- Arrifes, M. F., 2004. *A Primeira Grande Guerra na África: Angola e Moçambique (1914-1918)*. Lisboa: Edições Cosmos: Instituto da Defesa Nacional.
- Casimiro, A., 1922. *Naulila*. Lisboa: Seara Nova, Anuário do Brasil.
- Costa, G. d., 1925. *A guerra nas colónias 1914-1918*. 1ª Edição ed. Lisboa: Artur Brandão e Cª.
- Costa, M., 1932. *É o inimigo que fala, subsídios para o estudo da Campanha da África Oriental - 1914-1918*. Lourenço Marques: Imprensa Nacional.
- Exército Português, 1914a. *OE n° 19. 1ª Série, de 21 de agosto de 1914*, s.l.: s.n.
- Exército Português, 1914b. *OE n° 20. 2ª Série, de 22 de agosto de 1914*, s.l.: s.n.
- Exército Português, 1994. *A História do Exército Português*. Lisboa: Estado-Maior do Exército .
- Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, 1936-60. José Augusto Alves Roçadas. In: Vol.25, ed. *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. vol. 25 ed. Lisboa: Editorial, pp. 828-829.
- Ilustração Portuguesa N° 448, 1914. As expedições portuguesas a África. Issue O batalhão de Infantaria 14, vindo de Vizeu para seguir na expedição a Angola, saindo da estação de Santa Apolónia em direção ao quartel de Infantaria 5, p. 375.
- Lucas, A. J. d. C., 1989. *Campanha de África 1914-1918*. Lisboa: Direção do Serviço Histórico-Militar.
- Martins, F., 1935. *Portugal na Grande Guerra - volume segundo*. 1ª Edição ed. Lisboa: Ática.
- Martins, F., 1945. *História do Exército Português*. Lisboa: Editorial Inquérito Limitada.
- Moura, R. & Dias, A., 2009. *O 14 de Infantaria*. Regimento de Infantaria N°14 ed. Viseu: s.n.
- Pires, A., 1924. *A grande Guerra em Moçambique*. s.l.:s.n.
- Pires, N., 2013. *Portugal na Grande Guerra de 1914-1918*, s.l.: Comissão Coordenadora das Evocações do Centenário da I Guerra Mundial.
- Plataforma Macau Media, 2014. *Plataforma Macau*. [Em linha] Disponível em: <http://www.plataformamacau.com/sociedade/maziua-1914-a-entrada-de-mocambique-na-i-guerra-mundial> [Consult. novembro 2014].
- Revista Militar n° 8/9, 2003. Massano de Amorim. *Revista Militar n° 8/9*, agosto/setembro, p. 752.
- Roçadas, A., 1919. *Relatório sobre as Operações no Sul de Angola em 1914*, Lisboa: Imprensa Nacional.
- Santos, E. M., 1957. *Cobiça de Angola, Combate de Naulila, seus heróis e seus inimigos*. Guimarães: Livraria Cruz.
- Selvagem, C., 1919. *Tropa D'África (Jornal de Campanha de um voluntário ao Niassa)*. 2ª ed. Lisboa: Renascença Portuguesa.

Silva, M., 1940. A acção da Marinha de Guerra na ocupação do Cuanhama (1914-1915). In: *Coleção Pelo Império Nº 63*. Lisboa: Divisão de Publicações e Bibliotecas, Agência Geral das Colónias.

Soares, A. M. F., 1937. *As operações militares no Sul de Angola em 1914-1915*. Lisboa: Divisão de publicações e Biblioteca, Agência Geral das Colónias.

Varão, A. F., 1934. *Investidas Alemãs ao Sul de Angola*. Lisboa: s.n.

www.ozebook.com, 2011. *Revhead*. [Em linha] Disponível em: <http://ozebook.com/wordpress/archives/9137> [Consult. 18 novembro 2014].



