

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES



Autores

Rui Lampreia

Ari Kerkanen

George Alberto

Inês Luís

Susana Abelho

Luís Goldini

Rodrigo Damasceno

Álvaro Dias

João Gil

Ruth Costa Deus

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Publicação Semestral

ANO IV

Vol. IV, N.º 1 – MAIO DE 2016

Comandante

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Propriedade/Edição

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA

Telefone: 213 002 100 – Fax: 213 002 162

Correio eletrónico: revistacienciasmilitares@ium.pt

Internet: www.ium.pt

DIREÇÃO EDITORIAL

Presidente

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

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

Supervisão: Coronel Jurista Nuno Manuel Antunes Pires

Tenente-Coronel Manuel Joaquim Moreno Ratão

Tenente-Coronel Paulo Jorge Franco Marques Saraiva

Produção Gráfica: Alferes RC Pedro Miguel Januário Botelho

Tradução: Ana Filipa Carvalho Araújo

CONSELHO EDITORIAL

General (Doutor) José Loureiro dos Santos, Exército Português

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa

General Manuel Teixeira Rolo, Força Aérea Portuguesa

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

Major-General Carlos Manuel Martins Branco, Exército Português

Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa

Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional

Professora Doutora Laura Ferreira Pereira, ISCSP-Universidade Técnica de Lisboa

Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Maria Luísa Duarte, ICJP – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professora Doutora Maria Manuela Sarmiento Coelho, Academia Militar

Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

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

REVISORES CIENTÍFICOS

Vice-almirante (Doutor) António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, Marinha Portuguesa
Tenente-General PILAV António de Jesus Bispo, Força-Aérea Portuguesa
Major-General (Mestre) António Martins Pereira, Estado-Maior General das Forças Armadas Portuguesas
Major-General (Doutor) João Vieira Borges, Academia Militar
Major-General (Mestre) Manuel Fernando Rafael Martins, Sub-CEMFA
Major-General Carlos Manuel Martins Branco, Exército Português
Air Commodore (Doutor) Frans Osinga, Netherlands Defence Academy
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional
Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Maria Manuela M. S. Sarmiento Coelho, Academia Militar
Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
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 Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
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 Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, ISEG/UTL
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 Pedro Borges Graça, Universidade de Lisboa, ISCSP
Professor Doutor Luís António Morão Pinto Simões da Cunha, Critical Software, S.A.
Professor Doutor Ricardo Herrera, United States Army Command and General Staff College, USA
Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Universidade de Oxford
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) Carlos Miguel de Oliveira e Lemos, Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Francisco Eduardo Alves de Almeida, Escola de Guerra Naval, Brasil
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Joaquim José Assis Pacheco dos Santos, Marinha Portuguesa
Coronel-Tirocinado (Mestre) Francisco Xavier Ferreira de Sousa, Exército Português
Coronel-Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão, Exército Português
Coronel (Doutor) Eduardo Xavier Ferreira Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Coronel (Doutor) Fernando José da Conceição Bessa, Instituto Universitário Militar
Coronel (Mestre) Fernando Oliveira Cruz, Exército Português
Coronel (Doutor) Nuno Correia Barrento de Lemos Pires, Academia Militar
Coronel (Doutor) Paulo Rebelo Manuel, Guarda Nacional Republicana
Coronel (Doutor) Fernando Velôzo Gomes Pedrosa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Coronel João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro, Exército Português
Coronel Nuno Correia Neves, Instituto Universitário Militar
Coronel Nuno Manuel Antunes Pires, Instituto Universitário Militar
Coronel (Mestre) Bernardino José Garcia dos Santos, Instituto Universitário Militar
Coronel (Mestre) António Luís Beja Eugénio, Instituto Universitário Militar
Coronel José Carlos Cardoso Mira, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-fragata (Mestre) Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata (Mestre) Luís José Sameiro Matias, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-fragata (Mestre) Rui Manuel da Graça Lopes Carrilho, Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata Rui Pedro Gomes Fernando da Silva Lampreia, Instituto Universitário Militar

Tenente-Coronel (Doutor) António Palma Esteves Rosinha, Academia Militar
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, Exército Português
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Manuel Brás Bernardino, Academia Militar
Tenente-Coronel (Doutor) Nuno Miguel Parreira da Silva, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel (Doutor) Paulo Fernando Viegas Nunes, Academia Militar
Tenente-Coronel (Doutor) Carlos Jorge Ramos Páscoa, Academia da Força Aérea
Tenente-Coronel (Doutor) João Paulo Nunes Vicente, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel (Mestre) Pedro Oliveira Guimarães, Exército Português
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira, Exército Português
Tenente-Coronel (Mestre) Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel José Nuno Pereira, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel de Jesus Romão, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel (Mestre) Mário José Machado Guedelha, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel (Mestre) Francisco Júlio Timóteo Thó Monteiro, Exército Português
Tenente-Coronel (Mestre) Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel (Mestre) Paulo Jorge Alves Silvério, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel (Mestre) Susana Marina da Conceição Pereira Abelho, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel (Mestre) Paulo Jorge Macedo Gonçalves, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel (Mestre) Rui António Pereira de Almeida, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Paulo Jorge Franco Marques Saraiva, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Albino Quaresma Tavares, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel António Fernandes de Oliveira, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Gualdino Lopes Antão, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Rui Lima Letras, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Carlos Soares Costa
Capitão-tenente (Mestre) Bastian Gomes de Freitas, Marinha Portuguesa
Capitão-tenente Paulo Alexandre Silva e Costa, Instituto Universitário Militar
Major (Doutora) Cristina Paula de Almeida Fachada, Força Aérea Portuguesa
Major (Doutor) Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva, Exército Português
Major (Mestre) Carlos Miguel de Amorim Inácio, Força Aérea Portuguesa
Major (Mestre) Rui Jorge Roma Pais dos Santos, Instituto Universitário Militar
Major (Mestre) Adalberto José Guerreiro da Silva Centenico, Instituto Universitário Militar
Major (Mestre) Paulo Jorge Rainha, Instituto Universitário Militar
Major (Mestre) Carlos Alberto Pires Ferreira, Instituto Universitário Militar
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto Universitário Militar
Major Carlos Alberto Lopes Ramos Batalha, Força Aérea Portuguesa
Capitão (Mestre) Rui João Santos Campos e Ramos, Força Aérea Portuguesa
Capitão Susana Cristina Ferreira Marques, Força Aérea Portuguesa
Tenente (Mestre) Ana Patrícia Gomes Farinha, Força Aérea Portuguesa

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

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES, VOL. IV, N.º 1 (MAIO 2016)

Índice

Nota Editorial	9
<i>Editor's Note</i>	11
VALM Edgar Marcos de Bastos Ribeiro	
<u>ARTIGOS CIENTÍFICOS:</u>	13
1. A Extensão da Plataforma Continental como Ameaça à Segurança Marítima: O Caso da Antártida	15
<i>The Continental Shelf Extension as a Threat to Maritime Security: The Case of Antarctica</i>	43
CFR M Rui Lampreia	
2. A Struggle Between Different Understandings as Response to the Arab Revolt in 1936	69
<i>A Disputa entre duas Respostas Diferentes à Revolta Árabe de 1936</i>	89
Doutor Ari Kerckanen (Finlândia)	
3. O Emprego do Exército Brasileiro no Combate às Novas Ameaças, com Ênfase na Luta contra o Tráfico de Drogas	111
<i>The use of the Brazilian Army in the Fight against New Threats, especially in the Fight against Drug Trafficking</i>	139
MAJ George Alberto (Brasil)	
4. Jurisdição e lei criminal aplicável aos militares portugueses por ilícitos praticados em missões de paz fora do território nacional	167
<i>Jurisdiction and criminal law applicable to Portuguese military personnel concerning unlawful acts committed in peace missions outside national territory</i>	195
CAP JUR FA Inês Luís	
5. O Espaço no Setor da Defesa em Portugal	223
<i>Space in the Portuguese Defense Sector</i>	251
TCOR ENGAER Susana Abelho	
6. Considerações sobre Comando e Controlo	277
<i>Considerations Command and Control</i>	303
Doutor Luis Goldoni (Brasil)	
MAJ Rodrigo Damasceno (Brasil)	

7. Implicações da Inteligência Emocional na Motivação. Uma Aplicação a uma Organização Castrense	327
<i>The Impact of Emotional Intelligence on Motivation An Application to a Military Organization</i>	347
Doutor Álvaro Dias	
TEN João Gil	
8. A Política Externa Americana: Os dois Mandatos de Barack Obama	367
<i>The American Foreign Policy: The Geopolitical Challenges of the Barack Obama's Administration</i>	395
Doutora Ruth Costa Deus	

NOTA EDITORIAL

Prosseguindo a concretização do propósito de divulgação de trabalhos científicos relativos aos elementos nucleares das Ciências Militares – Segurança e Defesa, o presente número da Revista de Ciências Militares (RCM) constitui a primeira edição da mesma sob a égide do Instituto Universitário Militar (IUM), criado através do Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, circunstância que se saúda e se considera ser um importante estímulo para o desenvolvimento deste impar e referencial processo editorial.

De realçar que, tal como sucede com a RCM, o processo de criação do IUM visou a *“consolidação do conceito científico de ciências militares enquanto corpo organizado e sistematizado de conhecimentos, de natureza multidisciplinar, resultante da investigação científica e de práticas consolidadas, avaliadas e reconhecidas pela comunidade científica, relativo ao desenvolvimento das metodologias e processos de edificação e emprego de capacidades militares utilizadas na defesa, vigilância, controlo e segurança dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, na resposta a crises, conflitos e emergências complexas, em missões humanitárias e de paz, em apoio ao desenvolvimento e bem-estar, na cooperação e assistência militar, bem como na atividade de segurança interna”*.

O número 1 do seu volume IV (Maio 2016), depois de ensaiado o modelo do dossiê temático, retoma a fórmula caleidoscópica apresentando um conjunto de artigos científicos de autores nacionais e estrangeiros (do Brasil e da Finlândia), os quais versam sobre as temáticas fundamentais das Ciências Militares.

Nesta perspetiva, o corrente número da RCM inclui oito artigos científicos que tratam as temáticas da *Extensão da Plataforma Continental; da Revolta Árabe de 1936; do Emprego do Exército Brasileiro no Combate às Novas Ameaças; da Jurisdição e Lei Criminal Aplicável aos Militares Portugueses; do Espaço no Setor da Defesa em Portugal; do Comando e Controlo; das Implicações da Inteligência Emocional na Motivação; e da Política Externa Americana*.

Estes artigos levam-nos a refletir: (i) o primeiro sobre o traçado das novas fronteiras marítimas que veio estimular as relações entre os Estados costeiros e causar situações de disputa que podem ameaçar a segurança marítima; (ii) o segundo sobre o ponto de vista da autoridade civil no debate entre a aproximação conciliadora vs. a coerciva durante a Revolta Árabe de 1936; (iii) o terceiro sobre o emprego do Exército Brasileiro no combate às novas ameaças, com ênfase na luta contra o tráfico de drogas; (iv) o quarto sobre a análise jurídica da forma de garantir o acesso a julgamento justo em Portugal e delimitar a lei aplicável ao uso da força para conferir certeza jurídica às regras de atuação dos militares das Forças Armadas portuguesas em missões de paz em território estrangeiro; (v) o quinto sobre a avaliação

do nível de dependência que Portugal apresenta, no âmbito da Defesa, relativamente aos dados provenientes da capacidade espacial; (vi) o sexto sobre a Guerra Centrada em Redes, a Guerra Cibernética e suas consequências; (vii) o sétimo sobre o estudo das implicações da Inteligência Emocional na motivação dentro de uma organização de natureza militar; (viii) o oitavo sobre a Política Externa dos EUA e respetivos desafios geopolíticos para manter o estatuto de “Grande Potência”, condicionar a agenda internacional e determinar o passo dos acontecimentos internacionais.

O conjunto diversificado de textos que integra este número 1 do volume IV da RCM constitui um valioso acervo de trabalhos que concretiza o propósito de ampliar o saber na área específica das Ciências Militares, materializando, por isso mesmo, um precioso elemento de estudo para todos aqueles que trabalham e se interessam por estes temas.

A todos desejo uma profícua leitura.

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Comandante do IUM

EDITOR'S NOTE

Continuing our work, the aim of which is to disseminate scientific research papers on the core elements of Military Science - Security and Defence, the present issue of the Journal of Military Science (JMS) is the first under the auspices of the Instituto Universitário Militar (IUM), which was created by Decree-Law No. 249/2015 of 28 October, a welcome development and an important stimulus for the advancement of this unique benchmark editorial process.

We wish to stress that, as with the JMS, the process to create the IUM aimed to 'consolidate the scientific concept of military science as an organised, systematised and multidisciplinary body of knowledge, which stems from scientific research and entrenched practices that have been evaluated and approved by the scientific community, concerning the development of methodologies and processes to build and employ military capabilities for the defence, surveillance, control and security of the spaces under national sovereignty or jurisdiction, in the response to crises, conflicts, and complex emergencies, in humanitarian and peace missions, in support to development and well-being, in military cooperation and assistance, as well as in internal security activities'.

After an issue organised in the form of a thematic report, issue 1 of volume IV (May 2016) returns to a kaleidoscopic formula, presenting a group of scientific articles by national and foreign authors (from Brazil and Finland), which deal with the key issues of Military Science.

Thus, the present issue of the JMS includes eight scientific research papers dealing with themes related to *The Continental Shelf Extension; The Arab Revolt of 1936; The Use of the Brazilian Army in the Fight against New Threats; Jurisdiction and Criminal Law Applicable to Portuguese Military Personnel; Space in the Portuguese Defence Sector; Command and Control; The Impact of Emotional Intelligence on Motivation; and North American Foreign Policy.*

These papers are meant to foster a reflection on: (i) the outline of the new maritime borders, which has been enhancing the relations between coastal States and creating disputes that can potentially threaten maritime security; (ii) the perspective of the civilian authorities in the discussion of conciliation vs. coercion during the Arab Revolt of 1936; (iii) the use of the Brazilian Army in the fight against new threats, with emphasis on the fight against drug trafficking; (iv) the legal analysis of access to a fair trial in Portugal and the delimitation of the law applicable to the use of force in order to instil legal certainty to the regulation of the Portuguese Armed Forces military personnel in peace missions abroad; (v) the dependence on data from space capability in the Portuguese Defence sector; (vi) Network Centric Warfare, Cyberwarfare, and its consequences; (vii) the study of the impact of Emotional Intelligence

on the motivation in a military organization; (viii) the US Foreign Policy and the geopolitical challenges it faces to maintain its status as a 'Great Power', to condition the international agenda, and to determine the pace of international events.

The diversified group of texts included in this issue 1 of volume IV of the JMS constitutes a valuable body of work which reflects our purpose of broadening the knowledge base in the specific field of Military Science, and is thus a precious element of study, both for those who produce work in the area and for those who are interested in these themes.

I wish you all a fruitful reading.

Vice Admiral Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

IUM Commander

ARTIGOS CIENTÍFICOS

SCIENTIFIC PAPERS

A EXTENSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL COMO AMEAÇA À SEGURANÇA MARÍTIMA: O CASO DA ANTÁRTIDA

THE CONTINENTAL SHELF EXTENSION AS A THREAT TO MARITIME SECURITY: THE CASE OF ANTARCTICA

Rui Pedro Gomes Fernando da Silva Lampreia

Capitão-de-Fragata

AEO/IUM

Investigador Integrado do CID/IUM

Lisboa, Portugal

rclampreia@gmail.com

Resumo

A possibilidade de extensão da Plataforma Continental, conferida aos Estados costeiros, pelo Artigo 76.º da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), veio gerar novas disputas territoriais entre os Estados costeiros, com costas adjacentes ou frente a frente, e despertar as do passado. A motivação surge com o interesse de expansão territorial e dos direitos exclusivos de soberania sobre os potenciais recursos do leito e subsolo do mar. Por conseguinte, o traçado das novas fronteiras marítimas veio estimular as relações entre os Estados costeiros e, nas áreas onde existam reservas energéticas e sobreposição de interesses, causar situações de disputa que podem ameaçar a segurança marítima.

Para confirmação das potenciais disputas, resultantes da possibilidade dos Estados costeiros estenderem a soberania na Plataforma Continental, estudou-se o caso da Antártida. Neste sentido, aplicou-se o método qualitativo na análise dos documentos estruturantes sobre esta matéria, tais como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os Comunicados submetidos pelos Estados, as Recomendações da Comissão de Limites da Plataforma Continental e as Declarações dos Estados, entre outros considerados relevantes.

Com o presente estudo, conclui-se que a extensão da plataforma continental e a consequente definição de novas fronteiras marítimas beneficia, por um lado, os Estados costeiros, em virtude de lhes estender a soberania sobre os potenciais recursos existentes no

Como citar este artigo: Lampreia, R., 2016. A Extensão da Plataforma Continental como Ameaça à Segurança Marítima: O Caso da Antártida. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 15-41.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

leito e subsolo da plataforma continental e, por outro lado, pode causar disputas marítimas entre Estados costeiros onde exista sobreposição de interesses e, portanto, constituir uma ameaça à segurança marítima.

Palavras-chave: Extensão; Plataforma Continental; Ameaça; Disputas Marítimas; Segurança Marítima.

Abstract

The possibility of extension of the Continental Shelf, given to coastal States, by Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), has generated new territorial disputes between the coastal states, with adjacent coasts or face to face, and awaken the ones from the past. Motivation comes up with the interest of territorial expansion and the exclusive rights of sovereignty over the potential resources of the seabed and subsoil of the sea. Therefore, the redrawing of maritime borders has stimulated relations between neighbouring coastal States and, in areas where there are proven energy reserves and overlapping interests, cause of dispute that threatens maritime security.

For confirmation of potential disputes arising from the possibility of coastal states extend the sovereignty on the Continental Shelf, we studied the case of “Antarctica”. In this sense, we applied the qualitative method in the analysis of structural documents on the subject, such as the United Nations Convention on the Law of the Sea, the releases submitted by States, the recommendations of the Continental Shelf Limits Commission and the declarations of states, among others deemed relevant.

With this study, it is concluded that the extension of the continental shelf and the subsequent definition of new sea borders, benefits, on one hand, the coastal States because it extends the sovereignty over potential resources in the seabed and subsoil of the continental shelf, and, on the other hand, this fact can cause new disputes between States, with adjacent coasts or face to face, where exists overlapping interests and, consequently, it threatens the maritime security.

Keywords: Extension; Continental shelf; Threat; Maritime Disputes; Maritime Security.

Introdução

O início deste século ficou marcado pela corrida internacional, por parte dos Estados costeiros, aos fundos e subsolos da plataforma continental. A motivação desta corrida tem a ver fundamentalmente com o interesse dos Estados costeiros estenderem o direito de soberania exclusiva sobre a potencial existência de recursos minerais, energéticos (nos quais

se incluem os hidratos de metano) e genéticos do solo e subsolo da plataforma continental, para além das 200 milhas marítimas¹.

Os recursos energéticos (petróleo e gás natural) são de elevada importância económica para os Estados, principalmente para os que possuem reservas provadas, assim como capacidade tecnológica para a prospecção e extração destes recursos. A sua crescente procura e a pressão em que se encontram as reservas em terra têm sido um estímulo para o desenvolvimento tecnológico com vista à sua exploração no mar. Atualmente, é tecnologicamente e economicamente viável efetuar a sua exploração em profundidades que rondam os 3000 metros; este facto assume especial relevância para o Estado costeiro que vê, à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a oportunidade de estender a sua soberania exclusiva sobre aquele tipo de recursos no leito e subsolo do mar e em profundidades daquela ordem.

A oportunidade dos Estados costeiros estenderem a sua plataforma continental para além das 200 milhas, iniciou-se a 13 de maio de 1999, decorreu durante dez anos e terminou em maio de 2009. Os dez anos foi o prazo considerado adequado para que estes desenvolvessem os seus trabalhos de investigação científica tidos como necessários para a elaboração das respetivas propostas de extensão e submetê-las, sob a forma de Comunicado Executivo, à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU). Não obstante o prazo de entrega daqueles comunicados ter terminado em 2009, dada a complexidade e morosidade dos trabalhos científicos, assim como, por vezes, as limitações tecnológicas de alguns Estados, este foi alargado, tanto que, a 17 de janeiro de 2016, das setenta e sete propostas submetidas à CLPC, vinte e seis haviam sido efetuadas depois do prazo ter terminado, tendo a última submissão sido da Espanha, com a data de 17 de dezembro de 2014. Relativamente às recomendações adotadas, em 3 de dezembro de 2015, apenas vinte e duas propostas haviam sido adotadas (Nações Unidas, 2015a).

No presente estudo, procuram-se analisar, com recurso à metodologia qualitativa, os Comunicados Executivos que foram elaborados e enviados à CLPC com as propostas de extensão da plataforma continental, para além das 200 milhas, e as respetivas recomendações da CLPC, assim como os comunicados e declarações conexas de outros Estados costeiros reclamantes, delimitado ao sector Atlântico da região da Antártida, por forma a identificar potenciais disputas por territórios marítimos e avaliar o seu impacto na segurança marítima. Relativamente ao traçado dos novos limites exteriores da plataforma continental, importa saber que estes serão reconhecidos como definitivos e obrigatórios quando estabelecidos pelos Estados costeiros com base nas recomendações da CLPC.

Na estratégia europeia de segurança marítima (EESM) é identificado um conjunto de riscos e ameaças à segurança marítima, entre os quais se encontram os relacionados com as disputas marítimas e as ameaças aos direitos soberanos dos Estados (Council of the European Union, 2014). Por outro lado, sendo certo que um dos principais motivos da criação da CNUDM

¹ O termo “milha marítima”, que também pode ser designado por “milha náutica”, equivale a 1852 metros e passará a ser designado neste trabalho, daqui a diante, por “milhas”.

foi garantir a boa ordem no mar com a implementação de regras relativas à soberania do Estado costeiro, sobre as suas águas adjacentes, gestão dos recursos marinhos e controle da poluição, não deveriam existir disputas marítimas. Portanto, considera-se importante identificar a causa das disputas marítimas que ameaça, quer os direitos soberanos, quer a segurança marítima.

Relativamente à segurança marítima, não existe uma definição universal. Esta pode possuir diferentes abordagens, dependendo da origem e do contexto (espaço e tempo) em que se observa, opinião partilhada por diversos autores. Contudo, para a presente investigação adotou-se a seguinte definição elaborada por Geoffrey Till²: “*Ações desenvolvidas no ambiente marítimo, por unidades militares em parceria com outros departamentos governamentais, agências e parceiros internacionais, contra atividades ilegais para assegurar a liberdade dos mares, a fim de proteger os interesses nacionais e internacionais*” (Till, 2009, p. 286). Assim, existindo um Estado costeiro que ameaça os direitos soberanos no mar de outro Estado costeiro, poderão resultar ações e reações de força em defesa dos respetivos interesses e, portanto, constituir um obstáculo à segurança marítima.

Deste modo, o argumento que se defende é que o traçado das novas fronteiras marítimas gera controvérsias e disputas marítimas entre Estados costeiros com potencial risco ou ameaça à segurança marítima, a nível local ou regional, principalmente, em áreas onde existam importantes reservas de petróleo e/ou de gás natural. Assim, para orientação da presente investigação, levantou-se a seguinte questão central: “Como é que a extensão da plataforma continental, para além das 200 milhas, conferida pelas Nações Unidas aos Estados costeiros, pode constituir risco ou ameaça à segurança marítima?”.

Neste sentido, aplicou-se uma metodologia qualitativa e recorreu-se a uma pesquisa do tipo de estudo de caso – Oceano Glaciar da Antártida –, delimitado ao setor Atlântico. Para tal, começa-se por analisar a evolução jurídica e política do conceito de Plataforma Continental, assim como o quadro jurídico atualmente aplicado. Seguidamente, com recurso aos documentos oficiais³ elaborados pelos Estados Costeiros e as Nações Unidas, procura-se avaliar a existência de sobreposição de interesses comuns e disputas entre Estados costeiros decorrentes dessa situação.

1. A extensão da Plataforma Continental

O termo plataforma continental foi usado pela primeira vez pelo geógrafo britânico Hugh Robert Mill, em 1887. Com a realização de levantamentos hidrográficos efetuados junto à costa, verificou-se que, quando se afastava, a profundidade aumentava de forma ligeira e gradual até um determinado valor e que, a partir desse valor, passava a aumentar de forma

² Geoffrey Till é um historiador naval britânico e professor de Estudos Marítimos no *Defense Studies Department of King's College London*, sendo ainda o Diretor do *Corbett Centre for Maritime Policy Studies*.

³ Os documentos oficiais (por exemplo: Comunicado Executivo / Notificações / Recomendações / Declarações) encontram-se disponíveis na página das Nações Unidas: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm

mais acentuada. O valor convencionado para referenciar esta variação mais acentuada foram os 200 metros de profundidade. Quanto à largura a plataforma continental, esta pode variar entre poucas dezenas a várias centenas de milhas (Coelho, 2006, pp. 18 - 19).

Para se compreender o processo de extensão da plataforma continental para além das 200 milhas, importa conhecer não apenas as disposições relevantes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982, mas também alguns aspetos da política internacional que, ao longo da história, contribuíram de forma significativa para a elaboração desta convenção.

Neste sentido, procurar-se neste capítulo apresentar de forma sucinta a evolução do conceito de plataforma continental, seguidamente os conceitos de Águas Interiores, Zona Contígua, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental e Alto Mar, com base no direito internacional, comunitário e nacional. Por último, analisam-se as regras e os problemas relacionados com a delimitação da plataforma continental para além das 200 milhas.

A evolução Jurídica e Política

A partir do século XVIII as águas territoriais foram fixadas em três milhas marítimas, pelo facto de ser o equivalente, nesse período, ao alcance de um disparo de canhão e, portanto, correspondia à faixa costeira de que um Estado soberano podia defender o seu litoral. No século XIX, as três milhas passam a ser a prática internacional e assim se mantêm até meados do século XX. Durante este período, não existiu qualquer distinção jurídico-conceptual entre leito do mar, respetivo subsolo e camada líquida subjacente. Estes elementos tendiam a ser integrados na designação genérica de “Alto Mar”, que importava qualificar juridicamente.

Na conferência de Haia de 1930, foi aceite por unanimidade que a soberania dos Estados costeiros se estendia ao espaço aéreo subjacente ao mar territorial, leito e ao respetivo subsolo. Porém, o leito do mar e respetivo subsolo para além do mar territorial não mereceu particular atenção. Entre os assuntos então tratados destacam-se a natureza jurídica do mar territorial, a definição das linhas de base, a regulação do direito de passagem inofensiva e o direito de continuar perseguição em alto mar, quando iniciada em águas territoriais (Comité da Liga das Nações, 1930).

A primeira referência ao aproveitamento de recursos do subsolo marinho foi efetuada em 1942, pelo Reino Unido, potência administrante de Trindade e Tobago, e a Venezuela, ao celebrarem um tratado que visava a exploração de recursos no Golfo de Paria, designado por Tratado de Paria. Segundo este instrumento jurídico-internacional as águas territoriais dos dois Estados foram divididas em dois setores, em relação aos quais cada uma das partes reconhece e respeita os direitos da outra no respetivo sector, sendo que os trabalhos de pesquisa e extração não deveriam perturbar o direito de passagem para lá dos limites correspondentes às águas territoriais de cada um dos Estados. Considera-se que o Tratado de Paria constituiu um instrumento original na época, pelo facto de mencionar, pela primeira vez na literatura jurídica, o termo “plataforma continental” (Coelho, 2006, p. 22).

No final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos da América (EUA), conscientes da necessidade de procura mundial por novas fontes energéticas, tais como petróleo e outros minerais, assim como cientes dos recursos naturais existentes na sua plataforma continental, através do Presidente Truman, assinaram em 28 de setembro de 1945, a Proclamação 2667 – Política dos Estados Unidos sobre os recursos naturais do leito do mar e respetivo subsolo da Plataforma Continental (Harry Truman, 1945) –, a qual ficou conhecida como “Proclamação de Truman”. Esta proclamação marcou a origem das regras fundamentais para a noção de plataforma continental em termos jurídicos, as quais, por via do costume internacional, alargaram a cada Estado costeiro a exclusividade de exercer os poderes de jurisdição e controlo sobre os recursos naturais existentes no leito do mar e subsolo das áreas marítimas contíguas às respetivas águas territoriais (Coelho, 2006, p. 24).

Na primeira Convenção de Genebra de 1958 sobre o Direito do Mar, entre outras, foi aprovada a Convenção sobre a Plataforma Continental (CPC) que nos interessa estudar. O artigo 1º desta convenção refere que a expressão “plataforma continental” é utilizada para designar “o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas, mas situadas fora do mar territorial, até uma profundidade de 200 metros ou, para além deste limite, até ao ponto onde a profundidade das águas sobrejacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões”. Com base nesta disposição verificou-se a existência de duas regras para estabelecer os limites da plataforma continental: a primeira até à isobatimétrica⁴ dos 200 metros e a segunda até à profundidade que a capacidade tecnológica permita a exploração (Nações Unidas, 1958). Quanto à primeira regra, considera-se objetiva e de aplicação equilibrada, pois estimula a igualdade entre os Estados costeiros. Quanto à segunda, não se pode afirmar o mesmo, pois permite aos Estados costeiros tecnologicamente mais desenvolvidos apropriarem-se da totalidade dos fundos marinhos, colocando-os numa posição claramente vantajosa em relação aos Estados tecnologicamente menos desenvolvidos.

Com o rápido desenvolvimento económico e político da comunidade internacional, estimulado pela crescente demanda de recursos energéticos, minerais e nutricionais, pelo processo de descolonização (que deu origem a novos Estados e à reivindicação de uma nova ordem económica internacional) e ainda pela evolução tecnológica (a qual tem vindo a permitir estender o aproveitamento de recursos naturais para além do mar territorial, a distâncias e profundidades anteriormente inacessíveis), a CPC tornou-se rapidamente insuficiente para lidar com esta evolução da comunidade internacional (Silva, 2012, pp. 78 - 80).

Não obstante a segunda Convenção de Genebra, de 1960, sobre o Direito do Mar, não ter conduzido a novos avanços no direito internacional para o meio marinho, em 1967, durante uma conferência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o representante de Malta – o Embaixador Arvid Pardo – solicitou a adoção de uma resolução que promovesse um conjunto de ações, de onde se destacavam as seguintes:

⁴ Isobatimétrica são linhas de igual profundidade.

- A qualificação do leito do mar e respetivo subsolo como património comum da humanidade, que deveriam ser explorados e utilizados em benefício da humanidade como um todo, com preferência para os países mais carenciados;
- Parar quaisquer reivindicações sobre o leito do mar e respetivo subsolo para lá das jurisdições nacionais em vigor, até à definição clara do conceito de plataforma continental;
- A criação de um órgão com a tarefa de redigir um projeto de tratado que salvguarde a natureza internacional do leito do mar e respetivo subsolo;
- A criação de uma agência internacional para a gestão da área.

Como reação à solicitação de Pardo, a AGNU, por meio da Resolução 2340 (XXII), de 18 de dezembro de 1967, decidiu estabelecer um comité *ad hoc* para estudar a utilização pacífica dos fundos marinhos, conhecido por Comité dos Fundos Marinhos (Silva, 2012). Desta forma a Declaração de Pardo “constituiu um marco fundamental no processo evolutivo do regime da plataforma continental, pelo facto de procurar libertar os fundos marinhos das jurisdições nacionais, designadamente dos Estados costeiros detentores de maior capacidade tecnológica, passando aquela área e os recursos nela contidos a ser considerados como património comum da humanidade” (Coelho, 2006, p. 28).

O Comité dos Fundos Marinhos, através da Resolução 2750-C (XXV), de 17 de dezembro de 1970, da AGNU, foi incumbido da definição e elaboração dos temas e artigos para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Neste sentido, entre 1973 e 1982 foram realizadas 11 sessões de trabalho. A última sessão decorreu em Montego Bay, Jamaica, dias 6 a 10 de dezembro de 1982, dando origem a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

A CNUDM veio estabelecer, “com a devida consideração pela soberania de todos os Estados, uma ordem jurídica internacional para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais marítimas e promova os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho. Tendo presente que a consecução destes objetivos contribuirá para o estabelecimento de uma ordem económica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade em geral e, em particular, os interesses e necessidades especiais dos países em desenvolvimento, quer costeiros, quer sem litoral” (Escameia, 2003, p. 659).

Apresentada de forma genérica a evolução jurídica e política do conceito de plataforma continental, passa-se a descrever o regime jurídico e a delimitação de cada espaço marítimo tendo em consideração a CNUDM, a legislação nacional e comunitária de referência. Relativamente à plataforma continental serão também analisados os critérios para a sua delimitação para além das 200 milhas, com vista à identificação de problemáticas para as relações entre os Estados costeiros adjacentes.

O Regime Jurídico Aplicado

A CNUDM, na parte VI, parágrafo 1.º do art.º 76º, estabelece que a Plataforma Continental compreende “o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas náuticas das linhas de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental⁵ não atinja essa distância”⁶ (Escarameia, 2003, p. 689).

Nos casos onde o bordo exterior da margem continental se estenda além das 200 milhas marítimas – talude e elevação continental – , os Estados costeiros tem a possibilidade de estender as suas plataformas continentais para além das 200 milhas marítimas⁷. No entanto, os pontos fixos (coordenadas geográficas⁸) que constituem a linha dos limites exteriores da plataforma continental, espaçados não mais do que 60 milhas entre si, devem estar situados a uma distância que não exceda 350 milhas marítimas da linha de base a partir da qual se mede a largura do Mar Territorial ou a uma distância que não exceda 100 milhas marítimas da isobatimétrica dos 2500 metros, em conformidade com o que se encontra estabelecido entre o n.º 4 e 9 do artigo 76.º da CNUDM (Escarameia, 2003, pp. 689 - 690).

Neste sentido, o governo de Portugal, criou em 2005, “a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, com a incumbência de preparar a proposta de extensão dos limites da plataforma continental de Portugal. Essa proposta foi entregue na Organização das Nações Unidas (ONU) em 11 de maio de 2009, e discutida em 13 de abril de 2010, decorrendo atualmente o respetivo processo de avaliação, por parte da Comissão de Limites da Plataforma Continental” (Cajarabille, et al., 2012, p. 51). Importa ainda referir que a plataforma continental portuguesa, com a perspetiva de ser estendida, corresponderá a cerca de 40 vezes a área do território emerso (EMEPC, 2016).

Com a possibilidade dos Estados costeiros aumentarem as suas plataformas continentais, para além das 200 milhas, perspetiva-se que das relações entre os Estados com costas adjacentes ou frente a frente, cuja equidade e/ou os interesses de parte a parte não sejam harmoniosamente salvaguardados, possam resultar situações de disputa e conflitualidade. Porém, antes de analisar de forma sucinta quais os problemas relacionados com a extensão da plataforma continental, para além das 200 milhas, importa conhecer as regras de funcionamento aplicadas à Comissão de Limites da Plataforma Continental e qual o regime jurídico aplicado na Área situada para além da plataforma continental.

⁵ A margem continental consiste no prolongamento submerso da massa terrestre do Estado costeiro e é constituída pelo talude e elevação continental, sendo excluídos os grandes fundos oceânicos com as suas cristas e respetivo subsolo, conforme n.º 3 do art.º 76.º da CNUDM.

⁶ Conforme n.º 1 do art.º 76º da CNUDM.

⁷ Conforme n.ºs 8 e 9Pe do art.º 76º da CNUDM.

⁸ Coordenadas geográficas em Latitude e Longitude.

A Comissão de Limites da Plataforma Continental

As funções da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em conformidade com o art.º 3.º do Anexo II da CNUDM, consistem em considerar os dados e outras matérias apresentadas pelos Estados costeiros sobre os limites exteriores da Plataforma Continental, em áreas onde esses limites se estendem para além das 200 milhas, e fazer recomendações nos termos do parágrafo 8 do art.º 76.º, assim como fornecer apoio científico e técnico quando solicitado pelo Estado costeiro na preparação de tais dados. Importa ainda referir que os limites da plataforma continental, quando estabelecidos pelo Estado costeiro com base nas recomendações da CLPC, serão soberanos e definitivos.

Atendendo ao objetivo do presente artigo importa conhecer qual o procedimento estabelecido pela CLPC relativo a questões de disputas marítimas e/ou terrestres entre Estados costeiros. Em conformidade com a alínea (a) do parágrafo 5. do Anexo I das *“Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf”*, verifica-se que nos casos onde existam disputas terrestres ou marítimas, a comissão não analisará nem qualificará uma apresentação feita por qualquer dos Estados envolvidos na disputa. No entanto, a comissão pode considerar uma ou mais submissões nas áreas em disputa com o consentimento prévio dado por todos os Estados que são parte da referida disputa (Commission on the Limits of the Continental Shelf, 2008).

As problemáticas além das 200 milhas

O início do século XXI ficou marcado, a nível internacional, pela corrida dos Estados costeiros a novos territórios marítimos. A motivação desta demanda prende-se, essencialmente, com o interesse dos Estados costeiros em estender a sua soberania exclusiva sobre os potenciais recursos marinhos existentes no solo e subsolo do fundo do mar para além das 200 milhas.

Os limites exteriores da plataforma continental podem ser estabelecidos por fixação ou delimitação. Para o presente estudo, importa analisar a delimitação, uma vez que o conceito de fixação corresponde a um “ato unilateral praticado pelos Estados através do qual estes determinam os limites da sua plataforma até às 200 milhas, quando esta não está em contacto com a plataforma de outros Estados” (Ferrão, 2009, p. 75) e, portanto, não se perspetivam disputas de interesses entre Estados costeiros; o mesmo não se pode dizer em relação à delimitação.

A delimitação diz respeito a um problema de fronteiras entre espaços submetidos aos poderes de diferentes entidades, em relação ao qual torna-se necessário encontrar consenso entre as partes. Portanto, os problemas mais complexos são relativos à delimitação resultante de duas situações concretas. Em primeiro lugar existe o problema de delimitação da plataforma continental quando dois Estados, com costas adjacentes ou situadas frente a frente, tenham direito ao mesmo espaço, ou seja, quando existem pretensões sobrepostas de vários Estados em relação à mesma zona. Em segundo lugar existe o problema de

delimitação em relação à Área⁹, pelo facto dos limites exteriores da plataforma continental estarem sujeitos à homologação da Comissão de Limites da Plataforma Continental (Ferrão, 2009, pp. 75 - 76).

Para solucionar problemas de interpretação e implementação da CNUDM, a Convenção, na sua Parte XV, prevê a solução de controvérsias. Os Estados Partes deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais, assim como, deverão procurar, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. É também referido que nenhuma disposição da Parte XV da CNUDM prejudica o direito dos Estados Partes de, em qualquer momento, acordarem uma solução de controvérsia entre eles (Escarameia, 2003, pp. 767 - 768).

Verifica-se ainda que a Convenção se articula com outros acordos internacionais, visto que não modifica os direitos e obrigações dos Estados Partes que resultem de outros acordos, desde que estes sejam compatíveis com a Convenção e não afetem o gozo por outros Estados Partes dos seus direitos, nem o cumprimento das suas obrigações, nos termos da mesma Convenção (Escarameia, 2003, p. 779).

A 17 de janeiro de 2016, verifica-se que cento e sessenta e seis Estados assinaram ou ratificaram a CNUDM, tendo o Estado da Palestina sido o último a fazê-lo, a 2 de janeiro de 2015. Atendendo a que o número de Estados-membro da Organização das Nações Unidas (ONU) são cento e noventa e três, constata-se que a convenção não foi assinada nem ratificada por vinte e sete Estados.

Dos cento e noventa e três Estados, cento e cinquenta e sete assinaram, sendo que cento e sessenta e seis ratificaram a Convenção. Em quarenta e quatro Estados sem litoral¹⁰, sete não assinaram nem ratificaram. Por último, verifica-se a existência de seis Estados costeiros que não assinaram nem ratificaram a Convenção, designadamente: Eritreia, Estados Unidos da América, Israel, Peru, Síria, Turquia e Venezuela (Nações Unidas, 2015a).

Relativamente à extensão da plataforma continental, por parte dos Estados costeiros, importa também efetuar um ponto de situação em relação aos pedidos submetidos por estes à Comissão de Limites da Plataforma Continental, cujo prazo estabelecido pelas Nações Unidas terá terminado a 14 de maio de 2009. Neste sentido, a Federação da Rússia, a 20 de dezembro de 2001, foi a primeira nação a submeter os novos limites à esta comissão, sendo que, a 17 de janeiro de 2016, encontravam-se registadas nas Nações Unidas setenta e sete submissões, de acordo com o parágrafo n.º 8 do art.º 76.º da CNUDM; a última proposta submetida foi a de Espanha referente à área oeste das Ilhas Canárias, com a data de 17 de dezembro de 2014. Das setenta e sete submissões, sessenta e oito foram entregues à Comissão de Limites da

⁹ A Área corresponde ao espaço marítimo fora dos limites da plataforma continental e os seus recursos são património comum da humanidade – os minerais sólidos, líquidos ou gasosos *in situ* na Área, no leito do mar ou no seu subsolo, incluindo os nódulos polimetálicos, conforme artigos 133.º a 136.º da CNUDM.

¹⁰ Estado sem litoral significa Estado sem costa marítima.

Plataforma Continental (Nações Unidas, 2015b). Verifica-se também que das setenta e sete submissões, vinte e seis foram entregues depois de terminado o prazo. Contudo, este facto encontra-se em conformidade com a decisão tomada pela Comissão na décima oitava reunião entre Estados-parte¹¹, realizada entre 13 e 20 de junho de 2008 (SPLOS¹²/183).

2. O caso da região da Antártida

A Antártida, até meados do século XVIII, era apenas tema para lendas, tendo sido a circum-navegação realizada, em altas latitudes do hemisfério sul, pelo navegador britânico James Cook em 1772-1775, o despertar do conhecimento sobre o continente da Antártida. Após esta data e até o final do século XIX, o litoral da Antártida foi sujeito a várias explorações por parte do Império britânico. As águas que circundam o continente serviram também de palco para a caça e pesca comercial de focas e baleias, por parte de diversos países, nomeadamente a Argentina (Vieira, 2006, p. 52).

Neste capítulo, procura-se identificar os fatores e as motivações para potenciais conflitos na região Antártica do Atlântico sul, tendo em consideração a possibilidade de alargamento da plataforma continental. Neste sentido, começaremos por analisar os antecedentes, seguidamente a importância geoeconómica e geopolítica da região e, por último, o Tratado da Antártida e a CNUDM.

Antecedentes

As explorações no interior da Antártida iniciaram-se na primeira década do século XX, sendo a Grã-Bretanha, França, Bélgica, Escócia, Austrália, Japão, Noruega e Alemanha os países que manifestavam maior interesse na região, participando ativamente em pesquisas científicas. Paralelamente, a Argentina e o Chile procuraram associar-se a este movimento estabelecendo as suas estações na periferia do continente antártico, em 1904 e 1906, respetivamente. As expedições científicas produziam feitos heroicos ao marcar a presença humana em áreas terrestres tão remotas e inacessíveis do planeta, dos quais se destaca o norueguês Roald Amundsen por, em 14 de dezembro de 1911, ter alcançado pela primeira vez o Polo Sul (Bischoff, 1996, p. 9).

Com a evolução do transporte aéreo, nos anos 20 e 30 do século XX, o conhecimento sobre esta região foi crescendo e, conseqüentemente, começaram as disputas de influência no território da Antártida. Como exemplo, dois países sul-americanos, a Argentina e o Chile deram à mesma Península Antártida nomes de generais considerados heróis nacionais, Terra de San Martin e Terra de O'Higgins, respetivamente. No entanto, estas denominações

¹¹ Decisão tomada em reunião com os Estados-parte sobre o Direito Internacional do Mar (SPLOS/183), que permitiu os Estados, com maiores dificuldades na preparação da documentação técnica, estenderem o prazo para submeterem as suas propostas.

¹² Abreviatura usada pelas Nações Unidas para fazer referência às reuniões com os Estados Parte, relacionadas com a convenção do Direito Internacional do Mar. SPLOS significa: “*States Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea*”.

acabaram por ser substituídas na parte norte da península por uma denominação britânica – Terra de Graham, em homenagem ao primeiro lorde do almirantado – e na parte sul da península por uma norte-americana – Terra de Palmer, em homenagem ao explorador e navegador Nathaniel Palmer (Vieira, 2006, p. 52).

Importa referir que a Península da Antártida, localizada na parte oeste do Oceano Atlântico, é o território mais disputado do continente, devido à sua localização e clima. Trata-se da parte mais setentrional do continente da Antártida, estendendo-se para fora do Círculo Polar Antártico e encontrando-se relativamente perto do extremo sul da América do sul e, portanto, possui um clima menos rigoroso. Por este facto, nesta península e ilhas adjacentes, encontra-se a maior concentração de estações científicas (Vieira, 2006, p. 53).

Na primeira metade do século XX, sete países declararam soberania sobre os espaços continentais da Antártida, designadamente a Argentina, o Chile, a Grã-Bretanha, a França, a Noruega, a Austrália e a Nova Zelândia. No caso da Argentina e do Chile a declaração de soberania sobre a península da Antártida assume especial relevância pelo facto de ter sido efetuada durante a Segunda Guerra Mundial, em 1939 e 1940, respetivamente, demonstrando sentido de oportunismo, dada a instabilidade no Atlântico decorrente do início da Segunda Guerra Mundial, e de simpatia pela ideologia nazi (Vieira, 2006, p. 53).

Durante a segunda Guerra Mundial, em 1942, os alemães serviram-se das ilhas Kerguelen como posto de reabastecimento de um navio corsário, o Pinguim, o qual havia tomado aos aliados mais de 136 toneladas de carga quando foi afundado. Em 1943, a Grã-Bretanha enviou uma expedição para instalação de estações meteorológicas na península Antártida (Graham) e os Estados Unidos da América passaram a ocupar permanentemente as suas bases. Em dezembro de 1946, os Estados Unidos da América, como demonstração de poder, organizaram a maior expedição jamais enviada à Antártida, a Operação “HIGHJUMP”, cujos trabalhos de investigação científica conseguiram efetuar importantes descobertas na região (Bischoff, 1996, p. 9). Por sua vez, em 1950, a União Soviética declarou que não reconhecia qualquer decisão tomada sobre a Antártida sem a sua participação e concordância (Perdigão, 2012).

No Atlântico Sul, na zona contígua à região Antártida, a Argentina invadiu, em 1982, e ocupou militarmente as Ilhas Malvinas/Falklands – território britânico ultramarino desde 1833. Em resposta ao sucedido a primeira ministra da Grã-Bretanha – Margaret Thatcher – envia uma força naval expedicionária britânica que retomou o controlo e a soberania do arquipélago, naquela que ficou conhecida pela Guerra das Malvinas/Falklands. Três décadas após o fim da guerra das Malvinas/Falklands, os argentinos continuam a reivindicar a soberania do arquipélago sob domínio britânico. Segundo o primeiro-ministro britânico, David Cameron, não haverá qualquer negociação quanto à soberania das ilhas. Importa referir que a insistência de Buenos Aires tem vindo a aumentar, sobretudo após Londres ter decidido iniciar prospeções petrolíferas ao largo das ilhas (Jornal de Notícias, 2013).

Nas décadas de 80 e 90 do século XX, o Brasil, o Uruguai e o Peru também instalaram estações científicas, sendo de referir que os nomes que lhes atribuíram, possuem elevado

valor ideológico e, portanto, pode significar a vontade destes países sul-americanos em afirmar politicamente (e não apenas cientificamente) as suas posições sobre o continente da Antártida. Esta afirmação é relevante pelo facto das reivindicações terem sido feitas, em grande parte, sobre o mesmo espaço territorial (Vieira, 2006, p. 55).

O Brasil tem interesse numa região designada por Antártida Brasileira, originalmente proposta por Delgado de Carvalho¹³ e Therezinha de Castro¹⁴ com base na teoria da defrontação¹⁵, que nunca foi reconhecida pelo governo apesar da razoável aceitação entre os círculos militares. Efetivamente nunca foi efetuada nenhuma reivindicação territorial por parte do Brasil, em parte, porque isso traria um desnecessário conflito com argentinos e britânicos, que reivindicam a mesma área proposta por Castro e Carvalho. Contudo, o Brasil como potência regional mantém interesse no potencial geoestratégico e geoeconómico da Antártida (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, p. 386).

Importância Económica

A Antártida abriga um dos ecossistemas mais extremos e abundantes da Terra, onde grandes populações de pinguins, focas, baleias e peixes proliferam nas suas águas gélidas. A aproximação humana à Antártida teve origem, tanto no interesse científico, como económico.

No século XIX, foi por via das grandes sociedades comerciais que surgiram as primeiras reivindicações de terras na Antártida, cujo objetivo era proteger a indústria baleeira contra as imposições inglesas e francesas. Até meados do século XX, cerca de 80% da produção mundial de óleo de baleia teve origem nas águas da Antártida e os restantes 20 % provinham do Ártico e de outras regiões. Nas baleias tudo se aproveita, mas a sua caça intensiva, até meados do século XIX, servia primordialmente para produção de óleo que seria usado no aquecimento e iluminação de cidades (Bischoff, 1996, p. 5).

Aludido Decorrente da captura intensiva de baleia e consequente perigo de extinção, a sua pesca foi regulamentada pela Convenção Internacional, assinada em Washington, a 2 de dezembro de 1946, e complementada mais tarde pelo decreto de 15 de setembro de 1958. Relativamente ao cachalote, o interesse pela sua captura prende-se com a importância económica na produção de perfumes, velas e lubrificantes (Bischoff, 1996, p. 5).

¹³ Carlos Delgado de Carvalho (1884-1980), geógrafo, historiador e professor de nacionalidade brasileira. Teve uma forte ligação ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e deixou cerca de 49 obras de referência nas áreas de Geografia, Geopolítica e Relações Internacionais. Sendo considerado como “o mestre dos mestres” nestas matérias, pelo David Wu Tai – coordenador geral do Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI) do IBGE –, conforme mencionado na sua Apresentação da publicação “Documentos para Disseminação, Memória Institucional 16”, do IBGE, de 2009.

¹⁴ Therezinha de Castro (1930-2000), fiel discípula do mestre Delgado de Carvalho, entre livros e artigos, publicou diversos trabalhos no IBGE.

¹⁵ A “*Teoria da Defrontação*” é uma tese criada para determinar os limites dos países da América do Sul para uma suposta futura divisão de uma área na Antártida denominada “Quadrante Antártida Sul Americano” ou “Antártida Americana”, criada pela geopolítica brasileira Therezinha de Castro, a qual foi publicada no seu livro Antártica: *Teoria da Defrontação*.

Outro recurso com importância económica na região é o krill¹⁶. Na segunda metade do século XX, o declínio dos recursos vivos no hemisfério norte e a rápida expansão do mercado da piscicultura tem atraído os pescadores para Antártida, em busca de krill, fonte de óleo de peixe e ração para a indústria de aquacultura. Os nutrientes deste pequeno crustáceo são também consumidos pela indústria de cosmética e farmacêutica. No entanto, a crescente procura desta espécie, base da cadeia alimentar para as baleias, pinguins, focas, albatrozes e petréis, tem vindo a comprometer o ecossistema da Antártida e por esta razão a sua captura tem vindo a ser controlada pela Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos da Antártida (CCRVMA), que faz parte do Sistema do Tratado da Antártida. Até 1990 a antiga União Soviética (URSS) liderava as capturas de krill da Antártida. Após o fim da URSS, a frota japonesa tornou-se a mais produtiva, sendo que em média, a sua produtividade correspondia a mais de 50% do total anual de capturas e, em anos excecionais, chegou a registar mais de 75%. Atualmente, a Noruega lidera a captura de krill (Burgobraga, 2007, pp. 7 - 12).

No que concerne a recursos não renováveis, existe a elevada probabilidade de aqui se encontrarem determinadas riquezas minerais e energéticas. Em relação aos minerais confirma-se a existência de mais de 200 tipos de minerais, alguns dos quais com elevado valor económico e estratégico, designadamente Urânio de alto teor e Manganês (Bischoff, 1996, p. 6).

No que respeita aos recursos energéticos, designadamente hidrocarbonetos, existem descobertas significativas no campo de “*Sea Lion*”, a norte das ilhas Malvinas, por parte da empresa inglesa de exploração de petróleo “*Rockhopper*”. Esta reserva é considerada recuperável e encontra-se avaliada em 321 milhões de barris; a *Rockhopper* prevê iniciar a extração de petróleo no final de 2017 e bombear 30 000 barris por dia a partir de 2019. Esta promessa de fonte de petróleo aprofunda a tensão entre o Reino Unido e a Argentina (France Presse, 2013).

Importância Geopolítica

O Oceano Glacial da Antártida resulta do prolongamento natural de três grandes oceanos, o Atlântico, o Índico e o Pacífico, entre os quais não existe uma barreira de contenção e, portanto, constitui uma importante área de circulação marítima, que tem como ponto de convergência o continente da Antártida, conforme Figura n.º 1.

¹⁶ Krill é um pequeno crustáceo, semelhante ao camarão.

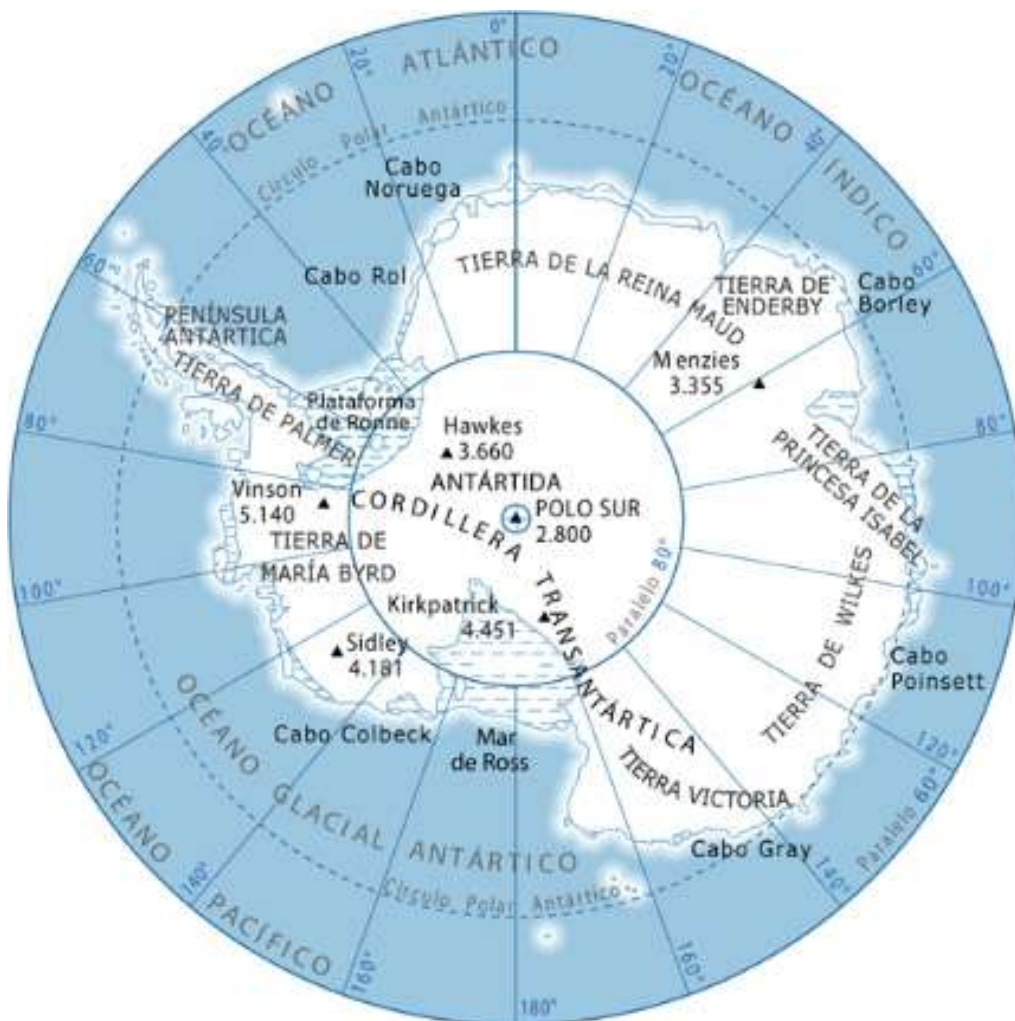


Figura n.º 1 – O Oceano Glacial da Antártida

Fonte: <http://www.iessanfernando.com/tablon>, consultado em 2 de maio de 2016

Os países que possuem reivindicações territoriais na Antártida são: o Reino Unido; a Nova Zelândia; a França; a Noruega; a Austrália; o Chile; e a Argentina. Todas as reivindicações foram efetuadas na primeira metade do século XX, sendo que a península Antártica é a parte mais disputada, existindo mesmo sobreposição de interesses territoriais entre os países reclamantes, designadamente a Argentina, o Reino Unido e o Chile. Na Figura n.º 2 encontram-se representadas geograficamente as disputas no continente Antártico.

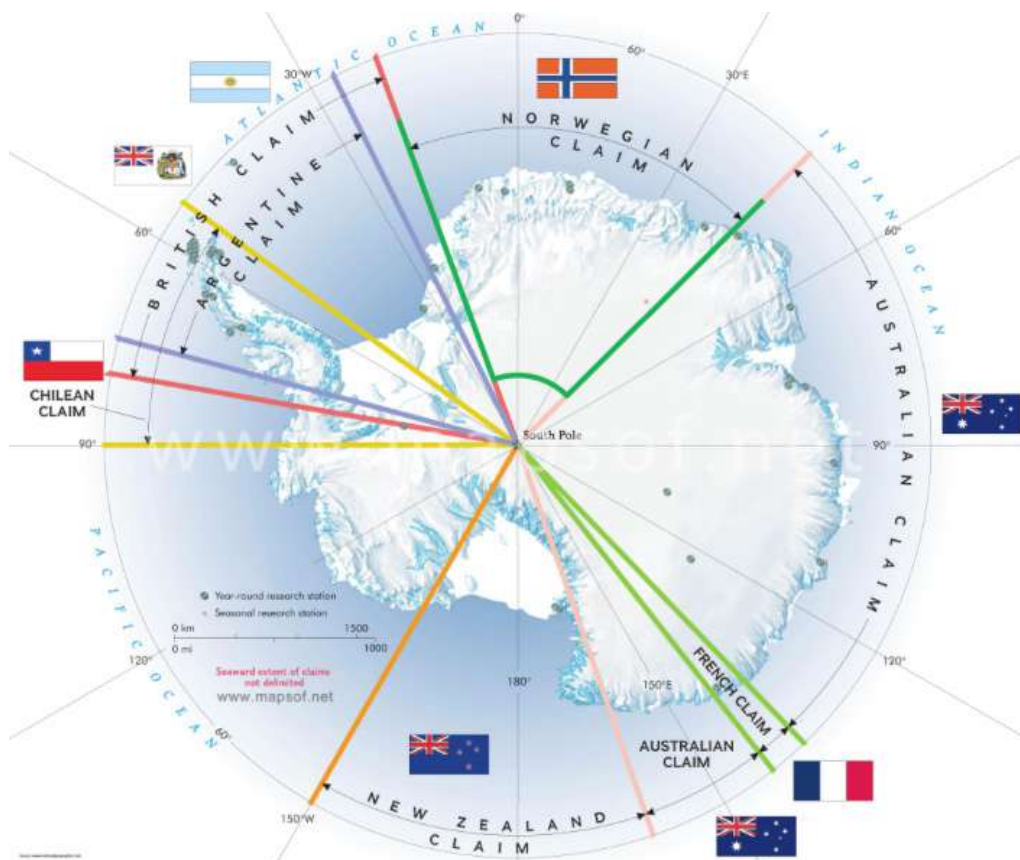


Figura n.º 2 – Disputas no continente Antártico

Fonte: <http://www.turkcebilgi.com/antarktika>, consultada em 2 de maio de 2016

No caso de um conflito que encerre a rota do Canal do Panamá, as Malvinas assumem uma grande importância geoestratégica (uma vez que os navios provenientes do Pacífico terão que atravessar o Estreito de Magalhães¹⁷ ou o Estreito de Drake¹⁸ para atingir o Atlântico), assim como o arco insular constituído pelos arquipélagos de Ascensão, Santa Helena e Tristão e Cunha, Geórgia e Sandwich e, por último, Malvinas, dos quais se valeu a Grã-Bretanha no conflito com a Argentina, em 1982, e que servem de ponto de apoio logístico para as expedições à Antártida. Este arco é considerado pelos países do Atlântico sul como ponto de importância geoestratégica, visto que as suas posições marítimas são de relativo isolamento e, portanto, poderão servir de pontos de interceção e alerta, à semelhança das bases localizadas

¹⁷ O estreito de Magalhães é uma passagem navegável de aproximadamente 600 km de extensão, localizado a sul do continente da América do Sul. Situa-se entre o continente a norte e a Terra do Fogo e cabo Horn a sul. Este estreito é a maior e mais importante passagem natural entre os oceanos Atlântico e Pacífico, evitando o tempestuoso Cabo Horn.

¹⁸ O Estreito de Drake é a parte do Oceano Glacial Antártico situada entre a extremidade sul da América do Sul e a Antártica. É uma das zonas que conhecem as piores condições meteorológicas marítimas do mundo.

nas Antilhas, para os Estados Unidos da América. A tendência dos países criarem pontos de apoio e de defesa mostra que a Antártida será uma importante base de alerta, interceção e emergência para a defesa da América do Sul (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, p. 390).

O Oceano Glacial da Antártida e as zonas marítimas adjacentes representam o corredor essencial para acesso às zonas cujas soberanias ainda são contestadas, com especial ênfase na área atlântica da Antártida e arquipélagos contíguos e, portanto, representa uma área de disputa que desafia o espaço geopolítico da América do Sul. Segundo Therezinha de Castro (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, p. 391) a Antártida tanto servirá para objetivos pacíficos como militares, sobretudo depois de 1990, quando se desfez o eixo leste/oeste e surgem os eixos norte/sul preconizados pelo General Karl Ernst Haushofer¹⁹.

O Tratado da Antártida

Os primeiros navegadores que rumaram à Antártida foram movidos principalmente por questões económicas, tais como a caça à baleia e à foca, seguidamente pelo interesse científico e, posteriormente, pelo interesse estratégico-militar que a Antártida representa. Para conter as reivindicações territoriais, impedir possíveis confrontos e preservar o meio ambiente de uma exploração desenfreada foi elaborado o Tratado da Antártida, que tem conseguido, de certa forma, manter o equilíbrio na região.

O Tratado da Antártida foi assinado a 1 de dezembro de 1959 pelos países que reclamavam soberania em determinadas áreas do continente da Antártida, tendo-se comprometido através deste a suspender as suas reivindicações por um período indefinido, permitindo, ainda assim, a liberdade de exploração científica do continente, em regime de cooperação internacional.

Desde 1959, as reivindicações na Antártida encontram-se suspensas e o continente é considerado politicamente neutro. O *status quo* na região é regulado pelo Tratado da Antártida e por outros acordos relacionados, que no seu conjunto se designam por “Sistema de Tratados da Antártida”²⁰ (*Antarctic Treaty System*). A área abrangida pelo Sistema de Tratados incorpora toda a terra e plataformas de gelo e estende-se desde o Polo Sul até à latitude dos 60° graus sul, correspondendo a cerca de 14 000 000 Km². O tratado foi assinado por 12 países, incluindo a União Soviética e os Estados Unidos da América, transformou a Antártida numa área de preservação científica, permitindo a liberdade de investigação científica, a proteção ambiental e banuiu a realização de exercícios militares no continente. Este foi o primeiro acordo para o controlo de armas estabelecido durante a Guerra Fria.

¹⁹ O General Karl Ernst Haushofer (1869-1946) foi um geopolítico alemão, com estreitos vínculos culturais aos dois precursores da geopolítica – Ratzel e Kjellén –, que influenciou de forma indireta o desenvolvimento das estratégias expansionistas de Adolf Hitler.

²⁰ Do “Sistema de Tratados da Antártida” fazem parte, entre outros, o Tratado da Antártida; o Protocolo do Tratado da Antártida sobre a Proteção do Meio Ambiente; a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártida; a Convenção para a Conservação das Focas da Antártida; e a Convenção sobre a Regulação das Atividades relacionadas com os Recursos Minerais da Antártida (este último não entrou em vigor).

As Disputas na Região da Antártida – Setor Atlântico

Segundo Sandra Balão (Balão, 2012, p. 195) os “Estados têm que partilhar o seu espaço de autoridade com outros atores e, por isso, são forçados a entrar em conversações, em negociações, tendo em vista salvaguardar quer os seus interesses, quer a sua própria sobrevivência na balança estratégia de poderes à escala global”. Contudo, atendendo à importância geoeconómica e geopolítica da Antártida, ao histórico de disputas na península da Antártida e arquipélago das Malvinas/Falklands, entre o Reino Unido, Argentina e Chile, e correlacionando com a disposição do Brasil em intervir na região para se assumir como potência regional e se fortalecer na política internacional, considera-se que qualquer submissão à Comissão de Limites das Nações Unidas para alargamento da plataforma continental, nesta região do globo terrestre, através do art.º 76.º da CNUDM, poderá propiciar a corrida por novos territórios e, conseqüente, disputa por espaços marítimos na área Atlântica do Oceano Glacial da Antártida e zonas contíguas.

Conforme referido anteriormente, nos casos onde existam disputas terrestres ou marítimas, a CLPC não analisará nem qualificará uma apresentação feita por qualquer dos Estados envolvidos na disputa. Neste sentido, importa agora averiguar se em relação à região Atlântica da Antártida foram submetidos às Nações Unidas pedidos de extensão da plataforma continental por parte dos países que reivindicam território nesta região.

O Reino Unido tem quatro submissões efetuadas, uma das quais conjunta. A primeira submissão é conjunta com a França, Irlanda e Espanha, data de 19 de maio de 2006 e refere-se ao Mar Céltico e Golfo da Biscaia (Joint Submission, 2006). A segunda submissão parcial, data de 9 de maio de 2008 e relaciona-se com a extensão da plataforma continental da Ilha de Ascensão, sendo referido que a área não é objeto de qualquer disputa com outros Estados (Reino Unido [Submission in respect of Ascension Island], 2008). No seguimento desta submissão, a Holanda e o Japão enviam uma comunicação às Nações Unidas onde referem que as áreas da plataforma continental da Antártida devem ser preservadas. A terceira submissão parcial, data de 31 de março de 2009 e diz respeito a uma área a noroeste do território do Reino Unido, designada por “*Hatton Rockall Area*” (Reino Unido [Submission to the CLCS in respect of Hatton Rockall Area], 2009a).

A respeito da terceira submissão do Reino Unido (2009), as Nações Unidas receberam três comunicações, uma da Islândia e duas da Dinamarca. A Islândia refere que, na sua submissão de 29 de abril de 2009, não incluiu esta área e solicita que a CLPC, em conformidade com a Regra 46²¹ da Comissão, não considere a submissão do Reino Unido, em virtude de existir disputa entre estes dois Estados sobre a área “*Hatton Rockall Area*”; e manifesta também a sua intenção de emitir, posteriormente, uma submissão em separado a respeito desta mesma área (Islândia [Communication from Permanent Mission of Iceland], 2009).

²¹ A Regra 46 refere que a Comissão na presença de disputa terrestre ou marítima não deve considerar nem qualificar a submissão efetuada pelo Estado costeiro envolvido na disputa.

A quarta submissão parcial, de 11 de maio de 2009, diz respeito às Ilhas Falkland²², à Geórgia do sul e às Ilhas Sandwich do sul (Reino Unido [Submission in respect of the Falkland Islands, and of South Georgia and South Sandwich Islands], 2009b). A este propósito, as Nações Unidas receberam uma comunicação da Argentina a solicitar categoricamente à CLPC que a submissão do Reino Unido não seja considerada nem qualificada, em virtude de defenderem que aqueles espaços terrestres e marítimos pertencem à Argentina e que se encontram ilegalmente ocupados pelo Reino Unido (Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2009). O traçado dos limites exteriores submetidos pelo Reino Unido apresentam-se na Figura n.º 3.

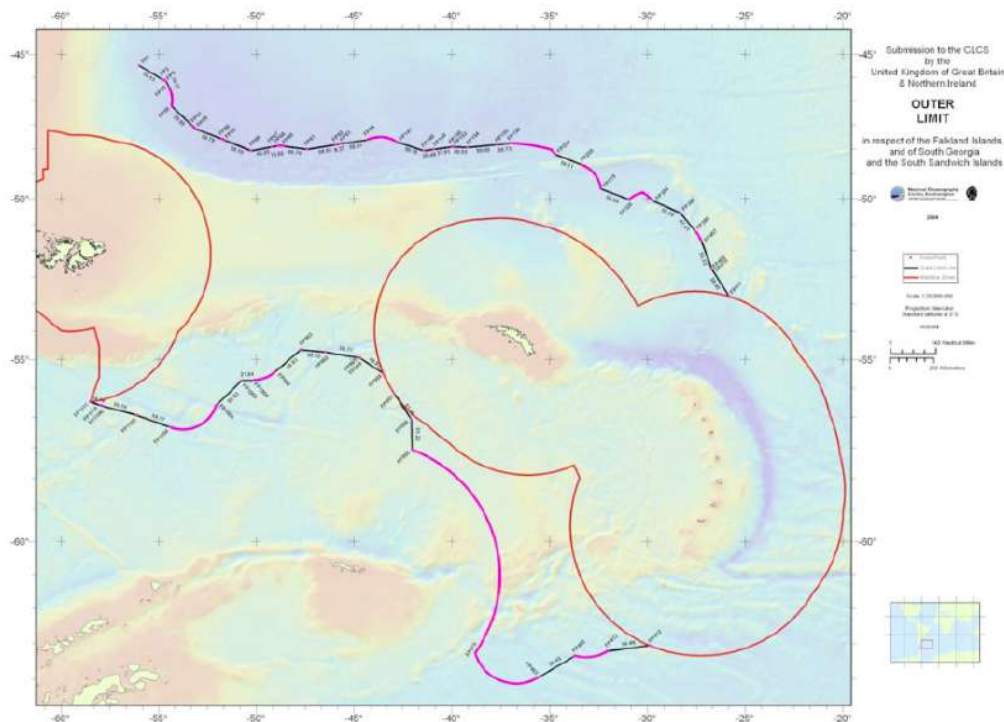


Figura n.º 3 – Plataforma Continental reclamada pelo Reino Unido

Fonte: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/gbr2009_fgs_executive%20summary.pdf, consultada em 30 de dezembro de 2013

Outro fator de tensão entre a Argentina e o Reino Unido será também a descoberta de significativas reservas de hidrocarbonetos no campo de “*Sea Lion*”, localizado na Plataforma Continental das Ilhas Malvinas/Falklands, por parte do Reino Unido. A corroborar com a presente análise, refere Armando Guedes no seu artigo “A evolução da Situação Securitária

²² As *Falklands Islands* é a designação utilizada pelo Reino Unido para as Ilhas Malvinas.

no Atlântico Sul e seus Arredores”, que o prolongamento da plataforma continental até às 350 milhas marítimas, assim como o direito que o Estado costeiro passa a ter na exploração de recursos do solo e subsolo marinho irá despertar grandes interesses no Atlântico sul e, conseqüentemente, aumentar a tensão naquela região (Guedes, 2011, p. 7).

Quanto à Noruega, a sua primeira submissão data de 27 novembro de 2006 e refere-se a três áreas distintas na parte leste do Atlântico norte e no Ártico, designadamente a “*Loop Hole*” no Mar de Barents; a “*Western Nansen Basin*” no Oceano Glacial Ártico; e a “*Banana Hole*” no Mar da Noruega. Relativamente a esta submissão não foi efetuada qualquer menção à Antártida (Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect east north Atlantic e Artic], 2006). Cerca de três anos mais tarde, a Noruega efetua uma segunda submissão, a 4 de maio de 2009, a respeito de duas áreas distintas na Antártida, na região sul do Atlântico, designadamente a “*BouvetØya*” e “*Dronning Maud Land*” (Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect of Bouvetøya and Dronning Maud Land], 2009). A respeito desta submissão norueguesa (2009) as Nações Unidas receberam cinco comunicações, pertencentes aos EUA, Federação da Rússia, Índia, Holanda e Japão. Relativamente aos EUA, a sua comunicação refere que, com base no art.º 4.º do Tratado da Antártida²³, este país não reconhece qualquer reivindicação de território na Antártida por parte de qualquer estado e, conseqüentemente, não reconhece os direitos de qualquer Estado em relação ao leito do mar e respetivo subsolo em áreas adjacentes ou além do continente da Antártida e que a CLPC não deve tomar ação em relação à referente submissão (Estados Unidos da América [Diplomatic Note], 2009). Quanto às restantes comunicações, depois de analisadas, verifica-se que aqueles países corroboram com a posição dos EUA em relação à submissão da Noruega sobre as áreas da Antártida.

A Argentina na sua única submissão, de 21 de abril de 2009, refere explicitamente que, para além de considerar ilegítima, nunca reconheceu a ocupação britânica dos arquipélagos do sul – Ilhas Malvinas, *Sandwich* e *Georgia* do Sul – e que a presença do Reino Unido, desde 1833, deriva da usurpação de uma parte do seu território nacional. Refere também que estas ilhas são parte integrante do território argentino e, portanto, não reconhece por parte de outro Estado, comunidade ou entidade, o direito ou o exercício de qualquer direito de jurisdição marítima sobre os arquipélagos do sul e espaços marítimos correspondentes. Destaca que qualquer atividade não autorizada naquelas áreas, não só viola os direitos da Argentina, como contraria as Resoluções das Nações Unidas que invocam a solução pacífica de disputa de soberania sobre as ilhas.

Reconhecendo a disputa de soberania, entre a Argentina e o Reino Unido, e perante esta controvérsia, as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e outras organizações regionais e internacionais têm apelado à renegociação, a fim de alcançar uma solução justa, pacífica e definitiva. No entanto a Argentina, em 2009, unilateralmente, submeteu à CLPC a sua proposta (Sumário Executivo), traçou o limite exterior da sua

²³ De acordo com o artigo 4.º do Tratado da Antártida, não podem ser efetuadas novas reclamações de soberania na Antártida, nem estendidas as existentes, enquanto o tratado se encontrar em vigor .

plataforma continental integrando as Ilhas Malvinas, *Sandwich* e *Georgia* do Sul e os espaços marítimos correspondentes (Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2009), estimulando desta forma a controvérsia e disputa com o Reino Unido e outros Estados. O traçado dos limites exteriores submetidos pela Argentina apresentam-se na Figura n.º 4.

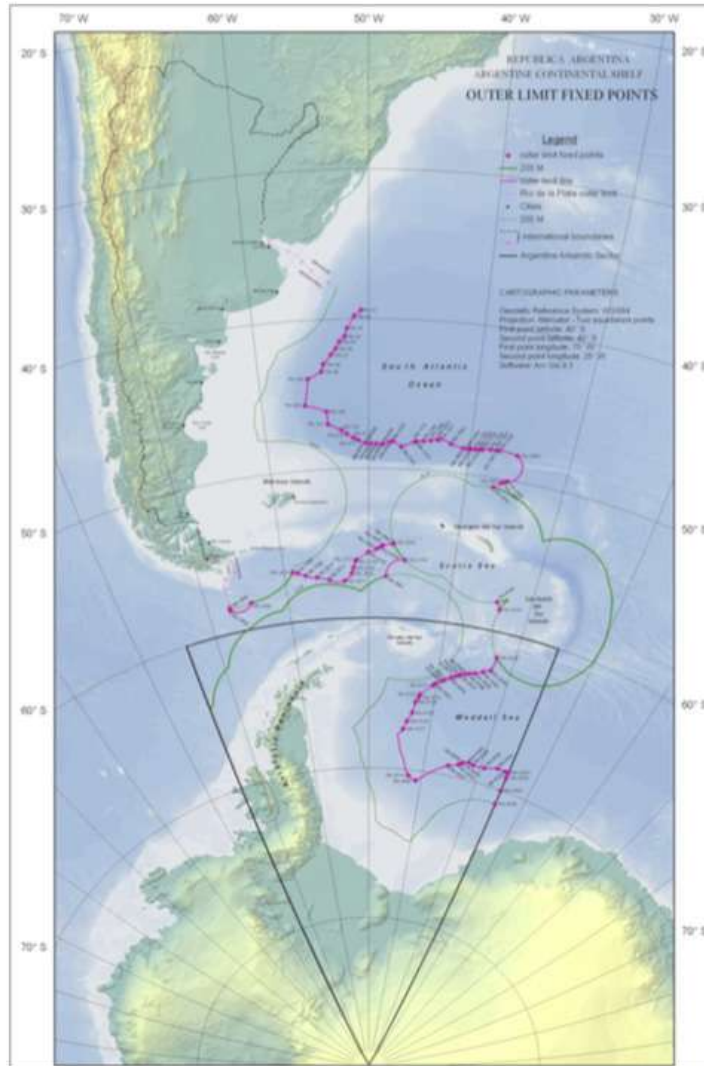


Figura n.º 4 – Plataforma continental reclamada pela Argentina

Fonte: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg2009e_summary_eng.pdf, consultada em 30 de dezembro de 2013

A 9 de agosto de 2009, o Reino Unido, em resposta ao Sumário Executivo da Argentina, enviou um comunicado à CLPC referindo que, em relação às Ilhas Falkland, e avocando o princípio da auto determinação consagrado na Carta das Nações Unidas, mantém a soberania sobre aquelas ilhas e espaços marítimos correspondentes e que não haverá negociações enquanto os habitantes daquelas ilhas desejarem manter a soberania britânica ou não se tornarem independentes. Com base na Declaração de Jurisdição Marítima das Ilhas Falkland e áreas adjacentes, de 29 de outubro de 1986, e na Proclamação da Zona Marítima sobre as Ilhas *Georgia* e *Sandwich* do Sul e áreas adjacentes de 1993, o Reino Unido rejeitou a submissão da Argentina no que concerne à reivindicação de direitos sobre o leito do mar e subsolo das áreas submarinas das Ilhas *Falkland*, *Georgia* e *Sandwich* do Sul.

Ainda no mesmo comunicado, e com base no Artigo IV²⁴ do Tratado da Antártida de 1959, o Reino Unido, não reconhece a reivindicação da Argentina por território na Antártida e, conseqüentemente, também não lhe reconhece direitos sobre o leito do mar e subsolo das áreas submarinas pertencentes à Antártida (Reino Unido [Permanent mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland], 2009).

Com base no Artigo IV do Tratado da Antártida e em relação à submissão da Argentina, os EUA informam a CLPC, no seu comunicado, de 19 de agosto de 2009, que não reconhecem a reivindicação por parte de qualquer Estado sobre o território da Antártida, assim como quaisquer direitos sobre o leito do mar e subsolo das áreas submarinas adjacentes ao continente da Antártida (Estados Unidos da América [Permanent mission of the United States of America to the United Nations], 2009).

Ainda sobre a submissão da Argentina, de 1 de maio de 2009, a Rússia, Índia, Holanda e Japão, durante agosto de 2009, afirmam também, à semelhança da posição dos EUA e com base no mesmo argumento (Artigo IV do Tratado da Antártida de 1959), que não reconhecem a reivindicação por parte de qualquer Estado sobre o território da Antártida, bem como quaisquer direitos sobre o leito do mar e subsolo das áreas submarinas adjacentes ao continente da Antártida.

Em resposta à afirmação do Reino Unido sobre as Ilhas *Falkland*, *Georgia* e *Sandwich* do Sul, a Argentina, na sua comunicação de 8 de agosto de 2012, “reafirma os seus direitos de soberania sobre as Ilhas *Malvinas*, *Georgia* e *Sandwich* do Sul e áreas da Argentina sobre o setor Antártida e rejeita todas as reivindicações do Reino Unido sobre o território da Antártida”, solicita a circulação da sua comunicação por todos os Estados-Membros da CLPC, Estados parte da CNUDM e outros Estado-Membros das Nações Unidas, e ainda a publicação no *website* da Divisão para os Assuntos Jurídicos dos Oceanos e o Direito do Mar das Nações Unidas.

Conseqüentemente, o Reino Unido reafirma, na comunicação de 23 de agosto de 2012 em resposta à comunicação da Argentina de 8 de agosto de 2012, a posição transmitida

²⁴ O Artigo IV do Tratado da Antártida é bastante controverso, visto que para além de proteger os direitos previamente reivindicados, bem como as pretensões de soberania territorial sobre o continente da Antártida, impede a apresentação de qualquer outra reivindicação, além das que já foram apresentadas.

anteriormente na sua comunicação de 6 de agosto de 2009, referindo novamente que não tem dúvida da sua soberania sobre as Ilhas *Falkland*, *Georgia* e *Sandwich* do Sul e áreas marítimas circundantes, assim como não reconhece, recordando o Artigo IV do Tratado da Antártida de 1959, a reivindicação da Argentina sobre o território da Antártida nem quaisquer direitos sobre o leito do mar e subsolo das áreas submarinas pertencentes à Antártida. Para além de solicitar a circulação desta sua comunicação, à semelhança do efetuado pela Argentina, pede à CLPC para não considerar as partes da submissão da Argentina relacionadas com as áreas que pertencem às Ilhas *Falkland*, *Georgia* e *Sandwich* do Sul, e da Antártida (Reino Unido [United Kingdom mission], 2012).

Relativamente ao Chile, não consta qualquer submissão, com referência a 29 de janeiro de 2016, no *website* da Divisão para os Assuntos Jurídicos dos Oceanos e o Direito do Mar das Nações Unidas, não obstante fazer parte dos países que disputam a Antártida.

Como síntese conclusiva, constata-se que o território da Antártida, no setor Atlântico oeste, e respetivas áreas marítimas tem despertado, desde o final do século XIX, o interesse de diversos atores regionais e internacionais, e que a disputa por esses interesses, entre períodos mais ou menos controversos, tem sido contemporânea. Porém, recentemente, com a possibilidade de extensão da plataforma continental, para além das 200 milhas, facultada aos Estados pelo Direito do Mar das Nações Unidas, verifica-se o reacender de antigas e novas disputas por territórios submarinos naquela região. Assim, podemos deduzir que a extensão da plataforma continental, para além das 200 milhas, pode também causar situações de controvérsia e de disputa entre Estados costeiros por territórios submarinos noutras regiões, principalmente onde os interesses individuais dos Estados se sobreponham.

Conclusões

O objetivo da presente investigação consistiu em analisar em que medida a possibilidade de extensão da plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, conferida pela CNUDM aos Estados costeiros, se constitui como um risco ou ameaça à segurança marítima. Neste sentido, começou-se por abordar a evolução histórica do conceito de plataforma continental e analisar o regime jurídico que estabelece a possibilidade dos Estados costeiros estenderem os direitos de soberania sobre o leito do mar e subsolo, por forma a encontrar eventuais problemáticas jurídicas causadoras de disputa de espaços marítimos entre Estados costeiros. Seguidamente, com base no estudo de caso da Antártida, procurou-se validar o argumento da presente investigação.

No primeiro Capítulo, verifica-se que o conceito plataforma continental é relativamente recente, sendo a primeira referência ao termo no século XVIII. Apenas no século XX e após a Segunda Guerra Mundial, decorrente da necessidade de encontrar novas fontes de recursos energéticos no mar, designadamente petróleo, é que através das Nações Unidas se começou a edificação do Direito Internacional do Mar, culminando com aprovação da CNUDM de Montego Bay, de 1982. Esta, por sua vez, a partir de 1999, com a possibilidade dos Estados costeiros alargarem a sua soberania, causa problemas de delimitação de fronteiras marítimas,

em relação à qual resultam duas situações concretas. Em primeiro lugar existe o problema de delimitação da plataforma continental quando dois estados, com costas adjacentes ou situadas frente a frente, tenham direito ao mesmo espaço, ou seja, quando existem pretensões sobrepostas de vários estados em relação à mesma zona. Em segundo lugar, existe o problema de delimitação em relação à Área, pelo facto, dos limites exteriores da plataforma continental estarem sujeitos à homologação da Comissão de Limites da Plataforma Continental.

No segundo Capítulo, com base no estudo de caso da região da Antártida, cuja análise foi delimitada ao sector atlântico verifica-se que, não obstante a especificidade jurídica daquele continente (Tratado da Antártida), se trata de uma região fortemente disputada. Existem reivindicações territoriais entre países colonizadores e regionais que remontam à época dos descobrimentos, as quais foram reacendidas com a possibilidade de extensão dos espaços marítimos. Atualmente, as principais disputas na área da península da Antártida envolvem a Argentina, o Reino Unido e o Chile, não obstante, este último, não tenha apresentado formalmente qualquer submissão ou reclamação. No entanto, a disputa mais problemática na região tem a ver com a questão das Ilhas Malvinas/Falklands e respetiva plataforma continental. As ilhas encontram-se na posse do Reino Unido desde 1833, e continuam a ser reivindicadas pela Argentina. Decorridos cerca de 32 anos desde a Guerra das Malvinas/Falklands, a proposta submetida pelo Reino Unido à CLPC, a 11 de maio de 2009, para extensão da plataforma continental das ilhas para além das 200 milhas, reacendeu a tensão entre estes dois países. A intensificar a disputa estão as reservas de petróleo existentes a norte das ilhas Malvinas/Falklands, consideradas recuperáveis e avaliadas em cerca de 321 milhões de barris, cuja exploração se prevê iniciar em 2017, por parte do Reino Unido.

Verificou-se que a extensão da plataforma continental e a conseqüente definição de novas fronteiras marítimas, beneficia os Estados costeiros, em virtude de lhes aumentar os direitos de soberania sobre potenciais recursos energéticos (petróleo e gás natural) existentes no leito e subsolo do mar, mas também pode potenciar a instabilidade e as disputas marítimas entre os Estados costeiros com costas adjacentes ou frente a frente, especialmente onde os respetivos interesses se sobrepõem.

Para concluir e responder à questão central – “Como é que a extensão da plataforma continental, para além das 200 milhas, conferida pelas Nações Unidas aos Estados costeiros, pode constituir risco ou ameaça à segurança marítima?” – o traçado das novas fronteiras marítimas, conferido pelo Direito Internacional do Mar, nos casos onde existe a sobreposição de interesses entre Estados costeiros, com costas adjacentes ou frente a frente, pode causar situações de disputa marítima e, portanto constituir uma potencial ameaça à segurança marítima. Conclui-se também que a definição de novas fronteiras marítimas será, tanto ou mais problemática nas regiões com antecedentes de reivindicação territorial, como por exemplo o caso das Ilhas Malvinas/Falklands entre a Argentina e o Reino Unido. Relativamente a futuros estudos de investigação, para validação da universalidade do Caso da Antártida, sugere-se como proposta de futuras investigações estudar as disputas marítimas na região do Ártico, no Mar da China, entre Portugal, Espanha e Marrocos e na área de *Hatton Rockall* (disputada pelo Reino Unido, Alemanha, Islândia e Irlanda).

Bibliografia

- Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/arg_re_gbr_clcs_2009s.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2012. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg25_arg_2012e.pdf [Acedido em 28 janeiro 2016].
- Balão, S., 2012. A PESC, a PESD, a PCSD e a definição da Estratégia da UE para o Ártico. *DEBATER A EUROPA - Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE*, Janeiro a Junho, p. 169 a 206.
- Bischoff, V., 1996. *Prof. Roberto Mores*. [Online] Available at: <http://profmoraes.files.wordpress.com/2012/02/monografia-sobre-tratado-antartico.pdf> [Acedido em 28 dezembro 2013].
- Burgobraga, R., 2007. *Projeto de Conservação do Krill Antártico*. [Online] Available at: http://www.natbrasil.org.br/Docs/antartica/o_krill_conta.pdf [Acedido em 29 dezembro 2013].
- Cajarabille, V., Ribeiro, A., Marques, A. & Monteiro, N., 2012. *A segurança no mar - Uma visão Holística*. Mare Liberum ed. Lisboa: FEDRAVE.
- Coelho, P. D. d. N., 2006. O Processo de Extensão da Plataforma Continental. Em: M. C. Ribeiro & P. N. Coelho, edits. *Aspectos Jurídicos e Científicos da Extensão da Plataforma Continental*. Lisboa: EMEPC, p. 11 a 59.
- Comité da Liga das Nações, 1930. *First Report Submitted to the Council by the Preparatory Committee for the Codification Conference (1930)*. [Online] Available at: <http://www.uniset.ca/naty/maternity/23AJLSS.htm> [Acedido em 22 dezembro 2013].
- Commission on the Limits of the Continental Shelf, 2008. *Ocean & Law of the Sea - United Nations*. [Online] Available at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/23/PDF/N0830923.pdf?OpenElement> [Acedido em 29 dezembro 2013].
- Council of the European Union, 2014. European Union Maritime Security Strategy. 24 June.
- EMEPC, 2016. *Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental*. [Online] Available at: http://www.emepc.pt/images/kit_do_mar/outros_mares/texto_de_apoio_simplificado_do_mapa_portugal_mar.pdf [Acedido em 17 janeiro 2016].
- Escarameia, P., 2003. *Colectânea de Leis de Direito Internacional*. 3ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Estados Unidos da América [Diplomatic Note], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor30_09/usa_re_nor_2009.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].

- Estados Unidos da América [Permanent mission of the United States of America to the United Nations], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/usa_re_arg_2009.pdf [Acedido em 28 janeiro 2016].
- Ferrão, M. C., 2009. *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*. 1ª ed. Lisboa: AAFDL.
- France Presse, 2013. *A fonte de petróleo ainda é uma ilusão distante nas Ilhas Malvinas*. [Online] Available at: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2013/03/08/interna_mundo,353761/a-fonte-de-petroleo-ainda-e-uma-ilusao-distante-nas-ilhas-malvinas.shtml [Acedido em 29 dezembro 2013].
- Guedes, A. M., 2011. A evolução da situação securitária no Atlântico Sul e seus arredores. Em: *As Tendências Internacionais e a posição de Portugal*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa e Fundação Calouste Gulbenkian.
- Harry Truman, 1945. *The American Presidency Project*. [Online] Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12332> [Acedido em 23 dezembro 2013].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Antártida. Em: *Geografia e Geopolítica - A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro: CDDI do IBGE, p. 369 a 397.
- Islândia [Communication from Permanent Mission of Iceland], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr09/isl_re_gbr_clcs19_2009e.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Joint Submission, 2006. *Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/frgbires06/joint_submission_executive_summary_english.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Jornal de Notícias, 2013. *Mundo - Reino Unido recusa-se a discutir Malvinas com Argentina*. [Online] Available at: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=3360614&page=-1 [Acedido em 29 dezembro 2013].
- Nações Unidas, 1958. *Convenção sobre a Plataforma Continental*. [Online] Available at: <http://www.gddc.pt/siii/im.asp?id=1745> [Acedido em 23 dezembro 2013].
- Nações Unidas, 2015a. *Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online] Available at: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_agreements.htm [Acedido em 3 dezembro 2015].
- Nações Unidas, 2015b. *Submission, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm [Acedido em 3 dezembro 2015].

- Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect east north Atlantic e Artic], 2006. *Ocean & Law of the Sea - Comission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/nor_exec_sum.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect of Bouvetøya and Dronning Maud Land], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Comission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor30_09/nor2009_executivesummary.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Perdigão, D., 2012. *Investigações Transdisciplinares em Educação para a Ciência, Saúde e Ambiente*. [Online] Available at: <http://cultura.secular.com.br/20-nov2012/antarticas.html> [Acedido em 17 janeiro 2016].
- Reino Unido [Permanent mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Comission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/clcs_45_2009_los_gbr.pdf [Acedido em 28 janeiro 2016].
- Reino Unido [Submission in respect of Ascension Island], 2008. *Ocean & Law of the Sea - Comission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr08/ascension_executive_summary.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Reino Unido [Submission in respect of the Falkland Islands, and of South Georgia and South Sandwich Islands], 2009b. *Ocean & Law of the Sea - Comission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/gbr2009fgs_executive%20summary.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Reino Unido [Submission to the CLCS in respect of Hatton Rockall Area], 2009a. *Ocean & Law of the Sea - Comission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr09/gbr09_exsum.pdf [Acedido em 30 dezembro 2013].
- Reino Unido [United Kingdom mission], 2012. *Ocean & Law of the Sea - Comission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/gbr_re_arg_2009_2.pdf [Acedido em 29 janeiro 2016].
- Silva, A. P. d., 2012. O BRASIL e os 30 anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. *Revista Acadêmica*, 84(CNUDM), p. 74 a 130.
- Till, G., 2009. *Seapower: a Guide for the Twenty-first Century*. 2ª Edição ed. London: Routledge.
- Vieira, F. B., 2006. *O Tratado da Antártica: Perspectivas Territorialista e Internacionalista*. [Online] Available at: http://www.usp.br/prolam/downloads/2006_2_2.pdf [Acedido em 28 dezembro 2013].

THE CONTINENTAL SHELF EXTENSION AS A THREAT TO MARITIME SECURITY: THE CASE OF ANTARCTICA

A EXTENSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL COMO AMEAÇA À SEGURANÇA MARÍTIMA: O CASO DA ANTÁRTIDA

Rui Pedro Gomes Fernando da Silva Lampreia

Commander

AEO/IUM

Integrated Researcher at CID/IUM

Lisbon, Portugal

rclampreia@gmail.com

Abstract

The possibility of extension of the Continental Shelf, given to coastal States by Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), has generated new territorial disputes between coastal states with adjacent or opposite coasts, as well as awakened past disputes. The motives for these disputes are related to the interests in territorial expansion and the exclusive rights of sovereignty over the potential resources of the seabed and subsoil of the sea. Therefore, the redrawing of maritime borders has enhanced relations between neighbouring coastal States and, in areas where there are proven energy reserves and overlapping interests, created disputes that threaten maritime security.

In order to confirm the existence of potential disputes arising from the possibility of coastal states extending their sovereignty over the Continental Shelf, we studied the case of 'Antarctica'. For that purpose, we applied the qualitative method to the analysis of structural documents on the subject, such as the United Nations Convention on the Law of the Sea, the Communiqués submitted by the States, the recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, and the Declarations made by states, among other documents deemed relevant.

With this study, we found that, on the one hand, the extension of the continental shelf and the subsequent definition of new sea borders benefits coastal States because it extends

Como citar este artigo: Lampreia, R., 2016. The Continental Shelf Extension as a Threat to Maritime Security: The Case of Antarctica. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 43-68.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

their sovereignty over the potential resources in the seabed and subsoil of the continental shelf, and, on the other, that it can cause new disputes between States with adjacent or opposite coasts where overlapping interests exist, and thus constitutes a threat to maritime security.

Keywords: Extension; Continental Shelf; Threat; Maritime Disputes; Maritime Security.

Resumo

A possibilidade de extensão da Plataforma Continental, conferida aos Estados costeiros, pelo Artigo 76.º da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), veio gerar novas disputas territoriais entre os Estados costeiros, com costas adjacentes ou frente a frente, e despertar as do passado. A motivação surge com o interesse de expansão territorial e dos direitos exclusivos de soberania sobre os potenciais recursos do leito e subsolo do mar. Por conseguinte, o traçado das novas fronteiras marítimas veio estimular as relações entre os Estados costeiros e, nas áreas onde existam reservas energéticas e sobreposição de interesses, causar situações de disputa que podem ameaçar a segurança marítima.

Para confirmação das potenciais disputas, resultantes da possibilidade dos Estados costeiros estenderem a soberania na Plataforma Continental, estudou-se o caso da Antártida. Neste sentido, aplicou-se o método qualitativo na análise dos documentos estruturantes sobre esta matéria, tais como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os Comunicados submetidos pelos Estados, as Recomendações da Comissão de Limites da Plataforma Continental e as Declarações dos Estados, entre outros considerados relevantes.

Com o presente estudo, conclui-se que a extensão da plataforma continental e a consequente definição de novas fronteiras marítimas beneficia, por um lado, os Estados costeiros, em virtude de lhes estender a soberania sobre os potenciais recursos existentes no leito e subsolo da plataforma continental e, por outro lado, pode causar disputas marítimas entre Estados costeiros onde exista sobreposição de interesses e, portanto, constituir uma ameaça à segurança marítima.

Palavras-chave: *Extensão; Plataforma Continental; Ameaça; Disputas Marítimas; Segurança Marítima.*

Introduction

The beginning of the 21st century was marked by an international surge by coastal States to the seabeds and subsoils of the continental shelf. This race was primarily motivated by the interest of coastal states in expanding exclusive sovereignty rights over the potential mineral, energy (including methane hydrates) and genetic resources of the continental shelf soil and subsoil to beyond 200 nautical miles¹.

¹ The term 'maritime mile', which can also be referred to as 'nautical mile', is equivalent to 1852 meters, and will be hereafter referred to as 'miles'.

Energy resources (oil and gas) are of great economic importance to States, especially those with proven reserves and the technological capacity to explore and extract these resources. Growing demand and pressure on underground reserves have been a stimulus for technological development with a view to offshore exploitation. Currently, it is technologically and economically viable to exploit these resources at depths of about 3000 meters; this is of particular relevance to coastal States, which see in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) the opportunity to extend their exclusive sovereignty over the resources in the seabed and subsoil and at the above depths.

The window of opportunity for coastal states to extend their continental shelf beyond 200 miles opened on 13 May 1999, remained open for ten years and ended in May 2009. Ten years was the period deemed appropriate for these States to develop the scientific research required to prepare their respective extension proposals and to submit them to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) of the United Nations (UN) in the form of a Communique. Although the deadline to deliver the proposals ended in 2009, it had to be extended because of the complexity and slowness of the scientific work that had to be conducted, and, on occasion, of the technological limitations of some States, and on 17 January 2016, of the seventy-seven proposals submitted to the CLCS, twenty-six were entered after the deadline, with Spain submitting the last proposal on 17 December 2014. As for the recommendations, only twenty-two proposals had been adopted by 3 December 2015 (Nações Unidas, 2015a).

The present study aims to analyse, relying on the qualitative method, the Communiques with proposals to extend the continental shelf beyond 200 miles that were drafted and sent to the CLCS, and the corresponding recommendations by the CLCS, as well as the communiques and related declarations of other claimant coastal States, circumscribed to the Atlantic sector of the Antarctica region, as to identify potential disputes for maritime territories and evaluate the impact of these disputes on maritime security. It is important to know that the drawing of the new outer limits of the continental shelf will be recognised as definitive and mandatory when established by coastal States in compliance with the recommendations of the CLCS.

The EU Maritime Security Strategy (EUMSS) lists a set of risks and threats to maritime security, which include those related to maritime disputes and threats to the sovereign rights of States (Council of the European Union, 2014). On the other hand, considering that UNCLOS was also created to guarantee good order at sea by implementing rules regarding the sovereignty of coastal States over their adjacent waters, marine resource management and pollution control, no disputes should occur. Thus, identifying the cause of maritime disputes threatening both sovereign rights and maritime security is considered an important goal.

There is no universal definition of maritime security. It can be approached in different ways, depending on the observer's origin and context (space and time), an opinion which is shared by several authors. However, the present research has adopted the following definition by Geoffrey Till²: 'Actions performed by military units in partnership with other government departments,

² Geoffrey Till is a British naval historian, professor of Maritime Studies at the King's College London Defence Studies Department, and Chairman of the Corbett Centre for Maritime Policy Studies.

agencies and international partners in the maritime environment to counter illegal activity and support freedom of the seas, in order to protect national and international interests' (Till, 2009, p. 286). Thus, when a coastal State threatens sovereign rights in another coastal State's sea, this may result in force actions and reactions to defend their respective interests, and may thus constitute an obstacle to maritime security.

Therefore, in our opinion, the new maritime boundaries generate controversy and maritime disputes between coastal States, potentially threatening maritime security both locally and regionally, especially in areas with important oil and/or natural gas reserves. Thus, this research was guided by the following starting question: 'How does the extension of the continental shelf beyond 200 miles, which the UN granted to coastal States, constitute a risk or a threat to maritime security?'

For the purpose, we relied on the qualitative method and on a case-study type research - Antarctic Ocean -, which we circumscribed to the Atlantic sector. We thus began by analysing the legal and political evolution of the concept of Continental Shelf, as well as the legal framework in force. Next, a survey was conducted of the official documents³ prepared by coastal States and by the United Nations, in order to evaluate if there was a resulting overlap in common interests and disputes between coastal States.

1. The extension of the Continental Shelf

The term 'continental shelf' was first used by British geographer Hugh Robert Mill, in 1887. Hydrographic surveys conducted near the coast revealed that depth increased slightly and gradually, in proportion to distance, up to a certain level, and that, after that level, the increase was more accentuated. A 200-meter limit was stipulated to identify this steeper slope. The width of the continental shelf can vary between a few dozen and several hundred miles (Coelho, 2006, pp. 18 - 19).

In order to understand the process to extend the continental shelf beyond 200 miles we must familiarise ourselves with, not only the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) drafted in 1982, but also some historical aspects of international policy which have significantly contributed to the process.

Therefore, this chapter will briefly present the evolution of the concept of continental shelf, as well as the concepts of Internal Waters, Contiguous Zone, Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and High Seas, based on international, Community and national law. Finally, we will analyse the rules and problems related to the demarcation of the outer limit of the continental shelf beyond 200 miles.

³ These official documents (such as: Communiqués / Notifications / Recommendations / Declarations) are available at the United Nations website:
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm

Legal and Political Evolution

In the eighteenth century, the outer limits of territorial waters were set at three nautical miles, based on the maximum reach of a cannon firing from land at that time, thus corresponding to the coastal strip that could be defended by a sovereign State. The three-mile limit became an established international practice in the nineteenth century, and remained so until the mid-twentieth century. During this period, there was no legal and conceptual distinction between seabed, the corresponding subsoil and the overlying waters. These elements were usually included in the general designation 'High Seas', which had to be legally characterised.

In the Hague conference in 1930, it was unanimously accepted that the sovereignty of coastal States extends to the airspace overlying the territorial waters and corresponding subsoil. However, the seabed and corresponding subsoil beyond territorial waters were not much discussed. The legal nature of territorial waters, the definition of baselines, the regulation of the right of innocent passage and the right of hot pursuit on high seas were some of the subjects on the agenda (Comité da Liga das Nações, 1930).

The first mention of exploration of seafloor resources was in 1942, in the wording of a treaty between Venezuela and the United Kingdom, the *de facto* ruler of Trinidad and Tobago and Venezuela at the time, which aimed to regulate the exploration of resources in the Gulf of Paria, entitled Treaty of Paria. According to this international legal instrument, the territorial waters of both States were divided into two sectors, in which each party acknowledged and respected the other parties' rights in their respective sector, and in which research and mining works should not infringe the right of passage beyond the boundaries of each State's territorial waters. The Treaty of Paria is regarded as an original instrument for the time, as it is the first mention of the term 'continental shelf' in the legal literature (Coelho, 2006, p. 22).

At the end of World War II, aware of the world's search for new energy sources such as oil and other minerals, and aware of the natural resources of its continental shelf, the United States of America, represented by president Truman, signed Proclamation 2667 - Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf (Harry Truman, 1945) -, which became known as the 'Truman Proclamation'. This proclamation laid the groundwork for the fundamental rules of the legal concept of continental shelf, which relied on international custom to expand exclusive powers of jurisdiction and control over the natural resources of the seabed and subsoil of the marine areas adjacent to territorial waters (Coelho, 2006, p. 24) to coastal States.

The first 1958 Geneva Convention on Law of the Sea approved, among other things, the Convention on the Continental Shelf (CCS), which we aim to study. Article 1 of this convention states that the term 'continental shelf' should be 'used as referring to the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast but outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources of the said areas'. Based on this provision, two rules were established to delimit the continental shelf: the first to the 200-metre isobath⁴ and the second

⁴ Isobaths are lines of equal depth.

to the depth allowed by a State's technological ability (Nações Unidas, 1958). The first rule can be said to be objective and conducive to balanced implementation, as it promotes equality between coastal States. The same cannot be said about the second, as it allows technologically more advanced coastal States to seize all seabeds, giving them a clear advantage over less technologically developed States.

With the rapid economic and political development of the international community, enhanced by the growing demand for energy, mineral and nutritional resources, by the decolonisation process (which resulted in new States and in calls for a new international economic order), and also by technological evolution (which has been expanding the exploration of natural resources beyond territorial seas to previously inaccessible distances and depths), the CCS quickly became insufficient to deal with these developments in the international community (Silva, 2012, pp. 78 - 80).

Although the second 1960 Geneva Convention on Law of the Sea did not lead to new advances in international maritime law, in 1967, during a conference at the United Nations General Assembly (UNGA), the Malta representative - Ambassador Arvid Pardo - requested a resolution be adopted that provided a set of actions, which included the following:

- The classification of the seabed and corresponding subsoil as common heritage of mankind, to be explored and used for the benefit of all people, with preference for countries in need;
- There could be no claims over the seabed and corresponding subsoil beyond the national jurisdictions in force, until a clear definition was found for the concept of continental shelf.
- The creation of a body tasked with drafting a proposal for a treaty to safeguard the international nature of the seabed and corresponding subsoil.
- The creation of an international agency to manage the area.

The UNGA responded to Pardo's request with Resolution 2340 (XXII), issued on 18 December 1967, appointing an ad hoc committee to study the pacific use of seabeds, known as Seabed Committee (Silva, 2012). Thus, Pardo's Declaration 'is a milestone in the evolution of the continental shelf system, as it seeks to free seabeds from national jurisdictions, specifically from coastal States with greater technological capabilities, and to define that area and the resources in it contained as common heritage of mankind' (Coelho, 2006, p. 28).

UNGA Resolution 2750-C (XXV), issued on 17 December 1970, tasked the Seabed Committee with defining and preparing the themes and articles for the third United Nations Conference on the Law of the Sea. Between 1973 and 1982, 11 work sessions were held for that purpose. The final session took place in Montego Bay, Jamaica, from 6 to 10 December 1982, and resulted in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

The UNCLOS established, 'with due regard for the sovereignty of all States, a legal order for the seas and oceans which will facilitate international communication, and will promote the

peaceful uses of the seas and oceans, the equitable and efficient utilization of their resources, the conservation of their living resources, and the study, protection and preservation of the marine environment, Bearing in mind that the achievement of these goals will contribute to the realization of a just and equitable international economic order which takes into account the interests and needs of mankind as a whole and, in particular, the special interests and needs of developing countries, whether coastal or land-locked' (Escarameia, 2003, p. 659).

The legal and political evolution of the concept of continental shelf having been presented in general terms, we will now describe the legal system and the delimitation of each maritime space under UNCLOS, which is the national and community legislation of reference. The criteria for the delimitation of the continental shelf beyond 200 miles will also be analysed, in order to identify potential issues for the relations between adjacent coastal States.

The applicable legal system

Part VI of paragraph 1 of art. 76 of UNCLOS specifies that the Continental Shelf 'comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin⁵ does not extend up to that distance'⁶ (Escarameia, 2003, p. 689).

Should the outer edge of its continental margin extend beyond 200 nautical miles from the baselines - continental slope and rise -, a coastal State may extend its continental shelves beyond 200 nautical miles⁷. However, the fixed points (geographic coordinates⁸) comprising the line of the outer limits of the continental shelf, drawn not more than 60 nautical miles apart, either shall not exceed 350 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured or shall not exceed 100 nautical miles from the 2,500 metre isobath, in accordance with the provisions of paragraphs 4 to 9 of article 76 of UNCLOS (Escarameia, 2003, pp. 689 - 690).

In 2005, the Portuguese government created the 'Task Group for the Extension of the Portuguese Continental Shelf', for the purpose of drafting the proposal to extend the limits of the Portuguese continental shelf. The proposal was delivered to the United Nations Organization (UN) on 11 May 2009 and discussed on 13 April 2010, and is under evaluation by the Commission on the Limits of the Continental Shelf' (Cajarabille, et al., 2012, p. 51). The Portuguese continental shelf will correspond to about 40 times the area of its emerged territory (EMEPC, 2016).

⁵ The continental margin is the submerged prolongation of a coastal State's land mass and consists of the continental slope and rise, and does not include the deep ocean floor with its oceanic ridges or the subsoil thereof, as per paragraph 3 of art. 76 of UNCLOS.

⁶ In accordance with art. 76 of UNCLOS.

⁷ In accordance with paragraphs 8 and 9 of art. 76 of UNCLOS.

⁸ Geographic coordinates in Latitude and Longitude.

With the possibility of coastal States expanding their continental shelves beyond 200 miles, relations between the states with adjacent or opposite coasts may result in disputes and conflict, should the equity and/or the interests of both parties not be harmoniously safeguarded. However, before a brief analysis of the problems related to the extension of the continental shelf beyond 200 miles, it is important to know the rules of operation applicable to the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the applicable legal system to the area beyond the boundaries of the continental shelf.

Commission on the Limits of the Continental Shelf

The duties of the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), in accordance with art. 3 of Annex II of UNCLOS consist in considering the data and other materials presented by coastal States on the outer limits of the Continental Shelf, in areas where those limits extend beyond 200 miles, and in making recommendations, under paragraph 8 of art. 76, as well as providing scientific and technical support in the preparation of that data upon request of a coastal State. It should also be mentioned that the limits of the continental shelf are sovereign and definitive when established by a coastal State in compliance with the CLCS recommendations.

Considering the objective of this research paper, it is important to know the procedures established by the CLCS regarding maritime and/or land disputes between coastal States. According to section (a) of paragraph 5 of Annex I of the 'Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf', whenever land or maritime disputes arise, the commission shall not consider and qualify a submission made by either of the States involved. However, the commission may consider one or more submissions in the areas under dispute with prior consent given by all States that are parties to such a dispute. (Commission on the Limits of the Continental Shelf, 2008).

Issues beyond 200 miles

The beginning of the nineteenth century was marked internationally by a surge to new maritime territories by coastal States. This surge was primarily motivated by the interest of coastal states in expanding exclusive sovereignty rights over the potential marine resources of the soil and subsoil of the seafloor to beyond 200 nautical miles.

The outer limits of the continental shelf can be established by either fixation or delimitation. The present study is concerned with delimitation, as the concept of fixation corresponds to an 'unilateral act of States by which they determine the limits of their shelf to 200 miles, whenever it is not in contact with the shelf of another State' (Ferrão, 2009, p. 75) and, therefore, no disputes are expected to occur between coastal States; the same cannot be said of delimitation.

Delimitation concerns a boundary problem between spaces subject to the authority of different entities, on which a consensus between the parties must be found. Therefore, the

most complex problems are related to delimitation where it stems from two specific situations. First, there is the issue of delimitation of a continental shelf when two States with adjacent or opposite coasts have rights over the same space, that is, when overlapping claims by several States exist regarding the same area. Second, there is the issue of delimitation as it relates to the Area⁹, as the outer limits of the continental shelf are subject to the approval of the Commission on the Limits of the Continental Shelf (Ferrão, 2009, pp. 75 - 76).

In order to solve potential problems with the interpretation and implementation of UNCLOS, Part XV of the Convention provides for the settlement of disputes. States Parties must resolve their international disputes by peaceful means, so as not to endanger international peace, security and justice, as well as look, above all, to reach a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or any other peaceful means of their own choice. The document also specifies that none of the provisions in Part XV of UNCLOS impairs the right of any States Parties to agree, at any time, to settle a dispute between them (Escarameia, 2003, pp. 767 - 768).

The Convention also links with other international agreements, as it does not alter the rights and obligations of States Parties which arise from other arrangements, as long as these are compatible with the Convention and do not affect the enjoyment by other States Parties of their rights or the performance of their obligations under that same Convention (Escarameia, 2003, p. 779).

By 17 January 2016, one hundred sixty-six States had signed or ratified UNCLOS, the State of Palestine having been the last to do so on 2 January 2015. Considering that the number of member-States in the Organisation of the United Nations is one hundred ninety-three, the convention was therefore not signed nor ratified by twenty-seven States.

Of the one hundred ninety-three States, one hundred fifty-seven signed, and one hundred sixty-six ratified the Convention. Of the forty-four landlocked states¹⁰, seven have neither signed nor ratified. Finally, six coastal states have not signed or ratified the Convention, namely: Eritrea, United States of America, Israel, Peru, Syria, Turkey and Venezuela (Nações Unidas, 2015a).

With regard to the extension of the continental shelf by coastal States, it is also important to assess the requests submitted by those States to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, for which the deadline set by the United Nations ended on 14 May 2009. Thus, the Russian Federation was the first nation to submit the new limits to this commission on 20 December 2001, and by 17 January 2016, seventy-seven submissions had been delivered to the United Nations, in accordance with paragraph 8 of art. 76 of UNCLOS; Spain submitted the last proposal, regarding the area west of the Canary Islands, on 17 December 2014. Of the seventy-seven submissions, sixty-eight were delivered to the Commission on the Limits of the

⁹ The Area consists of the maritime space beyond the limits of the continental shelf, and its resources are considered common heritage of mankind - the solid, liquid or gaseous minerals *in situ* on the Area, on the seabed or in its subsoil, including polymetallic nodules, as specified in articles 133 to 136 of UNCLOS.

¹⁰ A landlocked state is a state without a coastline.

Continental Shelf (Nações Unidas, 2015b). Of the seventy-seven submissions, twenty six were delivered after the deadline. However, this is in accordance with the Commission's decision in the eighteenth Parties States¹¹ meeting, held from 13 to 20 June 2008 (SPLOS¹²/183).

2. The case of the Antarctic region

Until the mid-eighteenth century, the Antarctic was the stuff of legends, and it was only with British navigator James Cook's circumnavigation in 1772-1775, in the high latitudes of the southern hemisphere, that knowledge about the continent of Antarctica began to emerge. After that moment, and until the end of the nineteenth century, several expeditions to the Antarctica coast were organised by the British Empire. The waters surrounding the continent also served as a stage for commercial hunting and fishery of seals and whales by various countries, including Argentina (Vieira, 2006, p. 52).

In this chapter, we will attempt to identify potential factors and motivations for disputes in the South Atlantic Antarctic region, bearing in mind the possibility of extending the continental shelf. Thus, we will begin by analysing the background, the geo-economic importance and the geopolitics of the region and, finally, the Antarctic Treaty and UNCLOS.

Background

Expeditions into the Antarctic inland began in the first decade of the twentieth century, with Britain, France, Belgium, Scotland, Australia, Japan, Norway and Germany as the countries that showed greater interest in the region by actively participating in scientific research. At the same time, Argentina and Chile sought to join this movement by setting up stations on the edge of the continent of Antarctica in 1904 and 1906, respectively. Scientific expeditions like the one carried out by Norwegian explorer Roald Amundsen, who reached the South Pole for the first time on 14 December 1911, resulted in heroic feats that brought human presence to the remote and inaccessible terrestrial areas of the world (Bischoff, 1996, p. 9).

With the advancements in air transport in the 1920s and 1930s, knowledge of the region was expanding, resulting in the first disputes for influence over the territory of Antarctica. For instance, two South American countries, Argentina and Chile, named the same Antarctic Peninsula after generals regarded as national heroes - Land of San Martin and Land of O'Higgins, respectively. However, these names were eventually replaced in the northern part of the peninsula by a British name - Graham Land, in honour of the First Lord of the Admiralty - and in the southern part of the peninsula by a North American name - Palmer Land, after explorer and navigator Nathaniel Palmer (Vieira, 2006, p. 52).

¹¹ A decision made at a States Parties meeting on International Law of the Sea (SPLOS/183), which allowed the states with greater difficulties preparing the technical documentation to extend the deadline for submitting their proposals.

¹² Abbreviation used by the United Nations to refer to meetings with States Parties related to the Convention on International Law of the Sea. SPLOS means: 'States Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea'.

The Antarctic Peninsula, located in the western part of the Atlantic Ocean, is the most disputed territory of the continent due to its location and climate. It is the northernmost part of the continent of Antarctica, extending beyond the Antarctic Circle, relatively close to the southern end of South America, and thus its climate is less harsh. For this reason, this peninsula and adjacent islands has the highest concentration of scientific stations (Vieira, 2006, p. 53).

In the first half of the twentieth century, seven countries declared sovereignty over the continental areas of Antarctica, including Argentina, Chile, Britain, France, Norway, Australia and New Zealand. The declaration of sovereignty over the Antarctic Peninsula by Argentina and Chile is particularly relevant because it was made during World War II, in 1939 and 1940, respectively, and thus reveals a certain opportunism by those countries, given the instability in the Atlantic caused by the onset of World War II and these countries' affinity for Nazi ideology (Vieira, 2006, p. 53).

In 1942, during World War II, the Germans used the Kerguelen Islands as filling station for a privateer, the Penguin, which had been carrying 136 tons of cargo taken from the allies at the time it was sunk. In 1943, Britain sent an expedition to install weather stations in the Antarctic Peninsula (Graham) and the United States began to permanently occupy their bases. In December 1946, as a show of power, the United States organized the largest expedition ever sent to Antarctica, Operation "HIGHJUMP" whose scientific research work resulted in important discoveries in the region (Bischoff, 1996, p. 9). In turn, the Soviet Union declared in 1950 that did not recognise any decisions on Antarctica made without their participation and agreement (Perdigão, 2012).

In 1982, in the South Atlantic, in the area adjacent to the Antarctic region, Argentina invaded and occupied the Malvinas/Falkland Islands- a British Overseas Territory since 1833 - with military forces. In response to the events, the then British Prime Minister - Margaret Thatcher - sent a British expeditionary naval force to retake control and sovereignty over the archipelago, in what became known as the Malvinas/Falklands War. Three decades after the end of the Malvinas/Falklands War, Argentina continued to claim sovereignty over the islands under British rule. According to British Prime Minister David Cameron, there will be no negotiations on the sovereignty of the islands. It should be noted that Buenos Aires has been increasing its pressure, especially after London decided to begin prospecting oil off the islands (Jornal de Notícias, 2013).

In the 1980s and 1990s, Brazil, Uruguay and Peru also set up scientific stations, the naming of which was loaded with ideological significance, which might mean these South American countries are willing to politically (and not just scientifically) affirm their stance on the continent of Antarctica. This is significant in that the demands were made, largely, over the same territory (Vieira, 2006, p. 55).

Brazil is interested in a region known as Brazilian Antarctica, originally proposed by Delgado de Carvalho¹³ and Therezinha de Castro¹⁴, based on the theory of confrontation¹⁵, which has never been recognised by the government despite meeting with reasonable acceptance in military circles. In fact, no territorial claims have ever been made by Brazil, in part because it would bring about unnecessary disputes with the Argentines and the British, who have claims over the same area proposed by Castro and Carvalho. However, as a regional power, Brazil remains interested in the geo-strategic and geo-economic potential of Antarctica (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, p. 386).

Economic relevance

Antarctica is home to one of the most extreme and abundant ecosystems on Earth and large populations of penguins, seals, whales and fish proliferate in its icy waters. The human activities in Antarctica resulted from both in scientific and economic interests.

In the nineteenth century, these activities were carried out by large commercial companies, which resulted in the first claims to land in Antarctica to protect the whaling industry from English and French levies. Until the mid-twentieth century, about 80% of the world production of whale oil originated in Antarctic waters, with the remaining 20% coming from the Arctic and other regions. All body parts of a whale can be used, but intensive hunting in the mid-nineteenth century primarily aimed to produce oil for the heating and lighting of cities (Bischoff, 1996, p. 5).

Intensive whaling and the subsequent danger of extinction led to fishery being regulated by a Convention signed in Washington on 2 December 1946, which was later supplemented by a decree issued on 15 September 1958. The capture of sperm whales is motivated by their economic importance to the perfumes, candles and lubricants industry (Bischoff, 1996, p. 5).

Krill is another important economic resource in the region¹⁶. In the second half of the twentieth century, the decline of living resources in the northern hemisphere and the rapid expansion of the aquaculture market attracted fishermen to Antarctica in search of krill, a source of fish oil and feed for the aquaculture industry. The nutrients this small crustacean contains are also used by the cosmetic and pharmaceutical industry. However, the growing demand for

¹³ Carlos Delgado de Carvalho (1884-1980), Brazilian geographer, historian and professor. He was strongly linked to the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and wrote about 49 reference works in the fields of Geography, Geopolitics and International Relations. Considered the 'master of masters' in these matters by David Wu Tai - general coordinator of the Centre for Documentation and Information Dissemination (CDDI) IBGE - as mentioned in his presentation of the publication '*Documentos para Disseminação, Memória Institucional 16*' ['Documents for Dissemination, Institutional Memory 16'] issued by the IBGE, 2009.

¹⁴ Therezinha de Castro (1930-2000) was a faithful disciple of Master Delgado de Carvalho, having published several works at the IBGE, including books and papers.

¹⁵ The 'Theory of Confrontation' is a theory designed to determine the boundaries of the South American countries in view of an eventual future partition of an area of Antarctica entitled 'South American Antarctic Quadrant' or 'American Antarctic', created by Brazilian geopolitical theorist Therezinha de Castro and published in her book, *Antarctic: Theory of Confrontation*.

¹⁶ Krill is a small crustacean, similar to shrimp.

this species, which is at the bottom of the food chain for whales, penguins, seals, albatrosses and petrels, has been compromising the Antarctic ecosystem, and, as a result, capture has been regulated by the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), a part of the Antarctic Treaty System. Until 1990, the former Soviet Union (USSR) was the largest krill harvester in the Antarctic. Following the dissolution of the USSR, the Japanese fleet became the most productive harvester, capturing, on average, more than 50% of the total annual catch, reaching over 75% in exceptional years. Norway is currently the top krill producer (Burgobraga, 2007, pp. 7 - 12).

As for non-renewable resources, certain minerals and energy resources are likely to be found there. The presence of more than 200 kinds of minerals has been confirmed, some of which have high economic and strategic value, particularly high-grade uranium and manganese (Bischoff, 1996, p. 6).

With regard to energy resources, specifically hydrocarbons, significant discoveries have been made in the 'Sea Lion' field, north of the Falkland Islands, by British oil exploration company Rockhopper. The reserve is considered recoverable and has been estimated at 321 million barrels of oil; Rockhopper expects to begin oil extraction at the end of 2017 and to pump 30.000 barrels per day from 2019. The prospect of a new oil source has been deepening the tension between the United Kingdom and Argentina (France Presse, 2013).

Geopolitical relevance

The Antarctic Ocean results from the natural extension of three great oceans, the Atlantic, Indian and Pacific Oceans, between which there is no containment barrier, making it an important area for maritime circulation, which converges on the continent of Antarctica, as shown in Figure 1.

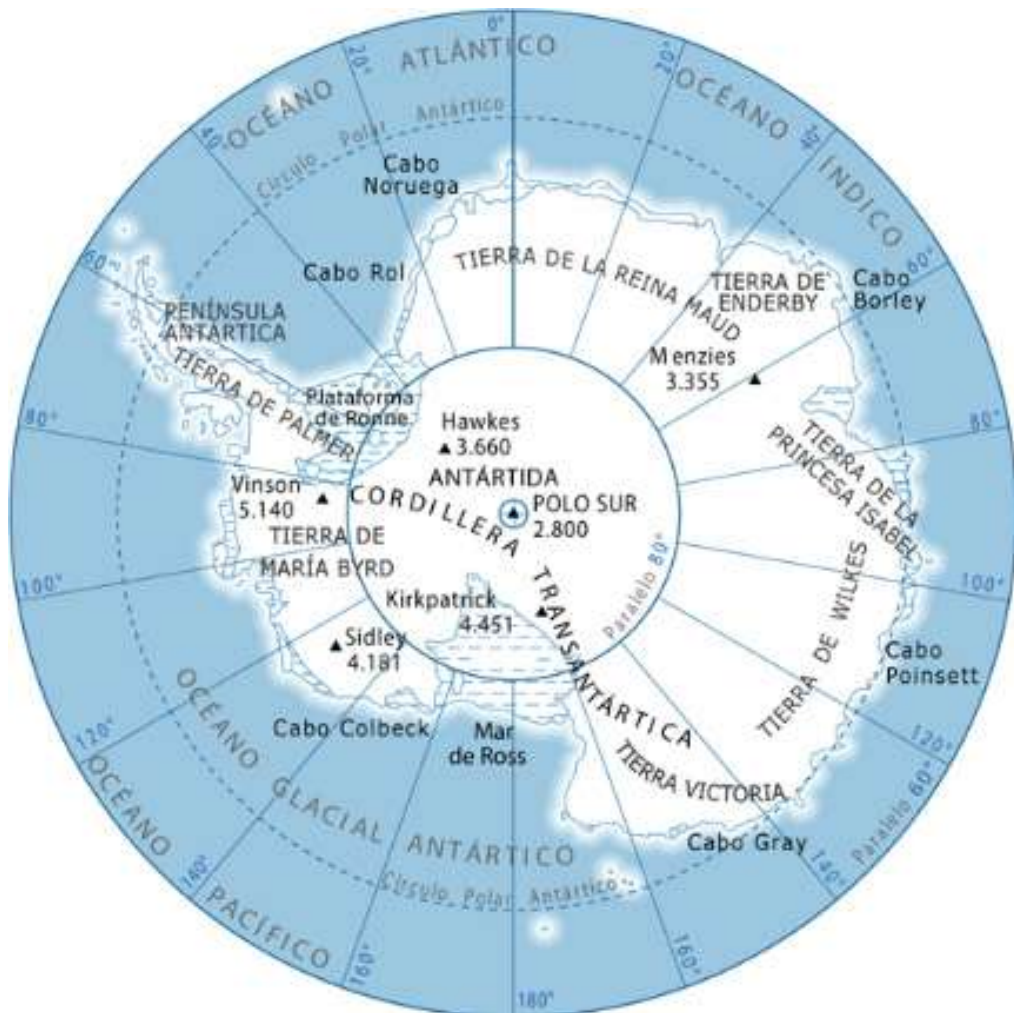


Figure 1 - The Antarctic Ocean

Source: <http://www.iessanfernando.com/tablon>, accessed 2 May 2016

The countries with territorial claims over Antarctica are: the United Kingdom; New Zealand; the France; Norway; Australia; Chile; and Argentina. All claims were made in the first half of the twentieth century, mainly regarding the Antarctic Peninsula, and there is even an overlap in territorial interests between claimant countries, namely Argentina, the United Kingdom and Chile. Figure 2 shows the disputes in the Antarctic continent represented geographically.

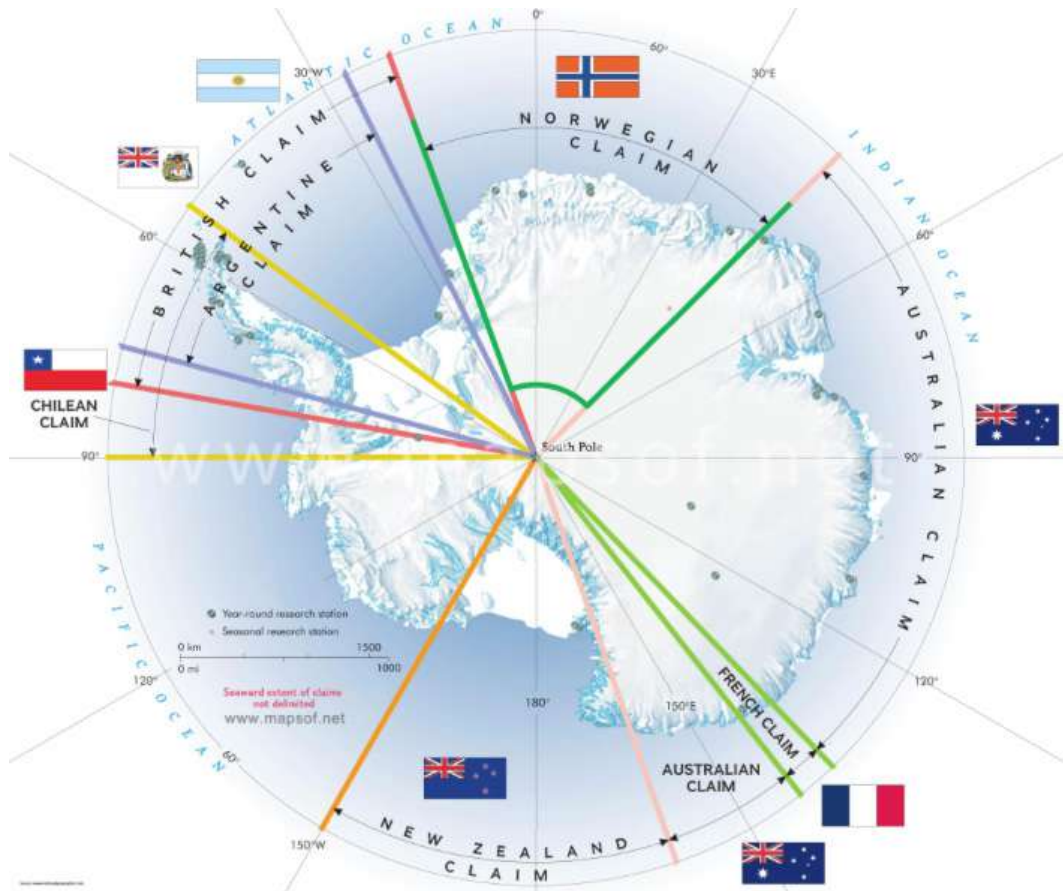


Figure 2 - Disputes in the Antarctic continent

Source: <http://www.turkcebilgi.com/antarktika>, accessed 2 May 2016

The Falkland Islands are of great geostrategic importance in the event of a conflict that closes down the Panama Canal route (because ships from the Pacific have to cross the Strait of Magellan¹⁷ and the Drake Passage¹⁸ to reach the Atlantic), as is the island arc formed by the archipelagos of St. Helena, Ascension and Tristan da Cunha, South Georgia and South Sandwich, and finally, the Falklands, which provide logistic support to the expeditions to Antarctica, and which Britain used in 1982 in the conflict with Argentina. This arc is considered a point of geostrategic importance by the South Atlantic countries, since its maritime positions are relatively isolated and can serve as interception and warning points, much like US bases in the Caribbean. Countries tend to

¹⁷ The Strait of Magellan is a navigable passage approximately 600 km long, south of the continent of South America. It is located between the mainland in the north and Tierra del Fuego and Cape Horn in the south. The strait is the largest and most important natural passage between the Atlantic and Pacific Oceans, allowing ships to avoid the storm-prone Cape Horn.

¹⁸ The Drake Passage is the part of the Antarctic Ocean located between the southern edge of South America and Antarctica. It is one of the areas with the worst sea weather conditions in the world.

establish support and defence points, and Antarctica will likely become an important warning, interception and emergency base for South American defence (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, p. 390).

The Antarctic Ocean and adjacent maritime areas is a crucial access corridor to areas with contested sovereignty claims, especially the Atlantic area of Antarctica and adjacent archipelagos, and therefore represents an area of dispute that challenges the South American geopolitical space. According to Therezinha de Castro (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, p. 391), Antarctica serves both peaceful and military purposes, especially after 1990, when the east/west axis was broken and the north/south axes advocated by General Karl Ernst Haushofer emerged¹⁹.

The Antarctica Treaty

The first navigators who headed to Antarctica were mainly driven by economic issues such as whaling and seal hunting, followed by scientific research and, later, strategic military interest. To contain territorial claims, prevent possible clashes and preserve the environment from unbridled exploitation, an Antarctic Treaty was prepared which has managed to somehow keep the balance in the region.

The Antarctic Treaty was signed on 1 December 1959 by the countries claiming sovereignty over certain areas of Antarctica, who promised to suspend their claims for an indefinite period while preserving the freedom of scientific exploration in a system of international cooperation.

The claims to Antarctica have been suspended since 1959 and the continent is considered politically neutral. The status quo in the region is governed by the Antarctic Treaty and by other related agreements, which together are referred to as Antarctic Treaty System²⁰. The area covered by the Treaty System includes all land and ice shelves and extends from the South Pole to 60°S latitude, corresponding to about 14 million km². The treaty was signed by 12 countries, including the Soviet Union and the United States of America, and it turned the Antarctic into a scientific conservation area, allowing freedom of scientific research, environmental protection, and banning the conduct of military exercises on the continent. This was the first arms control agreement established during the Cold War.

The disputes in the Antarctic region - Atlantic sector

According to Sandra Balão (Balão, 2012, p. 195) 'States must share their sovereignty space with other actors and are thus forced to enter into talks or negotiations, in order to safeguard both their interests and their survival in the global strategic balance of power'. However, given

¹⁹ General Karl Ernst Haushofer (1869-1946) was a German geopolitical theorist with close cultural ties to the two forerunners of geopolitics - Ratzel and Kjellén -, who indirectly influenced the development of Adolf Hitler's expansionist strategies.

²⁰ The 'Antarctic Treaty System' includes, among other agreements, the Antarctic Treaty; the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty; the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources; the Convention for the Conservation of Antarctic seals; and the Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities (the latter has not yet entered into force).

Antarctica's geo-economic and geopolitical relevance, the history of disputes in the Antarctic Peninsula and the Malvinas/Falklands archipelago between the UK, Argentina and Chile, and considering Brazil's willingness to intervene in the region to affirm its regional power and strengthen its position in international politics, any submission to the United Nations Limits Commission by a State aiming to extend its continental shelf in this region of the globe, under article 76 of UNCLOS, could encourage a surge for new territories and, consequently, disputes for maritime areas in the Atlantic region of the Antarctic Ocean and adjacent areas.

As mentioned above, whenever land or maritime disputes arise, the CLCS will not consider or qualify a submission made by any of the States involved in the dispute. Thus, we must now determine whether requests to extend the continental shelf in the Atlantic region of Antarctica by countries claiming territory in this region were submitted to the United Nations.

The UK has entered four submissions, one of which as part of a collaboration. The first is a joint submission by France, Ireland and Spain, dated 19 May 2006, and it refers to the Celtic Sea and the Bay of Biscay (Joint Submission, 2006). The second partial submission, dated 9 May 2008, relates to the extension of the Ascension Island continental shelf, and it mentions that the area in question is not currently disputed by other states (Reino Unido [Submission in respect of Ascension Island], 2008). Following this submission, the Netherlands and Japan sent a communique to the United Nations, which stated that the areas of the Antarctica continental shelf should be preserved. The third partial submission, dated 31 March 2009, relates to an area north-west of the UK territory, called 'Hatton Rockall Area' (Reino Unido [Submission to the CLCS in respect of Hatton Rockall Area], 2009a).

The United Nations received three communiqués, one from Iceland and two from Denmark, on the United Kingdom's third submission (2009). Iceland stated that it did not include this area in its submission of 29 April 2009, requesting, under Rule 46²¹ of the Commission, that the CLCS not accept the United Kingdom's submission by virtue of an ongoing dispute between the two States over the 'Hatton Rockall area'; it also declared its intention to deliver a separate submission regarding the same area at a later date (Islândia [Communication from Permanent Mission of Iceland], 2009).

The fourth partial submission, on 11 May 2009, relates to the Falkland Islands²², South Georgia and South Sandwich Islands (Reino Unido [Submission in respect of the Falkland Islands, and of South Georgia and South Sandwich Islands], 2009b). The United Nations received a communique from Argentina urging the CLCS not to consider or qualify the United Kingdom's submission, arguing that those land and sea spaces belong to Argentina and are illegally occupied by the United Kingdom (Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2009). The drawing of the outer limits submitted by the United Kingdom is shown in Figure 3.

²¹ Rule 46 states that, in the case of land or maritime disputes, the Commission should not consider or qualify the submissions made by any of the coastal States involved in the dispute.

²² 'Falkland Islands' is the term used by the United Kingdom for the *Islas Malvinas*.

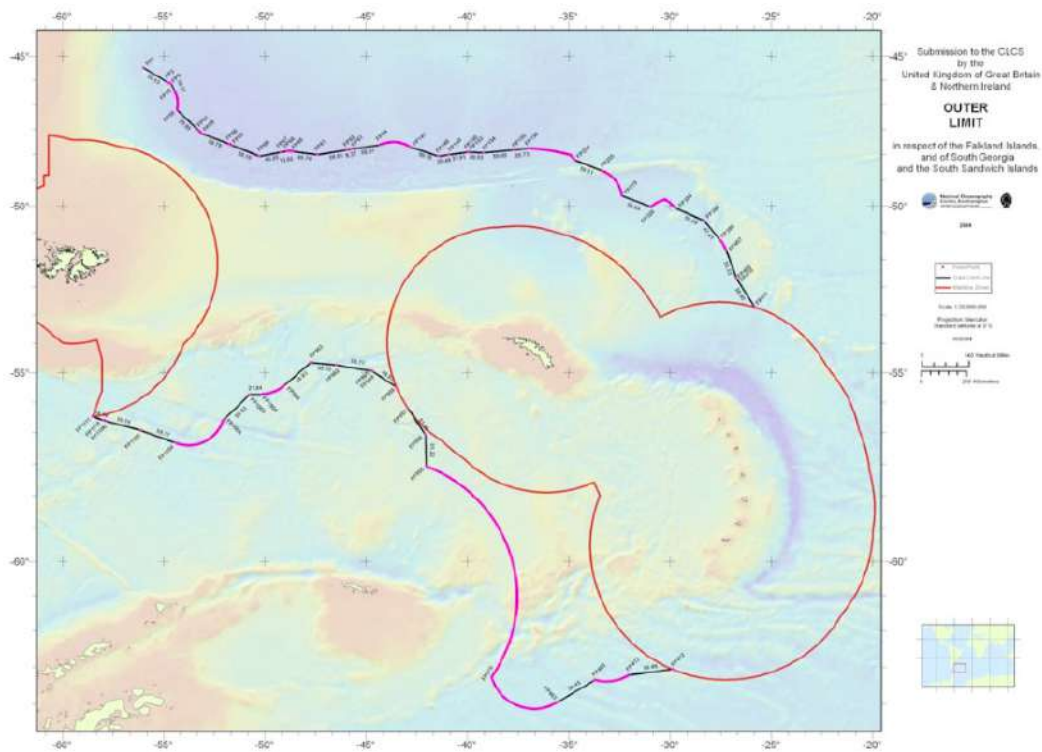


Figure 3 - Continental Shelf claimed by the United Kingdom

Source: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/gbr2009_fgs_executive%20summary.pdf, accessed 30 December 2013

One other potential factor in the tension between Argentina and the United Kingdom was the discovery of significant hydrocarbon reserves in the Sea Lion field, located on the Continental Shelf of the Malvinas/Falklands Islands, by the United Kingdom. In support to this analysis, Armando Guedes states, in his article 'A evolução da Situação Securitária no Atlântico Sul e seus Arredores' [The evolution of the security situation in the South Atlantic and its Surroundings, that the extension of the continental shelf to 350 nautical miles, as well as the right a coastal State now has to exploit marine soil and subsoil resources will arouse great interest in the south Atlantic, thereby enhancing tensions in the region (Guedes, 2011, p. 7).

As for Norway, its first submission, on 27 November 2006, refers to three distinct areas in the eastern part of the North Atlantic and the Arctic, specifically the Barents Sea 'Loophole'; the 'Western Nansen Basin' in the Arctic Ocean; and the 'Banana Hole' area in the Norwegian Sea. This submission did not make any mention of Antarctica (Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect east north Atlantic e Artic], 2006). About three years later, Norway entered a second submission, on 4 May 2009, regarding two different areas in the South Atlantic region of Antarctica, namely the 'Bouvetøya' and 'Dronning Maud Land' areas

(Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect of Bouvetøya and Dronning Maud Land], 2009). The United Nations received five communiqués regarding the Norwegian submission (2009), from the US, the Russian Federation, India, the Netherlands and Japan. The US communiqué states that, under article 4 of the Antarctic Treaty²³, it does not recognize any claims to territory in Antarctica by any state, and therefore does not recognize the rights of any State in relation to the seabed and subsoil in areas adjacent to or beyond the continent of Antarctica, adding that the CLCS should not take action in relation to the submission in question (Estados Unidos da América [Diplomatic Note], 2009). As for the remaining communiqués, upon examination, it appears that those countries support the US position regarding Norway's submission on the areas in Antarctica.

Argentina's sole submission, on 21 April 2009, explicitly states that not only did it never recognize the British occupation of the southern archipelagos - Falkland Islands, South Sandwich and South Georgia Islands -, it considers the occupation illegal, adding that the presence of the UK since 1833 is the result of usurpation of a part of Argentina's national territory. The submission also states that the islands are an integral part of Argentine territory and therefore the country does not recognise the right or the exercise of any right of maritime jurisdiction over the southern archipelagos and relevant maritime areas to any other state, community or entity. It stresses that any unauthorized activity in those areas not only violates Argentina's rights, but is also contrary to the UN resolutions that call on the peaceful settlement of any sovereignty disputes over the islands.

Acknowledging the sovereignty dispute between Argentina and the United Kingdom, and in the face of this controversy, the United Nations, the Organization of American States, and other regional and international organizations called for a renegotiation in order to achieve a just, peaceful and definitive solution. However, in 2009, Argentina unilaterally submitted a proposal (Executive Summary) to the CLCS, drawing the outer limits of its continental shelf to include the Falklands, South Sandwich and South Georgia Islands and corresponding maritime areas (Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2009), thereby generating controversy and disputes with the United Kingdom and with other states. The drawing of the outer limits submitted by Argentina is shown in Figure 4.

²³ Article 4 of the Antarctic Treaty specifies that, while the treaty is in force, no new sovereignty claims can be made over Antarctica, and that the existing claims may not be extended.

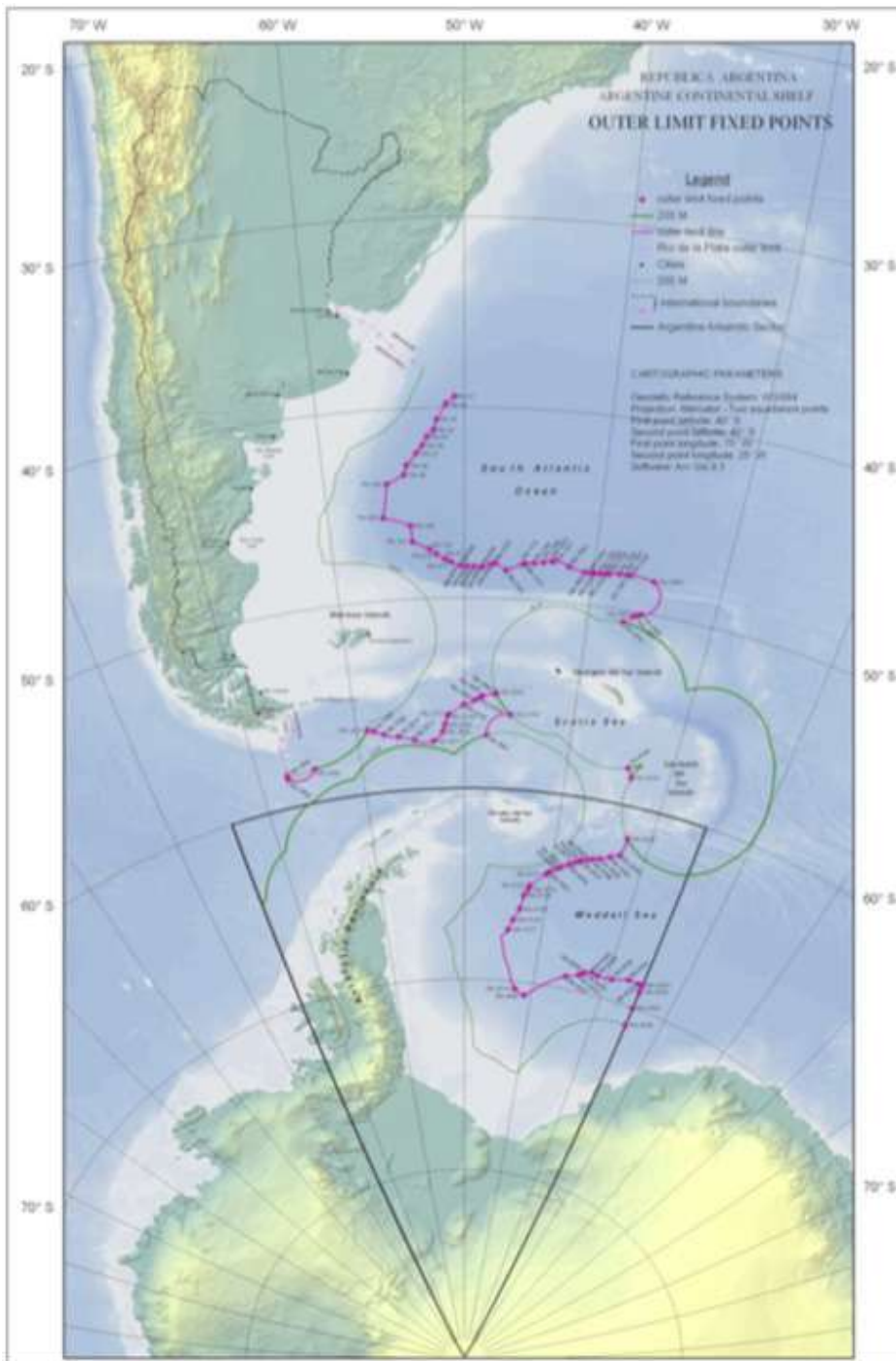


Figure 4 - Continental Shelf claimed by Argentina

Source: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg2009e_summary_eng.pdf, accessed 30 December 2013

On 9 August 2009, in response to Argentina's Executive Summary, the United Kingdom sent a statement to the CLCS noting that, regarding the Falkland Islands, and calling on the principle of self-determination enshrined in the UN Charter, it retains sovereignty over the islands and their corresponding maritime areas, and that there will be no negotiations while the inhabitants of the islands wish to remain under British sovereignty and do not express a desire to become independent. Based on the Declaration on Maritime Jurisdiction around the Falkland Islands and adjacent areas, on 29 October 1986, and on the 1993 Proclamation of Maritime Zone around the South Georgia and South Sandwich Islands and adjacent areas, the United Kingdom rejected Argentina's submission with regard to the rights claim over the seabed and subsoil of the underwater areas of the Falkland Islands, South Georgia and South Sandwich Islands.

In the same statement, under Article IV²⁴ of the Antarctic Treaty of 1959, the United Kingdom does not recognize Argentina's claim to territory in Antarctica and, consequently, does not recognize her rights over the seabed and subsoil of the underwater areas belonging to Antarctica (Reino Unido [Permanent mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland], 2009).

Under Article IV of the Antarctic Treaty, and in relation to Argentina's submission, the United States informed the CLCS, in a statement issued on 19 August 2009, that it does not recognize any claims to the territory of Antarctica, as well as any rights over the seabed and subsoil of the underwater areas adjacent to the continent of Antarctica (Estados Unidos da América [Permanent mission of the United States of America to the United Nations], 2009).

Still on the subject of Argentina's submission on 1 May 2009, Russia, India, the Netherlands and Japan, also stated, in August 2009, much like the US, and based on the same argument (Article IV of the Antarctic Treaty of 1959), that they do not recognize claims made by any State over the territory of Antarctica, as well as any rights over the seabed and subsoil of the underwater areas adjacent to the continent of Antarctica.

In response to the United Kingdom's claim over the Falkland Islands, South Georgia and South Sandwich Islands, Argentina, in a communique issued on 8 August 2012, 'reaffirms its sovereign over the Malvinas, South Georgia and South Sandwich Islands, and the parts of Argentina in the Antarctic sector, and rejects all claims by the United Kingdom to the territory of Antarctica', calling for the dissemination of this communication by all CLCS member-States, UNCLOS Parties States and other United Nations member-States, as well as its publication on the website for the United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea.

Subsequently, in a communique issued on 23 August 2012 in response to Argentina's communique of 8 August 2012, the United Kingdom reaffirmed the stance it had previously taken in the communique issued on 6 August 2009, restating that the country has no doubts regarding its sovereignty over the Falklands, South Georgia and South Sandwich Islands and surrounding maritime areas, and that, under Article IV of the 1959 Antarctic Treaty, it does not

²⁴ Article IV of the Antarctic Treaty is rather controversial, since in addition to protecting previously claimed rights, as well as territorial sovereignty claims over the continent of Antarctica, it prevents the submission of any claims other than those that had already been presented.

recognize Argentina's claim over the territory of Antarctica or any rights over the seabed and subsoil of the underwater areas belonging to Antarctica. In addition to putting out a request for the dissemination of their communique, as Argentina had done, the United Kingdom asked the CLCS not to consider the parts of Argentina's submission related to the areas belonging to the Falkland Islands, South Georgia and South Sandwich Islands, and Antarctica (Reino Unido [United Kingdom mission], 2012).

As of 29 January 2016, there is no mention of Chile in any submission on the website of the United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, although it is one of the countries vying for Antarctica.

To conclude briefly, it appears that the western Atlantic sector and surrounding maritime areas of the territory of Antarctica have aroused the interest of several regional and international actors since the late nineteenth century, and that, in between more or less controversial periods, competition for these interests has remained current. However, the possibility to extend the continental shelf beyond 200 miles provided to States by the United Nations Law of the Sea, has rekindled old disputes, and new ones have emerged regarding the underwater territories in the region. Thus, we can deduce that the extension of the continental shelf beyond 200 miles can also be the cause of controversy and disputes between coastal States for underwater territories in other regions, especially where the interests of individual states overlap.

Conclusion

The objective of this research was to examine to what extent the possibility of extension of the continental shelf beyond 200 nautical miles, granted by UNCLOS to coastal States, constitutes a risk or a threat to maritime security. We began by analysing the historical evolution of the concept of Continental Shelf, as well as the legal framework allowing coastal States to extend sovereignty rights over the seabed and corresponding subsoil, in order to find possible legal problems creating disputes regarding the maritime spaces between coastal States. Next, based on a case study of Antarctica, we endeavoured to validate the argument of the present research.

The first chapter revealed that the concept of continental shelf is relatively recent, with the first reference to the term dating back to the eighteenth century. It was only in the twentieth century, after World War II, because of the need to explore new sources of energy resources in the sea, namely oil, that the United Nations began building the International Law of the Sea, which culminated in the approval of the Montego Bay UNCLOS, in 1982. Since 1999, the possibility of coastal States extending their sovereignty rights has created problems in the delimitation of maritime boundaries, leading to two specific situations. First, there is the problem of delimitation of the continental shelf when two states with adjacent or opposite coasts are entitled to the same space, that is, when there are overlapping claims by several states in relation to the same area. Second, there is a boundary problem with regard to the Area, in that the outer limits of the continental shelf are subject to the approval of the Commission on the Limits of the Continental Shelf.

The second chapter is based on the case study of the Antarctic region, the analysis of which was circumscribed to the Atlantic sector, demonstrating that, despite the legal specificity of that continent (Antarctic Treaty), the region is heavily disputed. There are territorial claims between settler and regional countries that date back to the time of the Discoveries, and which were rekindled with the possibility of extension of the maritime spaces. Currently, the main disputes in the Antarctic Peninsula area involve Argentina, the United Kingdom and Chile, although the latter has not formally entered any submissions or complaints. However, the most problematic dispute in the region has to do with the issue of the Malvinas/Falklands Islands and respective continental shelves. The islands have been owned by the United Kingdom since 1833, but are also still claimed by Argentina. After about 32 years since the Malvinas/Falklands War, the proposal submitted by the United Kingdom to the CLCS on 11 May 2009, requesting the extension of the continental shelf of the islands beyond 200 miles, rekindled the tension between the two countries. This dispute is intensified by the presence of oil reserves north of the Malvinas/Falklands, which are considered recoverable and are estimated at about 321 million barrels, and which the United Kingdom is expected to begin exploring in 2017.

It was found that the extension of the continental shelf and the subsequent definition of new maritime borders is beneficial to coastal States, as it leads to increased sovereignty rights over potential seabed and subsoil energy resources (oil and gas), but it can also create instability and maritime disputes between coastal States with adjacent or opposite coasts, especially where their interests overlap.

In conclusion, and to answer the main question - 'How does the extension of the continental shelf beyond 200 miles, which the UN granted to coastal States, constitute a risk or a threat to maritime security?' - the drawing of the new maritime boundaries set down in the International Law of the Sea, in cases where there is overlap of interests between coastal States with adjacent or opposite coasts, can create maritime disputes and therefore constitute a potential threat to maritime security. It was also found that the definition of new maritime borders will be all the more problematic in regions with a history of territorial claims, such as the Malvinas/Falklands Islands dispute between Argentina and the United Kingdom. In future research studies, in order to validate the universal nature of the case of Antarctica, our suggestion is that future research focuses on the study of the maritime disputes in the Arctic region, in the China Sea, between Portugal, Spain and Morocco, and in the Hatton Rockall area (disputed by the United Kingdom, Germany, Iceland and Ireland).

Works cited

Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/arg_re_gbr_clcs_2009s.pdf[Accessed 30 December 2013].

- Argentina [Permanent Mission of the Argentine Republic to the United Nations], 2012. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg25_arg_2012e.pdf [Accessed 28 January 2016].
- Balão, S., 2012. A PESC, a PESD, a PCSD e a definição da Estratégia da UE para o Ártico. *DEBATER A EUROPA - Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE*, Janeiro a Junho, p. 169 a 206.
- Bischoff, V., 1996. *Prof. Roberto Mores*. [Online] Retrieved from: <http://profmoraes.files.wordpress.com/2012/02/monografia-sobre-tratado-antartico.pdf> [Accessed 28 December 2013].
- Burgobraga, R., 2007. *Projeto de Conservação do Krill Antártico*. [Online] Retrieved from: http://www.natbrasil.org.br/Docs/antartica/o_krill_conta.pdf [Accessed 29 December 2013].
- Cajarabille, V., Ribeiro, A., Marques, A. & Monteiro, N., 2012. *A segurança no mar - Uma visão Holística*. Mare Liberum ed. Lisboa: FEDRAVE.
- Coelho, P. D. d. N., 2006. O Processo de Extensão da Plataforma Continental. Em: M. C. Ribeiro & P. N. Coelho, edits. *Aspectos Jurídicos e Científicos da Extensão da Plataforma Continental*. Lisboa: EMEPC, p. 11 a 59.
- Comité da Liga das Nações, 1930. *First Report Submitted to the Council by the Preparatory Committee for the Codification Conference (1930)*. [Online] Retrieved from: <http://www.uniset.ca/naty/maternity/23AJILSS.htm> [Accessed 22 December 2013].
- Commission on the Limits of the Continental Shelf, 2008. *Ocean & Law of the Sea - United Nations*. [Online] Retrieved from: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/23/PDF/N0830923.pdf?OpenElement> [Accessed 29 December 2013].
- Council of the European Union, 2014. European Union Maritime Security Strategy. 24 June.
- EMEPC, 2016. *Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental*. [Online] Retrieved from: http://www.emepc.pt/images/kit_do_mar/outros_mares/texto_de_apoio_simplificado_do_mapa_portugal_mar.pdf [Accessed 17 January 2016].
- Escaraméia, P., 2003. *Colectânea de Leis de Direito Internacional*. 3ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Estados Unidos da América [Diplomatic Note], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor30_09/usa_re_nor_2009.pdf [Accessed 30 December 2013].
- Estados Unidos da América [Permanent mission of the United States of America to the United Nations], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/usa_re_arg_2009.pdf [Accessed 28 January 2016].

- Ferrão, M. C., 2009. *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*. 1ª ed. Lisboa: AAFDL.
- France Presse, 2013. *A fonte de petróleo ainda é uma ilusão distante nas Ilhas Malvinas*. [Online] Retrieved from: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2013/03/08/interna_mundo,353761/a-fonte-de-petroleo-ainda-e-uma-ilusao-distante-nas-ilhas-malvinas.shtml [Accessed 29 December 2013].
- Guedes, A. M., 2011. A evolução da situação securitária no Atlântico Sul e seus arredores. Em: *As Tendências Internacionais e a posição de Portugal*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa e Fundação Calouste Gulbenkian.
- Harry Truman, 1945. *The American Presidency Project*. [Online] Retrieved from: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12332> [Accessed 23 December 2013].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Antártida. Em: *Geografia e Geopolítica - A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro: CDDI do IBGE, p. 369 a 397.
- Islândia [Communication from Permanent Mission of Iceland], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr09/isl_re_gbr_clcs19_2009e.pdf [Accessed 30 December 2013].
- Joint Submission, 2006. *Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/frgbires06/joint_submission_executive_summary_english.pdf [Accessed 30 December 2013].
- Jornal de Notícias, 2013. *Mundo - Reino Unido recusa-se a discutir Malvinas com Argentina*. [Online] Retrieved from: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=3360614&page=-1 [Accessed 29 December 2013].
- Nações Unidas, 1958. *Convenção sobre a Plataforma Continental*. [Online] Retrieved from: <http://www.gddc.pt/siii/im.asp?id=1745> [Accessed 23 December 2013].
- Nações Unidas, 2015a. *Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_agreements.htm [Accessed 3 December 2015].
- Nações Unidas, 2015b. *Submission, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm [Accessed 3 December 2015].
- Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect east north Atlantic e Artic], 2006. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/nor_exec_sum.pdf [Accessed 30 December 2013].

- Noruega [Continental Shelf Submission of Norway in respect of Bouvetøya and Dronning Maud Land], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor30_09/nor2009_executivesummary.pdf [Accessed 30 December 2013].
- Perdigão, D., 2012. *Investigações Transdisciplinares em Educação para a Ciência, Saúde e Ambiente*. [Online] Retrieved from: <http://cultura.secular.com.br/20-nov2012/antarticas.html> [Accessed 17 January 2016].
- Reino Unido [Permanent mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland], 2009. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/clcs_45_2009_los_gbr.pdf [Accessed 28 January 2016].
- Reino Unido [Submission in respect of Ascension Island], 2008. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr08/ascension_executive_summary.pdf [Accessed 30 December 2013].
- Reino Unido [Submission in respect of the Falkland Islands, and of South Georgia and South Sandwich Islands], 2009b. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/gbr2009fgs_executive%20summary.pdf [Accessed 30 December 2013].
- Reino Unido [Submission to the CLCS in respect of Hatton Rockall Area], 2009a. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr09/gbr09_exsum.pdf [Accessed 30 December 2013].
- Reino Unido [United Kingdom mission], 2012. *Ocean & Law of the Sea - Commission on the Limits of the Continental Shelf - Submissions*. [Online] Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/gbr_re_arg_2009_2.pdf [Accessed 29 January 2016].
- Silva, A. P. d., 2012. O BRASIL e os 30 anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. *Revista Acadêmica*, 84(CNUDM), p. 74 a 130.
- Till, G., 2009. *Seapower: a Guide for the Twenty-first Century*. 2ª Edição ed. London: Routledge.
- Vieira, F. B., 2006. *O Tratado da Antártica: Perspectivas Territorialista e Internacionalista*. [Online] Retrieved from: http://www.usp.br/prolam/downloads/2006_2_2.pdf [Accessed 28 December 2013].

A STRUGGLE BETWEEN DIFFERENT APPROACHES AS RESPONSE TO THE ARAB REVOLT IN 1936

A DISPUTA ENTRE DUAS RESPOSTAS DIFERENTES À REVOLTA ÁRABE DE 1936

Ari Kerkkänen

PhD

The Tampere Peace Research Institute of the University of Tampere
Tampere, Finland
ari.kerkkanen@uta.fi

Abstract

The objective of this paper, based on archival research in London and Jerusalem, is to analyse the point of view of the civilian authority in the debate between conciliatory vs. coercive approaches during the Arab revolt in 1936. The research question, therefore, is why the civilian authority's assessment of the situation was so different from the military's to the extent that it polarized views of the most appropriate response to the revolt between the civilian and military authorities. The paper argues that the civilian authority had greater understanding of the situation in Palestine than the military, which led to advocating a conciliatory approach instead of a coercive one as favoured by the military. The deteriorating situation in Palestine is not to be interpreted as a failure of the civilian authority's policy *per se*, but as the outcome of the situation with complex political and human factors aggravated by the fear of the Palestinian Arab population about their destiny. In the end, a reference to contemporary Middle East is made highlighting the relevance of Edward Azar's protracted social conflict theory as it explains, in part, the root causes of the Revolt as well as contemporary upheavals in the Arab world.

Keywords: Arab Revolt, Palestine Mandate, civil-military cooperation, Arthur Wauchope, Edward Azar.

Como citar este artigo: Kerkkänen, A., 2016. A Struggle Between Different Approaches as Response to the Arab Revolt in 1936. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 69-88.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Resumo

O objetivo deste trabalho, baseado em pesquisa realizada em arquivos, em Londres e Jerusalém, é analisar o ponto de vista da autoridade civil no debate entre a abordagem conciliatória vs. coerciva, durante a revolta árabe na Palestina em 1936. A questão de pesquisa consiste em determinar porque razão a avaliação da situação feita pela autoridade civil foi tão diferente da efectuada pela autoridade militar, a ponto de ter polarizado as perspetivas sobre qual a resposta mais adequada à revolta. O artigo argumenta que a autoridade civil dispunha de melhor conhecimento da situação na Palestina do que os militares, motivando a defesa duma abordagem conciliatória oposta à linha coerciva favorecida pelos militares. A deterioração da situação na Palestina não deve ser interpretada como uma falha da autoridade civil per se, mas sim como o resultado de uma situação com fatores políticos e humanos complexos, agravados, principalmente, pelo temor da população árabe da Palestina acerca do seu destino. No final, é feita uma referência a um Médio Oriente contemporâneo, destacando a relevância da teoria do conflito social prolongado, de Edward Azar, uma vez que, pelo menos parcialmente, explica as causas da revolta na Palestina, bem como convulsões contemporâneas no mundo árabe.

Palavras-chave: Revolta Árabe, Mandato na Palestina, Cooperação civil-militar, Arthur Wauchope, Edward Azar.

“If peace were imposed by this means, it would not last long”¹

Introduction²

The League of Nations legalized the temporary rule of the former Ottoman governed areas of Palestine under Great Britain as the Mandate for Palestine in 1923. Palestine had already been under British military rule in the framework of the Occupied Enemy Territory Administration (OETA) since the occupation of Jerusalem in December 1917. The British were not only rulers of Palestine, but they were also facilitating implementation of the Balfour Declaration³ by their support of Jewish immigration and settlement in Palestine. The Civil Administration was established in 1920 following the deadly Nabi Musa riots in Jerusalem.

¹ Wauchope, A. (1936). *Comments by High Commissioner on Air Vice-Marshal Peirse's Secret Memorandum of 20 Aug 1936*. Central Zionist Archives, S25/22764, Jerusalem.

² My gratitude goes to the University of Helsinki, where I began archival research for this study in 2006. My tenure in the Finnish Institute in the Middle East enabled me to draft the paper, which was finally completed during my visiting senior fellowship in the Tampere Peace Research Institute. I also acknowledge the following archives whose collections have made this article possible: The Trustees of the Liddell Hart Centre for Military Archives (London), The National Archive (London), and the Central Zionist Archives (Jerusalem). I'm also in a depth of gratitude to Prof. Sari Hanafi and Dr. William Matchett, who read the manuscript and gave me valuable suggestions.

³ Arthur James Balfour, Britain's foreign secretary, stated on 2 November 1917 his government's support for the establishment of "a national home for the Jewish people" in Palestine but on condition that "nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine".

Competing national movements of the Palestinian Arabs and Jews eventually led to violent clashes. British Police were mainly responsible for the killing of more than 130 Jews and 110 Arabs in the so-called Western Wall riots in 1929. It was the Arab Revolt of 1936, however, which lasted until 1939, where for the first time Palestinian Arabs revolted against British rule in Palestine on a massive scale and jeopardized British rule over Palestine.

This paper proposes a twofold argument. Firstly, it argues that it was the deeper and more comprehensive understanding of the underlying causes of the revolt by the civilian authority in the Palestine Mandate that was the primary reason behind advocacy of High Commissioner, Arthur Wauchope, for a conciliatory approach. Secondly, the paper argues that the military's understanding of the revolt was less nuanced and far narrower. They perceived the rebellion as a direct challenge to British authority without fully understanding the socio-political context of the revolt. This paper, therefore, focuses on analysis of the position of the civilian authority in the civil-military rift. The core issue and dilemma for the British civilian authorities was to find the most effective response to the revolt and to restore law and order while at the same time maintaining the provisions of the Balfour Declaration concerned with supporting the establishment of a National Home for Jews. The civilian and military authorities disagreed sharply in their approach, underlining their very different perception of whether to exercise a conciliatory or a coercive (soft power vs. hard power) approach as a response; in other words, whether the objective was to resolve the conflict or to suppress the revolt. The Arab Revolt in Palestine, like one of its predecessors, the Great Revolt in Syria 1925-27, are timely research subjects in light of later popular uprisings in the Middle East and North Africa, including those that emerged in 2011. Analysis, and learning from past uprisings provide for enhanced understanding of the contemporary upheavals in the Middle East.

This paper deals with a relatively short period of time. It starts with the beginning of the revolt and ends in the so-called inter-departmental meeting in London on 16 February 1937. This meeting, requested by the High Commissioner (HC) and the General Officer Commanding (GOC) to clarify command responsibilities, discussed the functions of the HC and the GOC. The main purpose of the meeting was to resolve the civil-military debate that had emerged during the revolt and remained unresolved, although the general strike that spearheaded the revolt, had ended.⁴ The HC, representing the civilian authority, and the GOC, representing the military authority in Palestine were in the eye of the storm of this debate.

High Commissioner, Sir Arthur Grenfell Wauchope, was also nominal Commander-in-Chief and bore the ultimate responsibility for the maintenance of law and order in the British Mandate for Palestine, and therefore was the supreme co-ordinating authority in charge of higher policy. Wauchope acted, as the longest serving High Commissioner for

⁴ *Minute Sheet*, (1937). Reg. No. 0176/484, TNA, WO 32/4178, London; and *Cabinet*, (1937). C.P. 95 (37), TNA, CO 733/317/8, Kew.

Palestine and Trans-Jordan from 1931 until 1938. When appointed in 1931, Wauchope was an active duty officer and held the rank of Lieutenant General.⁵

The Air Officer Commanding (AOC), Air Vice-Marshal R.E.C. Peirse, to be followed by GOC, Lt Gen. John Dill as of September 1936, were the High Commissioner's military advisers, and were answerable to the High Commissioner for the deployment of military forces. The command system between the civilian and the military authorities appeared to be clear on paper but not in practice. The HC dealt strictly with the Colonial Office while the AOC had to communicate with the Air Ministry, Middle East Command, and naturally the HC.⁶ The GOC was answerable to the War Office, as well as the Middle East Command and the HC.

The civil-military debate during the revolt features in a number of research papers. The civilian point of view of the debate has so far received scarcer attention. Amongst researchers,⁷ it appears there is a tendency to lean on the interpretation of the military view echoing their assessment of the civilian authority with Wauchope at the helm, as a failure. It is time to put the perspective of civilian authority under closer scrutiny in order to attain more comprehensive understanding of the debate, its reasons and consequences. Different understandings are at the crux of conciliatory vs. coercive approach as reflected in the debates about martial law and command responsibility.

Unfolding Revolt

A murder of two Jews by a group of armed Arabs near Nablus on 15 April 1936 triggered the Arab revolt in Palestine. In response, Jews killed two Arabs a couple of days later near Petah Tiqva. Following these murders Arab mobs in Jaffa incited by unfounded rumours about Arabs being killed in Tel Aviv resulted in the killing of 9 Jews in Jaffa. Palestinian Arabs declared strikes and in most of the Arab towns National Committees were established to supervise them by 23 April. The Higher Arab Committee (HAC)⁸ was formed as a national leadership under Amin al-Husayni, the Mufti of Jerusalem.⁹ The HAC decided to continue the general strike until the British government changed their policy, beginning with the cessation of Jewish immigration and prohibition of the transfer of Arab land to Jews, as well as the establishment of a National Government responsible to a Representative Council.¹⁰

⁵ Passfield, S. W. (1931). *Submission for letter of appointment of Lieutenant-General Arthur Grenfell Wauchope for His Majesty's approval, 1 July 1931*, TNA, CO 323/1144/7, Kew.

⁶ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁷ See for example *ibid*.

⁸ The Higher Arab Committee was established with Amin al-Husayni as its President, as a political organ on 25 April 1936 to present Palestinian demands to the British government during the general strike. The British banned the HAC in 1937.

⁹ Amin al-Husayni, a leading Palestinian nationalist, was appointed by the British High Commissioner as the Grand Mufti of Jerusalem in 1921. He was in charge of Jerusalem's Islamic holy places and President of the Supreme Muslim Council, the highest body in charge of Muslim community affairs in the Palestine Mandate.

¹⁰ Porath, Y. (1977). *The Palestinian Arab National Movement. From Riots to Rebellion*, Vol. II. London: Frank Cass 1, pp. 160-166.

The strike became violent and rapidly turned into revolt. The rebels targeted both Jews and the government of the Palestine Mandate. As of 10 May 1936, the first wave of bombings took place, along with the first organised attacks by peasants on British troops and police, as well as Jewish settlements. These attacks were usually carried out by armed bands, which were formed during the second half of May. The emergence and spread of rural bands started to tip the military balance. The rebel fighters were familiar with the terrain and counted on the villagers for food and information on army movements. The army faced difficulties in controlling these bands.¹¹ It is noteworthy that in the beginning of the revolt many rural bands in different hamlets were formed rather spontaneously as a response to the general atmosphere of insurgency without orders from the rebel commanders.¹²

The revolt not only created a challenge to the Mandate law and security enforcement (police, judiciary and military), but also to the administration of the Palestine Mandate as a whole. For the first time in Palestine the administration of the Mandate was struggling to maintain law and order and the unrest was directly reflected in the emerging rift between the civil and military authorities about the most appropriate way to respond to the revolt.

Palestine had experienced public demonstrations and smaller uprisings in the 1920s but nothing in comparison to the scale of the revolt in the summer of 1936. Rebel activity reached its peak between 27 August and 5 September. His Majesty's Government announced its decision to restore law and order by resorting to more coercive measures, including martial law, on 7 September. The announcement appears to have surprised the rebel leaders, but Air Vice-Marshal Richard Peirse, General Officer Commanding the British troops in Palestine, reported a decrease in violence from that date.¹³ The HAC, acting on the advice of the Arab rulers (i.e. Emir Abdullah of Transjordan, Ghazi of Iraq and Ibn Saud of Saudi Arabia), ordered the strike to end on 12 October.¹⁴ The strike ended just before martial law was implemented, or statutory martial law as it was called; a sort of diluted version of martial law. Regional diplomacy, a threat of martial law and political concessions (the Royal Commission) had all contributed to the ending of the strike.¹⁵

The Discussion on Civil-Military Functions

In Palestine the debate focussed on the most appropriate way to counter the revolt to enable law and order in general, and on what were the exact functions of the civilian and the military authorities upon the declaration of martial law in particular. For the British

¹¹ Ibid, pp. 182, 184.

¹² Swedenburg, T. (1995). *Memories of Revolt. The 1936-1939 Rebellion and the Palestinian National Past*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press, p. 122.

¹³ Peirse, R. (1936). *Despatch by Air Vice-Marshal Peirse on Disturbances in Palestine 19th April to 14th September 1936*. Headquarters, British Forces in Palestine and Trans-Jordan, TNA, WO 32/4177, Kew.

¹⁴ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*, TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

¹⁵ Norris, J. (2008). Repression and Rebellion: Britain's Response to the Arab Revolt in Palestine of 1936-39. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 36, No. 1, March 2008, p. 27.

government potential differences between the civil and military authorities in the colonies were not new ones and they had already been recognised earlier in the context of British imperial policing. Major General, Sir Charles W. Gwynn dealt with this question in his well-known treatise on imperial policing. He states, based on the examination of a number of crisis encountered by the British Empire that: "When unity of control, which is perhaps the most important result of proclaiming martial law, is not provided, the necessity of close co-operation and of mutual understanding is all the more important. Anything in the nature of jealousy or competition to secure credit is certain to lead to lack of co-ordination in courses of action."¹⁶ Gwynn also notes that the benefit of martial law is that it establishes unity of control and the unity of control gives the military authority sole responsibility for carrying out government policy. It mitigates possible misunderstandings and misinterpretation of the policy in comparison to the situation where the civil and military authorities are merely acting in co-operation.¹⁷

Tom Bowden observes that politics dominated the British army when it came to aiding civil power and that the army's defence strategy as adopted by the government of the Mandate was flawed. The government's rationale was to use minimum force. Therefore policy was typically a civilian one, not a military one.¹⁸ The statutes governing civil-military relations were quite clear and explicit. In Bowden's view there should not have been ambiguity in the 'Notes for Guidance on Imperial Policing' and the King's Regulations of 1935 delineating the respective spheres of influence. According to the latter: "The governor of a colony, protectorate or mandated territory is the single and supreme authority responsible to and representative of his majority. He is by virtue of his commission and the letters patent entitled to the obedience and assistance of all military and civil officers, but, although bearing the title of Captain-General or Commander-in-Chief, and although he may be a military officer senior in rank to the Officer Commanding forces, he is not, except on special appointment from His Majesty, invested with the command of His Majesty's Forces in the colony, protectorate or mandated territory."¹⁹

Michael J. Cohen focused in his analysis on the friction between the civil and military authorities during the revolt in Palestine and observed that: "The friction between the civil and military authorities stemmed from a fundamental difference in the nature of their responsibilities. The War Office and the Air Ministry -whose vice marshal commanded the troops in Palestine- were concerned primarily to suppress a rebellion, which by its very existence challenged British authority and military prestige. On the other hand, the Colonial Office, and more particularly the High Commissioner, were concerned that the grievances which had provoked the rebellion should be as far as possible remedied."²⁰

¹⁶ Gwynn, C. W. (1936). *Imperial Policing*. London: Macmillan and Co., p. 15.

¹⁷ *Ibid*, p. 16.

¹⁸ Bowden, T. (1975). *The Politics of the Arab Rebellion in Palestine 1936-39*. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, p. 160.

¹⁹ Quoted in *ibid*, pp. 163-164.

²⁰ Cohen, M. J. (1973). *Sir Arthur Wauchope, the Army and the Rebellion in Palestine, 1936*. *Middle Eastern Studies*, Vol. 9, No 1, p. 20.

Whether or not to declare martial law was at the crux of the debate between the civilian and military authorities during the Arab revolt, as Cohen correctly notes. Declaring martial law would have meant transferring all the executive and judicial powers of the civil administration to the military authorities. In normal times the military was always answerable for its conduct to the High Commissioner. Cohen argues that dual army and civilian control was incompatible, e.g. protests against alleged misconduct by troops might easily lead to curbs on the army's activities.²¹

Jacob Norris notes that the friction existed also at the level of the British government and points out long-standing divisions between the Colonial Office and the Foreign Office that became more pronounced over the issue of implementing martial law. The Colonial Office was fearful that martial law would constitute a confession of political failure in Palestine.²² Last but not least, Matthew Kelly argues in his recently published article, albeit not directly related to civil-military dilemma, that British violence was a basic cause of the revolt as they used the practise of systematic Palestinian village searches as a punitive method.²³ While the violence was certainly one of the aggravating factors, it can hardly be defined as a basic cause of the revolt; the causes of which Wauchope developed a profound understanding as the following section demonstrates.

Wauchope's Contextual Understanding

Wauchope as HC, was the person who was put between the hammer and the anvil over the policy, which was perceived too conciliatory by the military. The military's frustration with Wauchope reached the point where War Secretary Duff Cooper wrote to Colonial Secretary William Ormsby-Gore in October 1936 about his firm conviction that "the situation will continue and may deteriorate until Wauchope leaves the country. Wauchope has been given five months to try out his policy and it has lamentably failed."²⁴

Wauchope has been regarded in a number of memoirs as the High Commissioner who meticulously endeavoured to fulfil his mandate. He, of course, was bound to follow the Palestine Order of Council as his terms of reference. It, in turn, was anchored in the League of Nations Mandate stipulations, which took into consideration the British pledges given in the Balfour Declaration for establishing a National Home for Jews.

Before the outbreak of the revolt he won the sympathy of the Palestinian Jewish community as he was seen to be helping the establishment of the Jewish National Home. Norman Bentwich, Attorney-General of the Palestine Mandate until 1931, records that Wauchope was a stark contrast to his predecessor and felt a deep sense of mission to the two peoples of

²¹ Ibid, pp. 20-21.

²² Norris, J. (2008). Repression and Rebellion: Britain's Response to the Arab Revolt in Palestine of 1936-39. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 36, No. 1, p. 27.

²³ Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, pp. 29, 32-35.

²⁴ Cooper, D. (1936). *Letter to William Ormsby-Gore, 2 Oct 1936*. TNA, CO 967/92, London.

Palestine, including development of the Jewish National Home.²⁵ Bentwich, however, did not enjoy later seeing Wauchope upholding ties to personalities like Amin al Husayni.²⁶ Bentwich recalls - concurring with Musa Alami's memoirs - that Wauchope was determined "to see everything with his own eyes and hear everything with his own ears. For this reason he made unannounced visits to Arab and Jewish villages".²⁷ He was a wealthy bachelor, who, as John Marlowe characterises it, "took Palestine to his heart with an affection which was wholly unrequited either by Arabs or Jews".²⁸

Musa Alami, Wauchope's private secretary on Arab Affairs, underlines Wauchope's thirst for understanding the situation. Wauchope was determined that his policy and actions should be based on the fullest and most exact information and knowledge about both communities and their feelings.²⁹ He had already served in Palestine for more than 4 years when the revolt erupted. The Colonial Secretary, William Ormsby-Gore acknowledged Wauchope's close and personal contact with Jews and Arabs and his success in getting them to serve together on various boards and committees as well as in municipal councils.³⁰

Wauchope was well aware of the problems fermenting in Palestine. He reported already in 1933 about the mounting unrest among the Palestinian Arabs.³¹ In 1935 he underlined their extreme depression as their lands were more and more transferred to Jewish ownership.³² He assessed that the widespread feeling of hopelessness and resentment among the Arab population had grown into active hostility against the Jews in the spring of 1935 because the Palestinian Arabs did not believe that the government would meet their principal demands.³³ By the end of 1935 Wauchope became more concerned, considering that the tension might cause considerable disturbances, including strikes.³⁴ He had explained to Arab and Jewish leaders already in 1933 that the Administration's policy was to introduce self-government in Palestine by stages, starting with the introduction of non-official members to administrative committees, then holding municipal council elections and finally, to establish a Legislative Council.³⁵

The Palestinian Arabs submitted the Arab Memorandum in which they expressed their grievances towards Wauchope in November 1935. The Memorandum states that Wauchope had continually spoken of self-government, but had delivered nothing. Moreover, they

²⁵ Bentwich, N. & H. (1965). *Mandate Memories 1918-1948*. London: The Hogarth Press 1965). p. 149.

²⁶ Pappé, I. (2010). *The Rise and Fall of a Palestinian Dynasty. The Husaynis 1700-1948*. London: Saqi Books, pp. 257-258.

²⁷ Bentwich, N. & H., pp. 152-3.

²⁸ Marlowe, J. (1959). *The Seat of Pilate. An Account of the Palestine Mandate*. London: The Cresset Press, p. 4.

²⁹ Furlonge, G. (1969). *Palestine is my country. The Story of Musa Alami*. London: Butler & Tanner Ltd., pp. 98-99.

³⁰ Cabinet, Palestine Situation. (1937). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 1 Jan 1937, C.P. 1 (37)*, TNA, CO 733/297/5 Kew.

³¹ Wauchope, A. (1933). *Telegram to Sir Philip Cunliffe-Lister, 23 Oct 1933, Ref. No. CF/269/33, TNA, CO 733/239/5, Kew.*

³² Wauchope, A. (1935). *Telegram to Sir Philip Cunliffe-Lister, 11 Feb 1935, TNA, CO 733/278/13, Kew.*

³³ Wauchope, A. (1935). *Telegram to Secretary of State, 7 May 1935, CZA, S25/22765, Jerusalem.*

³⁴ Wauchope, A. (1935). *Telegram to J.H. Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for Colonies, Dec 1935, Ref. No. CF/409/35, TNA, CO 733/278/13, Kew.*

³⁵ Marlowe 1959, p. 134.

blamed him for increasing Jewish immigration. Wauchope had also continued to allow the Jews to acquire land ignoring the recommendations of commissions and experts.³⁶

The Arab Memorandum likely influenced Wauchope, as he articulated in December 1935 that the causes of the hostility stemmed from three fundamental grievances against the government. Firstly, Arabs believed they were promised an independent Arab state including Palestine. Secondly, a cause of resentment was the Balfour Declaration and its results, and thirdly, the government had disregarded its duty to encourage local autonomy. The Palestinian Arab society genuinely felt these grievances. Wauchope assessed that these three grievances might be viewed as imaginary, but they are real to the Arabs. They felt that they have been unjustly treated. A genuine fear of Jews establishing themselves in large numbers and gaining economic and political control over the whole country in the near future only added to this sense of injustice.³⁷

Wauchope highlighted fear and saw it as a psychological factor and underlying cause for the disturbances. The Arabs felt they had been overrun politically, economically and socially and that they would become an insignificant political and social minority after having enjoyed a majority status for centuries. They would also lose their economic sustainability. He concludes that the real inspiration for the disturbances was fear genuinely felt by all Arabs.³⁸

There is no doubt that Wauchope sensed the pulse of the Arab population, their dissatisfaction and mistrust. In order to defuse the escalating situation he recommended in his telegram to J.H. Thomas, Principal Secretary of State for the Colonies, to take action, but also explicitly stated that this does not mean yielding to Arab pressure. He recommended restrictions on land sales and reducing the number of immigrants without altering the policy of facilitating the National Home. Wauchope admitted that stopping all immigration or dramatically reducing its volume would end troubles with Arabs for a long time, but it would be unjust towards the Jews as well as being contradictory to the British commitments. "If these three measures are not carried out without delay", he states, "fear will not dissipate, and Palestine may be faced with long periods of disorder and civil disobedience." In making these recommendations, he upheld them as equitable and just in themselves and considered them as unbending to Arab pressure.³⁹

Almost immediately after the strike was called, Wauchope advocated on 8 May 1936 the appointment of a Royal Commission to investigate the causes of the disorders as well as make to recommendations for reducing animosities.⁴⁰ The immediate announcement of a

³⁶ Translation of the Arab Memorandum handed to the High Commissioner for Palestine on 25 Nov 1935 (Appendix 1). TNA, CO 733/297/1, Kew.

³⁷ Wauchope, A. (1935). *Telegram to J.H. Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for Colonies*, Dec 1935, Ref. No. CF/409/35. TNA, CO 733/278/13, Kew.

³⁸ Memorandum on the Underlying Causes of the Disturbances of 1936. CZA, S25/22725, Jerusalem.

³⁹ Wauchope, A. (1936). *Telegram to J.H. Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies*. 30 Apr 1936, Ref. CF/235/36. CZA, S25/22725, Jerusalem.

⁴⁰ Wauchope, A. (1936). *Telegram to J.H. Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies*, 29 Apr 1936, Ref. No. CF/233/36. TNA, CO 733/297/2, Kew.

Commission would be the most helpful to prevent public disorder spreading and curb levels of violence. More coercive methods like drastic military action, he considered, may hold in check major disorders but would lead to an increase of permanent embitterment likely to recur in the future.⁴¹ About a week later, on 16 May 1936, Wauchope restated the need for an impartial investigation. Without it there would be no lasting peace in Palestine.⁴² Eventually it was announced in the House of Commons on 29 July 1936 that the Royal Commission would investigate the underlying causes of the disturbances.⁴³

Wauchope was well aware since the early phase of the revolt that soldiers wished to apply stronger measures. He acknowledged that stronger measures could meet the difficulties the government was facing but it would generate bitterness that would need to be tackled in the future.⁴⁴ His overall objectives were to maintain British prestige as well as restore law and order but in addition, and referring to the views of the Secretary of State of 10 June 1936, his objective was to achieve compromise that “would not leave an embittered, rebellious Muslim population. This objective would not be achieved if drastic air and military action were applied.”⁴⁵

Towards Conciliatory Approach - Reasonable Moderation

In August 1936 Wauchope proposed three alternative courses of action for consideration acknowledging that each one had drawbacks. Nevertheless, one of them should be employed. The first was the continuance of policy along then present lines. Wauchope’s assessment, concurring with the views of Peirse, was that this would not likely achieve success insofar as restoring order was concerned. The second course of action was the granting of some concessions to people, with whom, Wauchope underlines, it is most important the government should live on friendly terms in future years. He states, however, that granting concessions should not give the impression of yielding to disorder. The third option, advocated by Peirse, would be “subduing the Revolt by force including bombing of villages and towns as well as introducing martial law in some districts or in the whole country”. Wauchope disagreed on the third, coercive option, as it would make more innocent people suffer and intensify the already bitter feeling. In his opinion, some concessions had to be granted that would meet the approval of the extremists, in order to ensure the cessation of the violence.⁴⁶

Wauchope sent a request to Ormsby-Gore to approve a more conciliatory approach, as well as some concessions, until recommendations were received from the Royal Commission. He justified his request by referring to the many officials and long-time residents in Palestine with whom he had spoken, who said that concessions are the only course open to

⁴¹ Wauchope, A. (1936). *Telegram to the Secretary of State for the Colonies*, No. 197, 8 May 1936. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁴² Wauchope, A. (1936). *Telegram to the Secretary of State for the Colonies*, 16 May 1936. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁴³ Ormsby-Gore, W. (1936). *Telegram to Sir Arthur Wauchope*, No. 459, 3 Sep 1936, CZA, S25/22725, Jerusalem.

⁴⁴ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore*, 7 June 1936, Ref. No. CF/203/36. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁴⁵ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore*, 22 Aug 1936, CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁴⁶ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore*, 22 Aug 1936, CZA, S25/22764, Jerusalem.

the government.⁴⁷ Wauchope called the second option a method of reasonable moderation but he left the door open for the coercive option in case order would not be restored.⁴⁸ Peirse believed that the option adopted by Wauchope would be interpreted as a retreat.⁴⁹ Wauchope was clear in his view that coercion would cause deplorable results and “bombing of a single village will not restore order; nor is bombing calculated to bring back armed men from the hills to the labour of village and husbandry”.⁵⁰ These positions, the conciliatory of Wauchope versus the coercive of Peirse, characterised the difference between civilian and military authority and were an underlying thorn in the debate. Wauchope justified his views and argued that they were based on sound information and a developed understanding of the real reasons for the unrest. Moreover, he was of the view that experienced civil officers were more likely to possess this information than military officers, who lacked thorough acquaintance with the people of the country.⁵¹

Discussion heated up on 20 August when Peirse, who was working actively to advocate coercive methods to nullify the uprising, sent a long memorandum to promote his view about the effectiveness of coercive methods, including precision bombing of villages.⁵² Wauchope refuted Peirse’s arguments, bound by his conviction that “if peace were imposed by this means, it would not last long.”⁵³ In his view it would cause the embittered population to seize every chance of disturbing the peace.⁵⁴ Wauchope considered not only potential tactical gains of certain actions but the bigger picture with potential strategic consequences. Peirse had initiated punitive search measures in villages in May, if not already in April,⁵⁵ where rebels were known to be coming from, disguised as searches for arms and wanted persons, but Wauchope stopped village searches within a few days of their initiation.⁵⁶ This seems to be slightly misleading as it is implausible he was unaware of these punitive village searches since they had begun, and as they certainly continued longer than just for a few days.⁵⁷

The debate on the coercive versus conciliatory approaches, and basically due to different understandings about the most appropriate way to deal with the revolt, culminated in the

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Wauchope, A. (1936). *Dispatch to the Secretary of State for the Colonies, No. 320, 2 June 1936*. TNA, CO 733/297/2. Kew.

⁴⁹ Peirse, R. (1936). *Telegram to Sir Arthur Wauchope, 20 Aug 1936*, (Ref. PTJ/CS/10045/1), Appendix I. CZA S25/22764, Jerusalem.

⁵⁰ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore, 22 Aug 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁵¹ Wauchope, A. (1936). *Comments on Air Vice-Marshal Peirse’s Secret Memorandum of 20 Aug 1936*. CZA S25/22764, Jerusalem (sent to Parkinson under formal personal letter on 22.8.36).

⁵² Peirse, R. (1936). *Telegram to Sir Arthur Wauchope, 20 Aug 1936*, (Ref. PTJ/CS/10045/1), Appendix I. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁵³ Wauchope, A. (1936). *Comments by High Commissioner on Air Vice-Marshal Peirse’s Secret Memorandum of 20 Aug 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, p. 33.

⁵⁶ Colonial Office, *Letter to P. J. Oldfield, 5 Dec 1936*. TNA, AIR 2/1938, Kew (including Wauchope’s notes on Air Vice-Marshal Peirse’s despatch on the disturbances in Palestine, covering the period from 19 Apr to 14 Sep).

⁵⁷ Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, pp. 33-34.

issue of martial law. Wauchope and Peirse shared the view that in order to impose severer measures than martial law should be declared.⁵⁸ But still in June 1936 Ormsby-Gore supported Wauchope's view that proclaiming martial law was not yet required.⁵⁹

The Debate on Command Responsibility under Martial Law

Wauchope, however, prepared himself for the possibility that martial law would eventually materialise and requested clarifications from Ormsby-Gore in the beginning of June concerning martial law. Wauchope reminded him that because the AOC would wield authority over police and civil administration as the martial law administrator, the HC could not exercise effective control of action. Full responsibility would be with the AOC. He also requested the Colonial Office to consider if there were any objections to making a complete or partial proclamation of martial law on the basis of need.⁶⁰

Lieutenant General John Dill, who replaced Peirse on 15 September 1936,⁶¹ received clear instructions from the War Office upon his appointment, of the intensive methods to be applied in crushing the revolt. According to these instructions, the HC had been informed of the government's decision and was instructed to consult Dill on points relating to the application of martial law.⁶² Instructions were immediately clarified over martial law which made clear that the HC was the actual authority for the application of martial law.⁶³ Upon his arrival, Dill embarked on solving the problem of unrest by coercion. Insights about his attitude can be gleaned from the derogative language he uttered, such as wanting "to teach them (Palestinian Arabs) a lesson".⁶⁴ He was firmly convinced upon his arrival that the earliest possible declaration of martial law for the whole of Palestine was unquestionably necessary.⁶⁵

Dill discussed with his superiors at the War Office his command responsibility under martial law. In his view martial law would not be effective if any powers remained with the civil authority. Dismissing the civil administration, Dill asserts: "It is much better that

⁵⁸ Wauchope, A. (1936). *Comments on Air Vice-Marshal Peirse's Secret Memorandum of 20 Aug 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁵⁹ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore, 7 June 1936*. Ref. No. CF/203/36. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁶⁰ Wauchope, A. (1936). *Dispatch to the Secretary of State for the Colonies, William Ormsby-Gore, No. 320, 2 June 1936*. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁶¹ *HQ British Forces Palestine to Air Ministry, Situation report 113, 14 Sep 1936*. TNA, WO 32/4174, Kew.

⁶² *Appointment of Lt. General J.G. Dill, C.B., C.M.O., D.S.O., 7 Sept. 1936*. TNA, WO 32/4174, London. These instructions were based on the Cabinet meeting 56 (36) agreement on 2 Sep 1936. TNA, WO 32/4176, Kew.

⁶³ Shuckburgh, J. (1936). *Letter to Sir Herbert Greedy on draft instructions to Gen. Dill, 7 Sep 1936*. TNA, WO 32/4174, Kew.

⁶⁴ Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal, Sir C.J. Deverell, 10 Nov 1936*. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers. Dill 2/9, London. Dill's attitude becomes clear as he writes about "preventive measures for road bombs: our ultimate answer to this will be to carry a couple of Arab mascots on the leading car." Quoted in Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal, Sir C.J. Deverell, 18 Sep 1936*. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers. Dill 2/9, London.

⁶⁵ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

we soldiers should have the whole odium of the unpleasant acts we shall probably have to commit and that when order is fully restored the civil administration can return with olive branches.”⁶⁶

As the revolt intensified in the beginning of September, it appears that Wauchope began to question his firm trust in conciliatory methods. In a letter to Ormsby-Gore, dated 4 September, he acknowledged that settlement by agreement would lead to increased aggression and strengthening of armed bands. He agreed that the situation now demanded supreme military control to be entrusted to Dill, who would administer martial law. Wauchope further continued that unless Dill disagreed, martial law should be applied to the whole country as soon as Dill was prepared to administer it. Wauchope expressed regret for not having been able together with Peirse to end the unrest. Likewise, Wauchope recognised that a single military commander must be responsible for administering martial law.⁶⁷ It is notable, that having expressed these views just a few days prior to Dill’s arrival, Wauchope, upon his arrival, reverted to his former thinking about the merits of conciliatory means. It should be asked if Wauchope calculated this approach to please the Colonial Office, in conjunction with Peirse’s departure and Dill’s arrival, especially as Ormsby-Gore had shown some sympathy for Peirse’s views earlier in the summer, when he stated that the problem in Palestine is essentially a military one.⁶⁸ The weeks following demonstrated that Wauchope had not abandoned his opposition to the declaration of martial law.

Dill complained in his report to the Field Marshal on 22 September that Wauchope has not closed the door to negotiations with the HAC, and he himself was concerned that the strike would be called off, making a declaration of martial law difficult. In the same message Dill asserted that it is clear that under martial law the military authority must be supreme and not allow the civil administration to be in a position to overrule decisions the military deems necessary to make.⁶⁹ The War Office continued to stand firm over the need for coercive methods and wanted martial law declared. Duff Cooper stated in his letter to Ormsby-Gore on 2 October that once martial law was proclaimed, Wauchope’s mere presence in Palestine would be a very serious handicap to Dill. Cooper further states that he would like to authorise Dill to proclaim martial law on 6 October, unless the rebellion was called off by 5 October, and that instructions be sent to Wauchope to return immediately.⁷⁰

Eventually King Edward signed the Martial Law Order-in-Council on 26 September and it was proclaimed on 30 September. It authorised the HC to delegate at his discretion any or all of his powers to the GOC. There was, however, an unexpected element for Dill (and most likely

⁶⁶ Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal*, Sir C.J. Deverell, 18 Sep 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers, Dill 2/9, London.

⁶⁷ Ormsby-Gore, W. (1936). *Memorandum*, 9 Sep 1936, Cabinet. Palestine. C.P. 238 (36). TNA, CO 733/297/5, Kew; *Circulation of Wauchope’s letter to Ormsby-Gore*, 4 Sep 1936 (original attached).

⁶⁸ Ormsby-Gore, W. (1936). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies* C.P. 138 (36). TNA, WO 32/4176, Kew.

⁶⁹ Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal*, Sir C.J. Deverell, 22 Sep 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers, Dill 2/9, London.

⁷⁰ Cooper, D. (1936). *Letter to William Ormsby-Gore*, 2 Oct 1936. TNA, CO 967/92, Kew.

to Wauchope, too) within the order. The Order-in-Council introduced a statutory martial law, which did not authorise martial law in its fullest sense. Powers conferred were meticulously defined in statutory martial law.⁷¹ Matthew Hughes explains statutory martial law as a level between semi-military rule under civil powers and full martial law under military powers and that the British had ruled out full martial law in situations of ‘sub-wars’ by the 1930s.⁷²

It seems that none of the actors on the ground, whether civilian or military, would have foreseen the possibility of a diluted version of martial law that didn’t change the hierarchy of responsibility, keeping civilian authority in power. As a result of the government’s decision, the confusion of functions and responsibilities between the civilian and military authorities only deepened though the government had had its logic not to resort to a full martial law as it would have signalled the failure of the Mandate policy.⁷³ Politically, in a state of sub-war, the full martial law was out of question. In addition, the Colonial Office found it difficult to hand over complete control of Palestine, “lock, stock and barrel,” to the War Office.⁷⁴

The introduction of statutory martial law further complicated the situation and led to continuing discussions about the delegation of powers to the GOC. This led to the postponement of the start date of statutory martial law to 10 October.⁷⁵ On 8 October, Wauchope reported that the agreement with Dill over the delegation of powers had been reached. Ormsby-Gore’s telegram on 9 October to Wauchope conveyed the delegation of formal authority to Dill from 14 October if the strike was not over by the previous day.⁷⁶ On 10 October Wauchope decided, on the basis of the telegram received from Ormsby-Gore, on a further postponement of delegation of powers until 14 October hoping that the HAC would call off the rebellion before that date.⁷⁷

The Strike is called off - But the Debate Remains

Simultaneously, the decision about the delegation of powers was communicated to the Arab rulers, as it was known that they were preparing to call off the strike. On 11 October the same information was passed to the HAC including the Mufti. Following deliberations and correspondence with Wauchope, the Secretary of State had decided to delay the

⁷¹ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁷² Hughes, M. (2010). Lawlessness was the Law: British Armed Forces, the Legal System and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-1939. In: Rory Miller, ed., *Britain, Palestine and Empire: The Mandate Years*. Farnham: Ashgate, p. 146.

⁷³ Bowden, T. (1975). The Politics of the Arab Rebellion in Palestine 1936-39. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2 (May 1975), p. 165.

⁷⁴ Deverell, C. J. (1936). *Letter to General Dill*, 29 Sep 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers, Dill 2/9, London.

⁷⁵ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁷⁶ Wauchope, A. (1936). *Memorandum of Comments by the High Commissioner on General Dill’s report on Events in Palestine from 15 Sep to 30 Oct 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁷⁷ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

handover of authority until 19 October but this decision was not revealed to the HAC or the Arab rulers.⁷⁸ It is obvious that the delegation of authority was used to pressure the HAC to call off the strike. Wauchope's hope was fulfilled, as the HAC – acting on the advice of the Arab rulers, which arrived on 9 October – issued orders for resistance to cease on 12 October. This was instantly obeyed and the strike came to an end.⁷⁹ This came as a relief for Wauchope as he stated on 20 October, “Happily now there is but little chance of martial law or delegation of powers of High Commissioner becoming advisable. I have always seen the evils for the future had the repressive measures become necessary to restore order.”⁸⁰ Wauchope's elevated spirit – a reflection of the relief in the end of the strike – leads him to some self-congratulatory remarks: “I think I deserve great praise for the forbearance I've shown during the last six months, even to such good friends as Peirse and Dill. I certainly saved the former from some extraordinary stupidities. If I ever had to ‘delegate my responsibilities’, it would entail greater evils than I had ever foreseen.”⁸¹

Wauchope certainly felt, as the strike was called off, that his conciliatory approach had been justified and the British (civilian) authority had demonstrated a proper understanding of the situation. In his comments on General Dill's report he feels confident about stating that: “British authority based on firmness tempered by understanding, is now on a more stable foundation than if it had been re-established by means of indiscriminatory severity, with its inevitable embitterment not only of the Arab population of Palestine but also of other Arab and Moslem peoples.”⁸²

But the debate on martial law continued in November the same year despite the immediate danger subsiding. Dill was of the view that the delegation of martial law powers should be governed by the advice of the GOC, as the HC's military adviser. Under martial law the GOC would be responsible for restoring public security. But Wauchope drew attention to the Notes on Imperial Policing, pointing out that it was clearly laid down that the decision to impose martial law rested ordinarily with the civil authority and not the military commander.⁸³ Despite this, Wauchope made a promise to Ormsby-Gore to delegate martial law powers to Dill if a scenario were to arise wherein the Palestinian Arabs regarded the Royal Commission report and the following decisions as unsatisfactory and the revolt is upheld. He asserts that: “should rebellion occur, rebellion will be suppressed, if need be

⁷⁸ Wauchope, A. (1936). *Memorandum of Comments by the High Commissioner on General Dill's report on Events in Palestine from 15 Sep to 30 Oct 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁷⁹ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁸⁰ Wauchope, A. (1936). *Letter on 20 Oct 1936*. TNA, CO 967/92, Kew.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Wauchope, A. (1936). *Memorandum of Comments by the High Commissioner on General Dill's report on Events in Palestine from 15 Sep to 30 Oct 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁸³ *Note on discussion between Sir Arthur Wauchope and Gen. Dill, 26 Nov 1936*, Ref. No. CF/866/36. TNA, FO 371/20804, Kew.

by severe measures such as will prevent any further rising for some years to come”⁸⁴, even if such action leaves bitterness afterwards.⁸⁵

Dill, for his part, was bitter about the way the delegation of powers on martial law had been concluded and the degree, namely statutory, of martial law. In October 1936, a couple of weeks after the strikes were called off, Dill was still convinced that the command question was the one that required a decision most urgently. He outlined his view that when the situation went beyond civil authority and police control, the military must be given control, and when authority is delegated to the military commander, he should have power to act under martial law, not under statutory martial law.⁸⁶

The question of the most appropriate response to the revolt, and directly related to the respective functions of the civil and military authorities continued to nag relations between Wauchope and Dill. Wauchope explained the situation in his letter to Ormsby-Gore in the beginning of 1937, stating that if maintenance of order is required, he should have the right to request the GOC to send troops; whereas Dill held the view that the decision should lie with him.⁸⁷ Wauchope thought it was of utmost importance to decide who would be the final decision maker.⁸⁸ Alongside Wauchope, Dill also came to the conclusion that questions related to command powers should be settled in London.⁸⁹

The London meeting took place on 16 February 1937. Questions of the authority were finally discussed in an interdepartmental conference at the Colonial Office. The conference admitted that the possibility of conflicting opinions between the HC and the GOC could not be excluded, although the general principle was clear. The principle was that until the HC delegated powers to the GOC, the HC, as head of the civil government in Palestine, must be the supreme and final authority on questions affecting security. The conference, however, agreed that the powers of the HC as ‘Commander-in-Chief’ did not include direct command of the forces. The HC would, however, be authorised to require any specific plan of military action to be modified, if he considered that it would lead to dangerous consequences on political or religious grounds.⁹⁰

⁸⁴ Ormsby-Gore, W. (1937). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 1 Jan 1937* with Annexure III: Wauchope, A. (1936). *Letter to William Ormsby-Gore, 24 Dec 1936*. Cabinet, Palestine Situation. C.P. 1 (37). TNA, CO 733/297/5, Kew.

⁸⁵ *Summary of view of Sir Arthur Wauchope and Gen. Dill on points discussed on 26 Nov 1936*. TNA, WO 32/4178, Kew.

⁸⁶ Dill, J. G. (1936). *Despatch on events in Palestine during the period 15 Sep 1936 to 27 Oct 1936*. TNA WO 32/9401, Kew.

⁸⁷ Wauchope, A. (1937). *Telegram to William Ormsby-Gore, 26 Jan 1937*, Ref. No. CF/866/36. TNA, FO 371/20804, Kew.

⁸⁸ *Ibid.*, see also *Note on discussion between Sir Arthur Wauchope and Gen. Dill, 26 Nov 1936*, Ref. No. CF/866/36, TNA, FO 371/20804, Kew.

⁸⁹ Dill, J. G. (1936). *Letter to Sir Arthur Wauchope, 16 Dec 1936* and Wauchope, A. (1936). *Letter to Gen. Dill, Letters, 15 Dec 1936*. TNA, WO 32/4178, Kew.

⁹⁰ Ormsby-Gore, W. (1937). *Minute Sheet, 15 Mar 1937*, Reg. No. 0176/484. TNA, WO 32/4178, Kew.

Conclusions

The debate on conciliatory vs. coercive approach during the Arab revolt in 1936 reflects basically different understandings about the situation in Palestine. The civilian administration and especially Wauchope represented a conciliatory one, while the military one represented by Peirse and Dill was coercive. Wauchope had spent several years in Palestine before the outbreak of the revolt and succeeded in getting Arabs and Jews to co-operate in many areas of public life.⁹¹ Wauchope had made undisputed achievements during the years 1931–35 supporting the establishment of a Jewish National Home but not at the expense of the indigenous population.

The revolt put all these achievements in jeopardy. Therefore, Wauchope sought a conciliatory and political solution with the limited use of power whereas the military solution was to impose law and order by military means i.e. by coerciveness, including martial law, to be followed by a political solution second. Documentary sources bear clear evidence that Wauchope looked at the situation from a wider perspective, with political and societal impacts always in mind, whereas Peirse and Dill both saw the situation narrowly as an uprising against the British government that should be crushed. Different readings of the situation by the civilian and the military authorities, as well as conclusions about the most appropriate approach are the result of not only different responsibilities, as Cohen concluded, but also different understandings of the situation on the ground stemming from situational, political and security analysis. It is to be noted, however, that although exercising a conciliatory approach Wauchope did not hesitate to use force, if he deemed it necessary.⁹²

At the core of Wauchope's analysis were his understanding of feelings and fears of the Palestinian Arabs. He repeatedly underlined the strong feelings of dissatisfaction held by the Arabs; that they feared for their future. As he appreciated, the root cause of their fear was more psychological than physical. This was the guiding principle in Wauchope's contemplation about an appropriate response to the revolt. He didn't believe matters of sub-consciousness, feelings, and fear could be remedied by coercive measures as the military proposed. He expressed deep concern at the activities of government troops causing civilian casualties. Wauchope based his understanding both on the information gathered for him and on his own observations and experience. This would not have been possible without his personal commitment as illustrated in some of the memoirs. He was consistent in his view that repressive actions should be the last resort; he realised that coercive methods would destroy the chances to achieve a political solution, the solution he was focused on achieving. Moreover, it would destroy the work for which he was credited; fostering successfully co-operation between the Arabs and Jews.

⁹¹ Ormsby-Gore, W. (1937). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, Cabinet, Palestine Situation*. C.P. 1 (37), 1 Jan 1937. TNA, CO 733/297/5, Kew.

⁹² He crushed a hostile stronghold of the Old City of Jaffa with the military destroying some 220–240 buildings on 16 June 1936, and cutting pathways through the old city, making up to 6,000 Palestinians homeless. Wauchope, A. (1936). *Letter to Williams Ormsby-Gore, 16 June 1936*. CZA, S25/22727, Jerusalem, and Matthew Hughes, M. (2009). The Banality of Brutality: British Armed Forces and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-39. *English Historical Review* Vol. CXXIV No. 507, p. 322.

The military's perspective and understanding of the situation was less nuanced and far narrower. They perceived the rebellion as a direct challenge to the British authority. They regarded Wauchope's conciliatory approach as a retreat and advocated its abandonment. Cohen described his efforts as being one of appeasing the Palestinian Arabs.⁹³

This paper argues that it was not only different responsibilities of the civilian and military authorities that contributed to the disagreement on respective functions of the HC and the GOC under the martial law. The incompatibility of command responsibilities was the outcome of markedly different understandings of the situation, not only a product of the different nature of responsibilities. Wauchope maintained a more holistic view of the overall situation, which stemmed from the years preceding the revolt and his analysis that to give the military a free hand would mean a deplorable situation for Mandatory Palestine. He took into consideration aspects of politics, security, atmosphere, feeling and regional issues in Palestine, whereas for the military it was all about crushing the revolt. Wauchope, certainly feeling the full responsibility as the highest mandate official, did his utmost to find a peaceful and sustainable solution; and in part, his conciliatory policy contributed to the cancellation of the strike, negating the deployment of more coercive methods at that time. The fact that the revolt continued in the autumn of 1937 was by and large a reaction to the results of the Royal Commission and therefore not related directly to the policy applied in 1936.

* * *

One cannot but think about the wave of popular uprisings sweeping through North Africa and the Middle East since late 2010 without reflecting upon the Revolt in Palestine in the 30s as well as other early popular uprisings in the Middle East. Despite differences in time, political settings and power structures many similarities are striking as observed in case of Libya and Syria, for example. Above all, the quest for understanding of the underlying root causes of societal upheavals and turmoil is today as crucial as it was in past. Unfortunately, it seems that history keeps repeating itself and often, if lessons were identified nothing was actually learnt. These lessons, related directly to understanding the root causes of societal upheavals, have been left unnoticed not only in case of indigenous uprisings but also in political decision-making leading to external military interventions in the region, too. Coercive means as a solution are in the forefront no matter whether the question is about quelling the popular uprising by authoritarian regimes or about the so-called war against terror by international coalitions. Means used by the regimes and the established international order are basically the same. It is striking to observe that similar military assertiveness as propagated by Peirse and Dill in Palestine is still prevailing in contemporary conflict response. One just needs to think about military interventions led by the US in Afghanistan and mainly EU countries in Libya (with UN consent) and Iraq (without

⁹³ Cohen, M. J (1975). Direction of Policy in Palestine, 1936-45. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3 (October 1975), p. 252.

the consent), which have led to unintended consequences that the world is now coping with, including the robust emergency of the so-called Islamic State. Military interventions, very much echoing Peirse's wish to crush the "enemy" without any understanding of the root causes for unrest, have caused proliferation of radicalism on an unprecedented scale. Wauchope underlined the necessity of understanding of the currents driving the revolt; similar understanding, if it existed, would most likely have led to different international approach in countries like Afghanistan and Iraq with outcomes mitigating radicalism instead of promoting it. As observed, it is even doubtful whether the invasion, in the case of Afghanistan, would have been launched had the sufficient thought been given.⁹⁴

There exist several relevant studies explaining causes leading to social upheavals and conflicts. The Lebanese born Edward Azar's studies are still timely as he, partly based on his Lebanese experience, formulated the so-called protracted social conflict (PSC) model. The PSC usually originates whenever communal groups (defined by shared ethnic, religious, linguistic or other cultural characteristics) are denied their distinct identity or the fulfilment of their collective developmental needs.⁹⁵ This model describes quite accurately what caused the Revolt in Palestine and what has been behind more contemporary popular uprisings in the Arab world. Azar's definition of PSC and other related approaches and models are salient because they assist us to better understand the roots and dynamics of complex and multidimensional conflicts; and would consequently lead to the application of more conciliatory methods of addressing the root causes of societal uprisings and increasing radicalism.

References

Primary Sources:

Central Zionist Archives - CZA (Jerusalem): S 25.

The National Archives - TNA (Kew), AIR 2; CO 323, 733, 967; FO 371; WO 32, 282.

Liddell-Hart Centre for Military Archives (London): Private Papers, Dill 2/9.

Secondary Sources:

Bentwich, N & H. (1965). *Mandate Memories 1918-1948*. London: The Hogarth Press.

Bowden, T. (1975). The Politics of the Arab Rebellion in Palestine 1936-39. *The Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, May 1975, pp. 147-174

Cohen, M. J. (1973). Sir Arthur Wauchope, the Army and the Rebellion in Palestine, 1936. *The Middle Eastern Studies*, Vol. 9, No 1, Jan 1973, pp. 19-34.

⁹⁴ Quoted in Gray, J. (2014). The Dangers of Democracy. *New York Review of Books*, March 20 - April 2, 2014, Vol. LXI, Number 5, p. 43.

⁹⁵ Wibke Hansen, Oliver Ramsbotham, and Tom Woodhouse, Eds. (2004). *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management - Edited version August 2004, pp. 9-10.

- Cohen M. J. (1975). Direction of Policy in Palestine, 1936-45. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3, October 1975, p. 252.
- Furlonge, G. (1969). *Palestine is my country. The Story of Musa Alami*. London: Butler & Tanner Ltd.
- Gray, J. (2014): The Dangers of Democracy. *New York Review of Books* March 20 - April 2, 2014, Vol. LXI, Number 5, p. 43.
- Gwin, C. W. (1936). *Imperial Policing*. London: Macmillan and Co.
- Hansen, W., Ramsbotham, O., Woodhouse, T., eds. (2004). *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, pp. 9-10.
- Hughes, M. (2009). The Banality of Brutality: British Armed Forces and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-39. *English Historical Review* Vol. CXXIV No. 507 Oxford University Press, April 2009, p. 322.
- Hughes, M. (2010). Lawlessness was the Law: British Armed Forces, the Legal System and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-1939. Rory Miller ed., *Britain, Palestine and Empire: The Mandate Years*. Farnham: Ashgate, pp. 141-156.
- Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, pp. 29, 32-35.
- Marlowe, J. (1959). *The Seat of Pilate. An Account of the Palestine Mandate*. London: The Cresset Press.
- Norris, J. (2008). Repression and Rebellion: Britain's Response to the Arab Revolt in Palestine of 1936-39. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 36, No. 1, March 2008, pp. 25-45.
- Pappe, I. (2010). *The Rise and Fall of a Palestinian Dynasty. The Husaynis 1700-1948*. London: Saqi Books.
- Porath, Y. (1977). *The Palestinian Arab National Movement. From Riots to Rebellion*. Vol. II, London: Frank Cass.
- Swedenburg, T. (1995). *Memories of Revolt. The 1936-1939 Rebellion and the Palestinian National Past*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press 1995.

A DISPUTA ENTRE DUAS RESPOSTAS DIFERENTES À REVOLTA ÁRABE DE 1936

A STRUGGLE BETWEEN DIFFERENT APPROACHES AS RESPONSE TO THE ARAB REVOLT IN 1936

Ari Kerkanen

PhD

The Tampere Peace Research Institute of the University of Tampere

Tampere, Finland

ari.kerkanen@uta.fi

Resumo

O objetivo deste trabalho, baseado em pesquisa realizada em arquivos, em Londres e Jerusalém, é analisar o ponto de vista da autoridade civil no debate entre a abordagem conciliatória vs. coerciva, durante a revolta árabe na Palestina em 1936. A questão de pesquisa consiste em determinar por que razão a avaliação da situação feita pela autoridade civil foi tão diferente da efetuada pela autoridade militar, a ponto de ter polarizado as perspectivas sobre qual a resposta mais adequada à revolta. O artigo argumenta que a autoridade civil dispunha de melhor conhecimento da situação na Palestina do que os militares, motivando a defesa duma abordagem conciliatória oposta à linha coerciva favorecida pelos militares. O deteriorar da situação na Palestina não deve ser interpretado como uma falha da autoridade civil *per se*, mas sim como o resultado de uma situação com fatores políticos e humanos complexos, agravados, principalmente, pelo temor da população árabe da Palestina à cerca do seu destino. No final, é feita uma referência a um Médio Oriente contemporâneo, destacando a relevância da teoria do conflito social prolongado, de Edward Azar, uma vez que, pelo menos parcialmente, explica as causas da revolta na Palestina, bem como convulsões contemporâneas no mundo árabe.

Palavras-chave: Revolta Árabe, Mandato na Palestina, Cooperação civil-militar, Arthur Wauchope, Edward Azar.

Como citar este artigo: Kerkanen, A., 2016. A Disputa entre duas Respostas Diferentes à Revolta Árabe de 1936. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 89-110.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

The objective of this paper, based on archival research in London and Jerusalem, is to analyse the point of view of the civilian authority in the debate between conciliatory vs. coercive approaches during the Arab revolt in 1936. The research question, therefore, is why the civilian authority's assessment of the situation was so different from the military's to the extent that it polarized views of the most appropriate response to the revolt between the civilian and military authorities. The paper argues that the civilian authority had greater understanding of the situation in Palestine than the military, which led to advocating a conciliatory approach instead of a coercive one as favoured by the military. The deteriorating situation in Palestine is not to be interpreted as a failure of the civilian authority's policy per se, but as the outcome of the situation with complex political and human factors aggravated by the fear of the Palestinian Arab population about their destiny. In the end, a reference to contemporary Middle East is made highlighting the relevance of Edward Azar's protracted social conflict theory as it explains, in part, the root causes of the Revolt as well as contemporary upheavals in the Arab world.

Keywords: Arab Revolt, Palestine Mandate, civil-military cooperation, Arthur Wauchope, Edward Azar.

Introdução¹

A Liga das Nações através do Mandato para a Palestina atribuiu à Grã-Bretanha em 1923 o governo temporário das áreas anteriormente sob administração Otomana. A Palestina já tinha estado sob administração militar britânica, no contexto da Administração de Territórios Inimigos Ocupados (Occupied Enemy Territory Administration - OETA) desde dezembro de 1917, quando ocorreu a ocupação de Jerusalém. Os britânicos não eram apenas governantes da Palestina, eram igualmente facilitadores da implementação da Declaração de Balfour² através do suporte à imigração judia e respetiva instalação na Palestina. A administração civil foi estabelecida em 1920, na sequência dos graves motins ocorridos durante o Nabi Musa em Jerusalém. Movimentos nacionais de árabes palestinos e judeus envolveram-se em confrontos violentos. Em 1929, no decurso da denominados motins do muro ocidental, a polícia britânica foi a principal responsável pela morte de mais de 130 judeus e 110 árabes.

¹ Expresso a minha gratidão à Universidade de Helsinquia, onde em 2006 iniciei a pesquisa documental para este estudo. O meu mandato no Instituto Finlandês do Médio Oriente permitiu-me escrever o documento, que foi finalmente concluído durante a minha *visiting senior fellowship* no Instituto de Pesquisa da Paz em Tampere. Agradeço também aos arquivos, cujos repositórios tornaram possível este artigo: o Trustees of the Liddell Hart Centre for Military Archives (London), o National Archive (London), e os Central Zionist Archives (Jerusalem). Expresso igualmente a minha profunda gratidão ao Prof. Sari Hanafi e ao Dr. William Matchett, que leram o manuscrito e deram valiosas sugestões.

² Arthur James Balfour, Ministro dos Negócios Estrangeiros Britânico, declarou, em 2 de novembro de 1917, o apoio do seu governo ao estabelecimento de "um lar nacional para o povo judeu" na Palestina mas sob condição de que "nada seria feito que pudesse prejudicar os direitos civis e religiosos das comunidades não judias existentes na Palestina".

Contudo, foi com a revolta árabe de 1936, que durou até 1939, que pela primeira e em grande escala árabes palestinos se revoltaram contra o domínio britânico na Palestina.

Este artigo propõe um argumento duplo. Primeiramente, será argumentado que o conhecimento profundo e mais alargado das causas subjacentes à revolta, por parte da autoridade civil durante o Mandato da Palestina constituía a razão primária que suportava a aproximação conciliatória advogada pelo Alto-comissário, Arthur Wauchope. Seguidamente, será defendido que o conhecimento detido pelos militares acerca da revolta era menos detalhado e muito mais limitado e que estes entenderam a rebelião como um desafio direto à autoridade britânica sem terem um entendimento completo do contexto sócio-político. Este artigo centra-se na análise da posição da autoridade civil e na clivagem entre civis e militares. A questão central que era igualmente o dilema para as autoridades civis britânicas, consiste em determinar a resposta mais efetiva à revolta e restaurar a lei e a ordem mantendo simultaneamente as disposições da Declaração Balfour³ relacionadas com o estabelecimento de um Lar Nacional para o povo judeu. As autoridades civil e militar discordavam acentuadamente na forma de abordagem em resposta à revolta, sendo a sua perceção muito diferente relativamente à escolha de uma opção conciliatória ou coerciva (*soft power* vs. *hard power*). A revolta árabe na Palestina, tal como uma das suas predecessoras, a Grande Revolta na Síria 1925-27, são objetos de estudo à luz dos recentes levantamentos populares no Médio Oriente e Norte de África, incluindo os que tiveram início em 2011. A análise e o conhecimento sobre levantamentos populares ocorridos no passado proporciona uma melhor compreensão de acontecimentos contemporâneos da mesma natureza.

Este artigo lida com um período relativamente curto, que começa com o início da revolta e termina em 16 de fevereiro de 1937, com a realização da reunião interdepartamental em Londres. Nessa reunião, efetuada a pedido do Alto-comissário (High Commissioner - HC) e do Gabinete do General Comandante (General Officer Commanding - GOC), para clarificar responsabilidades de comando, foram discutidas as funções do HC e do GOC. A reunião teve como principal objetivo resolver a disputa entre a autoridade civil e militar, que emergiu durante a revolta e permaneceu sem solução, embora a greve geral que marcava a revolta desde o seu início tenha terminado.⁴ O HC, representando a autoridade civil, e o GOC, representando a autoridade militar na Palestina estavam no cerne da questão em disputa.

O Alto-comissário, Sir Arthur Grenfell Wauchope, era simultânea e formalmente o Comandante-em-Chefe. Consequentemente, a autoridade suprema e responsável pela coordenação política ao mais alto nível, que detinha a responsabilidade final na manutenção da lei e da ordem nos termos do Mandato Britânico da Palestina. Wauchope, que era

³ Arthur James Balfour, Ministro dos Negócios Estrangeiros Britânico, declarou, em 2 de novembro de 1917, o apoio do seu governo ao estabelecimento de “um lar nacional para o povo judeu” na Palestina mas sob condição de que “nada seria feito que pudesse prejudicar os direitos civis e religiosos das comunidades não judias existentes na Palestina”.

⁴ *Minute Sheet*, (1937). Reg. No. 0176/484, TNA, WO 32/4178, London; and *Cabinet*, (1937). C.P. 95 (37), TNA, CO 733/317/8, Kew.

Tenente-general no ativo, na data da sua nomeação⁵, foi o Alto-comissário para a Palestina e Transjordânia que mais tempo esteve em funções, desde 1931 até 1938.

O Comandante Aéreo (*Air Officer Commanding* -AOC), Air Vice-Marshal R.E.C. Peirse, e a partir de setembro de 1936 o GOC, Tenente-general John Dill, foram os conselheiros militares do Alto-comissário. Ambos dependiam do Alto-comissário para a implantação de forças militares. O modelo de comando partilhado entre as autoridades civis e militares que em teoria parecia ser claro, apresentava de facto vários problemas. O HC dependia exclusivamente do Ministério das Colónias, enquanto o AOC tinha dependência do Ministério da Aeronáutica, do Comando do Médio Oriente e naturalmente do HC⁶. Por sua vez, o GOC tinha que responder perante o Ministério da Guerra, o Comando do Médio Oriente e igualmente o HC.

O debate entre civis e militares durante a revolta está presente em vários trabalhos de investigação, contudo a perspetiva civil tem recebido até à data menor atenção⁷ afigurando-se existir uma tendência para considerar a liderança de Wauchope como um fracasso recorrendo à interpretação dos militares. É hora de colocar a ponto de vista da autoridade civil sob exame minucioso, a fim de obter uma compreensão mais abrangente do debate, as suas razões e consequências. Diferentes entendimentos estão no cerne da abordagem conciliatória vs. coerciva como refletido nos debates sobre a lei marcial e responsabilidade de comando.

A Revolta em Desenvolvimento

O assassinato de dois judeus por um grupo armado árabe, em 15 de abril de 1936, próximo de Nablus desencadeou a revolta árabe na Palestina. Em resposta, alguns dias depois dois árabes foram mortos por judeus perto de Petah Tiqva. Na sequência destes assassinatos, 9 judeus foram mortos em Jaffa, no decurso de tumultos incitados por rumores infundados sobre árabes a serem mortos em Tel Aviv. Os árabes palestinianos decretaram greves e em 23 de abril foram estabelecidos Comitês Nacionais para as supervisionar na maioria das cidades árabes. O Alto Comité Árabe (*Higher Arab Committee*-HAC)⁸ foi instituído com o objetivo de criar uma liderança nacional na dependência de Amin al-Husayni, o Mufti de Jerusalém⁹. O HAC decidiu continuar a greve geral até que o governo britânico mudasse a sua política, cessando a imigração judia e proibindo a transferência de terras de árabes para judeus,

⁵ Passfield, S. W. (1931). *Submission for letter of appointment of Lieutenant-General Arthur Grenfell Wauchope for His Majesty's approval, 1 July 1931*, TNA, CO 323/1144/7, Kew.

⁶ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁷ Ver para exemplo *ibid*.

⁸ O Alto Comité Árabe foi estabelecido, tendo Amin al-Husayni como presidente, como um órgão político em 25 de abril de 1936 destinado a apresentar as exigências palestinianas ao governo britânico durante a greve geral. Os britânicos proibiram o HAC em 1937.

⁹ Amin al-Husayni, um líder palestiniano nacionalista, foi nomeado pelo Alto-comissário britânico como Grande Mufti de Jerusalem em 1921. Eles era o responsável pelos locais sagrados islâmicos de Jerusalém e presidente do Conselho Supremo Islâmico, a mais elevada instituição encarregue de assuntos da comunidade islâmica no Mandato da Palestina.

seguindo-se o estabelecimento de um governo nacional responsável perante um conselho de representantes.¹⁰

A greve tornou-se violenta e transformou-se rapidamente numa revolta, com os rebeldes a atacarem os judeus e o governo do Mandato da Palestina. A primeira onda de ataques ocorreu em 10 de maio de 1936 e foi levada a cabo por camponeses contra soldados e polícias britânicos, bem como contra aldeamentos judaicos. Estes ataques eram de uma forma geral realizados por grupos armados, que foram estabelecidos durante a segunda quinzena de maio. O surgimento e a propagação de grupos armados rurais começaram a fazer pender a balança militar para o seu lado. Os rebeldes estavam familiarizados com o terreno e contavam com apoio da população que lhes fornecia alimentação e informações sobre os movimentos do exército, que enfrentou dificuldades em controlar esses grupos armados.¹¹ É importante salientar que no início da revolta, em resposta à atmosfera geral de insurreição e sem ação concertada dos comandantes rebeldes surgiram de forma espontânea grupos armados em várias aldeias.¹²

A revolta além de criar um desafio para o exercício da autoridade e aplicação da lei (dificultando ou impedindo a ação das forças militares e da polícia) por parte da administração do Mandato da Palestina dificultou ainda o seu funcionamento de forma global. Pela primeira vez na Palestina a administração do Mandato estava a ter dificuldades em manter a lei e a ordem e o levantamento refletiu-se diretamente na disputa emergente entre as autoridades civil e militar sobre qual seria a forma mais apropriada de lidar com a revolta.

A Palestina já tinha experimentado manifestações públicas e revoltas menores na década de 1920, mas nada comparável com a escala da revolta do verão de 1936. Quando a atividade rebelde atingiu o seu pico, entre 27 de Agosto e 5 de Setembro, o governo de Sua Majestade anunciou em 7 de Setembro a decisão de restabelecer a ordem pública recorrendo a medidas coercivas, incluindo a lei marcial. Esta decisão terá surpreendido os líderes rebeldes, tendo o Air Vice-Marshal Richard Peirse, oficial general comandante das tropas britânicas na Palestina, relatado uma diminuição da violência a partir dessa data.¹³ O HAC, agindo com base no parecer dos governantes árabes (Emir Abdullah da Transjordânia, Ghazi do Iraque e ibn Saud da Arábia Saudita), determinou que a greve terminasse em 12 de outubro.¹⁴ De facto, a greve terminou pouco antes de a lei marcial ser implementada, ou a lei marcial estatutária, como era designada; uma espécie de versão *soft* da lei marcial. A diplomacia

¹⁰ Porath, Y. (1977). *The Palestinian Arab National Movement. From Riots to Rebellion*, Vol. II. London: Frank Cass 1, pp. 160-166.

¹¹ *Ibid*, pp. 182, 184.

¹² Swedenburg, T. (1995). *Memories of Revolt. The 1936-1939 Rebellion and the Palestinian National Past*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press, p. 122.

¹³ Peirse, R. (1936). *Despatch by Air Vice-Marshal Peirse on Disturbances in Palestine 19th April to 14th September 1936*. Headquarters, British Forces in Palestine and Trans-Jordan, TNA, WO 32/4177, Kew.

¹⁴ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*, TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

regional, uma ameaça de lei marcial e concessões políticas (Comissão Real) contribuíram para o fim da greve.¹⁵

A Discussão Sobre as Funções Civas e Militares

Na Palestina, o debate centrou-se na forma mais adequada de combater a revolta para garantir a vigência da lei e a ordem em geral e sobre quais eram as funções exatas das autoridades civil e militar, em particular quando da declaração da lei marcial. Para o governo britânico a diferença entre autoridades civis e militares nas colónias, não era um tema novo e a questão do exercício do policiamento já tinha sido reconhecida anteriormente no contexto imperial britânico. O Major-general, Sir Charles W. Gwynn tratou esta questão no seu bem conhecido tratado sobre policiamento imperial. Ele afirma, com base no exame de uma série de crises ocorridas no império britânico que: “Quando a unidade de controlo, que é talvez o resultado mais importante de proclamar a lei marcial, não é alcançada, a necessidade de uma cooperação estreita e de compreensão mútua torna-se ainda mais importante. Qualquer comportamento em forma de competição ou inveja para garantir reconhecimento conduzirá certamente à falta de coordenação nos cursos de ação.”¹⁶ Gwynn também observou que o benefício da lei marcial é estabelecer a unidade de controlo e que a unidade de controlo dará à autoridade militar responsabilidade exclusiva para executar a política do governo, atenuando possíveis mal-entendidos e más interpretações da política em comparação com a situação em que as autoridades civis e militares estão apenas agindo em cooperação.¹⁷

Tom Bowden observa que o exército britânico foi dominado pela política quando foi chamado a ajudar o poder civil e que a estratégia defensiva do exército tal como adotada pelo governo do Mandato falhou. A lógica do governo consistia em usar a força mínima. Portanto a política foi tipicamente civil, não militar.¹⁸ Os regulamentos que regem as relações entre civis e militares eram bastante claros e explícitos. Na visão de Bowden as “Notas de orientação sobre policiamento imperial” e os Regulamentos do Rei de 1935 não deveriam conter ambiguidade na delimitação das respetivas esferas de influência. De acordo com os Regulamentos do Rei de 1935: “O governador de uma colónia protetorado ou território de mandato é a autoridade única e suprema, representativa e responsável da sua maioria. Em consequência da sua comissão e das cartas patente tem direito à obediência e assistência de todos os militares e civis, mas, embora detendo o título de capitão-general ou comandante-em-chefe, e, podendo ser um militar mais antigo que o oficial comandante das forças, não é, exceto em caso de especial nomeação de Sua Majestade, investido com o comando das forças

¹⁵ Norris, J. (2008). Repression and Rebellion: Britain’s Response to the Arab Revolt in Palestine of 1936-39. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 36, No. 1, March 2008, p. 27.

¹⁶ “When unity of control, which is perhaps the most important result of proclaiming martial law, is not provided, the necessity of close co-operation and of mutual understanding is all the more important. Anything in the nature of jealousy or competition to secure credit is certain to lead to lack of co-ordination in courses of action.” Quoted in Gwynn, C. W. (1936). *Imperial Policing*. London: Macmillan and Co., p. 15.

¹⁷ *Ibid*, p. 16.

¹⁸ Bowden, T. (1975). The Politics of the Arab Rebellion in Palestine 1936-39. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, p. 160.

de Sua Majestade na colônia, protetorado ou território de mandato.”¹⁹

Michael J. Cohen focou a sua análise no atrito entre as autoridades civis e militares durante a revolta na Palestina e observou que: “O atrito entre as autoridades civis e militares resultou de uma diferença fundamental na natureza de suas responsabilidades. O Ministério da Guerra e o Ministério da Aeronáutica - cujo Vice-marechal comandou tropas na Palestina - estavam preocupados principalmente em reprimir uma rebelião, que desafiou a autoridade britânica e o prestígio militar. Por outro lado, o Ministério das Colônias e mais particularmente o Alto-comissário, estavam preocupados com remediar tanto quanto possível as queixas que tinham provocado a rebelião.”²⁰

Como Cohen observa corretamente, declarar ou não a lei marcial era o cerne do debate entre as autoridades civis e militares durante a revolta árabe. Declarar a lei marcial teria significado a transferência de todos os poderes executivo e judicial da administração civil para as autoridades militares. Em tempos normais, os militares sempre foram responsáveis pelo seu comportamento perante o Alto-comissário. Cohen argumenta que o duplo controle exercido pelo exército e autoridades civis era incompatível, por exemplo, protestos contra alegada má conduta por parte das tropas poderiam facilmente levar a restrições nas atividades do exército.²¹

Jacob Norris observa que também existia atrito a nível do governo britânico e assinala divisões de longa data entre o Ministério das Colônias e o dos Negócios Estrangeiros, sobre a questão da aplicação da lei marcial. O Ministério das Colônias receava que a declaração da lei marcial funcionasse como uma confissão do falhanço político na Palestina.²² Por último, mas não menos importante, Matthew Kelly argumenta num artigo recentemente publicado, não diretamente relacionado com o dilema civil-militar, que a violência britânica, bem como a prática de buscas sistemáticas nas aldeias palestínianas, como método punitivo, eram a causa básica da revolta.²³ Enquanto a violência foi certamente um dos fatores agravantes, dificilmente pode ser definida como uma das causas principais da revolta; sobre cujas causas Wauchope desenvolveu uma compreensão profunda como se demonstra na seção seguinte.

¹⁹ “The governor of a colony, protectorate or mandated territory is the single and supreme authority responsible to and representative of his majority. He is by virtue of his commission and the letters patent entitled to the obedience and assistance of all military and civil officers, but, although bearing the title of Captain-General or Commander-in-Chief, and although he may be a military officer senior in rank to the Officer Commanding forces, he is not, except on special appointment from His Majesty, invested with the command of His Majesty’s Forces in the colony, protectorate or mandated territory.” Quoted in *ibid*, pp. 163-164.

²⁰ “The friction between the civil and military authorities stemmed from a fundamental difference in the nature of their responsibilities. The War Office and the Air Ministry -whose vice marshal commanded the troops in Palestine- were concerned primarily to suppress a rebellion, which by its very existence challenged British authority and military prestige. On the other hand, the Colonial Office, and more particularly the High Commissioner, were concerned that the grievances which had provoked the rebellion should be as far as possible remedied.” Quoted in Cohen, M. J. (1973). Sir Arthur Wauchope, the Army and the Rebellion in Palestine, 1936. *Middle Eastern Studies*, Vol. 9, No 1, p. 20.

²¹ *Ibid*, pp. 20-21.

²² Norris, J. (2008). Repression and Rebellion: Britain’s Response to the Arab Revolt in Palestine of 1936-39. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 36, No. 1, p. 27.

²³ Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, pp. 29, 32-35.

O Entendimento Contextual de Wauchope

A política desenvolvida por Wauchope, como HC, foi considerada muito conciliatória pelos militares e colocou-o entre o “martelo e a bigorna”. A frustração dos militares com Wauchope chegou ao ponto de o Secretário da Guerra, Duff Cooper, escrever ao Secretário Colonial, William Ormsby-Gore, em outubro 1936, sobre a sua firme convicção de que “a situação vai continuar e pode deteriorar-se até que Wauchope deixe o país. Foram dados cinco meses a Wauchope para aplicar a sua política e lamentavelmente falhou.”²⁴

Wauchope tem sido considerado em várias memórias como um Alto-comissário que se esforçou meticulosamente por cumprir o seu mandato. Naturalmente, ele foi obrigado a seguir a Ordem Palestiniana do Conselho como termo de referência, que por sua vez estava ancorada nas estipulações do mandato da Liga das Nações, que levavam em consideração as promessas britânicas assumidas na Declaração de Balfour para o estabelecimento de um lar nacional para os judeus.

Antes da eclosão da revolta, Wauchope tinha ganho a simpatia da comunidade judaica palestiniana, tendo o seu apoio ao estabelecimento do lar nacional judeu sido reconhecido. Norman Bentwich, Procurador-Geral do Mandato da Palestina até 1931, relata que Wauchope contrastou com o seu antecessor e demonstrou um profundo sentido de missão para com os dois povos da Palestina, incluindo o desenvolvimento do Lar Nacional Judaico.²⁵ No entanto, Bentwich não gostou de ver Wauchope apoiar e defender personalidades como Amin al Husayni.²⁶ O Procurador-Geral do Mandato da Palestina recorda – tal como expresso nas memórias de Musa Alami - que Wauchope estava determinado “em ver tudo com seus próprios olhos e ouvir tudo com seus próprios ouvidos. Para esse efeito fazia visitas inopinadas a aldeias árabes e judaicas.”²⁷ Ele era um solteirão rico, que, como John Marlowe caracteriza, “tomou a Palestina no seu coração com um carinho que não era totalmente correspondido quer por árabes, quer por judeus.”²⁸

Musa Alami, secretário particular de Wauchope para Assuntos Árabes, sublinha o enorme interesse de Wauchope na compreensão da situação. O Alto-comissário estava determinado em que a sua política e ações deviam ser baseadas na informação e no conhecimento mais completo e exato sobre ambas as comunidades e seus sentimentos.²⁹ Quando a revolta eclodiu ele já estava na Palestina há mais de 4 anos. O Secretário Colonial, William Ormsby-Gore, reconheceu o contato próximo e pessoal de Wauchope com judeus e

²⁴ “the situation will continue and may deteriorate until Wauchope leaves the country. Wauchope has been given five months to try out his policy and it has lamentably failed.” Quoted in Cooper, D. (1936). *Letter to William Ormsby-Gore, 2 Oct 1936*. TNA, CO 967/92, London.

²⁵ Bentwich, N. & H. (1965). *Mandate Memories 1918-1948*. London: The Hogarth Press 1965). p. 149.

²⁶ Pappé, I. (2010). *The Rise and Fall of a Palestinian Dynasty. The Husaynis 1700-1948*. London: Saqi Books, pp. 257-258.

²⁷ “to see everything with his own eyes and hear everything with his own ears. For this reason he made unannounced visits to Arab and Jewish villages.” Quoted in Bentwich, N. & H., pp. 152-3.

²⁸ “took Palestine to his heart with an affection which was wholly unrequited either by Arabs or Jews” in Marlowe, J. (1959). *The Seat of Pilate. An Account of the Palestine Mandate*. London: The Cresset Press, p. 4.

²⁹ Furlonge, G. (1969). *Palestine is my country. The Story of Musa Alami*. London: Butler & Tanner Ltd., pp. 98-99.

árabes, bem como o seu sucesso em fazê-los servir juntos em várias comissões e conselhos municipais.³⁰

Wauchope estava bem ciente dos problemas que se avizinhavam na Palestina. Já em 1933 tinha relatado a crescente agitação no seio dos árabes palestinos,³¹ sublinhando, em 1935, a insatisfação extrema que eles manifestavam relativamente aos crescentes ritmo e volume de transferência de terras para propriedade da comunidade judaica.³²

Ele considerou que o sentimento generalizado de falta de esperança e ressentimento entre a população árabe transformou-se, na primavera de 1935, em hostilidade ativa contra os judeus, porque os árabes palestinos não acreditavam que o governo iria satisfazer as suas principais reivindicações.³³ No final de 1935, Wauchope tornou-se mais preocupado, considerando que a tensão poderia causar perturbações consideráveis, incluindo greves.³⁴ Em 1933, ele tinha explicado aos líderes árabes e judeus que a política da Administração era introduzir por etapas o autogoverno na Palestina, começando com a introdução de membros não-oficiais nas comissões administrativas, em seguida, realizar as eleições do conselho municipal e, finalmente, estabelecer um Conselho Legislativo.³⁵

Em novembro de 1935, os árabes palestinos apresentaram o Memorando Árabe no qual referiam queixas em relação a Wauchope. O Memorando refere que Wauchope tinha continuamente falado de autogoverno, mas nada tinha feito. Além disso, culpavam-no por aumentar a imigração judaica. Wauchope também tinha continuado a permitir que os judeus adquirissem terras ignorando as recomendações das comissões e de especialistas.³⁶

Provavelmente o Memorando Árabe terá influenciado Wauchope, uma vez que em Dezembro de 1935, ele afirmou que as causas da hostilidade resultam de três queixas fundamentais contra o governo. Primeiramente os árabes acreditavam que lhes tinha sido prometido um Estado árabe independente, incluindo a Palestina. Em segundo lugar, a Declaração de Balfour e seus resultados foram outra causa de ressentimento, e em terceiro lugar, o governo ignorou o comprometimento de incentivar a autonomia local. A sociedade árabe palestina estava profundamente ressentida. Wauchope refere que estas três queixas poderiam ser erradamente vistas como não justificadas, mas de facto eram muito relevantes para os árabes, que se sentiram tratados de forma injusta. Essa sensação de injustiça foi aumentada pelo medo genuíno dos judeus que se iam instalando em grande número e ganhando controlo económico e político.³⁷

³⁰ Cabinet, Palestine Situation. (1937). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 1 Jan 1937*, C.P. 1 (37), TNA, CO 733/297/5 Kew.

³¹ Wauchope, A (1933). *Telegram to Sir Philip Cunliffe-Lister, 23 Oct 1933*, Ref. No. CF/269/33, TNA, CO 733/239/5, Kew.

³² Wauchope, A. (1935). *Telegram to Sir Philip Cunliffe-Lister, 11 Feb 1935*. TNA, CO 733/278/13, Kew.

³³ Wauchope, A. (1935). *Telegram to Secretary of State, 7 May 1935*. CZA, S25/22765, Jerusalem.

³⁴ Wauchope, A. (1935). *Telegram to J.H. Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for Colonies, Dec 1935*, Ref. No.CF/409/35. TNA, CO 733/278/13, Kew.

³⁵ Marlowe 1959, p. 134.

³⁶ *Translation of the Arab Memorandum handed to the High Commissioner for Palestine on 25 Nov 1935 (Appendix 1)*. TNA, CO 733/297/1, Kew.

³⁷ Wauchope, A. (1935). *Telegram to J.H. Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for Colonies, Dec 1935*, Ref. No.CF/409/35. TNA, CO 733/278/13, Kew.

Wauchope destacou o medo e viu-o como um fator psicológico e causa subjacente para os distúrbios. Os árabes sentiram que tinham sido superados politicamente, economicamente e socialmente e que se tornariam uma minoria política e social insignificante depois de terem desfrutado de um status de maioria durante séculos, perdendo também a sua sustentabilidade económica. O Alto-comissário conclui que a verdadeira motivação para os distúrbios foi o medo genuinamente sentido por todos os árabes.³⁸

Não há dúvida de que Wauchope sentiu o pulso da população árabe, a sua insatisfação e desconfiança. Por forma a precaver a escalada da situação ele recomendou em telegrama enviado a J. H. Thomas, Secretário de Estado para as Colónias, a tomada de medidas, mas também acautelou explicitamente que isso não significasse cedência à pressão árabe. Nesse sentido, ele recomendou restrições à venda de terras e redução do número de imigrantes sem contudo alterar a política de facilitar a criação do Lar Nacional. Wauchope admitiu que interromper totalmente a imigração, ou reduzir drasticamente o seu volume acabaria com os problemas com os árabes por um longo tempo, mas seria injusto para com os judeus e estaria em contradição com os compromissos assumidos pelos britânicos. “Se estas três medidas não são realizadas sem demora”, ele afirma, “o medo não se vai dissipar e a Palestina pode ser confrontada com longos períodos de desordem e desobediência civil.”³⁹ Ao fazer estas recomendações, ele considerou-as como equitativas e justas assegurando inflexibilidade à pressão árabe.⁴⁰

Em 08 de maio de 1936, quase imediatamente após a greve ter sido convocada, Wauchope defendeu a nomeação de uma Comissão Real para investigar as causas dos distúrbios e elaborar recomendações para a redução das animosidades.⁴¹ O anúncio imediato de uma Comissão seria o mais útil para evitar a expansão da desordem pública e reduzir os níveis de violência. Na sua opinião, o incremento dos métodos coercivos e mesmo a tomada de uma ação militar drástica poderia evitar maiores transtornos, no entanto levaria a um aumento da amargura e tensão tornando os acontecimentos suscetíveis de se repetirem no futuro.⁴² Cerca de uma semana depois, em 16 de Maio de 1936, Wauchope reafirmou a necessidade de uma investigação imparcial. Sem ela, não haveria paz duradoura na Palestina.⁴³ Finalmente, em 29 de julho de 1936, foi anunciado na Câmara dos Comuns que uma Comissão Real iria investigar as causas dos distúrbios.⁴⁴

Wauchope estava bem ciente que desde a fase inicial da revolta os militares pretendiam

³⁸ *Memorandum on the Underlying Causes of the Disturbances of 1936*. CZA, S25/22725, Jerusalem.

³⁹ “If these three measures are not carried out without delay fear will not dissipate, and Palestine may be faced with long periods of disorder and civil disobedience.” Quoted in Wauchope, A. (1936). *Telegram to J.H.Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies*. 30 Apr 1936, Ref. CF/235/36. CZA, S25/22725, Jerusalem.

⁴⁰ Wauchope, A. (1936). *Telegram to J.H.Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies*. 30 Apr 1936, Ref. CF/235/36. CZA, S25/22725, Jerusalem.

⁴¹ Wauchope, A. (1936). *Telegram to J.H.Thomas, His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies*, 29 Apr 1936, Ref. No. CF/233/36. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁴² Wauchope, A. (1936). Telegram to the Secretary of State for the Colonies, No. 197, 8 May 1936. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁴³ Wauchope, A. (1936). Telegram to the Secretary of State for the Colonies, 16 May 1936. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁴⁴ Ormsby-Gore, W. (1936). *Telegram to Sir Arthur Wauchope*, No. 459, 3 Sep 1936, CZA, S25/22725, Jerusalem.

aplicar medidas mais fortes. Ele reconheceu que medidas mais musculadas podiam resolver as dificuldades que o governo estava enfrentando, mas que gerariam descontentamento que precisaria de ser enfrentado no futuro.⁴⁵ Os seus objetivos globais eram manter o prestígio britânico e restaurar a lei e a ordem; mas além disso e referindo-se aos pontos de vista do Secretário de Estado, de 10 de junho de 1936, tinha como objetivo alcançar um compromisso que “não deixasse amargurada a população rebelde muçulmana. Este objetivo não seria alcançado se fosse tomada uma ação militar drástica, aérea ou terrestre.”⁴⁶

Rumo a uma Atitude Conciliadora - Moderação Razoável

Em agosto de 1936, Wauchope propôs três cursos de ação alternativos, reconhecendo que qualquer deles tinha inconvenientes, defendia que um deles teria de ser empregue. O primeiro curso de ação consistia na continuação da política vigente. A avaliação de Wauchope, concorrendo com os pontos de vista Peirse, era que esta opção não iria ser provavelmente bem-sucedida, na medida em que a capacidade para restaurar a ordem era posta em causa. A segunda alternativa centrava-se na outorga de algumas concessões a pessoas com as quais, Wauchope sublinha, será importante que o governo conviva futuramente de forma amigável. Ele afirma, no entanto, que a outorga de concessões não deve dar a impressão de cedência à desordem. A terceira opção, defendida por Peirse, seria “subjugar a revolta pela força incluindo o bombardeamento de vilas e cidades, bem como a introdução da lei marcial em alguns distritos ou em todo o país.”⁴⁷ Wauchope discordava desta terceira opção coerciva, que iria fazer sofrer mais pessoas inocentes e iria intensificar o descontentamento já existente. Em sua opinião, algumas concessões teriam de ser feitas para ter aprovação dos extremistas e dessa forma garantir a cessação da violência.⁴⁸

Wauchope enviou um pedido para Ormsby-Gore pedindo aprovação para uma abordagem mais conciliadora e para algumas concessões, até que a Comissão Real enviasse recomendações. Ele justificou o seu pedido, referindo que os muitos funcionários e residentes de longa data na Palestina com quem tinha falado, disseram que as concessões são o único caminho aberto para o governo.⁴⁹ Wauchope denominou a segunda opção como método de moderação razoável, mas deixou a porta aberta para a opção coerciva, no caso de a ordem não ser restaurada.⁵⁰ Por sua vez, Peirse acreditava que a opção adotada por

⁴⁵ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore*, 7 June 1936, Ref. No. CF/203/36. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁴⁶ “would not leave an embittered, rebellious Muslim population. This objective would not be achieved if drastic air and military action were applied.” Quoted in Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore*, 22 Aug 1936, CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁴⁷ “subduing the Revolt by force including bombing of villages and towns as well as introducing martial law in some districts or in the whole country.” Quoted in Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore*, 22 Aug 1936, CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁴⁸ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore*, 22 Aug 1936, CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Wauchope, A. (1936). *Dispatch to the Secretary of State for the Colonies*, No. 320, 2 June 1936. TNA, CO 733/297/2. Kew.

Wauchope seria interpretada como uma retirada.⁵¹ Wauchope foi claro em sua visão de que a coerção causaria resultados deploráveis e “o bombardeio de uma única aldeia não vai restaurar a ordem, nem está previsto que o bombardeamento traga de volta das colinas os homens armados ao trabalho na aldeia e pecuária.”⁵² Esta diferença de posições, a conciliatória de Wauchope versus a coerciva de Peirse, caracterizou a diferença entre poder civil e militar e foi a questão subjacente no debate. Wauchope justificou os seus pontos de vista e argumentou que eles foram baseados em informações sólidas e numa compreensão desenvolvida sobre as verdadeiras causas da revolta. Além disso, ele tinha a opinião de que funcionários civis experimentados eram mais propensos a possuir essa informação do que militares, que não tinham conhecimento aprofundado do povo do país.⁵³

A discussão subiu de tom em 20 de agosto, quando Peirse, que continuava a defender ativamente métodos coercivos para anular a revolta, enviou um memorando defendendo o seu ponto de vista sobre a eficácia dos métodos coercivos, incluindo o bombardeamento de precisão de aldeias.⁵⁴ Wauchope refutou os argumentos de Peirse, com base na convicção de que “se a paz for imposta por este meio, não iria durar muito.”⁵⁵ Em seu ponto de vista, resultaria numa população amargurada e preparada para aproveitar todas as chances de perturbar a paz.⁵⁶ Wauchope não se limitava a considerar exclusivamente ganhos táticos resultantes das opções tomadas, mas pensava em potenciais consequências estratégicas. Em maio, ou mesmo em abril,⁵⁷ Peirse tinha desencadeado operações de busca de carácter punitivo, em aldeias onde existia informação da presença de rebeldes, disfarçadas de buscas de armas e de pessoas procuradas, mas Wauchope parou estas operações poucos dias após o seu início.⁵⁸ Isto afigura-se improvável uma vez que Wauchope teria certamente conhecimento dessas buscas punitivas e decerto continuaram por mais do que apenas alguns dias.⁵⁹

O debate entre as abordagens coerciva e conciliatória devido a diferentes entendimentos sobre a forma mais adequada de lidar com a revolta, culminou com a questão da lei marcial. Wauchope e Peirse compartilhavam a opinião de que para impor medidas mais severas a lei

⁵¹Peirse, R. (1936). *Telegram to Sir Arthur Wauchope, 20 Aug 1936*, (Ref. PTJ/CS/10045/1), Appendix I. CZA S25/22764, Jerusalem.

⁵² Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore, 22 Aug 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁵³ Wauchope, A. (1936). *Comments on Air Vice-Marshal Peirse's Secret Memorandum of 20 Aug 1936*. CZA S25/22764, Jerusalem (sent to Parkinson under formal personal letter on 22.8.36).

⁵⁴ Peirse, R. (1936). *Telegram to Sir Arthur Wauchope, 20 Aug 1936*, (Ref. PTJ/CS/10045/1), Appendix I. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁵⁵ “if peace were imposed by this means, it would not last long.” Quoted in Wauchope, A. (1936). *Comments by High Commissioner on Air Vice-Marshal Peirse's Secret Memorandum of 20 Aug 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, p. 33.

⁵⁸ *Colonial Office, Letter to P. J. Oldfield, 5 Dec 1936*. TNA, AIR 2/1938, Kew (including Wauchope's notes on Air Vice-Marshal Peirse's despatch on the disturbances in Palestine, covering the period from 19 Apr to 14 Sep).

⁵⁹ Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, pp. 33-34.

marcial devia ser declarada.⁶⁰ Mas ainda em junho de 1936, Ormsby-Gore apoiou a visão de Wauchope que ainda não era necessário proclamar a lei marcial.⁶¹

O Debate Sobre a Responsabilidade de Comando na Lei Marcial

Wauchope preparou-se para a possibilidade de a lei marcial vir a ser imposta e no início de Junho e solicitou a Ormsby-Gore esclarecimentos relativamente a essa lei marcial. Wauchope lembrou que o AOC, como administrador da lei marcial, exerce autoridade sobre a polícia e administração civil e que o HC não pode exercer controlo efetivo da ação, ficando a responsabilidade total no AOC. Ele pediu ainda ao Ministério das Colónias para determinar se havia objeções a fazer uma proclamação completa ou parcial da lei marcial baseada na necessidade.⁶²

O Tenente-general John Dill, que substituiu Peirse em 15 de setembro de 1936,⁶³ recebeu desde a sua nomeação instruções claras do Ministério da Guerra sobre os métodos a serem aplicados para esmagar a revolta. De acordo com estas instruções, o HC tinha sido informado da decisão do governo e foi instruído a consultar Dill em pontos relativos à aplicação da lei marcial.⁶⁴ As instruções estipulavam claramente que o HC era a autoridade real para a aplicação da lei marcial.⁶⁵ Após a sua chegada, Dill comprometeu-se em resolver coercivamente o problema da revolta. A leitura da sua intenção pode ser obtida a partir da linguagem que ele usava, justificando a ação “para ensinar-lhes (aos árabes palestinianos) uma lição.”⁶⁶ Ele estava firmemente convencido desde a sua chegada que a declaração da lei marcial, tão rapidamente quanto possível em toda a Palestina era, sem dúvida, necessária.⁶⁷

Dill debateu com os seus superiores no Ministério da Guerra a sua responsabilidade de comando sob a lei marcial. Em sua opinião a lei marcial não seria eficaz se todos os poderes permanecessem com a autoridade civil. Descartando a administração civil, Dill afirma: “É muito melhor que nós, os soldados, tenhamos todo o ódio dos atos desagradáveis que

⁶⁰ Wauchope, A. (1936). *Comments on Air Vice-Marshal Peirse's Secret Memorandum of 20 Aug 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁶¹ Wauchope, A. (1936). *Telegram to William Ormsby-Gore, 7 June 1936*. Ref. No. CF/203/36. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁶² Wauchope, A. (1936). *Dispatch to the Secretary of State for the Colonies, William Ormsby-Gore, No. 320, 2 June 1936*. TNA, CO 733/297/2, Kew.

⁶³ *HQ British Forces Palestine to Air Ministry, Situation report 113, 14 Sep 1936*. TNA, WO 32/4174, Kew.

⁶⁴ *Appointment of Lt. General J.G. Dill, C.B., C.M.O., D.S.O.*, 7 Sept. 1936. TNA, WO 32/4174, London. These instructions were based on the Cabinet meeting 56 (36) agreement on 2 Sep 1936. TNA, WO 32/4176, Kew.

⁶⁵ Shuckburgh, J. (1936). *Letter to Sir Herbert Greedy on draft instructions to Gen. Dill*, 7 Sep 1936. TNA, WO 32/4174, Kew.

⁶⁶ “to teach them (Palestinian Arabs) a lesson.” Quoted in Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal, Sir C.J. Deverell*, 10 Nov 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers. Dill 2/9, London. A attitude de Dill torna-se clara quando ele escreve acerca de “medidas preventivas para bombas nas estradas: a nossa resposta a isto será levar um par de mascots árabes no carro da frente.” Quoted in Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal, Sir C.J. Deverell*, 18 Sep 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers. Dill 2/9, London.

⁶⁷ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

teremos, provavelmente, que cometer e que quando a ordem estiver totalmente restaurada a administração civil pode regressar com ramos de oliveira.”⁶⁸

No início de setembro à medida que a revolta se intensificava, parece que Wauchope começou a questionar a sua firme confiança em métodos conciliatórios. Numa carta de 4 de Setembro enviada a Ormsby-Gore ele reconheceu que a instalação por acordo fortaleceria os grupos armados. Ele concordou que a situação agora exigia controlo militar supremo e devia ser confiada a Dill que iria administrar a lei marcial. Wauchope continuou, a menos que Dill discordasse, a lei marcial deveria ser aplicada a todo o país, logo que Dill estivesse preparado para administrá-la. Wauchope lamentou por não ter sido capaz juntamente com Peirse de acabar com a revolta. Wauchope reconheceu ainda que um único comandante militar deveria ser responsável por administrar a lei marcial.⁶⁹ É notável que, tendo expressado estes pontos de vista apenas alguns dias antes da chegada de Dill, Wauchope, após a sua chegada, tenha voltado ao seu antigo pensamento sobre os méritos de meios conciliatórios. Deve ser indagado se esta abordagem de Wauchope foi calculada para agradar o Ministério das Colónias, no contexto da partida de Peirse e chegada de Dill, especialmente porque Ormsby-Gore tinha mostrado alguma simpatia pelas ideias de Peirse no início do verão, quando afirmou que o problema na Palestina era essencialmente militar.⁷⁰ As semanas seguintes demonstraram que Wauchope não abandonou sua oposição à declaração da lei marcial.

Dill no seu relatório de 22 de setembro, reclamou ao marechal de campo que Wauchope não tinha fechado a porta a negociações com o HAC, e ele próprio estava preocupado que se a greve fosse terminada a declaração da lei marcial seria difícil. Na mesma mensagem, Dill afirmava que era claro que sob lei marcial a autoridade militar deveria ser suprema e não permitindo que a administração civil estivesse numa posição de anular decisões militares consideradas necessárias.⁷¹ O Ministério da Guerra continuou a manter-se firme sobre a necessidade de métodos coercivos e queria a lei marcial declarada. Duff Cooper afirmou em sua carta a Ormsby-Gore, de 2 de outubro, que logo que a lei marcial fosse proclamada, a mera presença de Wauchope na Palestina seria uma desvantagem muito séria para Dill. Cooper afirma ainda que gostaria de autorizar Dill a proclamar a lei marcial em 6 de Outubro, a menos que a rebelião tivesse terminado até 5 de Outubro, e que seriam enviadas instruções para Wauchope retornar imediatamente.⁷²

⁶⁸“It is much better that we soldiers should have the whole odium of the unpleasant acts we shall probably have to commit and that when order is fully restored the civil administration can return with olive branches.” Quoted in Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal*, Sir C.J. Deverell, 18 Sep 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers. Dill 2/9, London.

⁶⁹ Ormsby-Gore, W. (1936). *Memorandum*, 9 Sep 1936, Cabinet. Palestine. C.P. 238 (36). TNA, CO 733/297/5, Kew; *Circulation of Wauchope’s letter to Ormsby-Gore*, 4 Sep 1936 (original attached).

⁷⁰ Ormsby-Gore, W. (1936). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies* C.P. 138 (36). TNA, WO 32/4176, Kew.

⁷¹ Dill, J. G. (1936). *Letter to the Field Marshal*, Sir C.J. Deverell, 22 Sep 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers, Dill 2/9, London.

⁷² Cooper, D. (1936). *Letter to William Ormsby-Gore*, 2 Oct 1936. TNA, CO 967/92, Kew.

O Rei Edward assinou a lei marcial *Order-in-Council*, em 26 de setembro e foi proclamada em 30 de Setembro. Ele autorizou o HC a delegar a seu critério algum ou todos os seus poderes no GOC. Houve, no entanto, um elemento inesperado para Dill (e, provavelmente, Wauchope, também). A *Order-in-Council* introduziu uma lei marcial estatutária, não tendo autorizado a lei marcial no seu sentido mais amplo. As competências atribuídas foram meticulosamente definidas na lei marcial estatutária.⁷³ Matthew Hughes considera que lei marcial estatutária como uma situação em que o poder militar ainda se encontra sujeito ao poder civil e lei marcial completa em que toda a autoridade é atribuída aos militares e que os britânicos descartaram a lei marcial completa em situações de ‘sub-guerras’ na década de 1930.⁷⁴

Aparentemente nenhum dos intervenientes no terreno, civil ou militar, teria previsto a possibilidade de uma versão diluída da lei marcial, que não alterou a hierarquia de responsabilidade e manteve a autoridade civil no poder. Como resultado da decisão do governo, a confusão de funções e responsabilidades entre as autoridades civis e militares só foi agravada embora o governo tenha optado por não recorrer a uma lei marcial completa com que teria marcado o fracasso da política de Mandato.⁷⁵ Politicamente, num estado de sub-guerra, a lei marcial completa estava fora de questão. Além disso, o Ministério das Colónias tinha encontrado dificuldades para entregar o controlo completo da Palestina ao Ministério da Guerra.⁷⁶

A introdução da lei marcial estatutária complicou ainda mais a situação e levou a discussões contínuas sobre a delegação de poderes ao GOC. Isto levou ao adiamento da data de início da lei marcial estatutária em 10 de Outubro. Em 8 de Outubro, Wauchope informou que o acordo com Dill sobre a delegação de poderes tinha sido alcançado.⁷⁷ Em 9 de Outubro, um telegrama de Ormsby-Gore transmitiu a delegação de autoridade formal de Wauchope para Dill a partir de 14 de outubro, se a greve não terminasse no até ao dia anterior.⁷⁸ Em 10 de outubro Wauchope decidiu, com base no telegrama recebido de Ormsby-Gore, um novo adiamento da delegação de poderes até 14 de outubro esperando que o HAC terminaria a rebelião antes dessa data.⁷⁹

⁷³ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁷⁴ Hughes, M. (2010). Lawlessness was the Law: British Armed Forces, the Legal System and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-1939. In: Rory Miller, ed., *Britain, Palestine and Empire: The Mandate Years*. Farnham: Ashgate, p. 146.

⁷⁵ Bowden, T. (1975). The Politics of the Arab Rebellion in Palestine 1936-39. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2 (May 1975), p. 165.

⁷⁶ Deverell, C. J. (1936). *Letter to General Dill*, 29 Sep 1936. Liddell Hart Centre for Military Archives, Private Papers, Dill 2/9, London.

⁷⁷ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁷⁸ Wauchope, A. (1936). *Memorandum of Comments by the High Commissioner on General Dill's report on Events in Palestine from 15 Sep to 30 Oct 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁷⁹ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

A Greve Terminou - Mas o Debate Continua

Simultaneamente, a decisão sobre a delegação de poderes foi comunicada aos governantes árabes, por ser sabido que se estavam a preparar para cancelar a greve. Em 11 de outubro, a mesma informação foi passada para o HAC incluindo o Mufti. Na sequência de deliberações e correspondência trocada com Wauchope, o Secretário de Estado tinha decidido adiar a entrega de autoridade até 19 de outubro, contudo esta decisão não foi revelada ao HAC nem aos governantes árabes.⁸⁰ É óbvio que a delegação de autoridade foi usada para pressionar o HAC a cancelar a greve. A esperança de Wauchope foi cumprida, quando o HAC - com base no parecer dos governantes árabes, chegado em 9 de outubro - emitiu ordens para a resistência cessar, em 12 de outubro, que foram imediatamente cumpridas tendo a greve chegado ao fim.⁸¹ Tratou-se de um alívio para Wauchope, como ele declarou em 20 de outubro, “Felizmente agora há pouca chance de lei marcial ou a delegação de competências do Alto-comissário se tornar aconselhável. Sempre vi os males que sobreviriam caso fosse necessário aplicar medidas repressivas para restaurar a ordem.”⁸² O espírito elevado de Wauchope - um reflexo do alívio no fim da greve - leva-o a elaborar alguns comentários auto-congratatórios: “Eu acho que mereço um grande elogio pela paciência que mostrei durante os últimos seis meses, mesmo com tão bons amigos como Peirse e Dill. Eu certamente salvei o primeiro de algumas tolices extraordinários. Se tivesse que ‘delegar minhas responsabilidades’ implicaria males maiores do que os que eu já tinha previsto.”⁸³

Tendo a greve sido cancelada, Wauchope sentiu certamente que a sua abordagem conciliatória tinha sido justificada e a autoridade britânica (civil) demonstrou uma compreensão adequada da situação. Nos seus comentários sobre o relatório do general Dill ele sente-se confiante afirmando que: “a autoridade britânica, baseada na firmeza temperada pela compreensão, está agora numa base mais estável do que se tivesse sido restabelecida por meios de severidade indiscriminatória, que redundaria na inevitável exasperação, não só da população árabe da Palestina, mas também de outros povos árabes e muçulmanos.”⁸⁴

Apesar da diminuição do perigo imediato, o debate sobre a lei marcial continuou em novembro do mesmo ano. Dill era da opinião de que a delegação de poderes da lei marcial devia ser regida pelo conselho do GOC, como assessor militar do HC. Sob a lei marcial o

⁸⁰ Wauchope, A. (1936). *Memorandum of Comments by the High Commissioner on General Dill's report on Events in Palestine from 15 Sep to 30 Oct 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

⁸¹ General Staff, Headquarters, The British Forces, Palestine & Trans-Jordan. (1938). *Military Lessons of the Arab Rebellion in Palestine 1936*. TNA, WO 282/6 (44816-1), Kew.

⁸² “Happily now there is but little chance of martial law or delegation of powers of High Commissioner becoming advisable. I have always seen the evils for the future had the repressive measures become necessary to restore order.” Quoted in Wauchope, A. (1936). Letter on 20 Oct 1936. TNA, CO 967/92, Kew.

⁸³ “I think I deserve great praise for the forbearance I've shown during the last six months, even to such good friends as Peirse and Dill. I certainly saved the former from some extraordinary stupidities. If I ever had to ‘delegate my responsibilities’, it would entail greater evils than I had ever foreseen.” Quoted in Ibid.

⁸⁴ “British authority based on firmness tempered by understanding, is now on a more stable foundation than if it had been re-established by means of indiscriminatory severity, with its inevitable embitterment not only of the Arab population of Palestine but also of other Arab and Moslem peoples.” Quoted in Wauchope, A. (1936). *Memorandum of Comments by the High Commissioner on General Dill's report on Events in Palestine from 15 Sep to 30 Oct 1936*. CZA, S25/22764, Jerusalem.

GOC seria responsável por restaurar a segurança pública. Mas Wauchope chamou a atenção para que nas Notas sobre Policiamento Imperial era claramente estabelecido que a decisão de impor a lei marcial competia normalmente à autoridade civil e não ao comandante militar.⁸⁵ Apesar disso, Wauchope prometeu a Ormsby-Gore delegar poderes da lei marcial em Dill se surgisse um cenário em que os árabes palestinos considerassem o relatório da Comissão Real e as decisões que se seguiram insatisfatórias e a revolta continuasse. Ele afirma que: “se a rebelião ocorrer, a rebelião será suprimida, se necessário, através de medidas graves, que evitarão novo levantamento por alguns anos”,⁸⁶ mesmo que tal ação provoque amargura.⁸⁷

Por sua vez, Dill estava desagradado com a maneira como havia sido concluída a delegação de poderes sobre a lei marcial e com o grau estatutário da lei marcial. Em outubro de 1936, duas semanas após a greve ter sido cancelada, Dill ainda estava convencido de que a questão do comando é que requeria uma decisão urgente. Ele descreveu a sua visão referindo que quando a situação ultrapassa a capacidade da autoridade civil e o controlo da polícia, o controlo deve ser dado aos militares, e quando a autoridade é delegada ao comandante militar, ele deve ter poder para agir sob lei marcial, e não sob a lei marcial estatutária.⁸⁸

A questão da resposta mais adequada à revolta, e as diretamente relacionados com as respetivas funções das autoridades civis e militares continuaram a atormentar as relações entre Wauchope e Dill. Wauchope explicou a situação na sua carta a Ormsby-Gore, no início de 1937, afirmando que, se é necessária a manutenção da ordem, ele deve ter o direito de solicitar ao GOC o envio de tropas; ao passo que Dill considerava que a decisão devia recair sobre ele.⁸⁹ Wauchope considerava de extrema importância determinar quem deveria ser o decisor. Tal como Wauchope, Dill também concluiu que as questões relacionadas com poderes de comando deveriam ser resolvidas em Londres.⁹⁰

A reunião de Londres teve lugar em 16 de fevereiro de 1937. As questões de autoridade foram finalmente discutidas numa conferência interdepartamental no Ministério das Colónias. Foi admitido que a possibilidade de conflito de opiniões entre o HC e o GOC não poderia ser excluída, embora o princípio geral fosse claro. O princípio era que até o HC ter delegado poderes ao GOC, o HC, como chefe do governo civil na Palestina, teria que ser a autoridade suprema e final sobre questões que afetassem a segurança. A conferência, no entanto, concordou que os poderes do HC como ‘comandante-em-chefe’ não incluíam o comando

⁸⁵ *Note on discussion between Sir Arthur Wauchope and Gen. Dill, 26 Nov 1936*, Ref. No. CF/866/36. TNA, FO 371/20804, Kew.

⁸⁶ “should rebellion occur, rebellion will be suppressed, if need be by severe measures such as will prevent any further rising for some years to come.” Quoted in Ormsby-Gore, W. (1937). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 1 Jan 1937* with Annexure III: Wauchope, A. (1936). *Letter to William Ormsby-Gore, 24 Dec 1936*. Cabinet, Palestine Situation. C.P. 1 (37). TNA, CO 733/297/5, Kew.

⁸⁷ *Summary of view of Sir Arthur Wauchope and Gen. Dill on points discussed on 26 Nov 1936*. TNA, WO 32/4178, Kew.

⁸⁸ Dill, J. G. (1936). *Despatch on events in Palestine during the period 15 Sep 1936 to 27 Oct 1936*. TNA WO 32/9401, Kew.

⁸⁹ Wauchope, A. (1937). *Telegram to William Ormsby-Gore, 26 Jan 1937*, Ref. No. CF/866/36. TNA, FO 371/20804, Kew.

⁹⁰ Dill, J. G. (1936). *Letter to Sir Arthur Wauchope, 16 Dec 1936* and Wauchope, A. (1936). *Letter to Gen. Dill, Letters, 15 Dec 1936*. TNA, WO 32/4178, Kew.

direto das forças. O HC poderia, no entanto, ser autorizado a requerer a modificação de qualquer plano específico de ação militar, se considerasse que poderia levar a consequências perigosas por motivos políticos ou religiosos.⁹¹

Conclusões

O debate entre a abordagem conciliatória vs. coerciva durante a revolta árabe em 1936 reflete, basicamente, diferentes entendimentos sobre a situação na Palestina. A administração civil e, especialmente, Wauchope apoiavam a abordagem conciliatória, enquanto os militares, representados por Peirse e Dill, defendiam a abordagem coerciva. Wauchope tinha passado vários anos na Palestina antes da eclosão da revolta e conseguiu fazer com que árabes e judeus cooperassem em muitas áreas da vida pública.⁹² Wauchope tinha feito realizações incontestáveis durante os anos 1931-35 apoiando o estabelecimento de um lar nacional judeu, mas não à custa da população indígena.

A revolta colocou todas essas realizações em perigo. Portanto, Wauchope buscou uma solução conciliatória e política com o uso limitado de poder, ao passo que a solução militar era impor a lei e a ordem por meios militares ou seja por coerção, incluindo a lei marcial, que seria seguida por uma segunda solução política. Fontes documentais contêm evidências de que Wauchope olhou para a situação a partir de uma perspectiva mais ampla, considerando sempre impactos políticos e sociais, ao passo que Peirse e Dill ambos viram a situação restrita como um levantamento contra o governo britânico que devia ser esmagado. Diferentes leituras da situação, a civil e a das autoridades militares, bem como conclusões sobre a abordagem mais adequada, são o resultado, não apenas de diferentes responsabilidades, como Cohen concluiu, mas de diferentes compreensões da situação no terreno, decorrentes da situação política e da análise de segurança. No entanto, é de notar que, embora exercendo uma abordagem conciliatória, Wauchope não hesitou em usar a força se considerasse necessário.⁹³

No cerne da análise de Wauchope estava a compreensão dos sentimentos e medos dos árabes palestinos. O HC referiu, repetidamente, a forte insatisfação sentida pelos árabes, que temiam pelo seu futuro, tendo considerado que a causa desse medo era mais psicológica do que física. Esta compreensão era o princípio orientador da concepção de uma resposta apropriada à revolta. Ele não acreditava que questões de consciência, sentimentos e medo pudessem ser remediadas com medidas coercivas, conforme era proposto pelos militares, tendo expressado profunda preocupação com as baixas civis causadas por ações das tropas do

⁹¹ Ormsby-Gore, W. (1937). *Minute Sheet, 15 Mar 1937*, Reg. No. 0176/484., TNA, WO 32/4178, Kew.

⁹² Ormsby-Gore, W. (1937). *Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, Cabinet, Palestine Situation*. C.P. 1 (37), 1 Jan 1937. TNA, CO 733/297/5, Kew.

⁹³ Ele esmagou um reduto hostil na cidade velha de Jaffa destruindo, em 16 de junho de 1936, entre 220 a 240 edifícios e cortando caminhos da cidade velha, provocando até 6.000 desalojados palestinos. Wauchope, A. (1936). *Letter to Williams Ormsby-Gore, 16 June 1936*. CZA, S25/22727, Jerusalem, and Matthew Hughes, M. (2009). The Banality of Brutality: British Armed Forces and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-39. *English Historical Review* Vol. CXXIV No. 507, p. 322.

governo. Wauchope baseou o seu entendimento, tanto na informação por ele recolhida, como nas suas próprias observações e experiências. Isto não teria sido possível sem o seu empenho pessoal, conforme referido em algumas das memórias. Por ter percebido que a utilização de métodos coercivos destruiria a possibilidade de conseguir uma solução política, em cujo sucesso estava tão focado, defendia consistentemente que ações repressivas deveriam ser um último recurso. Além disso, destruiria o trabalho pelo qual foi reconhecido, a promoção bem-sucedida da cooperação entre árabes e judeus.

A perspetiva e a compreensão da situação, pelos militares, era menos detalhada e mais limitada. Eles entenderam a rebelião como um desafio direto à autoridade britânica e consideravam a abordagem conciliatória de Wauchope como uma retirada, tendo por isso proposto o seu abandono. Cohen descreve os esforços de Wauchope como de apaziguamento dos árabes palestinianos.⁹⁴

Este artigo argumenta que não foram apenas diferentes responsabilidades atribuídas às autoridades civis e militares que contribuíram para o desacordo sobre as respetivas funções, do HC e do GOC, sob a lei marcial. A incompatibilidade de responsabilidades de comando foi o resultado de marcadamente diferentes entendimentos sobre a situação e não só um produto da diferente natureza de responsabilidades. Wauchope manteve uma visão mais holística da situação global, que resultou de conhecimento acumulado em anos anteriores à revolta e na sua perceção de que dar liberdade de ação aos militares redundaria numa situação deplorável para o Mandato da Palestina. Ele tomou em consideração aspetos de política, segurança, ambiente, sentimento e questões regionais, enquanto os militares restringiam a sua análise a esmagar a revolta. Wauchope por ser o mais alto responsável pelo mandato sentia a responsabilidade total e fez o seu melhor para encontrar uma solução pacífica e sustentável. Em parte, a sua política de conciliação contribuiu para o cancelamento da greve, impedindo, naquela época, a utilização de mais métodos coercivos. O fato de a revolta ter continuado no Outono de 1937 deve-se em grande parte a uma reação aos resultados da Comissão Real e, portanto, não diretamente relacionados com a política aplicada em 1936.

* * *

Não podemos deixar de pensar sobre a onda de levantamentos populares que varrem o Norte de África e o Médio Oriente desde o final de 2010 sem refletir sobre a revolta na Palestina na década de 1930, bem como outros levantamentos populares no Médio Oriente. Apesar das diferenças no tempo, configurações políticas e estruturas de poder as semelhanças são notáveis, tal como observado no caso da Líbia e da Síria. Acima de tudo, a busca pela compreensão das causas subjacentes de convulsões sociais e turbulência é hoje tão crucial como era no passado. Infelizmente, parece que a história continua a repetir-

⁹⁴ Cohen, M. J (1975). Direction of Policy in Palestine, 1936-45. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3 (October 1975), p. 252.

-se e embora, muitas vezes, tenham sido identificados ensinamentos, nada foi realmente aprendido. Esses ensinamentos, relacionados diretamente com a compreensão das causas profundas das convulsões sociais, foram deixados para trás, não só no caso de revoltas indígenas, mas também na tomada de decisão política que conduziu a intervenções militares externas na região. A utilização de meios coercitivos como uma solução está na vanguarda, não importa se a questão é sobre reprimir uma revolta popular por regimes autoritários ou sobre a chamada guerra contra o terror por coligações internacionais. Os meios utilizados pelos regimes e pela ordem internacional estabelecida são basicamente os mesmos. É impressionante observar que a assertividade militar semelhante à propagada por Peirse e Dill na Palestina continua a predominar como resposta aos conflitos contemporâneos. Bastará pensar em intervenções militares lideradas pelos EUA no Afeganistão e, principalmente, os países da UE na Líbia (com o consentimento da ONU) e no Iraque (sem o consentimento), que levaram a consequências não intencionais com que o mundo está agora a lidar, incluindo a robusto emergência do chamado Estado Islâmico. Estas intervenções militares que reproduzem muito o desejo de Peirse em esmagar o “inimigo” sem qualquer compreensão das causas para a agitação, causaram a proliferação do radicalismo numa escala sem precedentes. Wauchope salientou a necessidade de compreensão das correntes que dirigem a revolta. Se um entendimento semelhante existisse, teria muito provavelmente conduzido a uma abordagem internacional diferente em países como o Afeganistão ou Iraque, mitigando o radicalismo em vez de o promover. De acordo com o observado, é ainda duvidoso que, no caso do Afeganistão, a invasão tivesse sido lançada se se dispusesse de conhecimento suficiente.⁹⁵

Existem vários estudos relevantes que explicam as causas que levam a convulsões sociais e conflitos. Edward Azar formulou o chamado modelo prolongado de conflito social (PSC) baseando-se em parte na sua vivência no Líbano, onde nasceu. O PSC observa-se geralmente quando são negados a grupos comunais (definidos por características culturais étnicas, religiosas, linguísticas ou outras características partilhados) a sua identidade distinta ou o cumprimento das suas necessidades de desenvolvimento coletivo.⁹⁶ Este modelo descreve com bastante precisão o que causou a revolta na Palestina e o que está por trás de levantamentos populares mais contemporâneos no mundo árabe. A definição do PSC estipulada por Azar e outras abordagens e modelos relacionados, são relevantes para ajudarem a compreender melhor as raízes e a dinâmica de conflitos complexos e multidimensionais, levando à aplicação de métodos mais conciliatórios ao abordar as causas profundas dos levantamentos sociais e crescente radicalismo.

⁹⁵ Quoted in Gray, J. (2014). The Dangers of Democracy. *New York Review of Books*, March 20 - April 2, 2014, Vol.LXI, Number 5, p. 43.

⁹⁶ Wibke Hansen, Oliver Ramsbotham, and Tom Woodhouse, Eds. (2004). *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management - Edited version August 2004, pp. 9-10.

Referências

Fontes primárias:

Central Zionist Archives - CZA (Jerusalem): S 25.

The National Archives - TNA (Kew), AIR 2; CO 323, 733, 967; FO 371; WO 32, 282.

Liddell-Hart Centre for Military Archives (London): Private Papers, Dill 2/9.

Fontes secundárias:

Bentwich, N & H. (1965). *Mandate Memories 1918-1948*. London: The Hogarth Press.

Bowden, T. (1975). The Politics of the Arab Rebellion in Palestine 1936-39. *The Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, May 1975, pp. 147-174

Cohen, M. J. (1973). Sir Arthur Wauchope, the Army and the Rebellion in Palestine, 1936. *The Middle Eastern Studies*, Vol. 9, No 1, Jan 1973, pp. 19-34.

Cohen M. J. (1975). Direction of Policy in Palestine, 1936-45. *Middle Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3, October 1975, p. 252.

Furlonge, G. (1969). *Palestine is my country. The Story of Musa Alami*. London: Butler & Tanner Ltd.

Gray, J. (2014): The Dangers of Democracy. *New York Review of Books* March 20 - April 2, 2014, Vol. LXI, Number 5, p. 43.

Gwin, C. W. (1936). *Imperial Policing*. London: Macmillan and Co.

Hansen, W., Ramsbotham, O., Woodhouse, T., eds. (2004). *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, pp. 9-10.

Hughes, M. (2009). The Banality of Brutality: British Armed Forces and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-39. *English Historical Review* Vol. CXXIV No. 507 Oxford University Press, April 2009, p. 322.

Hughes, M. (2010). Lawlessness was the Law: British Armed Forces, the Legal System and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936-1939. Rory Miller ed., *Britain, Palestine and Empire: The Mandate Years*. Farnham: Ashgate, pp. 141-156.

Kelly, M. K. (2015). The Revolt of 1936: A Revision. *Journal of Palestine Studies*, Vol. XLIV, No. 2, pp. 29, 32-35.

Marlowe, J. (1959). *The Seat of Pilate. An Account of the Palestine Mandate*. London: The Cresset Press.

Norris, J. (2008). Repression and Rebellion: Britain's Response to the Arab Revolt in Palestine of 1936-39. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 36, No. 1, March 2008, pp. 25-45.

Pappe, I. (2010). *The Rise and Fall of a Palestinian Dynasty. The Husaynis 1700-1948*. London: Saqi Books.

Porath, Y. (1977). *The Palestinian Arab National Movement. From Riots to Rebellion*. Vol. II, London: Frank Cass.

Swedenburg, T. (1995). *Memories of Revolt. The 1936-1939 Rebellion and the Palestinian National Past*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press 1995.

O EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO COMBATE ÀS NOVAS AMEAÇAS, COM ÊNFASE NA LUTA CONTRA O TRÁFICO DE DROGAS

THE USE OF THE BRAZILIAN ARMY IN THE FIGHT AGAINST NEW THREATS, ESPECIALLY IN THE FIGHT AGAINST DRUG TRAFFICKING

George Alberto Garcia de Oliveira

Major

Mestre em Ciências Militares

Instituto Meira Mattos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Rio de Janeiro, Brasil

capgeorgealberto@hotmail.com

Resumo

Os militares de hoje em dia consideram como tarefas prioritárias de suas forças armadas a defesa do território, a ajuda humanitária e a participação em missões de paz. Não obstante, muitos deles já consideram de fundamental importância a luta contra as chamadas novas ameaças, tais como o terrorismo e o crime organizado, que se materializa, principalmente, no tráfico de drogas. Entende-se que essas novas ameaças passaram a comprometer a própria segurança dos Estados. O Brasil, após 1980, deixou de ser apenas um corredor de exportação e passou a ser, também, um grande consumidor de entorpecentes. Fruto disso, comunidades carentes, principalmente no Rio de Janeiro, foram dominadas por facções criminosas e os índices de violência aumentaram. Dentro desse quadro de violência social, desde o Governo Fernando Henrique Cardoso, o Exército Brasileiro tem sido utilizado em atividades de segurança pública, para combater, dentro outras ameaças, a questão das drogas. No entanto, o uso das Forças Armadas em operações dessa natureza gera muita discussão, não só no Brasil, mas no mundo todo. Assim, vê-se claramente que a problemática do tráfico de drogas no Brasil é uma fonte abundante para a investigação acadêmica. Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo apresentar o emprego do Exército Brasileiro no combate às novas ameaças, com ênfase na luta contra o tráfico de drogas. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Os resultados coletados indicam que o emprego do Exército Brasileiro tem sido positivo. O Governo Brasileiro tem procurado

Como citar este artigo: Oliveira, G., 2016. O Emprego do Exército Brasileiro no Combate às Novas Ameaças, com Ênfase na Luta contra o Tráfico de Drogas. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 111-138. Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

adequar o arcabouço jurídico brasileiro para empregar os militares das Forças Armadas. Além disso, o Exército Brasileiro tem procurado adequar o treinamento de suas tropas para a execução de missões do “tipo polícia” e tem procurado intensificar sua presença na faixa de fronteira, principalmente na região amazônica, palco de muitos crimes transfronteiriços.

Palavras-Chave: Exército Brasileiro – Novas Ameaças – Tráfico de Drogas

Abstract

The current military consider as priority tasks of its armed forces the defense of the territory, humanitarian aid and participation in peacekeeping missions. Nevertheless, many of them consider fundamentally important the fight against so-called new threats such as terrorism and organized crime, which is materialized mainly in drug trafficking. It is understood that those new threats came to jeopardize the security of states. Brazil, after 1980, was no longer just an export corridor but it became a large consumer of narcotics. As a result, poor communities, especially in Rio de Janeiro, were dominated by gangs and the violence rates increased. Within this framework of social violence, since the government of Fernando Henrique Cardoso, the Brazilian Army has been used in law enforcement activities to combat, within other threats, the drug issue. However, the use of the armed forces in operations of this nature generates a lot of discussion, not only in Brazil but worldwide. Therefore, it's clear that the problem of drug trafficking in Brazil is an abundant source for academic research. In this sense, this article aims to present the use of the Brazilian Army in the fight against new threats, with emphasis on the fight against drug trafficking. Research instruments used were bibliographical research and documentary analysis. Our results indicate that the use of the Brazilian Army has been positive. The Brazilian government has sought to adapt the Brazilian legal framework to use the armed forces personnel. In addition, the Brazilian Army has sought to tailor the training to their troops to carry out missions “like police” and have sought to strengthen their presence in the border region, especially in the Amazon region, the scene of many cross-border crimes.

Keywords: Brazilian Army - New Threats - Drug Trafficking

1. Introdução

As ameaças externas e internas sempre foram objeto de preocupação dos Estados ao longo da história. Após a Segunda Guerra Mundial, com os debates de como proteger o Estado contra essas ameaças, surgiram os Estudos de Segurança Internacional (ESI). Embora não exista uma definição universalmente aceita sobre essa subárea (BUZAN e HANSEN, 2012), é possível dizer que os ESI examinam as fontes, a condução e o término dos conflitos, a estratégia e o estadismo, o gerenciamento de crises, a segurança regional, a inteligência e os assuntos complexos de segurança.

No que tange à América do Sul, os Estudos de Segurança tiveram grande impulso após o fim da Guerra Fria. Isso pode ser em parte explicado pelo crescimento da área de Relações Internacionais, principalmente após a década de 1990. Além disso, outros aspectos também colaboraram, tais como: o surgimento de muitos programas de pós-graduação nessa área, a integração regional sul-americana e um maior diálogo entre militares, diplomatas e acadêmicos (HERZ, 2010).

Em um mundo globalizado, os atores internacionais interagem cada vez mais. Estados, blocos econômicos, empresas multinacionais, organizações não-governamentais (ONG), grupos rebeldes, máfias, dentre outros, estabelecem relações entre si, por vezes amistosas, por vezes conflituosas. Adicionalmente, fatos ou problemas que acontecem em um Estado podem trazer consequências para a segurança de um outro. A título de exemplo, a guerra civil na Síria, iniciada em 2011, resultou em uma onda de imigração rumo ao continente europeu, criando desafios para a própria segurança dos Estados membros da União Europeia. Nesse sentido, é lícito afirmar que fatos como esse demonstram que a percepção de ameaça e a definição de segurança mudaram ao longo do tempo.

Com o decorrer do tempo, a definição de segurança realmente evoluiu, redefinindo os objetos e as fontes de ameaças. Herz (2010, p. 603) afiança que:

O fim da Guerra Fria gerou crescente debate internacional entre os analistas e os responsáveis políticos sobre o conceito de segurança. O ambiente internacional mudou [...]. O conceito de segurança foi tanto internacionalizado e ampliado. Processos econômicos, ecológicos, sociais e culturais são agora vistos como capazes de produzir ameaças. Em contraste com um foco anterior sobre as ameaças para o Estado, as ameaças enfrentadas por indivíduos, grupos de identidade, regiões, o ecossistema global, civilizações e outras entidades podem ser tidos em conta. [...]. Epidemias, aquecimento global, poluição ambiental, a atividade criminosa transnacional, **o consumo e a produção de drogas** [grifo do autor] têm sido securitizados a nível local, nacional ou global.

Para os teóricos ligados aos Realismo, as fontes de ameaça são as possíveis agressões militares de outros Estados, ainda existentes nos dias atuais. Sem embargo, esta pesquisa pretende afastar-se um pouco dessa perspectiva “realista” e trabalhar com a ameaça relacionada ao tráfico de drogas, por considerá-lo altamente nocivo à segurança dos Estados. Esse ilícito está intrinsecamente ligado ao aumento da violência urbana e é uma das questões mais emblemáticas da sociedade contemporânea.

Sublinha-se que a escolha da ameaça em pauta denota uma interface com a perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague, que pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar, mas também das esferas política, econômica, ambiental e societal (TANNO, 2003).

No que tange ao Brasil, a problemática do tráfico de drogas é uma fonte abundante para a investigação acadêmica. O Brasil, até os anos 1980, era considerado tão somente um

corredor de exportação de cocaína (LABROUSSE e DELPIROU, 1988). Corroborando esse dado, o Relatório sobre Drogas produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2015), a cocaína proveniente do Brasil é enviada principalmente para a Europa, África do Sul, costa oeste africana e Singapura, dentre outros destinos.

Mas além de corredor de exportação, o Brasil é tido atualmente como um país consumidor e produtor de drogas ilícitas. Há de levar em conta que o Relatório sobre Drogas produzido pelo UNODC aponta que o Brasil é o maior consumidor de cocaína na América do Sul (UNODC, 2015).

Ainda nesse interim, Procópio Filho e Vaz (1997, p. 76) afirmam que o Brasil deixou de:

[...] ser apenas uma rota privilegiada do narcotráfico internacional, tal como tradicionalmente se fez acreditar. O Brasil processa, importa e exporta vários tipos de drogas. Tornou-se importante centro de produção e de consumo, além de fornecer novas drogas alternativas para os mercados interno e externo e de se ter constituído em mais uma peça da engenharia do crime do narcotráfico internacional.

Dificultando a situação do maior país da América do Sul, o Brasil faz fronteira com dois dos maiores produtores de cocaína do mundo: o Peru e a Colômbia. A porosidade das fronteiras e a falta de fiscalização resultam na entrada de grandes quantidades de cocaína no Brasil e numa associação entre traficantes peruanos, colombianos e brasileiros. Ao longo do tempo, as favelas cariocas e paulistas foram dominadas por organizações criminosas ligadas ao tráfico. Os telejornais mostram, rotineiramente, a dificuldade das polícias militares no combate aos entorpecentes. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, referente ao ano de 2014, 26% da população carcerária está presa por crime de tráfico de drogas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

Conforme Procópio Filho e Vaz (1997, p. 77), o Governo Federal, mais intensamente com Fernando Henrique Cardoso, procurou revigorar mecanismos e conceber uma nova política frente à questão das drogas, “passando a optar pela não exclusão de qualquer um dos instrumentos de Estado (principalmente as Forças Armadas) no enfrentamento da mesma”.

Percebe-se, desse modo, que o aparato militar brasileiro, embora esteja preparado para proteger o Brasil contra a invasão de um suposto Estado agressor, passou a ser empregado no combate a um outro tipo de “inimigo”: o tráfico de drogas. Tal combate está ligado aos diversos papéis desempenhados pelas Forças Armadas contemporâneas, as quais têm se adaptado para enfrentar novas ameaças.

Do exposto, o presente artigo tem por objetivo apresentar o emprego do Exército Brasileiro no combate às novas ameaças, com ênfase na luta contra o tráfico de drogas.

A metodologia utilizada passou por uma fase de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como objetivo selecionar informações que permitissem apresentar, de forma efetiva, como o Exército Brasileiro tem atuado contra o tráfico de drogas. Embora seja fato que a

Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira também participam no combate às drogas ilícitas, optou-se por privilegiar o Exército na presente pesquisa, por ser este o componente das Forças Armadas brasileiras que emprega a maior quantidade de militares no combate a esse mal que aflige a sociedade.

O presente trabalho, além desta Introdução e da Conclusão, possui um Desenvolvimento organizado em quatro seções. Na primeira seção do Desenvolvimento, será demonstrado que os militares pós-modernos classificam o tráfico de drogas como uma das novas ameaças a serem combatidas com o apoio de suas forças armadas. Na segunda seção, será verificado que o emprego do Exército Brasileiro em operações internas e no combate às drogas tem sido recorrente desde o fim do Governo Militar. Na terceira seção, serão explorados três aspectos fundamentais das adequações ocorridas para o combate às drogas por parte do Exército Brasileiro, a citar: a adequação do amparo legal de emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem; a adequação estrutural do Exército Brasileiro, por meio da criação de novas unidades e da intensificação da presença militar na faixa de fronteira; e a adequação da instrução, do ensino e da doutrina militar do Exército Brasileiro. Na última seção, será descrita a atuação do Exército Brasileiro na pacificação de comunidades violentas da cidade do Rio de Janeiro.

2. Desenvolvimento

a. O Tráfico de Drogas como Percepção de Ameaça dos Militares Pós-Modernos

O militar, normalmente, vê com alarme a probabilidade e a iminência de ameaças à segurança do Estado. Lord Salisbury observou certa feita que “se se acredita nos médicos, nada é sadio; se se acredita nos teólogos, nada é inocente; e se se acredita nos militares, nada é seguro”. Embora o militar reconheça o caráter permanente das ameaças ao Estado, também valoriza a gravidade do perigo imediato. A meta da competência profissional exige do militar que calcule a ameaça tão precisamente quanto possível. (...). Como resultado, muitas vezes ele verá ameaças à segurança do Estado onde, na verdade, não existe nenhuma (HUNTINGTON, 1996, p. 84).

Levando em conta as ideias do célebre pesquisador e teórico militar Samuel Huntington, pode-se verificar que o militar acaba por desempenhar uma função precípua em cada Estado: cabe a ele ser um “sensor de ameaça”.

No passado, os militares certamente consideravam quase que exclusivamente como ameaça a invasão de seu território pátrio, por parte de outro Estado. No entanto, essa percepção de “ameaça exclusiva” mudou ao longo do tempo. As forças armadas contemporâneas procuram identificar e combater as chamadas novas ameaças. Assim, “desafios secundários como terrorismo internacional e as drogas, sugeriram a alguns autores que novas ameaças à segurança nacional e internacional estão tomando o lugar das velhas ameaças da guerra nuclear e da guerra convencional” (VILLA e REIS, 2006, p. 38).

É lícito dizer que esse refinamento na percepção das novas ameaças pode ser explicado à luz de vários fatores, dentre eles, a profissionalização militar e o processo de transformação das Forças Armadas, os quais serão abordados adiante.

Quando se fala em profissionalização militar, tem-se como ponto de partida fundamental os ensinamentos de Samuel Huntington e Morris Janowitz.

Para Huntington, conforme se vê em sua obra “O Soldado e o Estado”, o profissionalismo militar seria uma solução para a frequente ameaça da ascendência do poder militar sobre o poder civil. As políticas relacionadas à segurança e à defesa deveriam ser conduzidas pelas autoridades civis democraticamente eleitas (HUNTINGTON, 1996).

Nesse sentido, dentre as opções apresentadas por Huntington para fortalecer o controle do poder civil sobre os militares, destaca-se o controle civil objetivo. Ao profissional militar, caberia se afastar da política e se dedicar tão somente ao desenvolvimento técnico-profissional das Forças Armadas. Dessa forma, os militares não teriam razões para interferências em assuntos políticos.

Por sua vez, Morris Janowitz, em sua obra “O Soldado Profissional: um estudo social e político”, considera não realístico o argumento de Huntington acerca do controle civil baseado na existência de forças armadas apolíticas. Janowitz defende que a profissionalização militar é influenciada pela variação temporal, modificando-se com o tempo e sob influência das condições históricas e sociais nas quais se inserem as Forças Armadas. Esse autor é bastante sábio ao apontar que os militares são e sempre serão parte integrante da mesma sociedade que defendem, e, portanto, seria benéfico para as relações civis-militares que os segmentos civil e militar da sociedade interagissem, o que resultaria numa maior participação cívica das Forças Armadas na vida do país (JANOWITZ, 1967).

O Tenente-Brigadeiro Murillo Santos, em seu livro “O caminho da profissionalização das Forças Armadas”, também contribuiu para as discussões sobre a profissionalização das Forças Armadas. Acompanhando as premissas de Huntington, ele afirma que:

O relacionamento correto (entre poder civil e militares) repousa na profissionalização dos militares e a isto é que precisamente denomina de controle objetivo, isto é, aquela situação em que as Forças Armadas têm atribuições claras, relacionadas à defesa, dispondo de um corpo de oficiais rigorosamente profissionalizado. [...]. O verdadeiro controle civil é uma decorrência da maximização do profissionalismo militar. [...] O corpo de oficiais altamente profissionalizado encontra-se pronto para sustentar as aspirações de qualquer grupo civil que exerça autoridade legítima no interior do Estado. Com efeito, este conjunto define os limites do poder político dos militares sem referência à distribuição do poder político entre os vários grupos civis (SANTOS, 1991, p. 136-137).

Sublinha-se que a profissionalização das forças armadas também está ligada à necessidade de adaptação às exigências dos novos tipos de missões a elas solicitadas. Essa profissionalização resultará na existência de tropas mais bem equipadas e treinadas,

“capazes de atuar em múltiplos cenários e sob diversas dependências, simultaneamente, aptas à defesa do país, a missões externas [...] e também a outras missões de interesse público” (CARDOSO, 2008, p. 97).

Independente das aproximações e distanciamentos nas perspectivas teóricas existentes sobre a profissionalização dos militares, o que se pode inferir é que essa profissionalização é fundamental para a existência de um aparato militar permanente e direcionado com os objetivos nacionais de uma nação democrática. Se o poder civil eleito democraticamente, após as análises conjuntural e legal, verifica a necessidade de emprego de suas forças armadas no combate a determinada ameaça, cabe a essas forças direcionarem os seus esforços e meios para atender ao chamamento das autoridades civis.

No que se refere ao processo de transformação das Forças Armadas, vem à mente a figura dos exércitos pós-modernos, os quais, conforme lição advinda de Charles Moskos, consideram que “as ameaças à segurança nacional têm, de forma crescente, dimensões transnacionais, como o tráfico de drogas” (MOSKOS, 2000, p. 17).

O conceito de pós-modernismo militar foi bastante trabalhado por Moskos, com base na experiência histórica dos Estados Unidos e das nações do oeste da Europa. Esse pesquisador, juntamente com John Allen Williams e David R. Segal, argumentam que “as Forças Armadas dos Estados Unidos e aquelas de outras democracias ocidentais desenvolvidas estão movendo-se daquilo que pode ser denominada de forma Moderna para a forma Pós-moderna de organização militar” (MOSKOS, WILLIAMS e SEGAL, 2000, p. 1).

A partir desse argumento, os pesquisadores acima citados procuram contrastar e descrever os três tipos de organizações militares: as modernas, as tardiamente modernas e as pós-modernas.

As organizações militares do tipo Moderno estão temporalmente localizadas entre o século XIX e o fim da 2ª Guerra Mundial. O militarismo moderno está amplamente ligado à ideia do Estado-nação e à figura do soldado-cidadão. O exército era uma combinação de homens com as mais baixas graduações, oriundos do alistamento obrigatório ou das milícias, com um corpo de oficiais profissionais; a guerra era orientada na missão; havia predominância do sexo masculino; e havia uma substancial diferença entre a força militar e a sociedade civil, no tocante à estrutura e à cultura de ambas.

O segundo tipo, denominado Tardiamente Moderno, prevaleceu entre o início da década de 1990 e o fim da Guerra Fria. Os exércitos eram numerosos, formados por alistados, e houve uma acentuação do profissionalismo da classe de oficiais. Sublinha-se que antes dessa época, o oficialato era mais determinado pela linhagem do que pela educação militar profissional ofertada nas academias e escolas de guerra.

Conforme os apontamentos de Moskos, Williams e Segal, o tipo Pós-moderno está em ascendência nos tempos atuais, sendo que o fato histórico que mais impulsionou o militarismo para essa pós-modernidade foi o colapso do comunismo na União Soviética e na Europa Oriental. Assim, com o fim da ameaça de invasão, a existência de forças armadas

com valores sociais tão distintos dos da sociedade civil deixou de ser necessária. Embora o patriotismo nacional continue a ser enfatizado, a própria globalização tem atuado no sentido de diminuir a base tradicional da soberania nacional, o que é umas das facetas do pós-modernismo.

Williams (2000, p. 275) ensina que alguns fatores têm impulsionado as forças militares em direção ao pós-modernismo, destacando-se a “integração econômica global, as telecomunicações e os avançados sistemas de telecomunicações, os padrões de comunicações e as viagens internacionais”. O que se entende é que isso tem aumentado o contato entre os militares de diferentes partes do mundo, fazendo com as ideais do pós-modernismo militar ganhem força.

O pós-modernismo militar está ligado também às mudanças culturais na estrutura militar. As forças pós-modernas devem estar prontas para enfrentar os desafios próprios de um ambiente operacional de incertezas, bastando lembrar que em alguns casos o inimigo pode estar imerso no meio da população. Em resposta aos desafios contemporâneos, as forças armadas devem buscar, dia após dia, uma estrutura militar mais flexível e ágil, a fim de melhor realizar um conjunto crescente de diversas missões em um mundo caracterizado pela crescente indefinição e instabilidade (HAJJAR, 2014). Assim, as experiências vivenciadas por uma força militar alterarão a sua própria cultura, que engloba, dentre outras coisas, sua forma de atuar. É por isso, por exemplo, que após mais de 10 anos atuando no Haiti, sob a égide da ONU, já se verificam mudanças significativas no comportamento operativo do Exército Brasileiro.

Independetemente da abordagem feita em relação ao pós-modernismo militar, existe um ponto que permeia as ideias daqueles que pesquisam esse tema: o perfil do militar pós-moderno é diferente do perfil do militar do passado.

Corroborando a afirmação acima, o italiano Giuseppe Caforio publicou, em 2006, uma série de *surveys* realizados após a década de 1990, nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental. O perfil do militar traçado por Caforio a partir de suas pesquisas reforça algumas características descritas por Moskos em suas publicações. Em suma, o perfil do militar havia mudado ao longo do tempo.

Caforio (2007, p. 220) confirmou que muitos militares já consideram como tarefas fundamentais de suas Forças Armadas a luta contra o terrorismo e o auxílio às polícias nacionais no combate ao crime organizado (tráfico de drogas, por exemplo).

Em relação aos militares brasileiros, pode-se dizer que o tráfico de drogas é considerado por eles uma ameaça, o que sugere uma aproximação do perfil do militar brasileiro com o perfil do militar pós-moderno traçado por Moskos e reforçado por Caforio. Nesse sentido, a percepção dos militares brasileiros sobre as novas ameaças e a consciência do uso das fronteiras porosas da Amazônia para o tráfico de drogas pode ser verificada na entrevista concedida em 2011, pelo então Ministro da Defesa Nelson Jobim, o qual afirmou:

[...] os traficantes de drogas têm utilizado com mais frequência os rios e estradas que ligam o Brasil a seus vizinhos no continente. “Eles têm usado mais a ligação fluvial do que as pistas clandestinas de avião”, afirmou. “**Precisamos ampliar nossa área de combate ao tráfico de drogas** [grifo do autor] e aumentar a vigilância da Cabeça do Cachorro¹ para baixo”, afirmou. [...] O ministro disse ainda que, do lado brasileiro, as ações serão coordenadas entre o Exército, a Força Nacional, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. “Na Colômbia, o combate ao tráfico faz parte dos trabalhos do Exército. E nós vamos atuar conjuntamente”, disse. [...] De acordo com Jobim, o número dos pelotões no lado brasileiro das fronteiras será ampliado de 24 para 49 nos próximos meses. Cada pelotão tem pelo menos 90 soldados (DEFESANET, 2011).

b. Recorrência do Emprego do Exército Brasileiro em Operações Internas e no Combate às Drogas após o Fim do Governo Militar

Segundo Flores (2002), até os países com antiga tradição democrática utilizam suas forças armadas em ações internas.

Considerando o contexto histórico, não há como negar que as “novas ameaças”, como o terrorismo, o tráfico de drogas e a proliferação de armas de destruição em massa substituíram “o perigo comunista” presente na Guerra Fria. Para Santos (2004, p. 116),

Para os países latino-americanos, isso implicou, dentro das fronteiras nacionais, uma mudança no papel atribuído às Forças Armadas – para o assim chamado “papel de polícia”. Dessa forma, elas estariam incumbidas de **lutar contra o narcotráfico e o crime organizado** [grifo do autor].

O uso do Exército Brasileiro dentro das fronteiras nacionais é uma constante desde o fim do Governo Militar. Entre 1988 e 1999, ano no qual foi publicada a Lei Complementar nº 97, importante marco legal que regula a atuação das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem², o Governo Federal já havia utilizado o Exército Brasileiro em atividades relacionadas à segurança pública, conforme se vê na figura abaixo:

¹ Área situada no extremo noroeste do Brasil, Estado do Amazonas, em região de fronteira com a Colômbia e Venezuela. É assim conhecida por causa do desenho formado pela linha da fronteira brasileira com seus países vizinhos, que lembram o formato da cabeça daquele animal, quando está com a boca aberta.

² Operações de Garantia da Lei e da Ordem: conforme o Manual do Ministério da Defesa, são operações militares conduzidas pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem (BRASIL, 2003).

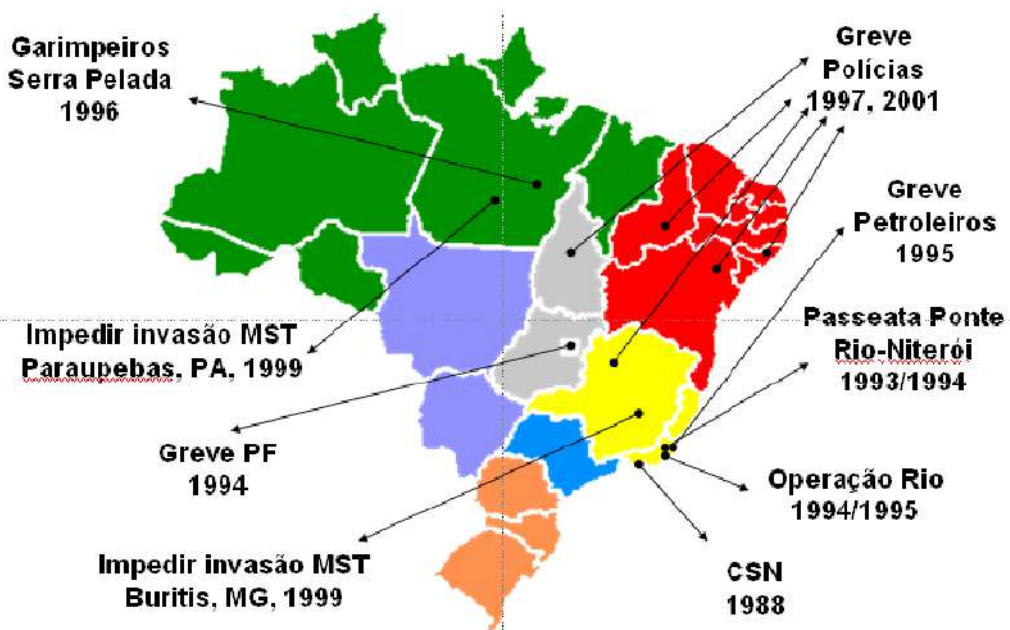


Figura 1 – Emprego do Exército Brasileiro em operações internas até 1999

Fonte: FUCCLILE, 2001.

Embora a atuação do Exército tem sido bastante ampla, resolvendo problemas que vão desde a invasão de terras até a greve dos órgãos de segurança pública, o estudo em tela focará a atuação do Exército Brasileiro no combate ao tráfico de drogas. Assim, considerar-se-á que tal combate ocorre, fundamentalmente, de duas formas distintas: a primeira é por meio de Operações da Garantia da Lei e da Ordem, como ocorreu nos complexos do Alemão e da Maré, e a segunda é exercendo o seu poder de polícia na faixa de fronteira³, seja por meio de patrulhamentos rotineiros ou por meio de grandes operações militares.

Especificamente no que se refere ao combate de ilícitos, um ponto de partida interessante é verificar a pressão estadunidense naquilo que pode ser chamado de “guerra às drogas”. Há que se lembrar que com o fim da Guerra Fria e com a introdução do conceito de “novas ameaças”, o Governo dos EUA almejava que os exércitos sul-americanos direcionassem suas ações para o combate ao tráfico de drogas e o crime organizado. Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, já havia pressão dos EUA para um maior envolvimento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, o que não deveria ficar limitado tão apenas ao apoio logístico realizado até então (PROCÓPIO FILHO e VAZ, 1997).

Conforme Rodrigo (2012, p. 30), “desde o final dos anos 1990, algumas decisões do governo federal aumentaram a participação dos militares na repressão às chamadas atividades ilícitas transnacionais”.

³ A região da Faixa de Fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira brasileira, na qual abrange 11 unidades da Federação.

Não obstante, o uso das Forças Armadas em operações dessa natureza gera muita discussão, não só no Brasil, mas no mundo todo. Conforme consta no *site* do Senado Federal brasileiro, o “(...) principal argumento dos que criticam o emprego das Forças Armadas na segurança pública é de que essa tarefa exige atitude e doutrina totalmente diferentes do que é ensinado nos quartéis” (SENADO FEDERAL, 2012). Isso, por si só, já demonstra uma necessidade de adequação dos militares das Forças Armadas que serão empregados em operações internas, em contato direto com cidadãos brasileiros, e que resultarão no combate às drogas.

Assim, surgem duas perguntas inevitáveis: como adequar a máquina de guerra de um país, preparada para solucionar conflitos com uso de armamento pesado e de alta letalidade, para atuar no combate às drogas, trazendo ganhos que superem prováveis efeitos colaterais ou desgaste político? Como empregar militares treinados para operações militares convencionais em atividades “tipo polícia”, direcionadas contra civis, muitos deles cidadãos brasileiros, os quais, naquele momento, representam uma força adversa?

Na tentativa de explorar essa problemática e considerando o caso específico do Exército Brasileiro, pode-se abordar três aspectos fundamentais: o primeiro deles refere-se à evolução do ordenamento jurídico brasileiro, fruto, em parte, da própria pressão exercida pelo segmento militar. É claro que o Exército não pode publicar leis, mas o que se verificou é que essa instituição agiu como grupo de pressão, a fim de que o legislador criasse leis para proteger minimamente os militares federais em atividades tipo polícia; o segundo aspecto está relacionado a uma adequação interna, por parte do Exército Brasileiro, que procurou adaptar o ensino militar, a instrução militar e a própria doutrina militar ao contexto atual, caracterizado por novas ameaças; e, finalmente, o terceiro aspecto refere-se a uma adequação estrutural, caracterizada por criação de novas unidades militares e transferência de outras para a região amazônica, caracterizada pela fraca ausência do Estado e palco de inúmeros crimes transfronteiriços.

c Aspectos Fundamentais das Adequações Ocorridas para o Combate às Drogas por parte do Exército Brasileiro

(1) Adequação do Amparo Legal do Emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem: um Anseio da Caserna

Uma das principais polêmicas quanto ao uso do Exército Brasileiro em atividades que, em última análise, resultarão no combate às drogas, é quanto ao amparo legal. O objetivo do presente trabalho não é avaliar a validade jurídica do amparo legal atualmente existente, bastante contestada entre os operadores do Direito. Buscar-se-á tão somente mostrar os diplomas legais atualmente utilizados pelo Governo Federal para o emprego de tropas federais em atividades que concorrerão para o combate às drogas, bem como registrar a pressão pelos militares na reformulação desse diploma legal.

Embora o emprego das Forças Armadas brasileiras em operações de garantia da lei e da ordem possa causar certo espanto para alguns, historicamente, elas têm participado de

operações dessa natureza. A Constituição de 1891, em seu artigo 14, previa, por parte da Forças Armadas, a manutenção das leis no interior; a Constituição de 1934, em seu artigo 162, previa a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem; a Constituição de 1946, em seu artigo 177, e a de 1967, em seu artigo 92, previam a garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

Conforme o artigo 142, da Constituição Federal de 1988, as Forças Armadas são “instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 2005).

A Constituição ainda determina, no artigo 142, § 1º, que uma lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 2005).

Dessa forma, para regulamentar a forma de organização, preparo e emprego das Forças Armadas, foi elaborada a Lei Complementar nº 97/99, a qual, ao longo do tempo, sofreu alterações advindas das Leis Complementares nº 117/2004 e nº 136/2010 (BRASIL, 1999).

No artigo 15, da Lei Complementar nº 97/99, já consideradas as mudanças incluídas pelas Leis Complementares nº 117/2004 e nº 136/2010, verificam-se aspectos relevantes em relação à Garantia da Lei e da Ordem (GLO), conforme se vê na tabela abaixo:

Tabela I – Aspectos relevantes do artigo 15, da LC nº 97/99.

Aspecto Relevante da GLO	O que a Lei preconiza?
Competência de emprego das Forças Armadas em GLO	Do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais.
Atuação das Forças Armadas, na GLO	Ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, previstos no artigo 144 da Constituição.
Esgotamento dos instrumentos relacionados no artigo 144 da Constituição	Quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes.
Duração e Local da GLO	Episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

Tabela I – Aspectos relevantes do artigo 15, da LC nº 97/99 (cont.)

Aspecto Relevante da GLO	O que a Lei preconiza?
Controle operacional dos órgãos de segurança pública	Caberá à autoridade competente, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações

Organizada pelo autor

Fonte: BRASIL, 1999

Outro ponto que deve ser destacado na Lei Complementar nº 97/99 é o poder de polícia conferido às Forças Armadas na faixa de fronteira. Consoante com o artigo 16-A, da Lei em questão:

Cabe às Forças Armadas [...] atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves;

III - prisões em flagrante delito.

O Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001, foi publicado com o intuito de fixar as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Assim, em seu artigo 3º, observa-se que as Forças Armadas receberam a incumbência desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico. Além disso, o artigo 5º relembra que o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível (BRASIL, 2001).

Dessa forma, pode-se ver que o legislador, sabedor que a segurança pública é incumbência dos órgãos elencados no artigo 144 da Constituição Federal, dentre os quais estão as Polícias Federal, Cíveis e Militares, procura utilizar as Forças Armadas somente quando a paz social for abalada e os órgãos destinados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio forem considerados esgotados diante do caso concreto.

Ao se verificar as mudanças na Lei Complementar nº 97/99 e a publicação do Decreto 3.897/2001, resta claro uma tentativa do Governo Federal em normatizar o emprego das Forças Armadas brasileiras em atividades que não estão, *a priori*, relacionadas à missão típica do aparato militar de um país: a defesa contra ameaças externas.

Sublinha-se que essa tentativa levada à cabo pelo Governo Federal resultou, em parte, da pressão das próprias Forças Armadas, que não se sentiam legalmente amparadas para atuação dentro do próprio território nacional, contra cidadãos brasileiros perturbadores da ordem pública.

Não é tarefa fácil encontrar declarações de autoridades militares, principalmente após o advento do Ministério da Defesa, com teor de críticas ao Governo Federal, explicitando o sentimento de falta de amparo legal para atividades de Garantia da Lei e da Ordem. Algumas dessas conversas são realizadas em “*off*” e relatadas por jornalistas, como se vê adiante:

Tabela II – Trechos de reportagens versando sobre o sentimento de falta de amparo legal, por parte dos militares, na execução das atividades de Garantia da Lei e da Ordem.

Transcrição da Reportagem	Dados da Reportagem e da Fonte
<p><i>O decreto assinado pelo presidente e publicado no Diário Oficial da União da última segunda-feira foi defendido pelos militares, que se sentiam desprotegidos toda vez que eram convocados para assumir o papel das PMs e viam suas ações questionadas pela Justiça.</i></p>	<p>Reportagem do Estadão, datada de 29/08/2001, sobre assinatura do Decreto 3.897/2001, pelo então Presidente Fernando Henrique, dando poder de polícia às Forças Armadas. Disponível em < http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,genoino-contesta-poder-de-policia-para-o-exercito,20010829p39630>.</p>
<p><i>A proposta, que respalda a Estratégia Nacional de Defesa e deve ser enviada ao Congresso ainda neste mês, também enfrenta uma antiga reclamação dos militares, quando são convocados para atuar em ações repressivas, como a subida de morros ou trabalhos de proteção social na época das eleições. Agora fica claro que a tropa, nessas ações, desempenhará “atividades militares”.</i></p>	<p>Reportagem do Estadão, datada de 06/11/2009, sobre a remessa da proposta da Lei Complementar nº 136/2010. Disponível em < http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1368889-5601,00-GOVERNO+QUER+DAR+PODER+DE+POLICIA+AS+FORCAS+ARMADAS.html>.</p>
<p><i>O projeto nos dá segurança jurídica para realizar prisões e apreensões, algo que não tínhamos antes – analisa o general, que chefia 50 mil militares vinculados ao Comando Militar do Sul (CMS), unidade que engloba as tropas do Exército nos três Estados sulinos.</i></p>	<p>Entrevista do Comandante Militar do Sul, datada de 07/08/2010, ao repórter Humberto Trezzi, do ZH Notícias, sobre a remessa da proposta da Lei Complementar nº 136/2010. Disponível em < http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/08/exercito-adverte-que-nao-quer-substituir-as-policias-2998068.html>.</p>

Tabela II – Trechos de reportagens versando sobre o sentimento de falta de amparo legal, por parte dos militares, na execução das atividades de Garantia da Lei e da Ordem (cont.)

Transcrição da Reportagem	Dados da Reportagem e da Fonte
<p><i>Nossa atuação passou a ser constitucional. Pela primeira vez vi um documento com a assinatura do presidente da República autorizando esse tipo de ação – relata um general que preza da intimidade do comandante do Exército, general Enzo Peri.</i></p> <p><i>Conforme fontes militares, o Exército queria evitar um eventual desgaste por conta do emprego prematuro das tropas.</i></p> <p><i>Havia receio de que os soldados pudessem ser processados na Justiça caso ferissem alguém durante a ocupação das favelas.</i></p>	<p>Reportagem de Fábio Schaffner, datada de 05/12/2010, do Jornal Zero Hora, sobre a autorização de emprego das Forças Armadas na Vila Cruzeiro (Rio de Janeiro). Disponível em < http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1368889-5601,00-GOVERNO+QUER+DAR+PODER+DE+POLICIA+AS+FORCAS+ARMADAS.html>.</p>

Fonte: Organizada pelo autor.

Atualmente, a caserna encontra-se um pouco mais satisfeita em relação ao amparo legal para atuar em operações de Garantia da Lei e da Ordem. Conforme entrevista do Comandante do Exército, General Villas Bôas, “a Constituição e as leis complementares são claras sobre e o emprego das Forças Armadas quando se verifica incapacidade e falência dos órgãos com responsabilidade para atuar” (MAZUÍ, 2015).

É importante citar que os documentos normativos da Política Brasileira de Defesa – a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) – também fazem alusão ao emprego das Forças Armadas no ambiente interno.

Nesse sentido, convém lembrar que em 1999, acompanhando o processo de democratização plena do Brasil, foi criado o Ministério da Defesa (MD), consolidando a subordinação do poder militar ao poder civil e fundindo os antigos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Em 2005, o MD publicou uma Política de Defesa Nacional (PDN) e, em 2008, foi lançada a primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa. Já em 2012, ocorreram três fatos importantes: a PDN foi revisada e reeditada, dessa vez com o nome de Política Nacional de Defesa (PND), fazendo alusão de que esse assunto é de interesse de toda a sociedade brasileira, ou seja, é “nacional” e não apenas um assunto afeto a militares; também foi revisada e reeditada a END; e, finalmente, foi lançado o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Pode-se dizer que o advento desses documentos, principalmente considerando as versões revisadas e/ou lançadas em 2012, trouxe novamente à pauta nacional as discussões sobre o tema Defesa Nacional, anteriormente restrito à esfera militar.

O planejamento de ações destinadas à Defesa Nacional, a cargo do Estado brasileiro, tem, na PND, seu documento condicionante de mais alto nível. Nesse documento, constam os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), que incluem a estruturação de Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais compatíveis com um mundo cada vez mais complexo. Nesse mesmo documento, o Ministério da Defesa procura lembrar que “o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem **é regido por legislação específica** [grifo do autor]” (BRASIL, 2012b, p. 34).

A END trata, dentre outros aspectos, da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da Base Industrial de Defesa (BID) e da política de composição dos efetivos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (BRASIL, 2012). Esse documento traz em seu bojo vinte e cinco diretrizes. Na diretriz 17, há uma determinação de se “preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, **nos termos da Constituição** [grifo do autor]” (BRASIL, 2012, p. 58).

O LBDN, cuja primeira edição é de 2012, é um documento público e “soma-se à Estratégia Nacional de Defesa e à Política Nacional de Defesa como documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil” (BRASIL, 2012a, p. 8). Sublinha-se que o LBDN também lembra que “o emprego das forças Armadas na garantia da lei e da ordem é de responsabilidade do Presidente da República, **nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 97/1999** [grifo do autor]” (BRASIL, 2012a, p. 156).

(2) Adequação Estrutural do Exército Brasileiro: Criação de Novas Unidades Militares e Intensificação da Presença Militar na Faixa de Fronteira

Na luta contra as drogas, o Exército Brasileiro procurou fazer mudanças estruturais, criando novas unidades militares e/ou reforçando as existentes.

A partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada a 11ª Brigada de Infantaria Leve, conhecida como Brigada de Garantia da Lei e da Ordem, em Campinas, no estado de São Paulo, no ano de 2004, garantindo o deslocamento mais rápido das tropas militares do Exército no território nacional para atuar em atividades dessa natureza (SENADO FEDERAL, 2012).

Embora esteja vocacionada para o emprego estratégico na defesa da pátria, essa Brigada passou a ter o preparo voltado, também, para o emprego em ações de Garantia da Lei e da Ordem. O treinamento da Brigada segue o Programa de Instrução Militar determinado pelo Comando de Operações Terrestres, com matérias voltadas para a capacitação ao emprego em missões “tipo polícia”.

Confirmando esse quadro, o Centro de Comunicação do Exército afirma que:

Em conformidade com os preceitos legais (especificamente os previstos na Constituição Federal e na Lei Complementar 97/99, alterada pela Lei

Complementar 117/04), que, em síntese, expressam as imposições da sociedade, o Exército deve estar preparado para o cumprimento de suas missões. Assim, a decisão de dispor de uma tropa vocacionada, também, para as ações de GLO, deveu-se, dentre outros aspectos, à necessidade de se ter tropas mais aptas para tais fins. Além disto, evita-se que outros efetivos que têm um custo de adestramento mais elevado sejam empregados, uma vez que não são os mais adequados para esse tipo de missão (DEFESANET, 2005).

Além disso, o Exército procurou reforçar sua presença na faixa de fronteira e, em especial, na região amazônica, a qual possui fronteiras porosas, por onde entra grande quantidade de cocaína proveniente de outros países sul-americanos. É claro que o aumento da presença do Exército na Amazônia não teve como única causa a luta contra os crimes transfronteiriços, mas também se deve à já conhecida estratégia da presença, algo herdado do colonizador português. Sem embargo, não se pode descartar que a preocupação latente dos militares brasileiros, relacionada a ameaças dessa natureza, impulsionou o envio de mais soldados para essa região.

Santos (1991, p. 117) lembra acerca da importância da estratégia da presença, que ganha importância em um país de extensões continentais como o Brasil, tendo em vista que essa estratégia “serve para nortear a distribuição dos efetivos do território nacional e, sobretudo, para assegurar a compatibilidade dessa distribuição com o princípio da mobilidade, isto é, a possibilidade de deslocamento rápido para qualquer ponto em que seja imperiosa a concentração de efetivos”. Assim, sabendo-se das peculiaridades da Amazônia, onde os eixos viários terrestres são raros e limitadíssimos, é mister a manutenção de unidades militares baseadas nessa região, a fim de mitigar a problemática da mobilidade das tropas em um ambiente inóspito.

A END brasileira possui duas diretrizes relacionadas ao adensamento da presença militar em suas fronteiras. A diretriz 9 preconiza que o Brasil deve “adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras”, enquanto a diretriz 10 orienta que a prioridade deve ser dada à região amazônica (BRASIL, 2012, p. 14).

É interessante notar que desde 2010 o Exército vem transferindo, de forma efetiva, unidades de outras regiões brasileiras para a Amazônia. A título de exemplo, a antiga 2ª Brigada de Infantaria Motorizada, antes em Niterói (RJ), tornou-se a 2ª Brigada de Infantaria de Selva, em São Gabriel da Cachoeira (AM). A 1ª Brigada de Infantaria Motorizada, antes sediada em Petrópolis (RJ), hoje é a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, em Boa Vista (RR). E a 16ª Brigada de Infantaria Motorizada, que ficava em Santo Ângelo (RS), tornou-se a 16ª Brigada de Infantaria de Selva em Tefé (AM).

Conforme entrevista concedida pelo Comandante do Exército, o Exército Brasileiro:

[...] pretende ampliar o número de unidades na região. Segundo o comandante da Força, serão pelo menos quatro guarnições. “Algumas delas serão transferidas e outras serão criadas”, explica o general Villas Bôas. “Hoje temos na ordem de 27 mil homens no Norte e pela previsão devemos chegar a 40 mil até 2030” (LUIZ, 2015).

É claro que o aparato militar, por si só, não resolverá todos os problemas da Amazônia brasileira. Conforme lembra Fuccille (2015, p. 145), “não será o Brasil, como uma fronteira terrestre com seus vizinhos mais de cinco vezes maior do que a dos EUA-México que, pela via da militarização [...] irá resolver seus problemas de segurança e defesa”. É fundamental a presença do Estado, integrando essa região ao restante do país.

Ao mesmo tempo, os militares sabem dos efeitos negativos da falta da presença do Estado na Amazônia. Em face do descaso do poder público, os traficantes de drogas que atuam nas áreas fronteiriças podem vir a aliciar os habitantes dessas regiões. Conforme afirma Marques (2005, p. 69):

As análises conjunturais do Exército sobre a América do Sul, também apontam a existência de eventos que podem vir a comprometer a soberania brasileira sobre a Amazônia como a associação entre os traficantes de drogas e os movimentos guerrilheiros existentes na região andina.

Corroborando com essa ideia, Buzan e Wæver (2013) afirmam que os objetivos do Brasil em ter uma securitização da Amazônia se davam tanto por uma preocupação fronteiriça, quanto pela questão das drogas.

É sabido que o Brasil não pode atuar militarmente na área, sem que seus vizinhos também realizem operações de combate às drogas em seus territórios. Para tal, o Brasil tem trabalhado na América do Sul no sentido de fomentar uma agenda comum de segurança. “A pactuação desta agenda comum permitiria, em tese, a criação até mesmo de uma comunidade de segurança, dada a centralidade da territorialidade na dinâmica dos estudos de segurança” (FUCCILLE, 2014, p. 116).

Sublinha-se que a PND brasileira aborda de forma enfática a integração entre os Estados, defendendo “o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica” (BRASIL, 2012b, p. 21).

Nessa mesma linha, o tema cooperação é bastante explorado no LBDN. Fazendo uso das palavras de Celso Amorim, há que se ressaltar que o Brasil enxerga que esse documento “foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul” (BRASIL, 2012a, p. 8). Quando se fala em Amazônia, o LBDN afirma que para o Brasil, a defesa dessa região está ligada à cooperação entre os países fronteiriços.

A intensificação da presença militar do Exército Brasileiro também tem ocorrido com o aumento das operações militares na faixa de fronteira, seja de modo singular, com o emprego de unidades militares apenas do Exército, seja de modo conjunto com a Marinha e a Força Aérea, sob coordenação do Ministério da Defesa.

Nesse sentido, cabe destacar que a região de fronteira é uma área sensível e merecedora de atenção. Ainda segundo Mattos (2011, p. 76), “A fronteira é a epiderme do corpo estatal, como tal, sensível às reações vindas de fora. A fronteira terrestre é mais sensível às reações dos Estados vizinhos”. Ainda segundo esse pesquisador, é através das fronteiras que o Estado recebe e transmite os influxos exteriores, que podem influenciar de modo favorável ou não sobre suas aspirações e interesses.

Essas operações militares ocorrem com base no Artigo 16-A, da Lei Complementar 97/99, que autoriza o Exército a atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, patrulhando e revistando pessoas, veículos e embarcações.

A Operação ÁGATA é um exemplo de operação militar conjunta, que ocorre desde 2011. Ela integra o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) do Governo Federal, criado para prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos. São realizadas missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. Vê-se, então, que essa operação conjunta visa, primordialmente, a combater as chamadas novas ameaças.

A tabela abaixo, organizada pelo Comando de Operações Terrestres (COTER) do Exército Brasileiro, traz os resultados das Operações ÁGATA. As 72 toneladas de drogas apreendidas ao longo dos cinco anos de existência dessa Operação denotam a eficácia dos militares brasileiros no combate ao tráfico de drogas.

Tabela III – Balanço quantitativo das ações realizadas durante as Operações ÁGATA

ATIVIDADE	UN	Operações ÁGATA										TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Veículos inspecionados	Qnt	119.436			200.199			278.596	133.061		66.292	797.584
Aeronaves inspecionadas	Qnt	150			72			0	31		77	330
Embarcações apreendidas	Qnt	49			449			274	207		195	1.174
Embarcações vistoriadas e/ou notificadas	Qnt	3.589			2.092			19.760	8.238		7.627	41.306
Armas apreendidas	Qnt	58			48			93	30		60	289
Contrabando ou descaminho	R\$	236.600			6.295			125.318	1.932.651		742.744	3.043.608
Munição apreendida	Qnt	Dados não tabulados		Dados não tabulados				2617	1.261		813	4691
Explosivo apreendido	Kg	8.150			11.742			1.855	200		0	21.947
Drogas apreendidas	kg	2.358			9.443			19.573	36727		3.930	72.031
Pessoas revistadas	Qnt	11.499			5.420			17.165	22.242		14.147	70.473
Pessoas detidas	Qnt	32			43			53	40		88	256

Fonte: COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES, 2016

(3) Adequação da instrução, do ensino e da doutrina militar do Exército Brasileiro

A atuação da Força Terrestre dotada de poder de polícia requer um preparo específico, tendo em vista que o Exército é vocacionado para o emprego em guerra convencional ou

regular. Assim, ao longo dos últimos anos, o Exército Brasileiro procurou ajustar o ensino militar, a instrução militar e a própria doutrina militar às novas ameaças que se apresentam.

A própria END, um dos documentos norteadores da Defesa, lembra acerca da necessidade de se “adestrar meios específicos das Forças Armadas para o emprego episódico na Garantia da Lei e da Ordem nos termos da Constituição Federal” (BRASIL, 2012, p. 64).

Conforme assevera o LBDN brasileiro:

As operações de GLO demandam preparação e treinamento especial. O emprego das forças nesse tipo de operação é fundamentalmente diferente, em princípio e doutrina, do tradicional emprego em missões relacionadas à defesa externa, onde o foco é atuar sobre forças inimigas, perfeitamente identificáveis no terreno, normalmente caracterizadas como uma força militar armada e uniformizada (BRASIL, 2012b, p. 156)

Assim, ao longo do tempo, assuntos relativos à Garantia da Lei e da Ordem foram adicionados aos programas de instrução militar, que orientam o preparo dos militares do Exército Brasileiro para atividades dessa natureza. A título de exemplo, o Programa-Padrão de Instrução para Cabos e Soldados (EB70-PP-11.012), de 2013, traz em seu bojo as orientações para as instruções de Garantia da Lei e da Ordem, com ênfase em operações tipo polícia. Percebe-se, assim, uma tentativa dessa Instituição em melhor adestrar seus homens em atividades desempenhadas pelos órgãos de segurança pública, tais como patrulhamento ostensivo, postos de bloqueio e controle de estradas, condução de presos, operações de busca e apreensão, etc.

As escolas militares também têm adaptado seus currículos, numa clara tentativa de fornecer aos seus alunos os conhecimentos necessários para enfrentar as novas ameaças. No currículo da Escola de Comando e Estado-maior do Exército, estabelecimento onde são formados os assessores de alto nível da Força Terrestre, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem constituem uma das disciplinas a serem cursadas pelos Oficiais Alunos, com carga horária de 170 horas-aula (ECEME, 2010). Isso demonstra a preocupação, por parte do sistema de ensino do Exército Brasileiro, em melhor preparar os decisores militares para as ameaças atuais.

No tocante à doutrina militar, percebe-se, também, que o Exército Brasileiro está atento a esse novo *modus operandi*, que envolve a execução de operações militares com características diferentes daquelas convencionais, como as operações ofensivas e defensivas, contra um exército inimigo de outro Estado. Nesse sentido, o Exército Brasileiro lançou, em 2010, um manual de campanha intitulado Operações de Garantia da Lei e da Ordem (C 85-1), a fim de normatizar a doutrina de emprego das forças militares em operações similares às que aconteceram nos complexos do Alemão e da Maré. Além disso, o Exército Brasileiro também tem seguido, em seus planejamentos, o constante da nova Publicação de Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10), confeccionada pelo Ministério da Defesa, no ano de 2014.

Ao se falar da participação do Exército Brasileiro no combate às drogas, não se deve

esquecer que tal atividade ocorre em parceria com outras agências e órgãos do Governo brasileiro e até mesmo de outros países. Conforme afiança Noriega (2004), os crimes transnacionais (a exemplo do tráfico de drogas), que são oriundos de um país vizinho e ultrapassam a faixa de fronteira, devem ser combatidos de forma coordenada e multilateral, pelos agentes do Governo. Essas operações são conhecidas no Exército como operações interagências.

Zaia (2013) nos lembra que nas diversas versões da Operação ÁGATA, diversas agências têm atuado conjuntamente com o Exército Brasileiro, a citar: FUNAI, Ministério da Justiça, IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, Polícia Federal, dentre outras. Nesse sentido, há de se ressaltar que o Exército Brasileiro também tem pautado suas ações levando em conta a Publicação de Operações Interagências (MD33-M-12), confeccionada pelo Ministério da Defesa, no ano de 2012.

d. O Exército Brasileiro na Pacificação de Comunidades Violentas

Uma das estratégias utilizadas pelo Governo Federal para combater o tráfico de drogas foi a ocupação as favelas do Rio de Janeiro, com o apoio efetivo das Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, seguida da implantação das unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Essa foi e continua sendo a aposta do Governo para levar a presença do Estado a regiões antes entregues ao tráfico, não apenas atendendo às críticas internacionais, como também como preparação para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Pode-se dizer que o Exército Brasileiro, auxiliado pela Marinha e pelos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, participou de duas grandes operações de Garantia da Lei e da Ordem, desde 2010. Essas duas grandes operações tiveram por objetivo pacificar áreas violentas da cidade do Rio de Janeiro, ambas dominadas por traficantes de drogas: os Complexos do Alemão e da Penha e o Complexo da Maré.

No que tange ao caso dos Complexo do Alemão e da Penha, a forte ação repressora por parte dos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro resultou, no início do mês de novembro de 2010, no desencadeamento de uma série de retaliações por parte do crime organizado. Veículos particulares, ônibus de transporte público, postos policiais e delegacias foram atacados. Instalou-se, na capital carioca, um clima de terror.

A partir de 21 de novembro de 2010, o Governo carioca realizou a invasão da região da Vila Cruzeiro, na comunidade da Penha, a fim de controlar esta região de vital importância para as forças de segurança pública. Esta ação contou com o apoio de meios logísticos do Ministério da Defesa (Marinha do Brasil) e resultou na conquista de objetivos limitados.

Após verificar que os meios policiais do estado do Rio de Janeiro eram insuficientes para a efetiva pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha, o Governador solicitou o apoio do Governo Federal. Em decorrência, o Presidente da República determinou, em 25 de novembro de 2010, o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem na cidade do Rio de Janeiro. No dia 28 de novembro, os militares deram início à Operação ARCANJO e ocuparam o Complexo do Alemão.

Em 1º de dezembro de 2010, o Governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou ao Ministro da Defesa, para que fosse dada continuidade ao processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro, o emprego temporário das Forças Armadas para a preservação da ordem pública nos Complexos do Alemão e da Penha até, no máximo, 31 de outubro de 2011. Essa data não se confirmou na prática, pois as tropas do Exército permaneceram no terreno durante todo o 1º semestre de 2012.

Em relação à quantidade de drogas, as tropas da Força de Pacificação, durante o período de permanência nos Complexos do Alemão e da Penha, recolheram 76 kg de cocaína, 60 kg de maconha, 13 kg de crack e 17,5 Kg de haxixe (MONKEN, 2012).

No que tange aos índices de violência, pode-se dizer que as estatísticas são menos impactantes com a presença do Exército Brasileiro nessas áreas violentas. A tabela abaixo traz a comparação dos números dos crimes registrados pelas três delegacias policiais (22ª, 38ª e 44ª) que atendem às comunidades do Alemão e da Penha e também aos bairros do entorno. No período de 28 de novembro de 2009 a 27 de novembro de 2010, não havia a presença de tropas do Exército Brasileiro nessas comunidades. Já no período compreendido entre 28 de novembro de 2010 e 23 de novembro de 2011, os militares estavam presentes na área de operações.

Tabela IV – Índices de violência imediatamente antes e depois da Operação Arcanjo

INDICADOR ESTRATÉGICO	28 NOV 09 a 27 NOV 10	28 NOV 10 a 23 NOV 11	Diferença	
			Absoluto	%
Homicídio doloso	121	110	-11	-9,1
Latrocínio	10	6	-4	-40,0
Resistência com morte do opositor	73	25	-48	-65,8
Lesão corporal seguida de morte	4	0	-4	-100,0
Letalidade violenta (homicídio+latrocínio+auto de resistência+lesão seguida de morte)	208	141	-67	-32,2
Roubo de veículo	1.560	1.047	-513	-32,9
Roubo de aparelho celular	571	367	-204	-35,7
Roubo a transeunte	3.016	2.183	-833	-27,6
Roubo em ônibus	411	286	-125	-30,4
Roubo de rua (transeunte+celular+coletivo)	3.998	2.836	-1162	-29,1

Fonte: MENDES, 2012, p. 3

Assim, é perceptível que a presença do Exército Brasileiro nessas áreas violentas, durante a Operação Arcanjo, fez diminuir o número de crimes.

O Exército Brasileiro também foi empregado na pacificação do Complexo da Maré. Em abril de 2014, atendendo à solicitação do Governo do estado do Rio de Janeiro, a Presidência

da República autorizou o emprego de tropas do Exército Brasileiro e da Marinha do Brasil nessa comunidade, com a finalidade de cooperar no processo de pacificação daquela área.

Em decorrência, o Governo do estado do Rio de Janeiro, o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério da Justiça firmaram um acordo no qual as partes se comprometeram, com base em uma Operação da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), a empregar, no Complexo da Maré, os meios necessários para a prestação de segurança e serviços em benefício da população. Essa operação recebeu o nome de Operação SÃO FRANCISCO.

Pode-se dizer que a ação do Exército Brasileiro trouxe bons resultados. Conforme a Nota de Imprensa do Centro de Comunicação Social do Exército, os resultados obtidos, durante a operação no Complexo da Maré, foram altamente positivos:

As metas estipuladas para esta Operação foram atingidas pela retomada da área enquadrada e pela perda da liberdade de ação das organizações criminosas. Não há espaço na comunidade que não seja patrulhado, o uso ostensivo de armas diminuiu e o comércio ilegal de entorpecentes teve uma forte redução. Destaca-se o apoio da população, que deixou de ser explorada de forma impune pelo crime e passou a se beneficiar da crescente presença do Estado, sob a forma de melhorias nas áreas sociais.

Desde o início da operação foram realizadas mais de 65.000 ações, 583 prisões, 228 apreensões de menores por cometimento de atos infracionais e 1.234 apreensões de drogas, armas, munições, veículos, motos e materiais diversos. Destaca-se a prisão de integrantes importantes na estrutura do crime organizado, causando desestruturação organizacional nas facções e uma perda significativa nos lucros com o comércio de entorpecentes (CCOMSEX, 2015).

Uma análise mais crítica de operações dessa natureza conduz a uma certeza: o processo de pacificação estende-se muito além do emprego de forças policiais e militares. Essas, simplesmente, criam as condições mínimas de segurança para a população, por meio do combate às facções criminosas, retirando delas a sensação de impunidade e o poder econômico. Essas operações estabelecem uma janela de oportunidade, que deve ser aproveitada pelas esferas federal, estadual e municipal da Administração Pública. Cabe ao Governo, após o uso de seu aparato coercitivo, alavancar as condições de cidadania e de vida da população, por meio da presença efetiva do Estado nessas regiões carentes, por meio de bons hospitais, boas escolas e de programas que forneçam aos jovens oportunidade de crescimento profissional. Se o Governo não fornecer o mínimo de dignidade à população, os traficantes o farão, e todo o esforço feito pelo Exército Brasileiro terá sido em vão.

3. Conclusão

Há que se ter em conta que as forças armadas de um país devem estar atentas às novas ameaças que se apresentam na atualidade, dentre elas, o tráfico de drogas. Embora esse mal seja, em primeira instância, um problema a ser resolvido pelas forças de segurança pública (polícias), os militares pós-modernos, caso seja necessário, podem e devem atuar no combate às drogas.

O emprego das Forças Armadas no ambiente interno é assunto bastante polêmico. Sem embargo, nos últimos anos, elas têm sido empregadas com grande frequência em atividades de segurança pública urbana, no contexto de operações de garantia da lei e da ordem (GLO), particularmente na cidade do Rio de Janeiro.

Observou-se, no decorrer desta pesquisa, que o Governo Federal, por meio da publicação e das alterações da Lei Complementar nº 97/99, bem como por meio da publicação do Decreto 3.897/200, procurou normatizar o emprego das Forças Armadas brasileiras em atividades que não estão, *a priori*, relacionadas à missão típica do aparato militar de um país: a defesa contra ameaças externas. Percebeu-se, também, que essas alterações não ocorreram somente pelas constantes polêmicas acerca do emprego de tropas federais no ambiente interno, mas deveram-se também à pressão exercida pelos próprios militares do Exército Brasileiro, que se sentiam desprotegidos ao atuarem em missões do “tipo polícia”.

A presente pesquisa também mostrou que o Exército criou, em 2004, um Grande Comando especializado em operações de Garantia da Lei e da Ordem: a 11ª Brigada de Infantaria Leve, localizada em Campinas. Sublinha-se que nessa mesma cidade está localizado o Centro de Instrução de Garantia da Lei e da Ordem, que adentra militares de todo o país em operações dessa natureza.

Além disso, o Exército Brasileiro, consciente da porosidade de suas fronteiras, em especial na região amazônica, tem procurado intensificar a presença militar nessa região. Brigadas das regiões Sul e Sudeste foram transferidas para São Gabriel da Cachoeira (AM), Tefé (AM) e Boa Vista (RR), cidades localizadas na região Norte do Brasil.

A intensificação da presença militar do Exército Brasileiro também tem ocorrido com o aumento das operações militares na faixa de fronteira, seja de modo singular, com o emprego de unidades militares apenas do Exército, seja de modo conjunto com a Marinha e a Força Aérea, sob coordenação do Ministério da Defesa. As diversas versões da Operação ÁGATA têm sido exitosas no combate aos crimes transfronteiriços e a apreensão de drogas tem crescido a cada ano, passando das 20 toneladas em 2013.

Como a atuação da Força Terrestre dotada do poder de polícia requer um preparo específico, o Exército Brasileiro procurou ajustar o ensino militar, a instrução militar e a própria doutrina militar às novas ameaças que se apresentam. Como exemplos claros, foram apontadas a mudança dos programas de instrução militar, que passaram a conter instruções de Garantia da Lei e da Ordem, inclusive para cabos e soldados; a adaptação dos currículos das escolas militares, que passaram a ministrar disciplinas afetas às Operações de Garantia da Lei e da Ordem; e a publicação de manuais militares direcionados às missões do “tipo polícia”, a exemplo do manual de campanha intitulado Operações de Garantia da Lei e da Ordem (C 85-1), que normatizou a doutrina de emprego das forças militares em operações similares às que aconteceram nos complexos do Alemão e da Maré.

Finalmente, verificou-se que o Exército Brasileiro atuou de forma positiva na pacificação dos complexos do Alemão e da Maré, em vista dos resultados das apreensões de drogas, das prisões de traficantes e da diminuição dos índices de violência. É claro que essa não a

missão precípua da Força Terrestre, mas há que se entender que, ao menos por enquanto, os órgãos de segurança pública têm se mostrado incapazes de resolver a problemática das drogas sem o auxílio das forças federais. Provas incontestes disso são as operações de pacificação executadas pelo Exército, nas quais o Exército Brasileiro dominou porções do terreno inatingíveis pela Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro e forneceu a segurança mínima necessária para a instalação das unidades de polícia pacificadora (UPP).

Conforme assevera o próprio Comandante do Exército, General Villas Bôas:

Esse emprego deve ser episódico e limitado no tempo, porque a estrutura e o preparo do Exército não são moldados para isso. No Complexo da Maré e do Alemão, no Rio, ou mesmo no Haiti, não é o Exército que vai resolver. A Força visa criar estabilidade e proporcionar condições para que outros órgãos implementem medidas que mudem a realidade do ambiente (MAZUÍ, 2015).

Reforça-se, assim, a ideia de que o processo de pacificação se estende muito além do emprego de forças policiais e militares. Se o Estado não se fizer presente, as facções criminosas dominarão novamente essas regiões carentes.

Referências Bibliográficas

- Brasil, 1999. *Lei Complementar N° 97*. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- Brasil, 2001. *Decreto N° 3897*. Fixa as diretrizes o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- Brasil, 2005. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a emenda constitucional N° 45, de 8 de dezembro de 2004. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Brasil, 2012. *Estratégia de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa. Brasília.
- Brasil, 2012a. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa. Brasília.
- Brasil, 2012b. *Política Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa. Brasília.
- Buzan, Barry; Hansen, Lene, 2012. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp.
- Buzan, B; Wæver, O, 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Caforio, G, 2007. *Social Sciences and the Military - an interdisciplinary overview*. Oxon: Routledge.
- Cardoso, A, 2008. O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas. *Revista Nação e Defesa* N° 120, pp. 77-101.

- CCOMSEX, 2015. *Nota à Imprensa*. Força de Pacificação – Operação São Francisco. [Online]. Disponível em: http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa?p_p_id=56&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_groupId=18107&_56_articleId=6337520, [Consult. 22 nov. 2015].
- Comando de Operações Terrestres, 2016. *As Operações na Faixa de Fronteira*. Palestra proferida na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro.
- DEFESANET, 2011. *Jobim admite necessidade de ‘ajustes na fronteira’ para combater tráfico*. [Online]. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/seguranca/noticia/1241/Jobim-admite-necessidade-de--ajustes-na-fronteira--para-combater-trafico/>, [Consult. 17 nov. 2015].
- DEFESANET, 2015. *GLO - Porquê o Exército está preparando a Brigada GLO*. [Online]. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/8711/GLO---Porque-o-Exercito-esta-preparando-a-Brigada-GLO/>, [Consult. 17 nov. 2015].
- ECEME, 2010. *Documentos de Currículo*. [Online]. Disponível em: http://www.eceme.ensino.eb.br/eceme/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=173&Itemid=114&lang=pt, [Consult. 10 nov. 2015].
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2014*. São Paulo.
- Flores, M. C., 2002. *Reflexões estratégicas - repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações.
- Fuccille, A, 2001. *A Segurança Interna no Brasil Pós-Guerra Fria*. REDES 2001. Washington DC, 22-25, maio 2001. [Online]. Disponível em: <http://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm/ref/collection/chdspubs/id/6134>, [Consult. 19 nov. 2015].
- Fuccille, A, 2014. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* N° 1, pp. 112-146.
- Fuccille, A, 2015. Amazônia e Defesa Nacional: Um olhar a partir da perspectiva brasileira. *Paiaguás: Revista de Estudos sobre a Amazônia e Pacífico* N° 2, pp. 131-149.
- Hajjar, R. M, 2014. Postmodernism and the Source of Military Strength in the Anglo West. *Armed Forces & Society* N° 1, pp. 118-145.
- Herz, M, 2010. Concepts of Securiry in South America. *International Peacekeeping* N° 5, 2010.
- Huntington, S. P, 1996. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Janowitz, M, 1967. *O soldado profissional: um estudo social e político*. Rio de Janeiro: Edições GRD.
- Labrousse, A; Delpirou, A, 1988. *Coca Coke*. São Paulo: Brasiliense.

- Luiz, E, 2015. *Exército reforçará presença na Amazônia, diz o comandante Vilas Bôas ao Fato Online*. [Online]. Disponível em: <http://fatoonline.com.br/conteudo/7062/exercito-reforcara-presenca-na-amazonia-diz-o-comandante-vilas-boas-ao-fato-online?or=h-not&p=l&i=10&v=1>, [Consult. 24 nov. 2015].
- Marques, A. A, 2005. *A Estratégia Militar do Exército Brasileiro para a Amazônia: Fundamentos e Implicações para a Cooperação Militar no Sul da América Latina*. ANPUH - XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina. [Online]. Disponível em: <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0011.pdf>, [Consult. 18 nov. 2015].
- Mattos, C. M, 2011. *Geopolítica*. Vol. 3. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Mazuí, G, 2015. *A entrevista do Comandante do Exército ao ZH*. [Online]. Disponível em: <http://www.alertatotal.net/2015/10/a-entrevista-do-comandante-do-exercito.html>, [Consult. 18 nov. 2015].
- Mendes, C. A. K, 2012. Considerações sobre a Força de Pacificação empregada no Rio de Janeiro. *Coleção Meira Mattos* Nº 27. ECEME: Rio de Janeiro.
- Monken, M. H, 2012. *Exército divulga balanço final da ocupação no Alemão e na Penha*. [Online]. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2012-07-10/exercito-divulga-balanco-final-sobre-ocupacao-no-alemao-e-na-penha.html>, [Consult. 28 out. 2015].
- Moskos, C, 2000. Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm. In: MOSKOS, Charles; WILLIAMS, John Allen; SEGAL David R. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 2, pp. 14-31.
- Moskos, C; Williams, J. A.; Segal D. R, 2000. Armed Forces after Cold War. In: MOSKOS, Charles; WILLIAMS, John Allen; SEGAL David R. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 1, pp. 1-13.
- Noriega, R, 2004. *As Relações Civis-Militares em um novo Contexto de Segurança*. [Online]. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/37666.htm>, [Consult. 28 out. 2015].
- Oliveira, A. B, 2009. O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: o Conceito de Segurança Humana. *Revista Aurora* Nº 5, pp. 68-79.
- Procopio Filho, A; VAZ, A. C, 1997. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional* Nº 1, pp. 75-122.
- Rodrigo, T, 2012. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. *Contexto Internacional* (PUC) Nº 1.
- Santos, M. H. C, 2004. A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Nº 54, pp. 115-128.
- Santos, M, 1991. *O caminho da profissionalização das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: INCAER.
- Senado Federal, 2012. Governo coloca militares do Exército na segurança pública: Forças Armadas no combate ao crime. *Revista de Audiência Pública do Senado Federal* Nº 10.

- TANNO, G, 2003. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional* N° 1, pp. 47-80.
- UNODC, 2015. *World Drug Report*. [Online]. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>, [Consult. 12 nov. 2015].
- Villa, R. D.; Reis, R. R, 2006. A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de pesquisa. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* N° 62, pp. 19-51.
- Zaia, S. L, 2013. As Operações Ágata. *Conjuntura Global* N° 3, pp. 173-180.
- Williams, J.A, 2000. The Postmodern Military Reconsidered. In: MOSKOS, Charles; Williams, John Allen; SEGAL David R. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 14, pp. 265-277.

THE USE OF THE BRAZILIAN ARMY IN THE FIGHT AGAINST NEW THREATS, ESPECIALLY IN THE FIGHT AGAINST DRUG TRAFFICKING

O EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO COMBATE ÀS NOVAS AMEAÇAS, COM ÊNFASE NA LUTA CONTRA O TRÁFICO DE DROGAS

George Alberto Garcia de Oliveira

Major

Master's Degree in Military Science

Instituto Meira Mattos

Army Command and General Staff College

Rio de Janeiro, Brazil

capgeorgealberto@hotmail.com

Abstract

The current military consider the defence of the territory, humanitarian aid and participation in peacekeeping missions to be the priority tasks of its armed forces. Nevertheless, many of them consider the fight against so-called new threats such as terrorism and organized crime, mainly reflected in drug trafficking, to be fundamentally important. It is understood that those new threats jeopardize the security of states. After 1980, Brazil was no longer just an export corridor but became a large consumer of narcotics. As a result, poor communities, especially in Rio de Janeiro, were dominated by gangs and the violence rates increased. Within this framework of social violence, and since the government of Fernando Henrique Cardoso, the Brazilian Army has been used in law enforcement activities to combat the drug issue, among other threats. However, the use of the armed forces in operations of this nature generates a lot of discussion, not only in Brazil but worldwide. Therefore, it is clear that the problem of drug trafficking in Brazil is an abundant source for academic research. In this sense, this article aims to present the use of the Brazilian Army in the fight against new threats, with emphasis on the fight against drug trafficking. The research tools used were a bibliographical survey and documentary analysis. Our results indicate that the use of the Brazilian Army has had positive outcomes. The Brazilian government has sought to adapt the Brazilian legal framework to use armed forces personnel. Furthermore, the Brazilian Army has sought

Como citar este artigo: Oliveira, G., 2016. The Use of the Brazilian Army in the Fight against New Threats, especially in the Fight against Drug Trafficking. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 III (1), pp. 139-165.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

to tailor the training of their troops to carry out ‘police-like’ missions, and have sought to strengthen their presence in the border region, especially in the Amazon region, the scene of many cross-border crimes.

Keywords: Brazilian Army - New Threats - Drug Trafficking

Resumo

Os militares de hoje em dia consideram como tarefas prioritárias de suas forças armadas a defesa do território, a ajuda humanitária e a participação em missões de paz. Não obstante, muitos deles já consideram de fundamental importância a luta contra as chamadas novas ameaças, tais como o terrorismo e o crime organizado, que se materializa, principalmente, no tráfico de drogas. Entende-se que essas novas ameaças passaram a comprometer a própria segurança dos Estados. O Brasil, após 1980, deixou de ser apenas um corredor de exportação e passou a ser, também, um grande consumidor de entorpecentes. Fruto disso, comunidades carentes, principalmente no Rio de Janeiro, foram dominadas por facções criminosas e os índices de violência aumentaram. Dentro desse quadro de violência social, desde o Governo Fernando Henrique Cardoso, o Exército Brasileiro tem sido utilizado em atividades de segurança pública, para combater, dentro outras ameaças, a questão das drogas. No entanto, o uso das Forças Armadas em operações dessa natureza gera muita discussão, não só no Brasil, mas no mundo todo. Assim, vê-se claramente que a problemática do tráfico de drogas no Brasil é uma fonte abundante para a investigação acadêmica. Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo apresentar o emprego do Exército Brasileiro no combate às novas ameaças, com ênfase na luta contra o tráfico de drogas. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Os resultados coletados indicam que o emprego do Exército Brasileiro tem sido positivo. O Governo Brasileiro tem procurado adequar o arcabouço jurídico brasileiro para empregar os militares das Forças Armadas. Além disso, o Exército Brasileiro tem procurado adequar o treinamento de suas tropas para a execução de missões do “tipo polícia” e tem procurado intensificar sua presença na faixa de fronteira, principalmente na região amazônica, palco de muitos crimes transfronteiriços.

Palavras-Chave: Exército Brasileiro – Novas Ameaças – Tráfico de Drogas

1. Introduction

Historically, States have always found internal and external threats to be a cause for concern. The field of International Security Studies (ISS) emerged from the discussions on how to protect the State against those threats after the Second World War. Although there is no universal definition of that sub-area (BUZAN and HANSEN, 2012), it can be said that

ISS examines the origins, conduct and end of wars, strategy and statism, crisis management, regional security, intelligence and complex security matters.

With regard to South America, there was an upsurge in Security Studies during the post-Cold War. This can be partly explained by the expansion of the field of International Relations, especially after the 1990s. Furthermore, there other aspects contributed to this, such as: the emergence of multiple postgraduate programmes in the field, South American regional integration, and an increase in dialogues between the military, diplomats and academics (HERZ, 2010)

In a globalised world, international actors increasingly interact. States, economic blocs, multinational companies, non-governmental organizations (NGOs), insurgent groups, mafias, among other things, are interconnected in a network of relationships, which are sometimes friendly and sometimes hostile. Furthermore, facts or problems that occur in one State may influence the security of another State. For instance, the Syrian civil war that began in 2011 led to a wave of immigration to the European continent, posing challenges to security in the member-States of the European Union. Thus, it can be said these types of facts are proof that the perception of what constitutes a threat and the definition of security have changed over time.

The definition of security has in fact evolved with time, and there has been a redefinition of the subjects and sources of threats. Herz (2010, 603) assures us that:

The end of the Cold War has been increasingly generating international discussion among analysts and policy-makers on the concept of security. The international environment has changed [...]. The concept of security has been both internationalised and amplified. Economic, ecological, social, and cultural processes are seen today as capable of producing threats. By contrast with the previous focus on threats to the State, threats to individuals, identity groups, regions, the global ecosystem, civilizations and other entities may be taken into account. [...]. Epidemics, global warming, environmental pollution, transnational criminal activity, **the consumption and production of drugs** [emphasis by author] have all been securitised local, national, and globally.

For the theorists associated with Realism, the source of threats is potential military aggressions by other States, which are still a reality today. Nevertheless, this research aims to distance itself somewhat from that 'realist' point of view, and to examine the threat of drug trafficking, as it considers it particularly harmful for the security of States. This unlawful act is intrinsically linked with the rise of urban violence, and is one of the most iconic issues of contemporary society.

It should be noted that choice to analyse the threat in question reflects an interface with the theoretical perspective formulated by the Copenhagen School, which can be characterised as broad, in that it argues that threats to security come not only from the military sphere, but also from the political, economic, environmental and societal spheres (TANNO, 2003).

In Brazil, the problem of drug trafficking is an abundant source for academic research. Until the 1980s, Brazil was considered solely an export corridor for cocaine (LABROUSSE and DELPIROU, 1988). Backing that data, according to the Drug Report produced by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2015), cocaine from Brazil is mainly sent to Europe, to South Africa, to the West Africa coast, to and Singapore, among other destinations.

In addition to being an export corridor, Brazil is currently considered a consumer and producer of illegal drugs. The Report on Drugs drafted by UNODC indicates that Brazil is the largest cocaine consumer in South America (UNODC, 2015).

In the meantime, Procópio Filho and Vaz (1997, p. 76) state that Brazil is no longer:

[...] just a preferred route for international drug trafficking, as has been traditionally believed. Brazil processes, imports and exports several types of drugs. It has become a crucial centre for production and consumption, aside from providing alternative drugs for the national and foreign markets, and from having become another cog in the machinery of international drug trafficking.

To make matters even worse for the largest South American country, Brazil has borders with two of the largest cocaine producers in the world: Peru and Colombia. The permeability of the borders and the lack of border controls result in large quantities of cocaine entering Brazilian territory and in links between Peruvian, Colombian and Brazilian drug dealers. Gradually, the *favelas* [slums] in Rio de Janeiro and São Paulo were dominated by criminal organizations linked to drug trafficking. News programmes routinely report on the difficulties felt by the military police in the fight against narcotics. According to the *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* [Yearbook of the Brazilian Forum on Public Safety] for 2014, 26% of the prison population is incarcerated for drug trafficking (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

As stated by Procópio Filho and Vaz (1997, p. 77), the Federal Government, especially with Fernando Henrique Cardoso, has attempted to reinforce its mechanisms and design a new policy on drugs, 'and will now choose not to exclude any instruments of the State (especially the Armed Forces) to deal with that threat'.

It is clear, then, that while the Brazilian military apparatus is prepared to protect Brazil against a hypothetical invasion by an aggressor State, it is now being used in the fight against another type of 'enemy': drug trafficking. This fight is linked to the different roles played by today's Armed Forces, which have had to adapt to face these new threats.

Bearing in mind the above, this article aims to present the use of the Brazilian Army in the fight against new threats, with emphasis on the fight against drug trafficking.

The research methodology was developed in two phases, a bibliographical survey and documentary analysis, with the purpose of selecting information that allowed us to present the Brazilian Army's action against drug trafficking in an effective manner. While it is true that the Brazilian Navy and the Brazilian Air Force also take part in the fight against illegal drugs, the present research will focus on the Army, as the Brazilian Armed Forces component with the largest number of troops engaged in the fight against this scourge on society.

In addition to the Introduction and to the Conclusion, the present work was developed in four sections. The first section will demonstrate that the post-modern military institution categorizes drug trafficking as one of the new threats that must be fought with the support of the Armed Forces. The second section will show that the Brazilian Army has frequently been used in national operations and in the fight against drugs since the end of the Military Government. The third section will explore three fundamental aspects of the adjustments made in order to facilitate the fight against drugs by the Brazilian Army, as follows: the amendment to the legal support to the use of the Armed Forces in Operations to Guarantee Law and Order; the adaptation of the structure of the Brazilian Army, with the creation of new units and the intensification of military presence at the borders; and the adaptation of the military training, teaching and doctrine of the Brazilian Army. The final section will describe the actions taken by the Brazilian Army in the pacification of violent communities in Rio de Janeiro.

2. Development

a. Drug trafficking as a Perceived Threat for the Post-Modern Military

The military tend to see probable and imminent threats to the security of the State with alarm. Lord Salisbury once noted that 'If you believe doctors, nothing is wholesome: if you believe the theologians, nothing is innocent: if you believe the soldiers, nothing is safe'. While the military acknowledge the permanent nature of the threats to the State, they also appreciate the seriousness of their immediate danger. Being competent at their duties requires them to assess a threat as accurately as possible. (...). As a result, the military will often see threats to the security of the State where there are, in fact, none (HUNTINGTON, 1996, p. 84)

Taking the ideas of renowned researcher and military theorist Samuel Huntington into account, it can be seen that the military play an important role in all States: it is their duty to act as a 'threat sensor'.

In the past, the military's idea of a threat was almost exclusively the invasion of the Homeland by another State. However, that perception of 'exclusive threat' has changed over time. Today's armed forces seek to identify and fight against so-called new threats. Thus, 'secondary challenges such as international terrorism and drugs have inspired some authors to state that new threats to national and international security are taking the place of the old threats of nuclear war and conventional warfare' (VILLA and REIS, 2006, p. 38).

It can be said that this refinement in the perception of new threats may be explained by considering several factors, among them the professionalisation of the military and the process that is transforming the Armed Forces, which we shall look at in more detail below.

In order to discuss military professionalisation, one must first look at the teachings of Samuel Huntington and Morris Janowitz.

As can be seen in the work *The Soldier and the State*, for Huntington, military professionalisation may be a solution to the frequent threat of military power imposing itself on civilian power. The policies on security and defence should be elaborated by democratically elected civilian authorities (HUNTINGTON, 1996).

One of the choices presented by Huntington to allow civilian power more control over the military is objective civilian control. Military professionals should steer clear of politics and devote themselves exclusively to the technical and professional development of the Armed Forces. Thus, the military would have no cause to interfere in political matters.

In turn, in his book *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Morris Janowitz considers Huntington's argument of a civilian control based on the existence of apolitical armed forces unrealistic. Janowitz argues that military professionalisation is affected by temporal variation, changing over time and with the influence of the historical and social conditions in which the Armed Forces are integrated. The author shows wisdom in pointing out that the military are, and always will be, an integral part of the society they exist to defend, and, therefore, interaction between the civilian and military sectors of society is advantageous for civilian-military relations, leading to greater civic participation by the Armed Forces in the country's life (JANOWITZ, 1967).

Lieutenant-brigadier Murillo Santos, in his book *O caminho da profissionalização das Forças Armadas* [The path of the Armed Forces towards professionalisation] also contributed to the discussion on the professionalisation of the Armed Forces. The author states, in accordance with Huntington's premises:

The right type of relationship (between civilian and military power) is based on the professionalisation of the military, and on what is accurately called objective control, that is, a situation in which the Armed Forces are entrusted with clear duties, related to defence, and are endowed with a strictly professionalised officer corps. [...]. True civilian control derives from the maximisation of military professionalisation. [...]. This highly professionalised officer corps is ready to sustain the ambitions of any civilian group that exercises legitimate authority within a State. In truth, this sets the limits of military political power without referring to the distribution of political power among the different civilian groups (SANTOS, 1991, p.136-137).

It should be noted that the professionalisation of the armed forces is also linked to the adaptation to the demands of the new types of tasks they are asked to perform. This professionalisation will lead to better equipped and better trained troops, 'capable of operating in numerous scenarios and under different authorities, simultaneously suitable to the defence of the country, to missions abroad [...] as well as to other public interest missions' (CARDOSO, 2008, p.97).

Regardless of both the common and different aspects of the theoretical perspectives on the professionalisation of the military, it can be inferred that this professionalisation is crucial to the existence of a permanent military apparatus guided by the national objectives of a

democratic nation. If, after a situational and legal analysis, democratically elected civilian power finds that there is a need to use the armed forces in the fight against a given threat, it is up to those forces to strive to answer that call by the civilian authorities.

With regard to the process of transformation of the Armed Forces, post-modern armies come to mind, as they consider, in accordance to the lessons taught by Charles Moskos, that 'threats to national security have increasingly transnational dimensions, as is the case of drug trafficking' (MOSKOS, 2000, p. 17).

The concept of military post-modernism was well explored by Moskos, based on the historical experience of the United States and of the western European nations. The researcher, along with John Allen Williams and David R. Segal, argues that "*the Armed Forces of the United States and those of other Western developed democracies are moving from what can be termed Modern to Postmodern forms of military organization*" (MOSKOS, WILLIAMS e SEGAL, 2000, p. 1).

Based on this argument, the above researchers seek to contrast and describe the three types of military organizations: modern, late modern and post-modern.

Modern military organizations are temporarily positioned between the 19th century and the end of the Second World War. Modern militarism is strongly connected with the idea of the nation-State and the image of the citizen-soldier. The army was a combination of men with the lowest of ranks, who were conscripted or who belonged to militias, and a professional officer corps; warfare was mission-oriented; the male sex was prevalent; and there was a considerable difference between military forces and civil society, with regard to their structure and culture.

The second type, called Late Modern, prevailed from the early 1990s to the end of the Cold War. Armies had large numbers formed by enlisted ranks, and there was an increase in the professionalisation of the officer ranks. It should be noted that, before that time, officers were chosen more by lineage than by a professional military education in the military academies and war schools.

According to the observations by Moskos, Williams and Segal, the Post-Modern type is on the rise today, and the historical event that most pushed militarism into that post-modernity was the collapse of communism in the Soviet Union and in Western Europe. Thus, as the threat of invasion ended, the existence of armed forces with markedly different social values from those of civil society was no longer necessary. Although national patriotism is still emphasised, globalisation has led to a decrease in the traditional basis for national sovereignty, which constitutes one of the aspects of post-modernism.

Williams (2000, p. 275) teaches us that some factors have driven military forces towards post-modernism, with particular emphasis on 'global economic integration, telecommunications and advanced telecommunications systems, communication standards, and international travel'. This has led to increased contact between military personnel from different parts of the world, lending impetus to the ideas of military post-modernism.

Military post-modernism is also linked to cultural changes in the military structure. Post-modern forces must be ready to face the challenges intrinsic to an uncertain operational environment, and we only need to recall that, in some cases, an enemy may be concealed within a population. To respond to the current challenges, the armed forces should seek, on a daily basis, to create a more flexible and agile military structure, to better perform a growing number of different missions in a world increasingly characterised by vagueness and instability. Thus, the experiences of a military force will change its culture, which includes, among other aspects, its way of operating. For instance, after over ten years operating in Haiti under the aegis of the UN, considerable change has already been effected in the operational behaviour of the Brazilian Army.

Regardless of the approach one takes to military post-modernism, an issue dominates the ideas of the researchers who have devoted themselves to this theme: the post-modern military profile is different from that of the military of the past.

Confirming the above, Italian researcher Giuseppe Caforio published, in 2006, a series of surveys conducted after the 1990s in the United States and in the countries of Western Europe. The military profile Caforio drew based on his research reinforces some of the characteristics described by Moskos in his published work. In essence, the military profile had changed over time.

Caforio (2007, p. 220) confirmed that many members of the military already consider the fight against terrorism and the assistance to national police forces in the fight against organized crime (drug trafficking, for example) as vital tasks of the Armed Forces.

The Brazilian military consider drug trafficking a threat, which suggests that the Brazilian military profile is aligning with the post-modern profile outlined by Moskos and further developed by Caforio. Thus, the perception of the Brazilian military on new threats and their awareness that the permeable borders in the Amazon are used for drug trafficking can be observed in a 2011 interview to then Minister of Defence Nelson Jobim, who stated:

[...] drug traffickers frequently use the rivers and roads connecting Brazil to its continental neighbours. 'They prefer using the rivers to clandestine airstrips'. **'We must expand the reach of our fight against drug trafficking** [emphasis by author] and increase our surveillance from the Cabeça do Cachorro¹ downwards'. [...]. The minister also stated that operations on the Brazilian side will be coordinated between the Army, the National Force, the Federal Police and the Federal Highway Police. 'In Colombia, the fight against trafficking is a part of the Army's attributions. And we will act together on this', he stated. [...]. According to Jobim, the number of platoons on the Brazilian side of the borders will be increased from 24 to 49 over the coming months. Each platoon is composed of at least 90 soldiers (DEFESANET, 2011).

¹ An area of the deep Brazilian north-west, in the state of Amazonas, in the region of the border with Colombia and Venezuela. So named for the shape drawn by the borderline between Brazil and its neighbouring countries, which is reminiscent of a dog's head with its mouth open.

b. Frequency of the Use of the Brazilian Army in National Operations and in the Fight against Drugs after the End of the Military Government

According to Flores (2002), even countries with long-standing democratic traditions use their armed forces in internal actions.

Considering the historical context, there is no denying that 'new threats' such as terrorism, drug trafficking, and the proliferation of weapons of mass destruction have replaced the 'communist danger' of the Cold War. In the opinion of Santos (2004, p.116),

For latin-american countries, this implied a shift in the role assigned to the Armed Forces - to what is commonly called a 'police role'. Thus, they would be responsible for **fighting against drug trafficking and organized crime** [emphasis by author].

The use of the Brazilian Army within national borders has been a constant since the end of the Military Government. Between 1998 and 1999, the year of issue of Complementary Law 97, an important legal milestone regulating the operation of the Armed Forces in Operations to Guarantee Law and Order², the Federal Government had already used the Brazilian Army in activities related to public security, as shown in the figure below:

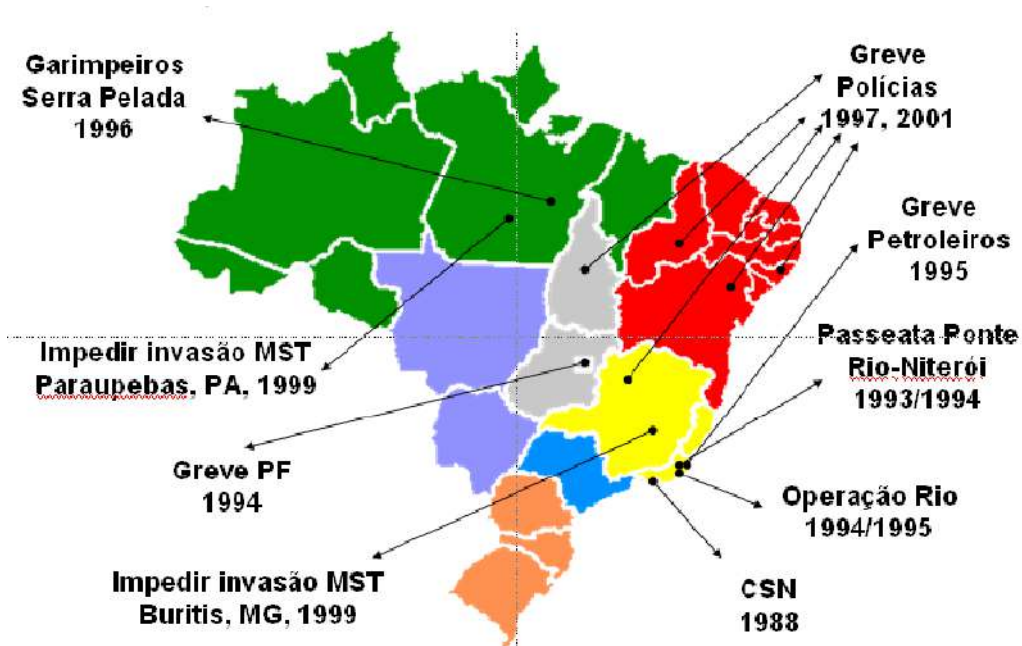


Figure 1 - Use of the Brazilian Army in internal operations until 1999

Source: FUCILLE, 2001

² Operations to Guarantee Law and Order: according to the Manual of the Ministry of Defence, these are military operations conducted sporadically by the Armed Forces, in previously established areas and for a limited time, with the objective to preserve the public order and the safeguard of people and goods, in situations when all other instruments provided for in art. 144 of the Constitution have been exhausted, or in others which could potentially disturb the peace (BRASIL, 2003).

Although the area of action of the Army has been rather broad, providing assistance to problems as diverse as land invasion or strike actions by the public security bodies, the present study will focus on the operation of the Brazilian Army in the fight against drugs. Thus, this fight is essentially developed in two distinctive ways: the first consists in Operations to Guarantee Law and Order, as in the Alemão and Maré slum complexes, and the second is the exercise of police authority in the frontier area³, whether through routine patrols or through large-scale military operations.

Specifically with regard to the fight against unlawful acts, it is interesting to begin by looking at the North American pressure in what can be called the 'war on drugs'. It must be recalled that, after the end of the Cold War and with the introduction of the concept of 'new threats', the US Government aimed to encourage the South American armies to direct their actions towards the fight against drug trafficking and organized crime. Pressure from the US had already been felt during Fernando Henrique Cardoso's Administration, aiming to drive the Armed Forces towards the fight against drug trafficking, which should not be limited to the logistics support that was already being provided (PROCÓPIO FILHO e VAZ, 1997).

In the words of Rodrigo (2012, p. 30), 'since the late 1990s, some decisions by the federal government expanded the participation of the military in curbing transnational illegal activities'.

However, the use of the Armed Forces in operations of that nature is cause for much discussion, not only in Brazil but worldwide. As can be seen in the website of the Brazilian Federal Senate, the 'main argument of critics of the use of the Armed Forces in public security is that such a task requires an entirely different attitude and doctrine than what is taught in military barracks' (SENADO FEDERAL, 2012). That in itself demonstrates that the Armed Forces personnel employed in internal operations for the fight against drugs, in direct contact with Brazilian citizens, must be suited to the task.

Thus, two inevitable questions emerge: how can a country's war machine, which is prepared to solve conflicts with heavy, highly lethal weaponry, be adapted to operate in the fight against drugs, ensuring that the advantages it brings are greater than the collateral damage and political wear that will likely occur? How can military personnel trained for conventional military operations be used in 'police-type' activities conducted against civilians, many of whom are Brazilian citizens, but who at that moment represent an opposing force?

In order to explore these issues, and considering the specific case of the Brazilian Army, three key aspects may be approached: the first is the evolution of the Brazilian legal ordering, which stems in part from the pressure exerted by the military segment. While it is true that the Army cannot issue laws, the institution acted as a pressure group seeking to influence the legislative authority into creating laws to provide a minimum of protection to federal military personnel in police type activities; the second aspect concerns internal adaptation by the

³ Geographically, the Frontier Area region is a strip 150 km wide, running along 15,719 km of Brazilian border, covering 11 federate units.

Brazilian Army, the attempt to adapt military teaching, training and doctrine to the current context, which is characterised by new threats; and, finally, the third aspect is structural adaptation, with the creation of new military units and the transfer of others to the Amazon region, which has a weak State presence and is the stage for numerous cross-border crimes.

c. Key Aspects of the Adaptations made by the Brazilian Army in the Fight against Drugs

(1) Adaptation of the Legal Support of the Use of the Armed Forces in Operations to Guarantee Law and order: a Longing from the Barracks

One of the main controversial aspects of the use of the Brazilian Army in activities that will ultimately result in the fight against drugs concerns legal support. The aim of this research paper is not to evaluate the legal validity of the current legal support, which is widely contested by Law practitioners. Our only aim is to present the legal diplomas currently used by the Federal Government for the employment of federal troops in activities that will contribute to the fight against drugs, as well as noting the pressure exerted by the military for the revision of that legal diploma.

While the use of the Brazilian Armed Forces in operations to guarantee law and order may come as a surprise for some, these forces have a history of participating in operations of that nature. Article 14 of the 1891 Constitution provided for the enforcement laws in national territory by the Armed Forces; article 162 of the 1934 Constitution set out the constitutional powers of law and order; article 177 of the 1946 Constitution, and article 92 of the 1967 Constitution provided guarantees for the constituted powers of law and order.

As per article 142 of the 1988 Federal Constitution, the Armed Forces are ‘permanent and regular national institutions, organized on the basis of hierarchy and discipline, under the supreme authority of the President of the Republic, and intended to defend the Nation, guarantee the constitutional branches of government and, on the initiative of any of these branches, law and order’ (BRASIL, 2005).

Article 142 of § 1 of the Constitution also determines that a complementary law will set out the general rules for the organization, training and use of the Armed Forces (BRASIL, 2005).

Thus, Complementary Law 97/99, which was created to regulate the form of organization, training and use of the Armed Forces, was changed over time by amendments from Complementary Laws n. 117/2004 and n. 136/2010 (BRASIL, 1999).

Article 15 of Complementary Law 97/99, which already considers the changes introduced by Complementary Laws n. 117/2004 e n. 136/2010, includes some relevant aspects regarding the Guarantee of Law and Order (GLO), as shown in the table below:

Table I - Relevant aspects of article 15 of CL 97/99

A Relevant Aspect of the GLO	What are the Law's provisions?
Responsibility for the use of the Armed Forces in GLO	Belongs to the President of the Republic, who will instruct the State Minister for the Defence to activate the operational bodies.
Operation of the Armed Forces in the GLO	Will be carried out under the guidelines emanated from an act by the President of the Republic, after the instruments for the preservation of the public order and the safety of people and goods, provided for in article 144 of the Constitution, have been exhausted.
Exhaustion of the instruments listed in article 144 of the Constitution	Occurs when, at a given moment, these instruments are formally declared unavailable, inexistent or insufficient by the current Head of the of Federal or State Executive Power
Length and Location of the GLO	Sporadic preventive and repressive actions to ensure that the operations result in the guarantee of law and order, in a previously established area, for a limited duration.
Operational control of public security bodies	It is up to the responsible authorities to transfer the operational control of the public security bodies required for the development of actions to the authority in charge of operations.

Source: Elaborated by author (BRASIL, 1999).

Another noteworthy aspect of Complementary Law 97/99 is the police power granted to the Armed Forces in the frontier area. According to article 16-A of the Law in question:

It is up to the Armed Forces [...] to operate, by means of preventive and repressive actions, in the frontier area on land, at sea and underwater, regardless of ownership, property, purpose, or any encumbrances, against cross-border and environmental crimes, on its own or in coordination with other bodies of the Executive Power, performing, among other actions:

I - patrolling;

II - searches on people, land vehicles, embarkations, and aircraft;

III - arrests in *flagrante delicto*.

Decree 3.897 of 24 August 2001 was issued with the purpose of setting the guidelines to the use of the Armed Forces in the guarantee of law and order. Thus, article 3 of that decree notes that the Armed Forces were entrusted with developing heavy police actions, and others of a preventive or repressive nature, which are included in the constitutional and legal responsibility of Military Police forces, in compliance with the terms and limits that have been imposed to the latter by the legal ordering. Furthermore, article 5 recalls that the use of the Armed Forces in the guarantee of law and order should be sporadic, should be circumscribed to a previously defined area, and should end as rapidly as possible (BRASIL, 2001).

Thus, it is clear that the legislative authority, fully aware that public security is the responsibility of the bodies listed in article 144 of the Federal Constitution, among which the Federal, Civilian and Military Police, seeks to use the Armed Forces only when social peace is disturbed and the bodies responsible for the preservation of the public order and the safety of people and goods are considered exhausted in a specific case.

Consulting the amendments to Complementary Law 97/99, and the issue of Decree 3.897/2001, helps shed light on the attempt by the Federal Government to normalise the use of the Brazilian Armed Forces in activities that are not, a priori, related to the traditional mission of a country's military apparatus: the defence against external threats.

It should be noted that this attempt by the Federal Government resulted partly from the pressure of the Armed Forces, who did not feel legally supported when operating in the national territory against Brazilian citizens disrupting the public order.

Statements from military authorities are not easy to come by, especially after the Ministry of Defence criticised the Federal Government by giving voice to the feelings of lack of legal support for Guarantee of Law and Order activities. Some of those conversations were conducted 'off-camera' and later reported by journalists, as shown below:

Table II - Excerpts of reports on the perception of lack of legal support by the military in the performance of Guarantee of Law and Order activities

Transcript of the Report	Report and Source Information
<p><i>The military argued in favour of the decree signed by the president, published in last monday's Diário Oficial da União [Official Union Journal], as they felt unprotected whenever they were called upon to fulfil MP roles and saw their actions questioned by the Law.</i></p>	<p>Report in <i>Estadão</i>, on 29/08/2001, about the signature of Decree 3.897/2001 by then President Fernando Henrique, granting police authority to the Armed Forces. Retrieved from < http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,genoino-contesta-poder-de-policia-para-o-exercito,20010829p39630>.</p>
<p><i>The proposal which supports the National Strategy of Defence, and which should be sent to Congress still this month, also faces an old complaint by the military, when they are called upon to intervene in repressive actions such as 'hill-climbing' or social protection work during elections. It is now clear that the troops will perform 'military activities' in those actions.</i></p>	<p>Report in <i>Estadão</i>, on 06/11/2009, on the referral of the proposal for Complementary Law 136/2010. Retrieved from < http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1368889-5601,00-GOVERNO+QUER+DAR+PODER+DE+POLICIA+AS+FORCAS+ARMADAS.html>.</p>

Table II - Excerpts of reports on the perception of lack of legal support by the military in the performance of Guarantee of Law and Order activities (cont.)

Transcript of the Report	Report and Source Information
<p><i>The project provides legal security to conduct arrests and apprehensions, something which we did not have before, analyses the general in charge of 50.000 soldiers under the Comando Militar do Sul (CMS) [Southern Military Command], the unit which includes the Army troops in the three southern States.</i></p>	<p>Interview to the commander of the Southern Military Command on 07/08/2010 by reporter Humberto Trezzi, of <i>ZH Notícias</i>, on the referral of the proposal for Complementary Law 136/2010. Retrieved from < http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/08/exercito-adverte-que-nao-quer-substituir-as-policias-2998068.html>.</p>
<p><i>Our actions are now constitutional. For the first time, I saw a document with the signature of the president of the Republic authorising that type of action - reports a general close to the commander of the Army, General Enzo Peri.</i></p> <p><i>According to military sources, the Army wanted to avoid potential wear resulting from using the troops prematurely. There were concerns that soldiers might be sued in court if they injured someone during the occupation of the favelas.</i></p>	<p>Report by Fábio Schaffner, on 05/12/2010, in newspaper <i>Zero Hora</i>, on the authorisation for the use of the Armed Forces in Vila Cruzeiro (Rio de Janeiro). Retrieved from < http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1368889-5601,00-GOVERNO+QUER+DAR+PODER+DE+POLICIA+AS+FORCAS+ARMADAS.html>.</p>

Source: Elaborated by author.

Currently, the barracks are somewhat more satisfied regarding the legal support to their activities in operations to Guarantee Law and Order. According to an interview with the Commander of the Army, General Villas Bôas, 'the Constitution and the complementary laws are clear on the use of the Armed Forces in situations of incapability and failure to act by the responsible bodies' (MAZUÍ, 2015).

It must be noted that the normative documents of the Brazilian Defence Policy - the National Defence Policy (NDP), the National Strategy of Defence (NSD), and the Defence White Paper (DWP) - also mention the use of the Armed Forces for internal purposes.

Thus, it is important to recall that the Ministry of Defence was created in 1999 as a result of Brazil's transition towards full democracy, consolidating the subordination of the military power to the civilian power and merging the former Army, Navy and Aeronautics Ministries.

In 2005, the MD issued a National Defence Policy (NDP), and the first version of the National Strategy of Defence was launched in 2008. Three important events occurred in 2012: the NDP

was revised and reissued under the title National Policy for Defence (NPD), emphasising the fact that it concerns the interests of Brazilian society as a whole, that is, it is a 'national' policy, and not just a military issue; the NSD was also revised and reissued; and, finally, the Defence White Paper (DWP) was launched.

It can be said that the emergence of these documents, especially considering the versions revised and/or launched in 2012, brought the discussions on the theme of National Defence, which used to be the sole purview of the military sphere, to the forefront of the national agenda.

The NPD is the highest level document regulating the planning of actions for purposes of National Defence, for which the Brazilian State is responsible. The document specifies the National Defence Objectives (NDO), which include a structure for the Armed Forces with organizational and operational capabilities appropriate to an increasingly complex world. In that same document, the Ministry of Defence emphasises that the 'use of the Armed Forces in the guarantee of law and order is **regulated by a specific legislation** [emphasis by author]' (BRASIL, 2012b, p. 34).

The NSD addresses, among other issues, the reorganization and reorientation of the Armed Forces, of the Defence Industrial Base (DIB), and of the hierarchy policy for the Army, Navy and Aeronautics (BRASIL, 2012). The document includes twenty five guidelines. Guideline 17 expresses the determination 'To prepare troops to fulfil law and order enforcement missions, **under the terms of the Constitution** [emphasis by author]' (BRASIL, 2012, p. 58).

The DWP, first issued in 2012, is a public document which 'adds to the National Strategy of Defence and the National Policy for Defence and is a document clarifying Brazil's defence activities' (BRASIL, 2012a, p. 8). It should be noted that the DWP also recalls that 'the use of the Armed Forces to guarantee law and order is the responsibility of the President of the Republic, **under the terms of art. 15 of Complementary Law 07/1999** [emphasis by author]' (BRASIL, 2012a, p. 156).

(2) Adequacy of the Structure of the Brazilian Army: the Creation of New Military Units and the Intensification of Military Presence in the Frontier Area

As a result of the fight against drugs, the Brazilian Army has sought to implement changes to its structure, creating new military units and/or reinforcing the existing ones.

The 11th Light Infantry Brigade, known as the Guarantee of Law and Order Brigade, was created during the administration of Luiz Inácio Lula da Silva, in the state of São Paulo, in 2004, ensuring that troops could deploy rapidly in national territory to carry out activities of that nature (SENADO FEDERAL, 2012).

Although the Brigade was created for strategic use in the defence of the Homeland, later it was also prepared for Law and Order enforcement actions. Training in the Brigade is done according to the Military Training Programme dictated by Ground Operations Command, and it focuses on issues preparing troops for 'police-type' missions.

The Army Communication Centre confirms this state of affairs:

In compliance with the legal precepts (specifically those laid down in the Federal Constitution and in Complementary Law 97/99, amended by Complementary Law 117/04), which essentially express societal impositions, the Army must be prepared to fulfil its missions. Thus, the decision to prepare troops that are also geared towards GLO actions was due to, among other aspects, the need for troops better suited to that end. Furthermore, this prevents the use of other troops which cost more to train, as they are not the most appropriate to this type of mission (DEFESANET, 2005).

The Army also sought to enhance its presence in the frontier area, particularly in the Amazon region, as it has permeable borders through which a large part of foreign cocaine from other South American countries enters the country. Evidently, the increased presence of the Army in the Amazon was not solely motivated by the fight against cross-border crimes, but is also due to the familiar presence strategy inherited from the Portuguese colonisers. However, it is not out of the question that the underlying concerns by the Brazilian military with threats of that nature boosted the deployment of more soldiers to that region.

Santos (1991, p. 117) recalls the importance of the presence strategy for a country of continental size such as Brazil, considering that the strategy 'serves to guide the distribution of the troops in national territory and, above all, to ensure that this distribution is compatible with the principle of mobility, that is, the possibility that they can be rapidly deployed to any locations requiring a concentration of troops'. Thus, considering the specificities of the Amazon, a region where the roads are few and highly restricted, it is imperative to maintain military units stationed in that region, in order to mitigate the issue of troop mobility in adverse environments.

The Brazilian NSD includes two guidelines related to the reinforcement of military presence along the borders. Guideline 9 states that Brazil must 'intensify the presence of units from the Army, the Navy and the Air Force along the borders', and guideline 10 specifies that priority should be given to the Amazon region (BRASIL, 2012, p. 14).

It is interesting to note that the Army has been effectively transferring units from other regions in Brazil to the Amazon. For instance, the former 2nd Motorised Infantry Brigade stationed in Niterói (RJ) became the 2nd Jungle Infantry Brigade in São Gabriel da Cachoeira (AM). The 1st Motorised Infantry Brigade, which used to be headquartered in Petrópolis (RJ), is now the 1st Jungle Infantry Brigade in Boa Vista (RR). And the 16th Motorised Infantry Brigade, formerly in Santo Ângelo (RS), became the 16h Jungle Infantry Brigade in Tefé (AM).

According to the interview conducted with the Commander of the Army, the Brazilian Army:

[...] intends to increase the number of units in the region. According to the Force commander, a minimum four garrisons will be stationed in the area. 'Some will be transferred there and others will be created', elaborated General

Villas Bôas. 'We have about 27.000 men in the North today, and we predict that, by 2030, the number will reach 40.000' (LUIZ, 2015).

Evidently, the military apparatus alone will not solve all the problems in the Brazilian Amazon. Fuccille (2015, p. 145) reminds us that 'with a land border with its neighbours five times the size of the USA-Mexico border, militarisation will not be enough for Brazil to [...] solve its security and defence problems'. The State's presence is vital to the integration of that region into the rest of the country.

Meanwhile, the military are aware of the negative effects of the lack of State presence in the Amazon. Neglect by the public power may lead the drug traffickers operating in the border areas to recruit the inhabitants of those regions. Marques (2005, p. 69) states that:

The Army's conjunctural analyses on South America also point to events that may compromise the Brazilian sovereignty over the Amazon, such as the link between drug traffickers and guerilla movements in the Andean region.

Buzan and Wæver (2013) corroborate this idea, stating that Brazil's objectives for the securitisation of the Amazon are due more to the issue of drugs than to border concerns.

Brazil cannot act militarily in the area without its neighbours also conducting anti-drug operations in their territories. For that purpose, Brazil has made efforts in South America towards promoting a common security agenda. 'In theory, an agreement on that common agenda would even allow us to create a security community, given the importance of territoriality in the dynamics of security studies' (FUCCILLE, 2014, p. 116).

It should be noted that the Brazilian NPD emphatically addresses the integration between States, arguing for a 'close relationship between the Amazonian countries, under the Amazon Cooperation Treaty Organization (BRASIL, 2012b, p. 21).

Along the same lines, the theme of cooperation has been widely explored in the DWP. In the words of Celso Amorim, it must be stressed that Brazil is aware that the document 'was also drafted with the goal of strengthening cooperation with the South American countries (BRASIL, 2012a, p. 8). Regarding the Amazon, the DWP specifies that, for Brazil, the defence of that region is linked with the cooperation between neighbouring countries.

The intensification of the military presence of the Brazilian Army has also brought with it an increase in military operations in the frontier area, both exclusively using Army units and in joint operations with the Navy and the Air Force, under the supervision of the Ministry of Defence.

The frontier region is thus a sensitive area, worthy of attention. Still according to Mattos (2011, p. 76), 'the border is the epidermis of the state body, and as such it is sensitive to reactions from the exterior. The land border is more sensitive to reactions from neighbour States'. Also according to the researcher, the State receives and transmits inflows from abroad, which may influence, favourably or not, its ambitions and interests.

These military operations are carried out under Article 16-A of Complementary Law 97/99, which authorises the Army to carry out preventive and repressive measures in the frontier area against cross-border and environmental crimes, on its own or in coordination with other bodies of the Executive Power, conducting patrols and searches on persons, vehicles and embarkations.

Operation ÁGATA, ongoing since 2011, is one such joint military operation. It is included in the Strategic Frontier Plan (SFP) of the Federal Government, created to prevent and repress criminal actions in Brazil's border with ten South American countries. Tactical missions are carried out to curb crimes such as drug trafficking, contraband and smuggling, arms and munition trafficking, environmental crimes, and illegal immigration and mining. It is then clear that this joint operation aims mainly to fight these so-called new threats.

The table below, put together by the Brazilian Army's Ground Operations Command (COTER), presents the results of the ÁGATA Operations. The 72 tonnes of drugs apprehended over the five years of activity of this Operation show the effectiveness of the Brazilian military in the fight against drug trafficking.

Table III - Quantitative balance of the actions carried out during the ÁGATA Operations

ATIVIDADE	UN	Operações ÁGATA										TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Veículos inspecionados	Qnt	119.436			200.199			278.596	133.061		66.292	797.584
Aeronaves inspecionadas	Qnt	150			72			0	31		77	330
Embarcações apreendidas	Qnt	49			449			274	207		195	1.174
Embarcações vistoriadas e/ou notificadas	Qnt	3.589			2.092			19.760	8.238		7.627	41.306
Armas apreendidas	Qnt	58			48			93	30		60	289
Contrabando ou descaminho	R\$	236.600			6.295			125.318	1.932.651		742.744	3.043.608
Munição apreendida	Qnt	Dados não tabulados			Dados não tabulados			2617	1.261		813	4691
Explosivo apreendido	Kg	8.150			11.742			1.855	200		0	21.947
Drogas apreendidas	kg	2.358			9.443			19.573	36727		3.930	72.031
Pessoas revistadas	Qnt	11.499			5.420			17.165	22.242		14.147	70.473
Pessoas detidas	Qnt	32			43			53	40		88	256

Source: GROUND OPERATIONS COMMAND, 2016

(3) Adequacy of the military training, teaching and doctrine of the Brazilian Army

The actions of a Ground Force with police power require specific preparation, bearing in mind that the Army is designed to be used in conventional or regular warfare. Thus, over the

last few years, the Brazilian Army has sought to adapt military teaching, military training and even military doctrine to the new emerging threats.

The NSD, one of the framework documents in matters of Defence, points out the need to 'train specific assets of the Armed Forces for sporadic use in Guarantee of Law and Order, under the Federal Constitution (BRASIL, 2012, p. 64).

The Brazilian DWP assures that:

GLO operations require special preparation and training. The use of forces in that type of operations is fundamentally different, in principle and in doctrine, than their traditional use in missions related to external defence, in which the focus is on fighting enemy forces, clearly identifiable on the ground, generally described as uniformed, armed military forces (BRASIL, 2012b, p. 156).

Thus, issues related to Guarantee of Law and Order were added over time to military training programmes, which guide the preparation of the Brazilian Army for activities of that nature. For instance, the 2003 *Programa-Padrão de Instrução para Cabos e Soldados* [Standard Training Programme for Corporals and Soldiers] (EB70-PP-11.012) lays down the training guidelines for Guarantee of Law and Order, especially in police-type operations. It is then noticeable that the Institution is attempting to provide better training for its troops in activities conducted by the public security bodies, such as ostensive patrolling, roadblocks and checkpoints, transfer of prisoners, dawn raids, etc.

The military academies are also in the process of adapting their syllabi, in a clear attempt to provide to their students the expertise needed to face these new threats. The syllabus of the *Escola de Comando e Estado-maior do Exército* [Army Command and General Staff College], where the Ground Force high level advisers are trained, features a 170-hour course on Guarantee of Law and Order Operations (ECEME, 2010). This demonstrates the concern of the Brazilian Army's educational system in better preparing military decision-makers for current threats.

With regard to military doctrine, it is also clear that the Brazilian Army is aware of that new modus operandi, which involves the conduct of military operations with different characteristics than those of conventional offensive and defensive operation against an enemy army of another State. Thus, the Brazilian Army launched a campaign manual in 2010, under the title *Guarantee of Law and Order Operations* (C 85-1), with the purpose of standardising the doctrine of use of military forces in operations such as the ones that took place in the Alemão and Maré complexes. Furthermore, the Brazilian Army planning also complies with the provisions of the new *Guarantee of Law and Order Document* (MD33-M-10) prepared by the Ministry of Defence in 2014.

When speaking of the participation of the Brazilian Army in the fight against drugs, one must recall that this activity is carried out in partnership with other agencies and bodies of the Brazilian Government, as well as with other countries. Noriega (2004) states that transnational crimes (such as drug trafficking) that originate in a neighbouring countries and cross the

frontier area must be fought in a coordinated, multi-lateral fashion by Government agents. In the Army, these operations are known as interagency operations.

Zaia (2013) reminds us that several agencies have acted in coordination with the Brazilian Army in different versions of Operation ÁGATA, as follows: FUNAI, Ministry of Justice, IBAMA, Ministry of the Environment, Federal Police, among others. Thus, it should be noted that the Brazilian Army has also carried out its actions in accordance with the Interagency Operations Document (MD33-M-12) prepared by the Ministry of Defence in 2012.

d. The role of the Brazilian Army in the Pacification of Violent Communities

One of the strategies used by the Federal Government to fight drug trafficking was the occupation of the *favelas* of Rio de Janeiro, with the effective support of the Armed Forces, in particular the Brazilian Army, followed by the implantation of Pacifying Police Units (PPUs). This was, and remains, the commitment by the Government to bring State presence to regions previously under control of trafficking, not only in light of international criticism but also as part of the preparations for the World Cup in 2014 and the 2016 Olympics.

The Brazilian Army has participated in two large-scale Guarantee of Law and Order operations since 2010, with the assistance of the Navy and the public security bodies of the state of Rio de Janeiro. Those two large-scale operations had the purpose of pacifying the violent areas of the city of Rio de Janeiro, formerly under control of drug traffickers: the Alemão and Penha Complex, and the Maré Complex.

With regard to the operation in the Alemão and Penha Complex, heavy repressive actions by the public security bodies of the state of Rio de Janeiro triggered a series of retaliatory actions by organized crime in early November, 2010. Private vehicles, public buses, and police offices and stations were attacked. A climate of terror set in over the *carioca* capital.

Since 21 November 2010, the Rio de Janeiro Government conducted the invasion of Vila Cruzeiro in the Penha community, in order to control the region, which is of crucial importance for the public security forces. This action had the support of logistics assets from the Ministry of Defence (Brazilian Navy) and resulted in the achievement of limited objectives.

As the law enforcement assets of the state of Rio de Janeiro were proven insufficient to effectively pacify the Alemão and Penha Complexes, the Governor requested the assistance of the Federal Government. Consequently, on 25 November 2010, the President of the Republic authorised the use of the Armed Forces to guarantee law and order in the city of Rio de Janeiro. On 28 November, the military began Operation ARCANJO and occupied the Alemão Complex.

On 1 December 2010, in order to continue the integrated process of pacification of the state of Rio de Janeiro, the Governor of the State of Rio de Janeiro asked the Minister of Defence for temporary use of the Armed Forces in the preservation of public order in the Alemão and Penha Complexes, which was to end on 31 October 2011 at the most. This did not come to be, and the Army troops remained on the ground during the entire 1st semester of 2012.

As for the quantity of drugs, the Pacifying Force troops seized 76 kg of cocaine, 60 kg of marijuana, 13 kg of crack, and 17.5 kg of hashish during the period of occupation of the Alemão and Penha Complexes (MONKEN, 2012).

With regard to violence rates, it can be said that the statistics are less severe with the presence of the Brazilian Army in those violent areas. The table below presents a comparison of the figures of crimes recorded by three police stations (22nd, 38th and 44th) which serve the communities of Alemão and Penha, and also the surrounding neighbourhoods. From 28 November 2009 to 27 November 2010, there was no presence of Brazilian Army troops in those communities. However, between 28 November 2010 and 23 November 2011 there was a military presence in those areas.

Table IV - Violence rates immediately before and after Operation Arcaño

INDICADOR ESTRATÉGICO	28 NOV 09 a 27 NOV 10	28 NOV 10 a 23 NOV 11	Diferença	
			Absoluto	%
Homicídio doloso	121	110	-11	-9,1
Latrocínio	10	6	-4	-40,0
Resistência com morte do opositor	73	25	-48	-65,8
Lesão corporal seguida de morte	4	0	-4	-100,0
Letalidade violenta (homicídio+latrocínio+auto de resistência+lesão seguida de morte)	208	141	-67	-32,2
Roubo de veículo	1.560	1.047	-513	-32,9
Roubo de aparelho celular	571	387	-284	-35,7
Roubo a transeunte	3.016	2.183	-833	-27,6
Roubo em ônibus	411	286	-125	-30,4
Roubo de rua (transeunte+celular+coletivo)	3.998	2.836	-1162	-29,1

Source: MENDES, 2012, p. 3

Thus, it can be seen that the presence of the Brazilian Army in those violent areas during Operation Arcaño led to a decrease in the number of crimes committed.

The Brazilian Army was also used in the pacification of the Maré Complex. In April 2014, by request of the Government of the state of Rio de Janeiro, the President of the Republic authorised the use of the Brazilian Army and of Brazilian Navy troops in that community, with the purpose of cooperating in the process to pacify the area.

Consequently, the Government of the state of Rio de Janeiro, the Ministry of Defence (MD) and the Ministry of Justice celebrated an agreement in which the parties committed, based on an Operation to Guarantee Law and Order (GLO), to use any means necessary to render services and security to the population of the Maré Complex. That operation was entitled Operation SÃO FRANCISCO.

It can be said that the action of the Brazilian Army resulted in positive outcomes. According to the Press Release by the *Centro de Comunicação Social do Exército* [Army Centre of Media Communications], these outcomes were extremely positive:

The goals defined for this Operation were achieved by retaking the area in question and by the loss of freedom to act by the criminal organizations. All spaces in the community are now patrolled, the ostensive use of firearms has decreased and the illegal trade of narcotics was greatly reduced. It is worth mentioning the support of the population, who is no longer exploited with impunity by crime and now benefits from the growing presence of the State, with improvements in social areas.

Since the beginning of the operation, there have been more than 65.000 actions, 583 arrests, 228 apprehensions of minors for infractions committed, and 1.234 apprehensions of drugs, firearms, ammunition, vehicles, motorcycles, and various materials. Mention must be made of the arrest of important members of the organized crime structure, which resulted in organizational disruption in the factions and a significant loss of profits from the narcotics trade (CCOMSEX, 2015).

A critical analysis of operations of that nature leads to a certainty: the pacification process involves far more than the use of military and police forces. These simply create the minimum security conditions for the population by fighting against criminal factions, stripping them of their feeling of impunity and of their financial power. These operations also establish a window of opportunity, which the federal, state and municipal spheres of Public Administration must take advantage of. It is up to the Government, after using its coercive apparatus, to support the citizenship and life conditions of the population through an effective presence of the State in those deprived regions by building good hospitals, good schools, and programmes to foster career growth among young people. Should the Government not provide a minimum of dignity to the population, the drug traffickers will do so, and the efforts of the Brazilian Army will have been in vain.

3. Conclusion

It must be taken into account that the armed forces of a country must be aware of today's new threats, such as drug trafficking. Although this scourge is primarily the responsibility of the public security forces (police), the post-modern military can, and must, if necessary, take action in the fight against drugs.

The use of the Armed Forces in the internal environment is a controversial subject. Nevertheless, in the last few years these forces have been frequently used in urban public security activities, in the context of guarantee of law and order (GLO) operations, in particular in the city of Rio de Janeiro.

This research revealed that the issue and amendments to Complementary Law 97/99, and the issue of Decree 3.897/200, were an attempt by the Federal Government to standardise

the use of the Brazilian Armed Forces in activities which are not, a priori, related to the traditional mission of a country's military apparatus: the defence against external threats. It was also revealed that these amendments were not made only in response to the constant controversy about the use of federal troops in the internal environment, but were also motivated by the pressure exerted by the military personnel of the Brazilian Army, who felt unprotected when taking part in 'police-type' actions.

This research also showed that, in 2004, the Army created a Great Command specialised in Guarantee of Law and Order operations: the 11th Light Infantry Brigade, headquartered in Campinas. That city also hosts the *Centro de Instrução de Garantia da Lei e da Ordem* [Guarantee of Law and Order Training Centre], which trains troops from all across the country in operations of that nature.

Furthermore, the Brazilian Army, aware of the permeable nature of its borders, particularly in the Amazon region, has strived to intensify military presence in that region. Brigades from the south and south-west regions were transferred to cities in the northern region of Brazil: São Gabriel da Cachoeira (AM), Tefé (AM) and Boa Vista (RR).

The intensification of the military presence of the Brazilian Army has also brought with it an increase in military operations in the frontier area, both exclusively using Army units and in joint operations with the Navy and the Air Force, under the supervision of the Ministry of Defence. The various versions of Operation ÁGATA have had success in the fight against cross-border crime and larger quantities of drugs have been apprehended each year, exceeding 20 tonnes in 2013.

Because the action of a Ground Force with police power requires specific preparation, the Brazilian Army has sought to adapt military teaching, military training and even military doctrine to the new emerging threats. Clear examples of this were the changes to the military training programmes, which now also include training in Guarantee of Law and Order for corporals and soldiers; the adaptation of the syllabi of military academies, which now offer courses on Operations to Guarantee Law and Order; and the issue of military manuals geared towards 'police-type' missions such as the campaign manual entitled Guarantee of Law and Order Operations (C 85-1) standardising the doctrine for the use of military forces in operations of the same type as the ones conducted in the Alemão and Maré complexes.

Finally, the Brazilian Army was found to have acted in a positive manner in the pacification of the Alemão and Maré complexes, in light of the outcomes regarding drug apprehensions, arrests of drug traffickers, and the decrease of the violence rates. Clearly, this is not the primary mission of the Ground Force, but it must be understood that, at least for the time being, the public security bodies have proven incapable of solving the issue of drugs without resorting to federal forces. Unquestionable proof of that are the pacification operations conducted by the Army, in which the Brazilian Army occupied parts of the territory unreachable by the Military Police of the state of Rio de Janeiro, and provided the minimum security for the implementation of the Pacifying Police Units (PPU).

In the words of the Commander of the Army, General Villas Bôas:

That use should be sporadic and limited in time, because the structure and preparation of the Army are not geared towards those aims. It is not up to the Army to solve the situation in the Maré and Alemão Complexes, or even in Haiti. The Force is designed to create stability and provide conditions for other bodies to implement measures to change the reality of that environment (MAZÚ, 2015).

The idea is thus reinforced that the process of pacification goes far beyond the use of military and police forces. Should the State not make its presence known, the criminal factions will again dominate those deprived regions.

Works Cited

- Brasil, 1999. *Lei Complementar N° 97*. Lays down provisions on the general rules for the organisation, preparation and use of the Armed Forces. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- Brasil, 2001. *Decreto N° 3897*. Sets the guidelines for the use of the Armed Forces in the Guarantee of Law and Order and other provisions. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- Brasil, 2005. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgated on 5 October 1988: updated up to constitutional amendment N. 45 of 8 December 2004. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Brasil, 2012. *Estratégia de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa. Brasília.
- Brasil, 2012a. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa. Brasília.
- Brasil, 2012b. *Política Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa. Brasília.
- Buzan, Barry; Hansen, Lene, 2012. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp.
- Buzan, B; Wæver, O, 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Caforio, G, 2007. *Social Sciences and the Military - an interdisciplinary overview*. Oxon: Routledge.
- Cardoso, A, 2008. O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas. *Revista Nação e Defesa* N° 120, pp. 77-101.
- CCOMSEX, 2015. *Nota à Imprensa*. Força de Pacificação – Operação São Francisco. [Online]. Retrieved from: http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa?p_p_id=56&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_groupId=18107&_56_articleId=6337520, [Accessed 22 Nov. 2015].

- Comando de Operações Terrestres, 2016. *As Operações na Faixa de Fronteira*. Palestra proferida na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro.
- DEFESANET, 2011. *Jobim admite necessidade de 'ajustes na fronteira' para combater tráfico*. [Online]. Retrieved from: <http://www.defesanet.com.br/seguranca/noticia/1241/Jobim-admite-necessidade-de--ajustes-na-fronteira--para-combater-trafico/>, [Accessed 17 Nov. 2015].
- DEFESANET, 2015. *GLO - Porquê o Exército está preparando a Brigada GLO*. [Online]. Retrieved from: <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/8711/GLO---Porque-o-Exercito-esta-preparando-a-Brigada-GLO/>, [Accessed 17 Nov. 2015].
- ECEME, 2010. *Documentos de Currículo*. [Online]. Retrieved from: http://www.eceme.ensino.eb.br/eceme/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=173&Itemid=114&lang=pt, [Accessed 10 Nov. 2015].
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2014*. São Paulo.
- Flores, M. C, 2002. *Reflexões estratégicas - repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações.
- Fuccille, A, 2001. *A Segurança Interna no Brasil Pós-Guerra Fria*. REDES 2001. Washington DC, 22-25, maio 2001. [Online]. Retrieved from: <http://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm/ref/collection/chdspubs/id/6134>, [Accessed. 19 Nov. 2015].
- Fuccille, A, 2014. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* N° 1, pp. 112-146.
- Fuccille, A, 2015. Amazônia e Defesa Nacional: Um olhar a partir da perspectiva brasileira. *Paiaguás: Revista de Estudos sobre a Amazônia e Pacífico* N° 2, pp. 131-149.
- Hajjar, R. M, 2014. Postmodernism and the Source of Military Strength in the Anglo West. *Armed Forces & Society* N° 1, pp. 118-145.
- Herz, M, 2010. Concepts of Security in South America. *International Peacekeeping* N° 5, 2010.
- Huntington, S. P, 1996. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Janowitz, M, 1967. *O soldado profissional: um estudo social e político*. Rio de Janeiro: Edições GRD.
- Labrousse, A; Delpirou, A, 1988. *Coca Coke*. São Paulo: Brasiliense.
- Luiz, E, 2015. *Exército reforçará presença na Amazônia, diz o comandante Vilas Boas ao Fato Online*. [Online]. Retrieved from: <http://fatoonline.com.br/conteudo/7062/exercito-reforcara-presenca-na-amazonia-diz-o-comandante-vilas-boas-ao-fato-online?or=h-not&p=l&i=10&v=1>, [Accessed 24 Nov. 2015].
- Marques, A. A, 2005. *A Estratégia Militar do Exército Brasileiro para a Amazônia: Fundamentos e Implicações para a Cooperação Militar no Sul da América Latina*. ANPUH - XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina. [Online]. Retrieved from: <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0011.pdf>, [Accessed 18 Nov. 2015].

- Mattos, C. M, 2011. *Geopolítica*. Vol. 3. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Mazuí, G, 2015. *A entrevista do Comandante do Exército ao ZH*. [Online]. Retrieved from: <http://www.alertatotal.net/2015/10/a-entrevista-do-comandante-do-exercito.html>, [Accessed 18 Nov. 2015].
- Mendes, C. A. K, 2012. Considerações sobre a Força de Pacificação empregada no Rio de Janeiro. *Coleção Meira Mattos* Nº 27. ECEME: Rio de Janeiro.
- Monken, M. H, 2012. *Exército divulga balanço final da ocupação no Alemão e na Penha*. [Online]. Retrieved from: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2012-07-10/exercito-divulga-balanco-final-sobre-ocupacao-no-alemao-e-na-penha.html>, [Accessed 28 Oct. 2015].
- Moskos, C, 2000. Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm. In: MOSKOS, Charles; WILLIAMS, John Allen; SEGAL David R. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 2, pp. 14-31.
- Moskos, C; Williams, J. A.; Segal D. R, 2000. Armed Forces after Cold War. In: MOSKOS, Charles; WILLIAMS, John Allen; SEGAL David R. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 1, pp. 1-13.
- Noriega, R, 2004. *As Relações Civis-Militares em um novo Contexto de Segurança*. [Online]. Retrieved from: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/37666.htm>, [Accessed 28 Oct. 2015].
- Oliveira, A. B, 2009. O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: o Conceito de Segurança Humana. *Revista Aurora* Nº 5, pp. 68-79.
- Procopio Filho, A; VAZ, A. C, 1997. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional* Nº 1, pp. 75-122.
- Rodrigo, T, 2012. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. *Contexto Internacional* (PUC) Nº 1.
- Santos, M. H. C, 2004. A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Nº 54, pp. 115-128.
- Santos, M, 1991. *O caminho da profissionalização das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: INCAER.
- Senado Federal, 2012. Governo coloca militares do Exército na segurança pública: Forças Armadas no combate ao crime. *Revista de Audiência Pública do Senado Federal* Nº 10.
- Tanno, G, 2003. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional* Nº 1, pp. 47-80.
- UNODC, 2015. *World Drug Report*. [Online]. Retrieved from: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>, [Accessed 12 Nov. 2015].
- Villa, R. D.; Reis, R. R, 2006. A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de pesquisa. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* Nº 62, pp. 19-51.

Zaia, S. L., 2013. As Operações Ágata. *Conjuntura Global* N° 3, pp. 173-180.

Williams, J.A, 2000. The Postmodern Military Reconsidered. In: MOSKOS, Charles; Williams, John Allen; SEGAL David R. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 14, pp. 265-277.

JURISDIÇÃO E LEI CRIMINAL APLICÁVEL AOS MILITARES PORTUGUESES POR ILÍCITOS PRATICADOS EM MISSÕES DE PAZ FORA DO TERRITÓRIO NACIONAL

*JURISDICTION AND CRIMINAL LAW APPLICABLE TO
PORTUGUESE MILITARY PERSONNEL CONCERNING
UNLAWFUL ACTS COMMITTED IN PEACE MISSIONS
OUTSIDE NATIONAL TERRITORY*

Inês Isabel Vicente Caetano de Sousa Luís

Capitão Jurista

Força Aérea Portuguesa, Departamento Jurídico da Força Aérea

Investigadora Integrada do CID/IUM

Lisboa, Portugal

inesdesousaluís@gmail.com

Resumo

Num contexto em que a participação nacional em missões internacionais, *maxime*, de paz, assume especial relevo para os interesses nacionais, a devida proteção jurídica dos militares não pode ser descurada.

Assim, o presente artigo centrou-se na análise jurídica da forma de garantir o acesso a julgamento justo em Portugal e delimitar a lei aplicável ao uso da força para conferir certeza jurídica às regras de atuação dos militares das Forças Armadas portuguesas em missões de paz em território estrangeiro.

A investigação levou à conclusão de que, para assegurar o acesso a um julgamento justo em Portugal dos militares das Forças Armadas em missão de paz no estrangeiro, o Estado português deve celebrar acordos sobre o estatuto das forças que incluam a regulação da jurisdição aplicável. O Estado português deve ainda aprovar uma lei flexível, mas suficientemente balizadora, que fixe os limites do uso da força em missões de paz, sem margem para dúvidas.

Palavras-chave: Direito das Operações Militares, missões de paz, jurisdição, legítima defesa, Regras de Empenhamento, uso da força.

Como citar este artigo: Luís, I., 2016. Jurisdição e lei criminal aplicável aos militares portugueses por ilícitos praticados em missões de paz fora do território nacional. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 167-194. Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

In a context where the national participation in international missions, especially peace missions, becomes particularly relevant for the national interests, the due legal protection for the military personnel cannot be neglected.

Consequently, the present research paper focused on the legal analysis of the access to a fair trial in Portugal and on the delimitation of the law applicable to the use of force in order to instil legal certainty to the regulation of the Portuguese Armed Forces military in peace missions abroad.

The research led to the conclusion that, in order to guarantee access to a fair trial in Portugal by the Armed Forces military personnel in peace missions abroad, the Portuguese State should enter into status of forces agreements which include the regulation of the applicable jurisdiction. The Portuguese State should also approve a flexible law, though sufficiently regulatory, that sets the limits to the use of force limits in peace missions beyond doubts.

Keywords: *Law of Military Operations, peace missions, jurisdiction, self-defence, Rules of Engagement, use of force.*

1. Importância da identificação do estatuto jurídico dos militares portugueses em missões internacionais

O facto de os militares terem jurado perante a Bandeira Nacional aceitar, se necessário, sacrificar a própria vida em nome da Pátria, não reduz a significância axiológica da sua sujeição aos riscos inerentes ao cumprimento das missões. A este propósito, Perry (1995) disse que: *“The courage, the loyalty and the willingness of our men and women in uniform to put their lives at risk is a national treasure. That treasure can never be taken for granted, yet neither can it be hoarded like miser’s gold.”*¹

De facto, por um lado, o Estado não pode deixar de empregar a força militar, quando necessita de defender os seus interesses; mas, por outro, não pode subestimar o valor das vidas dos militares. Não existe exagero quando se emprega o termo “vida” neste contexto, porque quando um Estado envia os seus militares para territórios estrangeiros onde o ambiente é hostil, está de facto a pôr em perigo a vida daqueles que, por inerência da sua condição militar, aceitaram sujeitar-se ao risco das missões que lhes são cometidas, quer em tempo de guerra, quer em tempo de paz, nos termos da alínea c) do artigo 2.º da Lei das Bases do Estatuto da Condição Militar (AR, 1989).

É dever do Estado munir os militares que envia para um ambiente hostil de todos os meios necessários para que cumpram a sua missão e regressem são e salvos. Aqui se inclui a

¹ A coragem, a lealdade e a vontade dos nossos homens e mulheres que usam uniforme, para arriscarem as suas vidas, é um tesouro nacional. Esse tesouro nunca pode ser dado como adquirido, contudo, também não pode ser guardado como um avaro acumula o seu ouro.

garantia de que eles conhecem os limites da força que podem usar e de que terão direito a um julgamento justo, de preferência aplicando a lei do seu país, se forem acusados de cometer algum crime no decurso dessa missão.

Poderia pensar-se que questões jurídicas não fazem parte da salvaguarda da segurança dos militares em missão. Contudo, o receio das consequências que podem advir do uso inadequado da força pode impedir o militar de agir, pondo em risco a segurança do próprio e de camaradas, colocando em causa o cumprimento de ordens e, no limite, da missão.

Um militar que cumpre uma missão em ambiente hostil tem demasiadas preocupações para ainda ter a sobrecarga da incerteza jurídica. A relevância da certeza jurídica na ação dos militares é ainda mais elevada nos dias de hoje, em que a complexidade do ambiente operacional é crescente, em virtude da natureza assimétrica das ameaças que o afetam.

De facto, com o final da guerra fria, marcado pela queda do muro de Berlim, na noite de 9 de novembro de 1989, o paradigma da conflitualidade mundial alterou-se, passando de interestadual para intraestadual. *Mutatis mutandis*, as operações de manutenção de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) aumentaram exponencialmente, tendo o número de militares em forças de manutenção da paz passado de 11,000 para 75,000, entre 1989 e 1994 (ONU, 2014). Por outro lado, as missões de paz deixam de ser monopólio da ONU, passando a ser conduzidas também por organizações regionais e Estados organizados em coligações. (Branco, 2009, p. 120).

Durante a década de 60 do século passado até à revolução do 25 de abril de 1974, Portugal esteve focado na guerra do ultramar, e nos anos que se seguiram, na resolução da sua situação interna (Pinto, 2011). Neste contexto, não obstante alguns autores aludirem à participação na operação denominada “*United Nations Observation Group in Lebanon - UNOGIL*”, em 1958 (Sousa, 2011, p. 11), pode afirmar-se que é no pós-guerra fria, com as consequentes alterações sofridas na conjuntura internacional, que Portugal reviu as suas opções estratégicas.

Da análise das tabelas publicadas pela ONU (2014), verifica-se que é nos anos 90 que Portugal inicia a sua participação mais ativa em missões de paz, sendo que alguns autores atribuem esse recrudescimento à tomada de consciência das vantagens resultantes em termos de influência nos fóruns de decisão internacional (Pinto, 2011; Branco, 2009).

A propósito da importância da participação das Forças Armadas neste tipo de missões, o General Soares Carneiro, antigo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, afirmou: “Vivemos um tempo de paz em que as Forças Armadas serão cada vez mais um instrumento da política externa do Estado. Diremos, até, que o peso específico da política externa de cada País é frequentemente medido pela capacidade de integrar meios Militares nacionais em Forças multinacionais, em cumprimento das missões legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quem não aparece não conta.”. (1993 cit. por Sousa, 2011, p. 19).

Efetivamente, entre outubro de 1989 e janeiro de 2000, Portugal ascendeu ao estatuto do país da Europa que contribuía com o maior número de efetivos para as missões de paz. Em Dezembro de 1998, Portugal era o 27.º num total de 75, na lista de contribuintes de forças

para a ONU. Em 31 de Março de 2000, Portugal já detinha o 10.º lugar num total de 82 países (Sousa, 2011, p. 15).

A participação significativa das Forças Armadas portuguesas em missões de paz da Nações Unidas não terá sido despreciada para a eleição de Portugal como membro não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas nos biénios de 1997/1998 e 2011/2012 (Cravinho, 2010). Portugal tem participado igualmente em missões de outras organizações, nomeadamente as da União Europeia (UE) e as da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (EMGFA, 2014).

A participação das Forças Armadas portuguesas nestas missões merece, inclusivamente, consagração constitucional. Vários preceitos da Constituição da República Portuguesa (CRP) legitimam, desde a sua redação original de 1976, a participação portuguesa em missões de paz, nomeadamente o n.º 3 do artigo 8.º. Contudo, a revisão constitucional de 1997 introduziu o n.º 5 do artigo 275.º da CRP que prevê expressamente que “Incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.”

A progressiva importância conferida às missões internacionais encontra-se bem patente no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Presidência do Conselho de Ministros, 2013), onde “defender a posição internacional de Portugal” surge primeiro que “defender o território”, ao contrário do que sucedia com o anterior Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Presidência do Conselho de Ministros, 2003)

Esta opção é facilmente compreensível. Segundo Rodrigues (2012): “Temos um contexto em que as ameaças, ao contrário do passado, já não se avaliam pela maior ou menor proximidade geográfica; avaliam-se sobretudo pelo risco, direto ou indireto, que representam e isso, num mundo globalizado, já não depende de distâncias.”

Evidência da relevância destas missões para Portugal é o facto de, segundo o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) (2014), mais de 33 000 militares portugueses já terem participado em missões internacionais, entre 1991 e 2013. Num contexto em que a participação nacional em missões internacionais, *maxime*, de paz, assume especial relevo para os interesses nacionais, a devida proteção jurídica dos militares, não pode ser descurada.

Urge evitar que um militar português seja julgado num cenário hostil, onde possivelmente o governo não tem o monopólio do uso da força e onde os tribunais dificilmente se encontrarão em condições de assegurar o direito a um julgamento justo. Urge, igualmente, clarificar os limites ao uso da força permitido aos militares portugueses neste tipo de missões.

Citando Andrade (1963, p. 54): “A certeza do direito, sem a qual não pode haver uma regular previsibilidade das decisões dos tribunais, é na verdade condição evidente e indispensável para que cada um possa ajuizar das consequências dos seus atos (...)”. Assim, o objeto deste artigo é a identificação da jurisdição e lei penal aplicável aos militares portugueses em missões de paz fora do território nacional, com os objetivos específicos de identificar o seu estatuto jurídico e as situações em que podem usar força.

2. Percurso metodológico

Seguindo o percurso metodológico aconselhado por Bryman (2012, p. 35), é importante começar por definir a estratégia de uma investigação, no sentido quantitativo, qualitativo ou misto. De acordo com este autor, as estratégias qualitativa e quantitativa diferenciam-se pela orientação do papel da teoria na relação com a pesquisa e pelas orientações epistemológica e ontológica da pesquisa (Bryman, 2012, p. 36).

Cumpre analisar cada uma destas três vertentes, de forma a optar pela estratégia adequada a esta investigação, tendo presente a sua natureza jurídica.

A estratégia quantitativa assenta na abordagem dedutiva à relação entre teoria e pesquisa, ou seja, o investigador parte do que é conhecido acerca de um determinado assunto e deduz uma hipótese que é sujeita a um escrutínio empírico (Bryman, 2012, p. 24). Em oposição, a estratégia qualitativa é indutiva, onde a ênfase é dada à geração de uma teoria (Bryman, 2012, p. 36). Neste sentido, “verifica-se que o raciocínio indutivo faz-se do particular para o geral. Na primeira fase tem lugar a observação do fenómeno, na segunda categorizam-se as observações, enquanto na terceira são formuladas as hipóteses, que posteriormente são confirmadas na quarta fase.” (IESM, 2014, p. 13).

Ora, conforme ensina Canaris (1996, p. 30): “a tentativa de conceber o sistema de determinada ordem jurídica como lógico-formal ou axiomático-dedutivo está, de antemão, votada ao insucesso.” De fato, considera-se superado o jus-racionalismo kantiano (fundamentado no geral-abstrato, que só pode levar a resultados através do empirismo), pela dialética hegeliana, centrada em institutos concretos (Canaris, 1996, p. XVIII). Neste sentido, escreveu Ferrara (1921, p. 182) que “O jurisconsulto necessita de um poder de concepção e de abstracção, da faculdade de transformar o concreto em abstracto.”

Assim, com a presente investigação pretende-se, através da hermenêutica do sistema jurídico, induzir uma teoria, ou pelo menos hipóteses, que permitam responder à pergunta de partida, como é próprio da estratégia qualitativa.

No que toca à orientação epistemológica, a estratégia quantitativa postula o positivismo (Bryman, 2012, p. 36). Ora, desde o século XX que os juristas rejeitam o positivismo jurídico, que os limitava à exegese da lei escrita (Ascensão, 1993). Conforme ensina Cordeiro, na introdução que faz à obra de Canaris (Canaris, 1996, p. XX), o positivismo soçobra em aspetos decisivos, nomeadamente “não admite – não pode admitir – a presença de lacunas. E quando, levado pela evidência, acabe por aceitá-las, não apresenta para elas qualquer solução material”.

Por oposição, a orientação epistemológica própria da estratégia qualitativa é a interpretação (Bryman, 2012, p. 36). Ora, conforme afirmava Andrade (1963) “Interpretar as leis constitui a primeira tarefa dos juristas”, pelo que a interpretação se adequa em pleno a uma investigação jurídica, como é o caso da presente.

Finalmente no que toca à orientação ontológica, a estratégia quantitativa requiere objetivismo, que implica a visão da realidade como um conjunto de factos para além da

influência dos atores sociais (Bryman, 2012, p. 33). Já a estratégia qualitativa preconiza uma posição ontológica construtivista, segundo a qual os fenômenos sociais são continuamente influenciados pelos atores sociais, donde, o conhecimento é sempre indeterminado e em constante mutação, sendo as percepções dos investigadores construções de uma versão da realidade (Bryman, 2012, p. 33).

O pensamento jurídico é construtivista, conforme ensina Andrade (1963, p. 17): “não há por força uma única interpretação acertada, sempre a mesma em toda a vigência da lei, antes pode haver duas ou mais interpretações igualmente boas, cada uma a seu tempo (...) senão que está sujeita a mudar com o curso das ideias e as vicissitudes da realidade circundante”. Também neste sentido, nos diz Ferrara (1921, p. 178) que a construção jurídica é a “fase mais alta da elaboração teórica do material de direito (...)”.

A propósito da estratégia qualitativa, o IESM (2014, p. 18) indica que “As pesquisas que utilizam este método trabalham com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões. Em vez da medição do fenômeno, o seu objetivo é alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas.”. É justamente o caso da pesquisa do sistema jurídico, que não se pretende ser mensurável, mas que corresponde a uma ordenação valorativa de ordem teleológica, onde a moral está presente. (Canaris, 1996, p. XXXIII). O corolário lógico desta análise é, indubitavelmente, que a estratégia desta investigação deverá ser qualitativa.

Definida a estratégia de investigação, Bryman (2012, p. 45) recomenda que se selecione um tipo de pesquisa, com vista a conferir confiança e validade ao estudo, de acordo com o foco de prioridade que se pretende, nomeadamente, se incide nas relações causais entre variáveis, na generalização a grupos maiores de indivíduos do que os que formam parte da investigação, na compreensão de um comportamento ou na percepção de um fenômeno.

Contudo, é entendimento que nenhum dos tipos de pesquisa postulados por Bryman (2012, p. 46) se adequa a um estudo de Direito. Em Direito, não é possível realizar experimentação, não se colige um conjunto de informação quantitativa e qualificável (como nas pesquisas transversal e longitudinal). Poderia equacionar-se o “design” de estudo de caso ou o estudo comparativo, contudo, tão-pouco são apropriados, uma vez que não se vai observar um caso, nem comparar dois ou mais casos, mas construir uma tese com base na hermenêutica do ordenamento jurídico.

Assim, esta investigação seguirá o método jurídico, enquadrado numa estratégia qualitativa: o método jurídico pressupõe a transformação do direito aplicável em conceitos e a sua composição em unidade sistemática. Esse fim é atingido através da simplificação do direito, que é apresentado numa “síntese concentrada, ordenada e rigorosa, a qual torna possível dominar intelectualmente todo o material positivo.” Ferrara (1921, p. 175)

Esta elaboração científica de um sistema jurídico é feita em três fases: a análise jurídica, a concentração lógica e a construção jurídica. A análise jurídica decompõe a regra do direito nas suas unidades elementares, reduzindo as normas a conceitos. Uma vez distinguidos os conceitos jurídicos, devem ser reagrupados por razões de semelhança, a fim de se extraírem

regras gerais e princípios, numa concentração lógica. Finalmente, constrói-se um sistema, que deve coincidir exatamente com o direito positivo, ser isento de contradições e ter *elegantia iuris*, ou seja, conceber as relações mais complexas de uma forma simples: “A extrema simplicidade é a manifestação suprema do belo” (Ferrara, 1921).

3. Taxonomia das missões de paz

O primeiro aspeto que se procurou na literatura existente sobre missões de paz foi a respetiva taxinomia, tendo-se verificado que não é uniforme. Conforme Branco (2010, p. 115), utilizámos os termos “missões” e “operações” indistintamente ao longo desta investigação, não obstante a CRP e a Lei de Defesa Nacional (LDN) preferirem o termo “missões”. Justifica-se esta opção porque “[a] evolução do conceito e a proliferação de definições não tem facilitado a adopção de um léxico universalmente aceite” (Branco, et al., 2010, p. 115). De facto, a ONU, OTAN e UE utilizam diferentes taxinomias de missões de paz, que importa conhecer.

Os instrumentos para a paz e segurança da ONU (1992)(1995) são: diplomacia preventiva e pacificação (*peacemaking*), manutenção de paz (*peacekeeping*), consolidação da paz, desarmamento, sanções, e ações de imposição.

A OTAN (2010) considera dois tipos de operações: operações de defesa coletiva, ao abrigo do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte (MNE, 1949), e operações de resposta a crises (*Crisis Response Operations – CRO*), designadas por *Non-Article 5 Crisis Response Operations* (NA5CRO). As NA5CRO subdividem-se em operações de apoio à paz e outras NA5CRO. No que concerne às operações de apoio à paz, a OTAN considera a prevenção de conflitos, a manutenção de paz, a consolidação da paz, a pacificação (*peacemaking*), operações humanitárias e imposição de paz (*peace enforcement*).

A OTAN (2010) prevê também o emprego das suas forças em outras NA5CRO onde se inclui o apoio a operações humanitárias, socorro a catástrofes, busca e salvamento, apoio a *Non-Combatant Evacuation Operations* (NEO), operações de extração, apoio e ajuda militar a autoridades civis e imposições de embargos (embargos, interdições marítimas e *No-Fly-Zones*).

A literatura oficial da UE refere-se sistematicamente a gestão de crises ao invés de operações de paz, por não ser consensual a utilização de meios militares (Branco, et al., 2010, p. 135). Com as alterações introduzidas no Tratado da UE em 2007 (AR, 2008), o artigo 42.º e o artigo 43.º preveem: “missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional”, incluindo “ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.”

4. Jurisdição aplicável aos militares das Forças Armadas portuguesas em missões de paz

A origem etimológica da palavra “jurisdição” é a expressão latina *jus dicere*, que significa, *ad litteram*, dizer o direito, ou seja, compete ao Estado, através dos seus tribunais, dirimir os conflitos determinando o direito aplicável (Silva, 1996).

A jurisdição penal refere-se à atividade da justiça exercida pelos tribunais, como função soberana do Estado, nos termos do artigo 202.º da CRP. A jurisdição penal integra o conjunto de poderes e deveres que possibilitam a declaração de que um determinado facto é um crime, e que o arguido é por ele criminalmente responsável, assim como a cominação da correspondente pena ou medida de segurança. A função jurisdicional encontra-se repartida pelos tribunais existentes, cabendo, no tocante ao processo penal, ao Tribunal Constitucional, aos tribunais judiciais e aos tribunais militares, quando constituídos (Silva, 1996, p. 136).

Para aferirmos da aplicabilidade da jurisdição portuguesa a eventuais crimes praticados por militares portugueses nestas missões, importa analisar a legislação penal.

No que diz respeito aos crimes de natureza estritamente militar relacionados com o empenhamento das Forças Armadas em missões de apoio à paz, ou seja, factos lesivos dos interesses militares da defesa nacional e dos demais que a CRP comete às Forças Armadas (AR, 2003, artigo 1.º, n.º 2, e artigo 9.º), o Código de Justiça Militar (CJM) dispõe no n.º 1 do artigo 3.º que: “Salvo tratado ou convenção internacional em contrário, as disposições deste Código são aplicáveis quer os crimes sejam cometidos em território nacional quer em país estrangeiro”.

Ou seja, a legislação penal é suficientemente abrangente para que os tribunais portugueses se considerem competentes para julgar militares portugueses, por factos praticados em serviço no âmbito de missão militar de paz no estrangeiro. Contudo, tal não garante o exercício da jurisdição portuguesa, porque os tribunais do Estado onde decorre a missão podem entender exercer a sua jurisdição, não sendo pacífica a existência de um princípio costumeiro de imunidade das forças militares visitantes.

Segundo Miranda (1988, p. 193), “no seu território cada Estado tem o direito de excluir poderes concorrentes de outros Estados”. Ou seja, a soberania de um Estado inclui o direito de exercer jurisdição no seu território, sem interferência dos outros Estados. Assim, para obter privilégios ou imunidades no território de um Estado é necessário invocar uma exceção legítima a esta regra geral.

Os Estados têm concedido privilégios e imunidades aos órgãos dos outros Estados localizados no seu território com fundamento no brocardo *par in parem imperium non habet*². Por exemplo, de acordo com o costume internacional, codificado na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CM, 1968), aos diplomatas é atribuída imunidade no Estado onde se encontram a exercer funções.

² Entre iguais, um não tem poder sobre outro.

Princípio idêntico foi desenvolvido para navios de guerra em visita a portos estrangeiros, nomeadamente no caso *Schooner Exchange v. McFadden*³ (US Supreme Court, 1812), em que um tribunal americano abdicou da jurisdição territorial em prol da legislação do pavilhão do navio. O juiz entendeu que exercer jurisdição sobre uma força militar de um Estado independente seria um ato de má-fé face ao consentimento dado à sua visita.

A imunidade das forças visitantes, entendidas como forças militares estrangeiras presentes no território de um Estado com o seu consentimento, deriva de numerosas decisões do século XIX e início do século XX (Fleck, 2001, p. 99). Vários autores consideram que a imunidade funcional das forças militares visitantes constitui um costume internacional (Gill & Fleck, 2010, p. 95 e Worster, 2008). Contudo, outras vezes se têm sublevado contra a existência dessa prática consuetudinária (Clark, 2015).

Os autores que rejeitam a existência desse costume associam imunidade a impunidade: em caso de comissão de atos ilícitos pelos militares visitantes, as populações locais desconhecem se chegaram a ser conduzidos processos no Estado de origem ou quais os efeitos para os acusados. Por outro lado, é difícil exercer jurisdição sobre factos praticados em locais distantes, sobretudo no que toca à produção de prova, nomeadamente à audição de testemunhas. A seriedade exige que os Estados de origem tenham especialistas para investigação *in loco* (Clark, 2015)⁴.

Os autores que preconizam a existência desse costume defendem que a imunidade não dispensa o militar de estar sujeito à jurisdição do seu Estado ou de um tribunal internacional, como o Tribunal Penal Internacional (TPI), se o seu Estado for aderente ao respetivo estatuto. Além disso, esta imunidade não é ilimitada, pois não serve para beneficiar indivíduos nos seus assuntos privados, apenas se referindo a factos praticados no desempenho de funções. Finalmente, argumentam que nunca houve um caso em que um Estado anfitrião tenha exercido jurisdição criminal sobre um membro das forças visitantes sem que tal estivesse previsto em tratado (Gill & Fleck, 2010, p. p. 95).

Certo é que existe uma percepção crescente dos cidadãos relativamente à presença de forças visitantes, inclusivamente da ONU, que motiva a preocupação dos parlamentos em ter um papel primordial na fixação das regras de jurisdição que lhes são aplicáveis (Fleck, 2001, p. 7).

É, aliás, notória a mudança de paradigma a partir da Segunda Guerra Mundial, passando a haver um compromisso entre a lei da nacionalidade (*rationae personae*), ou seja, do Estado de origem, e a lei do Estado anfitrião (*ratione materiae*), compromisso esse

³ A escuna "Exchange", propriedade de armadores norte-americanos, fora apreendida pela França, que a armou e converteu em navio de guerra. Ao atracar em Filadélfia, por motivo de danos provocados por uma tempestade, os armadores intentaram ação para que a escuna lhes fosse devolvida.

⁴ Em nosso entendimento, para um Estado enviar especialistas em investigação criminal ao local, deve haver consentimento do Estado anfitrião, que pode ser acordado previamente.

expresso em diversos acordos celebrados a partir de então, comumente designados por estatutos das forças⁵.

Exemplo deste tipo de acordo é a Convenção entre os Estados do Tratado do Atlântico Norte relativa ao Estatuto das suas Forças (*Status of Forces Agreement - SOFA* da OTAN), (AN, 1955), onde se consagra uma jurisdição concorrente, atribuída em certos casos ao Estado de origem, em outros ao Estado anfitrião.

Em todo o caso, a falta de consenso sobre a existência de um costume que confira imunidade funcional às forças presentes num território estrangeiro, ainda que com o consentimento do respetivo Estado, acarreta incerteza jurídica. Com efeito, permitir que os militares enviados ao serviço do Estado português sejam julgados por tribunais e lei estrangeira não resulta apenas no facto de poderem ser encarcerados longe da família e amigos e de ficarem sujeitos a julgamento num cenário de conflito, onde os tribunais dificilmente se encontrarão em condições de assegurar o direito a um julgamento justo, consagrado pelo artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (MNE, 1978). A questão essencial desta problemática é que, estando garantida a possibilidade de exercício da jurisdição portuguesa sobre atos de serviço, as Regras de Empenhamento (*Rules of Engagement - ROE*) conformes à lei portuguesa conferirão um maior grau de certeza aos militares. Se os militares ficarem sujeitos a julgamento em tribunais do Estado anfitrião, poderão ser responsabilizados pela lei local.

Na falta de regulação da jurisdição, o jurista militar pode procurar identificar condutas que são puníveis pela lei local, embora sejam lícitas no país de origem dos militares e propor a aprovação das *ROE* em conformidade com essa lei. Contudo, quando um Estado envia as suas forças militares para o território de outro Estado com o seu consentimento, como é habitual, parece justa a pretensão de que o Estado de origem possa definir a extensão do uso da respetiva força militar, conforme defende Pierini (2007), para garantir uma ação independente de interferências do Estado anfitrião.

Assim, importa analisar a questão jurisdicional segundo a tipologia da missão de paz em que os militares portugueses se encontram integrados, procurando salvaguardar a aplicabilidade da jurisdição nacional aos seus atos praticados em serviço.

a. Missões de paz mandatadas pela ONU

Os militares portugueses podem participar em missões de paz mandatadas pela ONU de três formas: integrados nas forças da ONU, em forças nacionais ou em coligações de Estados.

As forças da ONU integram, institucionalmente, as Nações Unidas. Ou seja, não agem apenas sob um mandato desta organização: estão sob o seu comando e controlo. Nestes casos,

⁵ Um estatuto das forças é um acordo celebrado entre um Estado que envia as suas forças e o Estado que recebe essas forças no seu território. Este tipo de acordo regula questões como a jurisdição aplicável às forças, formalidades de entrada e saída do país, proteção das forças, liberdade de circulação, uso e porte de armas, apoio do Estado anfitrião e isenções fiscais, entre outras matérias (Gill & Fleck, 2010, p. 94).

existe uma cadeia de comando desde o Secretário-Geral da ONU, passando pelo comandante da força, até ao soldado.

Situação diferente é a de operações militares conduzidas por Estados ou coligações de Estados, sob um mandato da ONU. Aqui não podemos falar em forças da ONU, sendo que o controlo militar das operações cabe aos governos respetivos e não ao Secretário-Geral das Nações Unidas⁶.

A fonte primária das imunidades do pessoal militar integrados nas forças da ONU são os *SOFA*, celebrados entre a ONU e os Estados anfitriões. A ONU tem, inclusivamente, um modelo de estatuto das forças⁷. Contudo, têm surgido situações em que estes acordos não são celebrados, por diversas razões, nomeadamente urgência ou inexistência de um governo com autoridade jurídica para celebrar e implementar o acordo. Foi o caso das operações da ONU na Somália, em que não houve um *SOFA* subjacente (Worster, 2008).

A questão que se coloca é a de saber se os militares beneficiam de imunidades na ausência de estatutos de forças que regulem a questão da jurisdição aplicável, o que dispensaria a necessidade de os celebrar.

No que diz respeito às operações de manutenção de paz da ONU, é importante realçar que tradicionalmente estas eram realizadas com consentimento do Estado anfitrião, para obviar o facto de não estarem previstas na Carta das Nações Unidas (CNU), não se realizando nem ao abrigo do capítulo VI, nem do VII deste instrumento. Com a aprovação da Resolução n.º 794 (ONU, 1992) relativa à Somália, foi realizada a primeira missão ao abrigo do capítulo VII da CNU, sem consentimento do Estado.

Ora, a questão do consentimento do Estado onde se encontram as forças mandatadas pela ONU determina, em grande medida, o enquadramento jurisdicional das operações das forças da ONU.

Mesmo para os autores que aceitam a existência de um costume internacional de imunidade das forças militares visitantes, este sempre decorrerá do consentimento para a sua presença no território. Se esse consentimento não está expresso num estatuto das forças, deverá constar de outro instrumento (Worster, 2008, p. 309).

Se o Estado anfitrião combate a presença das forças da ONU, existe um conflito armado, pondo-se então em hipótese a aplicação do Direito Internacional Humanitário (DIH).

A questão da aplicação do DIH às forças da ONU não é consensual. É certo que a ONU tem personalidade jurídica internacional, reconhecida pelo Tribunal Internacional de Justiça (TIJ, 1949), o que significa que pode celebrar tratados com outros sujeitos de Direito internacional. Contudo, não é parte de nenhuma convenção relativa a conflitos armados, o que se entende, pois não sendo um Estado, não dispõe de todos os meios necessários para assegurar o

⁶ Por exemplo, ISAF.

⁷ *UN Model Status of forces agreement*, que serve de base à redação de acordos individuais a ser celebrados entre as Nações Unidas e os Estados anfitriões ("to serve as a basis for the drafting of individual agreements to be concluded between the United Nations and the host countries") (ONU, 1990).

cumprimento de certas obrigações. Ainda assim, pode entender-se ser-lhe aplicável o costume internacional no que se refere ao DIH. E mesmo que assim se não considere, alguns autores defendem que não sendo a ONU parte desses tratados, os Estados dos contingentes militares envolvidos são-no (Gill & Fleck, 2010, p. 131), donde, em todo o caso, ser-lhes-ia aplicável o DIH.

Não se tratando de uma questão pacífica, certo é que a Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado (AR, 1998) pressupõe, no n.º 2 do seu artigo 2.º, que os militares das forças da ONU possam ser combatentes⁸. Assim, é entendimento que, quando as forças da ONU estão envolvidas em combates, como é o caso das missões de imposição de paz, devem estar sujeitas aos princípios costumeiros do DIH (Fleck, 2001, p. 501).

Considera-se que este entendimento é benéfico para os militares, porque com o estatuto de combatentes, apesar de serem considerados alvos legítimos, não podem ser acusados de crime por participação em hostilidades, excetuando crimes de guerra (Worster, 2008, p. 363).

Não sendo a aplicação do estatuto de combatente indubitável, nem garantindo a imunidade *per se*, importa procurar outras fontes de imunidade, nomeadamente o artigo 105.º da CNU, que estabelece que a Organização gozará, no território de cada um dos seus membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização dos seus objectivos e que os representantes dos membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente das suas funções relacionadas com a Organização (MNE, 1991).

Contudo, este preceito não se aplica aos militares de forças fora do comando e controlo da ONU, não sendo sequer pacífica a sua aplicação a forças da ONU (Worster, 2008, p. 319). Por outro lado, este preceito só confere imunidade para ações necessárias para o desempenho independente de funções, podendo deixar desprotegidas algumas ações oficiais (Worster, 2008, p. 319).

Importa, assim, considerar a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (AR, 1998), que detalha os termos do artigo 105.º da CNU, aditando a categoria de “especialistas” ao pessoal da ONU. Alguns autores defendem que esta Convenção abrange os militares das forças da ONU enquanto peritos; porém, esse entendimento não é pacífico, porque o estatuto de perito depende de uma nomeação pelo Secretário-Geral (Worster, 2008, p. 329).

No tocante à Convenção sobre Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado (AR, 1998), este instrumento requer a libertação imediata de pessoal capturado, mas não tem por âmbito específico a situação de militares acusados de cometer crimes e seus privilégios e imunidades, remetendo a sua regulação para estatutos de forças.

Alguma doutrina entende que o modelo de estatuto de forças da ONU é uma prova de prática consuetudinária, que garante a imunidade jurisdicional das suas forças (Secretariat

⁸ Neste sentido vai, igualmente, o Boletim do Secretário-Geral sobre a observância do DIH pelas forças da ONU (Secretário-geral da ONU, 1999), que não sendo vinculativo para os Estados membros, não deixa de ser uma norma administrativa interna da ONU (Branco, et al., 2010, p. 97).

of the United Nations, 2004). Essa teoria não é comumente aceita, porque a existência de uma prática uniforme de celebração de tratados não evidencia que se trata de uma prática assumida com a convicção da sua obrigatoriedade (Worster, 2008, p. 357).

O Conselho de Segurança da ONU frequentemente tem conferido, unilateralmente, imunidade às forças da ONU nas suas resoluções, para vigorar até ao estabelecimento de acordos com o Estado. Alguns autores defendem que as resoluções da ONU não têm força para esse efeito, porque colocam em crise a soberania do Estado em questão, quando a imunidade dos militares das suas forças não é um requisito absoluto para desempenharem as suas missões e, se as resoluções pudessem estabelecer o estatuto das forças, não seria necessário celebrar acordos (Worster, 2008, p. 352).

Poder-se-á entender que se as resoluções têm força para se impor à soberania de um Estado (tanto assim, que ao seu abrigo se têm realizado missões de imposição de paz sem o consentimento dos respetivos Estados), também poderão impor o próprio estatuto das forças a esse Estado.

Certo é que, sempre que possível, a ONU procura uma solução consensual, considerando preferível a celebração de um acordo sobre o estatuto das forças, ao invés da sua imposição.

Em suma, na ausência de um estatuto das forças ou outro instrumento que expresse a renúncia de jurisdição por parte do Estado anfitrião, a proteção jurisdicional dos militares resulta de uma amálgama de instrumentos jurídicos, não sendo completamente clara. Por essa razão, defende-se a celebração de um acordo sobre jurisdição sempre e logo que possível.

b. Missões de paz sob a égide da OTAN

O estatuto das forças sob a égide da OTAN varia consoante se encontrem no território dos Estados membros desta aliança e dos Estados que participam na Parceria para a Paz (*Partnership for Peace - PfP*), ou fora do território destes Estados.

Em traços genéricos, o *SOFA* da OTAN (para onde remete o artigo 1.º do *SOFA* da *PfP* - AR, 1998) dispõe que o Estado de origem das forças tem jurisdição exclusiva se as ofensas tiverem sido cometidas contra a sua propriedade ou segurança ou contra um membro das suas forças ou se a ofensa resultar de um ato ou omissão no desempenho de funções oficiais que sejam da competência das autoridades militares; nos outros casos, o Estado anfitrião tem o direito de jurisdição.

O problema que se coloca, contudo, é que o *SOFA* da OTAN e o *SOFA* da *PfP* apenas disciplinam o estatuto das forças no território dos países da Aliança Atlântica e dos seus parceiros para a paz⁹.

Para assegurar que militares integrados em forças da OTAN não são julgados por um Estado anfitrião fora da Aliança ou dos países da *PfP*, têm sido celebrados acordos sobre

⁹ É certo que, em 1951, os membros da Aliança Atlântica procuravam atender ao problema do estacionamento de forças militares aliadas na área territorial dos Estados membros da OTAN. Sucede que, nos dias de hoje, tornou-se mais comum para as forças militares da OTAN a participação em operações fora da área OTAN.

matéria de jurisdição. Porém, a OTAN não é um Estado soberano, nem tem personalidade jurídica de direito internacional. A OTAN também não é uma organização internacional unitária, porque é composta por diversos elementos distintos, investidos da sua própria personalidade jurídica.

O artigo 10.º do Protocolo de Paris confere personalidade jurídica aos Quartéis Supremos, ao abrigo da qual o *Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE)* tem negociado acordos relativos ao estatuto das forças, que beneficiam os Estados membros, enquanto terceiros. No entanto, a França questionou a capacidade de um quartel supremo para negociar acordos que potencialmente a possam afetar (Fleck, 2001, p. 307).

É certo que nenhum quartel supremo pode vincular um Estado membro da Aliança sem o seu consentimento expresso, nem impedir que um Estado membro celebre os seus próprios acordos. A posição francesa evidencia, no entanto, que a negociação destes acordos deve envolver os países membros (Fleck, 2001, p. 307).

Assim, a OTAN tem celebrado acordos sobre estatuto das suas forças com diversos Estados não aliados que têm recebido as suas forças, a par de acordos separados, entre o Estado anfitrião e os Estados membros da OTAN.

Por exemplo, o artigo 2.º do *SOFA* com a Bósnia e a Croácia conferia imunidade geral ao pessoal da OTAN. No entanto, entendeu-se necessário celebrar acordos de implementação com cada Estado membro da OTAN, para disciplinar as regras de cooperação nesta matéria, nomeadamente, enunciar as autoridades competentes do respetivo Estado (Fleck, 2001, p. 516).

Ou seja, sem prejuízo do entendimento que a celebração de estatutos das forças pela OTAN é benéfica, por permitir a uniformização das regras aplicáveis aos militares dos diversos contingentes, importa salvaguardar eventuais especificidades relativas aos interesses nacionais. Para tanto, os acordos celebrados pela OTAN devem ser analisados por Portugal, com vista a determinar se é necessária a celebração de um acordo separado com o Estado anfitrião.

Contudo, Portugal nem sempre tem evidenciado preocupação nesta matéria. Vários têm sido os cenários onde teve contingentes militares sob a égide da OTAN, sem que tivesse celebrado acordos de implementação sobre os estatutos das forças negociados pela OTAN, *maxime* no que concerne à *International Security Assistance Force (ISAF)* no Afeganistão.

c. Missões de paz sob a égide da União Europeia

À semelhança do que sucedeu sob a égide da OTAN, também os Estados membros da UE celebraram um acordo sobre o estatuto das forças, o UE *SOFA* (AR, 2004). No entanto, o UE *SOFA* ainda não está em vigor porque, até à data da redação deste texto, a Dinamarca, Irlanda, Reino Unido e Itália não o ratificaram.

Poderia crer-se que, tratando-se de países da UE, vários aspetos típicos do estatuto das forças estariam resolvidos *a priori*, como a livre circulação de pessoas e bens. Porém, não

há livre circulação de forças militares através dos países da UE, mesmo quando integram o espaço Schengen, porque a soberania militar não foi transferida para a UE (AR, 2008)¹⁰.

No que toca à jurisdição, caso nada seja disposto em contrário e se não se aceitar a reserva de jurisdição do Estado de origem como costume internacional consagrado, os militares ficam sujeitos à jurisdição e lei do Estado anfitrião, para julgar os factos de que estejam acusados, ainda que digam respeito ao exercício das suas funções.

No caso de o Estado anfitrião ser um membro da UE, a preocupação com a ocorrência de julgamentos que não respeitem a Declaração Universal dos Direitos do Homem é diminuta. Ainda assim, os Estados Membros têm sentido necessidade de regular o estatuto das respetivas forças em território europeu, como demonstrou a celebração do Estatuto da EUROFOR (AR, 2002).

No que diz respeito ao estatuto das forças da UE postas à disposição fora do território dos Estados membros, tal como sucede com a ONU e a OTAN, carece de previsão em acordo com o Estado anfitrião.

Ao contrário do que sucede relativamente à OTAN, a UE dispõe de personalidade jurídica internacional e competência clara para a celebração de acordos internacionais, nos termos do artigo 216.º do Tratado da UE (AR, 2008). Ainda assim, o Estado português deve assegurar-se que os seus interesses estão salvaguardados e avaliar a necessidade de celebrar acordos separadamente.

d. Missões de paz nacionais

Geralmente, a participação de Portugal em missões de paz faz-se sob a égide da ONU, da OTAN ou da UE. Contudo, importa configurar igualmente o enquadramento jurisdicional das missões de paz realizadas por Portugal autonomamente, ou seja, fora do enquadramento dado por essas organizações internacionais,¹¹. Este é o contexto das NEO¹², de que são exemplo a Operação Crocodilo, de 1998, e a Operação Manatim, de 2012.

Conforme explanado supra, a legislação penal é suficientemente abrangente para que os tribunais portugueses se considerem competentes para julgar militares portugueses por factos praticados em serviço no âmbito de missão militar de paz no estrangeiro. Contudo, tal não garante o exercício da jurisdição portuguesa, porque os tribunais do Estado onde decorre a missão podem entender exercer a sua jurisdição, não sendo pacífica a existência de um princípio costumeiro de imunidade das forças militares visitantes.

¹⁰ Se, por exemplo, uma força militar espanhola entrar na França sem prévia autorização, este tratar-se-á de um ato de agressão.

¹¹ É de realçar que a constitucionalidade da realização de missões de paz fora do território nacional num quadro autónomo não é pacífica, considerando que o artigo 275.º da CRP as circunscreve ao enquadramento conferido pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte. No entanto, encontram-se previstas pela LDN (AR, 2014), *maxime*, artigo 24.º, n.º 1, alínea c).

¹² Uma NEO é uma operação militar de um Estado no território de outro Estado com vista a proteger a vida dos seus cidadãos. Embora não constituindo missões de paz *stricto sensu*, estas missões são enquadradas pela OTAN como *Crisis Response Operations* e, portanto, são consideradas pertinentes no âmbito deste texto.

É certo que, se os militares já estiverem em Portugal, não serão extraditados, nos termos do n.º 4 do artigo 33.º da CRP. No entanto, se esses militares não conseguirem chegar à embaixada ou a um navio ou aeronave antes de serem detidos, correm o risco de serem julgados localmente.

A solução para um conflito de jurisdição deste tipo passa pela celebração de um acordo relativo ao estatuto das forças, que regule a jurisdição que lhes é aplicável. O problema que esse tipo de solução acarreta é a morosidade¹³, incompatível com as necessidades imediatas de uma operação *NEO*.

Verificando-se ser a Comunidade de Estados de Língua Portuguesa (CPLP) o âmbito mais comum de atuação em missões nacionais, é necessário salvaguardar o estatuto das forças *a priori* e em tempo. Desta forma, é nosso entendimento que seria salutar a celebração de um acordo sobre o estatuto de forças militares ao nível da CPLP, tal como existem com a OTAN e a UE, para vigorar mesmo sem existirem operações em curso. Julga-se que a celebração deste acordo é fundamentada, considerando a ampla cooperação técnico-militar existente entre os países desta comunidade, que origina a circulação de militares no espaço CPLP e a subsequente necessidade de regular o seu estatuto jurídico, nessas situações.

Em suma, os tribunais portugueses podem exercer jurisdição sobre os militares das Forças Armadas portuguesas que tenha participado em missões de paz no estrangeiro¹⁴, mas para se garantir esse exercício de jurisdição nacional, é importante celebrar estatutos das forças com os Estados anfitriões.

5. Limites impostos pela lei portuguesa ao uso da força pelos militares das Forças Armadas portuguesas em missões de paz

Tendo como pressuposto a aplicabilidade da lei portuguesa, garantida por via da celebração de acordos de jurisdição, pretende-se agora investigar os limites da utilização da força pelos militares portugueses em missões de paz.

¹³ A aprovação de tratados sobre defesa e assuntos militares integra as competências da Assembleia da República (artigo 161.º, alínea i) da CRP). Neste sentido, os estatutos das forças de que Portugal é parte têm sido aprovados pela Assembleia da República. Exemplo disso é o *SOFA* da OTAN e o Tratado sobre o Estatuto Jurídico da EUROFOR (2002). Poderia equacionar-se a possibilidade de o poder executivo, nomeadamente através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, procurar obter acordos de jurisdição informais com os Estados, por exemplo, através de troca de cartas ministeriais ou memorandos, defendendo-se que não está em causa a abdicação da jurisdição portuguesa por parte do Governo sem que haja uma convenção internacional ou uma lei especial que o autorize, mas a abdicação de jurisdição pelo Estado anfitrião. Essa não tem sido a prática: nada garante que os outros Estados cumpram tais acordos de jurisdição informais, na medida em que a sua natureza vinculativa seria muito discutível se estes Estados não aceitarem (como Portugal) a possibilidade de os chamados acordos executivos (que não carecem de intervenção de nenhum outro órgão de soberania para além do órgão executivo) produzirem efeitos jurídicos – exemplo desse risco é o recente caso Abu Salem, em que a extradição para a Índia foi concedida com base em garantias dadas pelo Governo indiano, que não foram depois acatadas pelos tribunais indianos, que não se sentiram vinculadas por elas (DN, 2015). Restaria a hipótese de, mediante revisão constitucional, a aprovação de alguns tratados relativos à defesa, *maxime*, sobre estatutos das forças, passasse para o poder executivo, assim permitindo agilizar um processo que carece de celeridade.

¹⁴ É de referir que a demora injustificada do exercício da jurisdição portuguesa pode conduzir ao julgamento dos militares pelo TPI, nos termos n.º 2 do artigo 17.º do seu estatuto (AR, 2002). Não obstante se considerar que o TPI confere acesso a um julgamento justo, uma situação dessa natureza não deixaria de ser embaraçosa para o Estado português.

O uso da força é limitado e controlado por motivos jurídicos, políticos e militares. As *ROE* são “um dos meios para o exercício desse controlo nos planos político e militar” (Carreira, 2004, p. 37). Contudo, ao contrário do que se possa crer, o incumprimento das *ROE* de uma missão não constitui, em si mesmo, base jurídica suficiente para responsabilizar criminalmente um militar.

Várias são as definições de *ROE* que se podem encontrar, consoante o país ou organização que as empregue (Gill & Fleck, 2010, p. 117). Utilizando como referência o conceito da OTAN (2003, p. 2), *ROE* “are directives to military forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or actions which might be construed as provocative, may be applied.”¹⁵

Ora, “o cumprimento das *ROE* não constitui uma garantia da legalidade da actuação” (Carreira, 2004, p. 38). De facto, as *ROE* não são leis. A jurisprudência portuguesa tem-lhes atribuído o carácter de instrução dada por superior hierárquico (Carreira, 2004, p. 40) – ou seja, quanto muito, a sua violação constitui um ato de indisciplina ou um crime de insubordinação por desobediência.

Certamente, as *ROE* devem ser elaboradas em conformidade com a lei aplicável: “*ROE first must be lawful*”¹⁶ (OTAN, 2003, p. 2). Ora, o militar que recebe as *ROE* parte do princípio que a sua legalidade foi verificada. Para que essa fiabilidade esteja garantida, compete aos assessores jurídicos revê-las, não só no momento da sua aprovação, mas continuamente. Para o efeito, os juristas militares devem identificar a jurisdição e a lei aplicável.

As *ROE* são um instrumento que o comandante da força dispõe para harmonizar diferenças nacionais (Gill & Fleck, 2010, p. 126), sendo certo que os Estados podem restringir a sua aplicação às respetivas forças através da formulação de exceções (designadas em inglês por “*caveats*”). Contudo, compete ao assessor jurídico nacional verificar até que ponto é que as *ROE* propostas são aceitáveis para as respetivas forças, de acordo com a lei que lhes é aplicável.

Partindo do pressuposto da aplicabilidade da jurisdição portuguesa, é nosso entendimento que a base legal para o uso da força por militares portugueses em missões de paz no estrangeiro assenta no DIH e Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), no mandato da ONU e na lei penal portuguesa.

a. Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos

Quando o nível de violência no Estado anfitrião não atinge o espetro do conflito armado, não podemos falar em aplicação do DIH, embora os seus princípios gerais possam ser aplicados (Gill & Fleck, 2010, p. 9). Poderia, assim, pensar-se que a sua aplicabilidade estaria excluída nas missões de paz.

¹⁵ As regras de empenhamento são diretivas às forças militares (incluindo indivíduos) que definem as circunstâncias, condições, grau e forma como a força, ações que podem ser interpretadas como provocativas, pode ser usada.

¹⁶ As regras de empenhamento têm de ser, antes de tudo, legais.

Contudo, conforme referido anteriormente, existem missões de paz que envolvem a possibilidade de combate. É especialmente o caso das missões de imposição de paz da ONU, que segundo Gill & Fleck (2010, p. 4) são ações “*authorized by the Security Council under Chapter VII to maintain and restore international peace and security, which – while potentially involving combat – will not normally entail the use of full-scale combat on a sustained basis against a State.*”¹⁷.

Assim, só quando as forças de uma missão de paz se tornam parte de um conflito armado ou são ocupantes beligerantes de um território estrangeiro, é que o DIH lhes é aplicável (Gill & Fleck, 2010, p. 129). Esta não é a regra, mas acontece, como no caso da missão de imposição de paz da *ISAF*, fundamentada no Capítulo VII, e que decorre em certas áreas do Afeganistão onde existe um conflito armado. Aqui o DIH aplica-se, embora o combate não seja o objetivo desta missão e sim o apoio ao governo afegão.

Já quanto ao DIDH, é discutível que seja aplicável, pelo menos na sua plenitude¹⁸ (Schutter, 2014, p. 584), durante um conflito armado, mas balizará o uso da força mínima¹⁹ em situação de paz (Gill & Fleck, 2010, p. 129) e é aplicável extraterritorialmente (Messineo, 2012).

Portugal é parte da maioria dos tratados de DIH e DIDH, pelo que os militares portugueses devem respeitar as normas de DIDH, em situação de paz, e de DIH, pelo menos em situações de missões de paz que envolvam conflito armado.

b. Mandato das Nações Unidas

Este artigo não tem por objetivo debater as questões relativas ao fundamento jurídico das operações militares. Ainda assim, sempre se refere que o mandato da ONU é a fonte que legitima, na maioria das situações, o uso de forças por um Estado em território estrangeiro.

O mandato é aprovado pelo Conselho de Segurança e contém a autorização para o uso da força. O Conselho de Segurança pode permitir o uso da força necessária para assegurar o cumprimento do mandato, baseado no capítulo VII da CNU (MNE, 1991). Os detalhes são estabelecidos no Plano de Operações (*Operational Plan*) e nas *ROE*. Este mandato tem força vinculativa para os seus destinatários, nomeadamente para Portugal (MNE, 1991, artigo 25.º), pelo que os tribunais nacionais devem considerá-lo como fundamento para o uso da força pelos militares das Forças Armadas portuguesas.

Enquanto analisa o mandato e delinea o conceito das operações, o comandante planeia os requisitos das componentes participantes (naval, terrestre, aérea e operações especiais), bem como tipo e número de unidades e sistemas de armas necessários para cumprir a missão. Concomitantemente, são desenvolvidas as regras de empenhamento. (Gill & Fleck, 2010, p. 151),

¹⁷ Ações autorizadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do Capítulo VII, para manter e restaurar a paz internacional e a segurança, que – embora envolvam potencialmente combate – não implicam o combate em grande escala, de forma duradoura, contra um Estado.

¹⁸ O artigo 15.º da CEDH prevê a possibilidade de derrogações em conflito armado.

¹⁹ A força mínima é a força limitada ao grau, intensidade e duração necessários para atingir um objetivo, incluindo a autoridade para usar força letal (OTAN, 2003).

A robustez dos mandatos é muito variável, no sentido em que o uso da força pode ser permitido em maior ou menor grau de intensidade. Em particular, é notória a diferença entre as operações de imposição de paz, realizadas nos termos do capítulo VII da CNU, e as operações de paz realizadas com o consentimento do Estado anfitrião.

O uso da força em missões de imposição de paz pode não ser apenas reativo, nomeadamente a atos e intenções hostis. O mandato pode incluir todas as medidas necessárias (“*all necessary measures*”) para ser executado, articuladas com os princípios da proporcionalidade e necessidade (Gill & Fleck, 2010, p. 111). Estes princípios não resultam diretamente do DIH (o que só sucede quando as forças são combatentes), mas do facto do Conselho de Segurança estar sujeito à CNU, nos termos do seu artigo 24.º.

No caso das operações de paz realizadas com consentimento do Estado anfitrião, as operações estão restritas ao uso da força para defesa pessoal, equipamento, instalações, de civis e do mandato (Gill & Fleck, 2010, p. 150).

c. Lei criminal portuguesa

A CNU institui, no n.º 4 do artigo 2.º, uma proibição geral de uso da força. A esta proibição a CNU admite exceções em caso de legítima defesa face a um ataque armado e em ações sob a égide da ONU ou autorizadas pelo Conselho de Segurança.

Poderia, assim, defender-se que o uso da força por militares em missões internacionais só poderia ocorrer em caso de conflito armado, ao abrigo do DIH, ou fundamentado em mandato da ONU e no DIDH.

Importa, no entanto, considerar as *NEO*. Os fundamentos jurídicos das operações *NEO* são objeto de debate desde a entrada em vigor da CNU (Baptista, 2003, p. 200). Nos casos em que o Estado anfitrião consente a realização das operações, ficará excluída a proibição do n.º 4 do artigo 2.º da CNU. Mais problemática será uma operação não consentida pelo Estado anfitrião²⁰.

Não sendo o objeto deste artigo o fundamento jurídico das operações, mas os limites impostos pela lei ao uso da força pelos militares, o que importa reter é o facto de as missões portuguesas, mesmo quando não tenham sido objeto de mandato da ONU, não terem sido executadas sem consentimento do Estado anfitrião.

A realização de missões *NEO* pelas Forças Armadas portuguesas tem fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º da LDN. Esse preceito não delimita, porém, a utilização da força pelos militares portugueses neste tipo de operações.

²⁰ A Resolução n.º 3314 da Assembleia Geral da ONU (1974), sobre a definição de agressão, não inclui a ameaça a cidadãos nacionais em território estrangeiro; contudo, a definição não é taxativa. Alguns autores preconizam que, mesmo sem consentimento do Estado anfitrião, não existe violação do n.º 4 do artigo 2.º, estando em causa o exercício da legítima defesa consagrado no artigo 51.º da CNU (Thomson, 2012). Outros autores consideram que a ameaça aos cidadãos nacionais no estrangeiro não constitui um ataque ao Estado (Bowett, 1986). Há ainda quem defenda que as *NEO* não consentidas se fundamentam no direito à legítima defesa de acordo com o direito consuetudinário internacional, já existente antes da CNU (Gill & Fleck, 2010). Neste sentido, o TIJ (1980) não considerou ilegal a tentativa de resgate de reféns norte-americanos em Teerão.

Segundo Silva Dias (2009), as autoridades públicas não devem apelar às causas de exclusão de ilicitude e culpa para ampliar as suas possibilidades de intervenção, sob pena de uma contradição valorativa: “A legítima defesa e o estado de necessidade em sentido amplo são formas excepcionais de tutela da vida privada, de que o cidadão pode dispor à míngua dos mecanismos ordinários de proteção pública.”

De facto, a Lei n.º 53/2008 (AR, 2008) e o Decreto-Lei n.º 457/99 (CM, 1999) preveem as medidas de polícia e situações de recurso a arma de fogo em ação policial. Neste contexto, Figueiredo Dias (2012) considera que estas disposições especiais prevalecem sobre as regras gerais de legítima defesa.

Também o Código de Processo Penal (AR, 1987) prevê situações em que as autoridades de polícia criminal têm autoridade para agir além do que é permitido ao cidadão comum, como é o caso da detenção fora de flagrante delito (artigo 257.º), a identificação de suspeito (artigo 250.º), ou as revistas e buscas (artigos 174.º e 251.º).

Sucede que o CJM não prevê normas para esse efeito²¹ e não existe lei especial sobre o uso da força por parte dos militares das Forças Armadas portuguesas fora de conflito armado, estado de sítio ou estado de emergência²². Possivelmente, considerou-se inapropriado o uso da força militar em tempo de paz sem mandato da ONU; contudo, não podem ser esquecidas situações como o abate de aeronaves *renegade*²³, em território nacional, ou as missões *NEO*, no estrangeiro.

Neste contexto, Silva Dias (2009) admite que o estado de necessidade desculpante pode legitimar o abate de aeronaves *renegade* por autoridades estatais. Ou seja, na falta de lei especial, considera aplicáveis as causas de exclusão de ilicitude e culpa do Código Penal (CP) (CM, 1995) aos militares portugueses, ainda que em policiamento aéreo, ou seja, no exercício de funções de autoridade pública.

É nosso entendimento que o mesmo sucede no caso de uma operação *NEO*. Não sendo combatentes no conflito armado do Estado onde decorre a operação, não dispondo de um mandato da ONU que confira todos os meios e medidas necessários para prosseguir a missão, e determinando o artigo 2.º do CJM a aplicação subsidiária da lei penal comum aos crimes de natureza estritamente militar, consideram-se aplicáveis aos militares as causas de exclusão de ilicitude e culpa previstas pelo CP, como forma de legitimar o uso da força.

Contudo, levado às últimas consequências, esse entendimento poderá significar que os militares portugueses ficam limitados à condição de cidadãos comuns, não existindo uma lei

²¹ O artigo 9.º do CJM equipara os crimes cometidos em missões de apoio à paz a crimes de guerra, mas nada dispõe sobre autorização de uso da força. Ora, considerando o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode atuar com base na lei, ao contrário dos privados, que têm liberdade de atuação em tudo o que a lei não os proíba (Batalhão, 2015, p. 54), pelo que não basta assumir que tudo o que o CJM não proíba é permitido.

²² Mesmo nestas situações não se encontra regulamentada a intervenção das Forças Armadas, já que o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (aprovado pela Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro) remete a determinação dos poderes conferidos às autoridades militares para a declaração do estado de sítio ou de emergência.

²³ “O termo “*renegade*” é usado para definir uma aeronave ou plataforma civil operando de modo a criar a suspeição de poder ser utilizada como arma num ataque terrorista.” (CEMGFA, 2010)

especial que, à semelhança do que ocorre com as autoridades de polícia, permita o uso da força noutras circunstâncias.

Ora, limitar a ação dos militares à de um cidadão comum coloca constrangimentos que podem pôr em causa o cumprimento da missão e a segurança dos militares e das pessoas que protegem. Evidência do absurdo que esse entendimento constitui é o facto de o Estado cometer as operações *NEO* às Forças Armadas e não a forças de segurança, precisamente por decorrerem em ambiente hostil, o que potencia a necessidade de maior robustez na ação necessária ao resgate.

No mínimo, será imprescindível a realização de revistas às pessoas que pretendem ser resgatadas, ou seja, embarcar de regresso a Portugal. Poderá também ser necessária a apreensão temporária de armas, o controlo de motins, a realização de detenções (ainda que seja acordada a entrega dos detidos às autoridades locais), a instalação e guarda de perímetros. Considerar que os militares estariam limitados ao uso da força como cidadãos comuns, implicaria o consentimento das pessoas envolvidas nesses atos, nos termos do artigo 38.º do CP, o que é manifestamente insuficiente para o sucesso da operação.

Cometer aos militares uma missão sem lhes conferir a força necessária implica, por um lado, proteção jurídica insuficiente, que se traduz em maior probabilidade de sujeição a ação judicial, por outro lado, eleva exponencialmente o risco de fracasso da missão, colocando em perigo a segurança dos militares e dos cidadãos a resgatar.

Perante este cenário, preconiza-se que os militares não podem estar sujeitos à condição de cidadãos comuns, limitados pela aplicação das causas de exclusão de ilicitude e culpa da lei penal comum. Assim, e na falta de lei especial, entende-se que o uso da força pelos militares em tempo de paz, fora de território nacional, sem mandato das Nações Unidas será regido, além do disposto na lei relativamente às causas de exclusão de ilicitude e culpa, pelos artigos 2.º e 18.º da CRP, pelo DIDH, nomeadamente consagrado pela CEDH (Convenção Europeia dos Direitos dos Homem, AR, 1997), e pelos princípios de necessidade e proporcionalidade, conforme consagrados em diversos preceitos, nomeadamente na alínea f) do n.º 2 do artigo 15.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (CM, 1999) ou na alínea e) do artigo 12.º do Regulamento de Disciplina Militar (AR, 2009).

A incerteza sobre os limites do uso da força por militares das Forças Armadas portuguesas em tempo de paz leva-nos a defender que esta matéria deveria ser disciplinada em lei especial. Não significa este entendimento que uma lei dessa natureza deva ser exaustiva a ponto de se tornar inflexível. O que se preconiza é que essa lei fixe os limites do uso da força pelos militares, nas situações em que o Estado português decida empregá-los, com base em critérios de necessidade e proporcionalidade, consagrando, por exemplo, autoridade para efetuar revistas e buscas, detenções fora de flagrante delito ou os conceitos de intenção hostil e ato hostil, da doutrina da OTAN (2003), cuja abrangência é superior às causas de exclusão de ilicitude e culpa da lei penal comum.

Deste modo, ficariam clarificados os limites do uso da força por militares portugueses em operações nacionais que não sejam consideradas como conflito armado, e que não sejam balizadas por mandato da ONU, como é o caso de *NEO* de cidadãos nacionais.

Conclusões

É comum a percepção, entre os militares, de que as *ROE*, *per se*, garantem, a quem as cumpra, a isenção de responsabilidade criminal. Porém, as *ROE* são apenas diretivas sobre uso da força, que só garantem isenção de responsabilidade criminal quando assentes num trabalho jurídico *a priori*, que garanta a sua conformidade com a jurisdição e lei aplicáveis.

Por outro lado, considerando a falta de consenso sobre a existência de um costume que confira imunidade funcional às forças presentes num território estrangeiro, ainda que com o consentimento do respetivo Estado, a solução para um conflito de jurisdição passa pela celebração de um acordo com o Estado anfitrião relativo ao estatuto das forças, que regule a jurisdição que lhes é aplicável.

Assegurar, tanto quanto possível, que os militares portugueses fiquem sujeitos à jurisdição nacional sobre atos de serviço, permite que as *ROE* sejam conformes à lei portuguesa e correspondam às expectativas dos militares, conferindo-lhes um maior grau de certeza. De facto, se os militares ficarem sujeitos a julgamento em tribunais do Estado anfitrião, poderão ser responsabilizados pela lei local e se as *ROE* não forem também conformes a essa lei, o seu cumprimento de pouco servirá para isentar o militar de responsabilidade.

Embora não se tenha encontrado um caso em que um Estado anfitrião tenha exercido jurisdição criminal sobre um membro das forças visitantes sem que tal estivesse previsto em tratado, não existe consenso sobre a existência de um costume internacional que garanta a jurisdição do Estado de origem. Assim, a jurisdição aplicável varia consoante a tipologia da missão de paz. Conclui-se que a forma mais eficaz de a fixar é através da celebração de estatutos das forças com o Estado anfitrião.

Para o Estado português, esta solução merece as seguintes ressalvas:

- Em primeiro lugar, sem prejuízo do entendimento de que é vantajosa a celebração de estatutos das forças pelas organizações internacionais em que os militares portugueses estão integrados, importa salvaguardar eventuais especificidades relativas aos interesses nacionais, o que não tem sucedido;
- No tocante a missões nacionais em território estrangeiro, nomeadamente operações *NEO*, a morosidade do processo de celebração de um *SOFA* pelos órgãos de soberania competentes pode ser incompatível com as necessidades imediatas de uma operação.

Assim, o Estado português não deve enviar os seus militares para missões de paz sem que estes se encontrem abrangidos por um estatuto das forças que regule a jurisdição aplicável, em particular a atos praticados em serviço, de forma a garantir o seu acesso a julgamento em Portugal. Neste contexto, seria muito importante a celebração de um acordo sobre estatuto de forças militares ao nível da CPLP, como existem com a OTAN e a UE, para vigorar mesmo sem existirem operações em curso.

Quanto aos limites do uso da força, quando os militares portugueses integram forças de uma missão de paz que são juridicamente classificadas como parte de um conflito armado ou ocupantes beligerantes em território estrangeiro, o DIH é-lhes aplicável, passando o militar

português a deter o estatuto de combatente. Nas restantes situações, o mandato das Nações Unidas delimita o âmbito de atuação dos militares.

Fora de situação de conflito armado e sem fundamento em mandato da ONU, não existe presentemente uma lei especial sobre o assunto. Assim, preconiza-se que o uso da força pelos militares em tempo de paz, fora de território nacional, sem mandato das Nações Unidas (como poderá suceder em caso de NEO de cidadãos portugueses), será regido, além do disposto na lei relativamente às causas de exclusão de ilicitude e culpa, pelos artigos 2.º e 18.º da CRP, pelo DIDH, nomeadamente consagrado pela CEDH, e pelos princípios de necessidade e proporcionalidade. Não obstante, e dada a incerteza jurídica da matéria, corre-se o risco de um juiz entender que os militares portugueses não podem agir além do que permite a lei penal a um cidadão comum.

Para garantir aos militares certeza jurídica sobre o uso da força nestas situações, o Estado português deveria aprovar uma lei clara, mas suficientemente flexível, que não deixe margem para dúvidas nem ao militar, nem ao juiz, sobre a utilização da força nessas circunstâncias.

Bibliografia

- AN, 1955. Aprova, para ratificação, as Convenções entre os Estados Partes no Tratado do Atlântico Norte relativas ao Estatuto das suas Forças, ao Estatuto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Resolução da Assembleia Nacional, 3 agosto). Lisboa: Diário do Governo.
- Andrade, M., 1963. *Ensaio sobre teoria da interpretação das leis*. 4.ª edição ed. Coimbra: Arménio Amado.
- AR, 1989. Lei das Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (Lei n.º 11/89, de 1 de junho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1997. Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Resolução n.º 21/97, de 3 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1998. Convenção e o Protocolo Adicional entre os Estados Partes do Tratado do Atlântico Norte e os Outros Estados Que Participam na Parceria para a Paz sobre o Estatuto das Suas Forças, concluídos em Bruxelas em 19 de Junho de 1995 (Resolução n.º 71/98, de 23 de outubro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1998. Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado (Resolução n.º 39/98, de 14 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1998. Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Resolução n.º 38/98, de 14 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2002. Aprova o Estatuto Jurídico da EUROFOR (Resolução n.º 18/2002, de 8 de março). Diário da República.
- AR, 2002. Aprova, para ratificação, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, aberto à assinatura dos Estados em Roma, em 17 de Julho de 1998 (Resolução n.º 3/2002, de 18 de janeiro). Lisboa: Diário da República.

- AR, 2003. Aprova, para adesão, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Resolução n.º 67/2003, de 7 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2003. Código de Justiça Militar (Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2004. Estatuto do Pessoal Militar e Civil Destacado no Estado-Maior da União Europeia (Resolução n.º 85/2004, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2004. Lei Penal relativa às violações do direito penal humanitário (Lei n.º 31/2004, de 22 de julho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008. Aprova o Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007 (Resolução n.º 19/2008, de 19 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008. Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009. Regulamento de Disciplina Militar (Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014. Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B//2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto de 2014). Lisboa: Diário da República.
- Ascensão, J. d. O., 1993. *O Direito - Introdução e Teoria Geral*. Coimbra: Almedina.
- Assembleia Constituinte, 1976. Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2002. Aprova, para ratificação, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, aberto à assinatura dos Estados em Roma, em 17 de Julho de 1998 (Resolução n.º 3/2002, de 18 de janeiro). Lisboa: Diário da República.
- Baptista, E. C., 2003. *O poder público bélico em direito internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*. Almedina: Coimbra.
- Batalhão, C., 2015. *Novo Código do Procedimento Administrativo*. Porto: Porto Editora.
- Bowett, D., 1986. *The use of force for the protection of nationals abroad*. [Em linha] Disponível em: <https://books.google.pt/books?id=0jNCMwZN2c4C&pg=PA39&lpg=PA39&dq=derek+bowett+the+use+of+force+for+the+protection+of+nationals+abroad&source=bl&ots=I2spMo67XK&sig=8av2LHxjirqNJwAqkpvAUJm9u88&hl=pt-PT&sa=X&ei=zzHhVNGEC4GrU5b6gdgB&ved=0CDMQ6AEwAg#v=onepage> [Consult. 15 fev. 2015].
- Branco, C. M., 2009. A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios.. *E-cadernos CES*, [Em linha]. Disponível em: <http://eces.revues.org/1177?file=1>, [Consult. 1 Nov. 2014].
- Branco, C. M., Garcia, F. P. & Pereira, C. S. edits., 2010. *Portugal e as operações de paz - Uma visão multidimensional*. Lisboa: Prefácio.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4.ª edição ed. s.l.:Oxford University Press.

- Canaris, C. W., 1996. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. 2.^a Edição ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carreira, J. S., 2004. *O Direito Humanitário, as regras de empenhamento e a condução das operações militares*, Lisboa: ISNG.
- CEMGFA, 2010. *Diretiva Operacional N.º 004 /CEMGFA*. s.l.:s.n.
- Clark, R. S., 2015. *Peacekeeping forces, jurisdiction and immunity: a tribute to George Barton*. [Em linha] Disponível em: <http://www.victoria.ac.nz/law/research/publications/vuwlr/prev-issues/pdf/vol-43-2012/issue-1/09-Clark.pdf>
- CM, 1966. Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1968. Convenção sobre Relações Diplomáticas, aprovada, para ratificação, pelo Decreto-Lei n.º 48 295, de 27 de março. Lisboa: Diário da República.
- CM, 1972. Aprova a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, celebrada em 24 de abril de 1963 (Decreto-Lei n.º 183/72, de 30 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1995. Aprova o Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1995. Aprova o Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1999. Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1999. Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro. Lisboa: Diário da República.
- Conselho de Ministros, 1966. Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro). Diário da República.
- CM, 1995. Aprova o Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março). Lisboa: Diário da República.
- Cravinho, J. G., 2010. A campanha portuguesa para o Conselho de Segurança. *Relações Internacionais*. [Em linha] Disponível em: http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/pdf/RI28_Artg1_JGC.pdf [Consult. 25 jan. 2015]
- Dias, A. S., 2009. Os criminosos são pessoas? Eficácia e garantias no combate ao crime organizado. *Que futuro para o direito Processual Penal?* [Em linha] Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1363114454.pdf [Consult. 25 jan. 2015].
- Dias, A. S., 2009. *Torturando o inimigo ou libertando a garrafa do génio do mal? Sobre a tortura em tempo de terror*. [Em linha] Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342125881.pdf [Consult 25 jan. 2015].
- Dias, F., 2012. *Direito Penal - Parte Geral*. 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora.

- DN, 2015. Tribunal da Índia condena Abu Salem a prisão perpétua. 25 fev.[Em linha] Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=4420287 [Consult. 20 mai. 2015]
- EMGFA, 2014. *Participação Militar em Missões Nacionais de Interesse Público e Missões no Estrangeiro* [Em linha] Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/partnac> [Consult. 3 novembro 2014].
- Ferrara, F., 1921. *Interpretação e aplicação das leis*. 4.^a edição ed. Roma: Almedina.
- Ferreira, M. C., 1992. *Lições de direito penal*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Fleck, D., 2001. *The handbook of the law of visiting forces*. Oxford: Oxford University Press.
- Gill, T. D. & Fleck, D. edits., 2010. *The handbook of international law of military operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Henckaerts, J.-M. & Doswald-Beck, L., 2005. *Direito Humanitário Internacional Consuetudinário*. s.l.:Cambridge University Press.
- ICJ, 2015. *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. [Em linha] Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1837.pdf>
- IESM, 2012. *NEP ACA 018 - Normas de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos a realizar no IESM*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2014. *NEP ACA-10 - Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2014. *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Lisboa: IESM.
- MDN, 2014. *Defesa: Portugal e Timor-Leste estreitam relações na área da Defesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defesa.pt/Paginas/portugaletimorlesteestreitamrelacoesnaareadadefesa.aspx> [Consult. 14 dez 2014].
- Messineo, F., 2012. *Gentlemen at home, hoodlums elsewhere? The Cambridge Law Journal*, 12 mar. pp. 15-18.
- Miranda, J., 1988. *Manual de Direito Constitucional - tomo III*. 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- MNE, 1949. *Carta de ratificação e confirmação do Tratado do Atlântico Norte*. Lisboa: Diário do Governo, 26 setembro, pp. 687-692.
- MNE, 1978. *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (Aviso n.º 57/78, de 9 de março). Lisboa: Diário da República.
- MNE, 1991. *Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em 1945* (Aviso n.º 66/91, de 22 de maio). Lisboa: *Diário da República*.
- ONU, 1974. *Resolution 739*. [Em linha] Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement> [Consult. 16 fev. 2015].
- ONU, 1974. *Resolution 739*. [Em linha] Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)t](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992)t) [Consult. 16 fev. 2015].

- ONU, 1990. *UN Model of Status of Forces Agreement*. [Em linha] Disponível em: <http://www.ilsa.org/jessup/jessup09/basicmats/UNsofa.pdf> [Consult. 29 01 2015].
- ONU, 1992. *Agenda para a Paz*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>[Consult. 29 01 2015].
- ONU, 1995. *Suplemento da Agenda para a Paz*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm> [Consult. 29 01 2015].
- ONU, 2014. *UN peacekeeping operations*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml> [Consult. 20 Out. 2014].
- OTAN, 2001. *Allied Joint Doctrine AJP – 01(D), DEC 2001*. s.l.:OTAN.
- OTAN, 2003. *MC 362/1*. s.l.:s.n.
- OTAN, 2010. *AJP 3.4*. s.l.:s.n.
- OTAN, 2013. *AAP_6 NATO Glossary of Terms and Definitions*. 2013 ed. s.l.:OTAN.
- PCM, 2003. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução n.º 6/2003). Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2013. *Conceito estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013). Lisboa: Diário da República.
- Pereira, G. A. & Q. F. d., 1993. *Manual de Direito Internacional Público*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina.
- Perry, W., 1995. *The ethical use of military force*. U.S. Naval Academy, Annapolis, s.n.
- Pierini, J. P., 2007. *Rules of Engagement, Status of forces agreements and criminal law*. Toledo, s.n.
- Pinto, M. d. C., 2011. *As tendências internacionais e a posição de Portugal*. s.l., s.n., p. 2.
- Prata, V. M. G., 2012. *A Justiça Militar e a Defesa Nacional*. Lisboa: Coisas de Ler.
- Quivy, R., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4 ed.. Lisboa: Gradiva.
- Rodrigues, A. R., 2012. A revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Revista Militar*, Outubro, pp. 925-933.
- Schutter, O. d., 2014. *International Human Rights Law - cases, materials, commentary*. s.l.:Cambridge University Press.
- Secretariat of the United Nations, 2004. *Letter to the Chair of the Special Committee on Peacekeeping Operations, United Nations, regarding immunities of civilian police and military personnel*. [Em linha].
- Secretário-geral da ONU, 1999. [Em linha] Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/unobservance1999.pdf> [Consult. 2 jan. 2015].
- Silva, G. M. d., 1996. *Curso de Direito Penal I*. 3.ª Edição ed. s.l.:Editorial Verbo.

- Sousa, F. X. F. d., 2011. A Participação de Portugal nas Operações de Paz e a Segurança Nacional. *Revista Militar*, Fevereiro/Março, p. 282.
- Stafford, W. A., 2000. *How to keep military personnel from going to jail for doing the right thing: jurisdiction, ROE & Rules of Deadly Force*. [Em linha] Disponível em: http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/11-2000.pdf [Consult. 14 dez. 2014].
- Thomson, A., 2012. *Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation*. [Em linha] Disponível em: http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1414&context=law_globalstudies [Consult. 15 fev. 2015].
- TIJ, 1980. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)* [Em linha] Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=334&p1=3&p2=3&case=64&p3=5> [Consult. 19 jan. 2015].
- US Supreme Court, 1812. *Supreme Justia*. [Em linha] Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/11/116/case.html> [Consult. 13 dez. 2014].
- Vicente, D. M. V. e. a., 2012. *Estudos de Direito Aéreo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Worster, W., 2008. *Immunities of United Nations Peacekeepers in the absence of a Status of Forces Agreement*. [Em linha] Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1407529 [Consult. 27 12 2014].

JURISDICTION AND CRIMINAL LAW APPLICABLE TO PORTUGUESE MILITARY PERSONNEL CONCERNING UNLAWFUL ACTS COMMITTED IN PEACE MISSIONS OUTSIDE NATIONAL TERRITORY

JURISDIÇÃO E LEI CRIMINAL APLICÁVEL AOS MILITARES PORTUGUESES POR ILÍCITOS PRATICADOS EM MISSÕES DE PAZ FORA DO TERRITÓRIO NACIONAL

Inês Isabel Vicente Caetano de Sousa Luís

Captain Legal Advisor

Air Force, Air Force Legal Department

Integrated Researcher at CID/IUM

Lisbon, Portugal

inesdesousaluís@gmail.com

Abstract

In a context where the national participation in international missions, especially peace missions, becomes particularly relevant for the national interests, the due legal protection for the military cannot be neglected.

Consequently, the present research paper focused on the legal analysis of the access to a fair trial in Portugal and on the delimitation of the law applicable to the use of force in order to instil legal certainty to the regulation of the Portuguese Armed Forces military personnel in peace missions abroad.

The research led to the conclusion that, in order to guarantee access to a fair trial in Portugal by the Armed Forces military personnel in peace missions abroad, the Portuguese State should enter into status of forces agreements which include the regulation of the applicable jurisdiction. The Portuguese State should also approve a flexible law, though sufficiently regulatory, that sets the limits to the use of force in peace missions beyond doubts.

Keywords: Law of Military Operations, peace missions, jurisdiction, self-defence, Rules of Engagement, use of force.

Como citar este artigo: Luís, I., 2016. Jurisdiction and criminal law applicable to Portuguese military personnel concerning unlawful acts committed in peace missions outside national territory. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 195-221.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Resumo

Num contexto em que a participação nacional em missões internacionais, maxime, de paz, assume especial relevo para os interesses nacionais, a devida proteção jurídica dos militares não pode ser descurada.

Assim, o presente artigo centrou-se na análise jurídica da forma de garantir o acesso a julgamento justo em Portugal e delimitar a lei aplicável ao uso da força para conferir certeza jurídica às regras de atuação dos militares das Forças Armadas portuguesas em missões de paz em território estrangeiro.

A investigação levou à conclusão de que, para assegurar o acesso a um julgamento justo em Portugal dos militares das Forças Armadas em missão de paz no estrangeiro, o Estado português deve celebrar acordos sobre o estatuto das forças que incluam a regulação da jurisdição aplicável. O Estado português deve ainda aprovar uma lei flexível, mas suficientemente balizadora, que fixe os limites do uso da força em missões de paz, sem margem para dúvidas.

Palavras-chave: *Direito das Operações Militares, missões de paz, jurisdição, legítima defesa, Regras de Empenhamento, uso da força.*

1. The importance of identifying the legal status of Portuguese military personnel on international missions

The fact that soldiers swear an oath on the Portuguese Flag to give their own lives for the Homeland does not diminish the axiological significance of their willingness to expose themselves to the risks involved in the fulfilment of their missions. In this regard, Perry (1995) states that: 'The courage, the loyalty and the willingness of our men and women in uniform to put their lives at risk is a national treasure. That treasure can never be taken for granted, yet neither can it be hoarded like miser's gold'.

On the one hand, the State cannot avoid using military force to defend its interests; on the other, it cannot underestimate the value of the lives of its soldiers. The word 'lives' is not an overstatement in this context because when a State sends its soldiers to foreign lands with hostile environments, it is, in fact, endangering the lives of those who accepted the risks inherent to the military mission, in wartime and in peacetime, under section c) of article 2 of the Basic Law on the Status of the Military Profession (AR, 1989).

It is up to the State to provide military personnel deployed in a hostile environment with all the means they need to fulfil their mission and return safe and sound. This includes the guarantee that they are cognizant of the limits of the use of force, and that they will be entitled to a fair trial, preferably in accordance to the law of their country, should they be accused of any crimes in the course of that mission.

One might think that legal issues are not covered by the safeguard military personnel on mission. However, fear of reprisals for improper use of force can prevent soldiers from acting, endangering themselves and their fellow soldiers, compromising their willingness to follow orders and, ultimately, jeopardizing the mission.

Military personnel on mission in hostile environments have enough to preoccupy them without the added concern of legal uncertainty. Legal certainty in military actions is all the more important today, as the operational environment is becoming increasingly complex due to the asymmetric nature of threats.

In fact, the end of the Cold War and the watershed moment of the fall of the Berlin wall, on the night of 9 November 1989, marked a change in paradigm for global conflicts, which went from interstate to intrastate. *Mutatis mutandis*, the peacekeeping operations of the United Nations Organization (UN) increased exponentially, with the number of effectives in peacekeeping forces rising from 11.000 to 75.000 between 1989 and 1994 (ONU, 2014). On the other hand, peace missions are no longer the sole purview of the UN, and today these missions are also carried out by regional organizations and coalitions of States (Branco, 2009, p. 120).

During the 1960s, and up to the revolution of 25 April 1974, Portugal was focused on the Overseas War, and, in the following years, on addressing its internal situation (Pinto, 2011). Thus, despite some authors referring to Portugal's participation in the operation entitled United Nations Observation Group in Lebanon – UNOGIL, in 1958 (Sousa, 2011, p. 11), it can be said that it was not until the post-Cold War, and the subsequent changes in the international climate, that Portugal revised its strategic choices.

An analysis of the fact sheets published by the UN (2014) revealed that Portugal became a more active participant in peace missions during the 1990s, with some authors attributing that upsurge to a growing awareness of the advantages in terms of clout in international decision making fora (Pinto, 2011; Branco, 2009).

On the matter of the importance of the participation of the Armed Forces in this type of missions, General Soares Carneiro stated: 'We are living in a time of peace, one in which the Armed Forces are becoming more and more an instrument for the State's foreign policy. One might even say that the specific weight of a Country's foreign policy is often measured by its capacity to integrate national Military assets in multinational Forces to accomplish the tasks entrusted to them by the United Nations Security Council. Out of sight, out of mind' (1993 cited in Sousa, 2011, p. 19).

Between October 1989 and January 2000, Portugal became the European country with the largest number of effectives involved in peace missions. In December 1998, Portugal ranked 27th in a list of 75 countries contributing forces to the UN. By March 2000, Portugal ranked 10th out of 82 countries (Sousa, 2011, p. 15).

This increased participation by the Portuguese Armed Forces in United Nations peace missions must have certainly played a role in Portugal's election as a non-permanent member

of the United Nations Security Council in the 1997/1998 and 2011/2012 biennia (Cravinho, 2010). Portugal has also participated in missions for other organizations such as the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) (EMGFA, 2014).

Moreover, the participation of the Portuguese Armed Forces in these missions is laid down in the Constitution. Since its original drafting in 1976, several provisions in the Constitution of the Portuguese Republic (CPR) legitimise the Portuguese participation in peace missions, specifically n. 3 of article 8. However, the constitutional review of 1997 introduced n. 5 of Article 275 of the CPR, which specifies that 'The Armed Forces are charged, as laid down by law, with fulfilling the Portuguese State's international commitments in the military field and taking part in humanitarian and peace missions undertaken by the international organisations to which Portugal belongs'.

The increasing importance given to international missions is evidenced in the new National Defence Strategic Concept (Presidência do Conselho de Ministros, 2013), which prioritises 'defending Portugal's international interests' over 'defending the territory', unlike the previous version of the National Defence Strategic Concept (Presidência do Conselho de Ministros, 2003).

This choice can be easily understood. In the words of Rodrigues (2012): 'We are in the presence of a context in which threats are no longer categorised by their geographic proximity, as had happened in the past, but mainly by the risks they pose, both direct and indirect; in a globalised world, this no longer depends on distance'.

The proof of how important these missions are to Portugal is that, according to the Armed Forces General Staff (AFGS) (2014), over 33.000 Portuguese troops have participated in missions abroad from 1991 to 2013. In a context where the national participation in international missions, especially peace missions, becomes particularly relevant for the national interests, the due legal protection for the military cannot be neglected.

It is imperative to prevent Portuguese soldiers from being tried in a hostile scenario, where the government may not have the monopoly on the use of force, and where the courts may find it difficult to guarantee the right to a fair trial. It is equally imperative to clarify the limits of the use of force allowed to Portuguese troops in this type of missions.

In the words of Andrade (1963, p. 54): 'Legal certainty, without which there can be no expectation of predictability in the courts' decisions, is in fact a clear and indispensable condition for individuals to weigh the consequences of their acts (...)' . Thus, the aim of this research paper is to identify the jurisdiction and the criminal law applicable to Portuguese military personnel on peace missions in foreign territory, with the specific objective of identifying their legal status and the situations in which the use of force is permissible.

2. Research strategy

According to the research strategy advocated by Bryman (2012, p. 35), it is important to begin by determining whether a project will rely on quantitative research, qualitative research

or mixed methods research. The author distinguishes between qualitative and quantitative research, depending on the orientation of the relationship between theory and research, and on the research's epistemological and ontological orientation (Bryman, 2012, p. 36).

It is necessary to analyse each of these strands in order to choose the most appropriate strategy for this research, bearing in mind its legal nature.

Quantitative research is based on a deductive approach to the relationship between theory and research, that is, the researcher works on the basis of what is known about a particular domain and deduces a hypothesis which is then subjected to empirical scrutiny (Bryman, 2012, p. 24). In contrast, qualitative research is inductive, and the emphasis is placed on the generation of a theory (Bryman, 2012, p. 36). Thus, 'it is clear, then, that inductive reasoning is developed from the specific to the general. In the first phase, the phenomenon is observed; in the second, observations are categorised; and in the third, hypotheses are formulated which will be verified later, in the fourth phase' (IESM, 2014, p. 13).

Canaris teaches us that (1996, p. 30): 'the attempt to envision the system of a given legislation as logical-formal or axiomatic-deductive is destined to fail from the onset'. In reality, Kantian jus-rationalism (based on the general-abstract, which can only lead to results through empiricism) is considered to have been surpassed by Hegelian dialectics, which focus on concrete institutions (Canaris, 1996, p. XVIII). Thus, in the words of Ferrara (1921, p. 182) 'A Jurist must have the capacity for conception and abstraction, the ability to render concrete into abstract'.

Thus, by resorting to the hermeneutics of the legal system, the present research aims to induct a theory, or at the very least hypotheses, which may allow us to answer the starting question, as is the norm in qualitative research.

In terms of its epistemological orientation, quantitative research posits positivism (Bryman, 2012, p. 36). Since the twentieth century, jurists have rejected legal positivism, which circumscribed their intervention to the exegesis of the written law (Ascensão, 1993). As taught by Cordeiro in his introduction to Canaris (Canaris, 1996, p. XX), positivism fails in decisive aspects, namely 'it does not tolerate - it cannot tolerate - the existence of loopholes. And when, in face of the evidence, it is finally compelled to accept them, it does not present any concrete solutions'.

By contrast, the traditional epistemological orientation of qualitative research is interpretation (Bryman, 2012, p. 36). In the words of Andrade (1963) 'Legal interpretation is the primary attribution of jurists'; therefore, interpretation is fully appropriate to a legal research paper such as the present one.

Lastly, in what concerns ontological orientation, quantitative research demands objectivism, which implies looking at reality as a set of acts outside the influence of social actors (Bryman, 2012, p. 33). In turn, qualitative research advocates a constructivist ontological stance, according to which social phenomena are continuously influenced by social actors, where knowledge is always undetermined and continuously changing, and the researcher's perceptions are seen as constructions of a version of reality (Bryman, 2012, p. 33).

Legal reasoning is constructivist, as taught by Andrade (1963, p. 17): 'there is no single right interpretation spanning the whole rule of law, although there can be two or more equally sound interpretations, at different moments (...) as these are subject to change with the ideas and vicissitudes of the reality in which they exist'. Also along these lines, Ferrara (1921, p. 178) states that legal construction is the 'most advanced phase in the theoretical development of law materials (...)'.

With regard to qualitative research, the IESM (2014, p. 18) points out that 'The research projects which use this method deal with values, beliefs, representations, habits, attitudes, and opinions. Rather than measuring phenomena, their goal is to obtain a deeper and more subjective understanding of the object of study, without concerning themselves with measurements and statistical analysis'. This is precisely the case with legal system research, which does not purport to be measurable, but consists in a evaluative ordering that is teleological in nature, where morals have a role to play (Canaris, 1996, p. XXXIII). The logical corollary of this analysis is that the present research should use a qualitative strategy.

Bryman (2012, p. 45) recommends that, once a research strategy has been defined, a type of research be selected in order to lend trustworthiness and validity to the study, depending on the intended focus one wishes to prioritise, in particular whether that focus falls on the causal relationships between variables, on the generalisation to larger groups of individuals than those participating in the research, on understanding a behaviour, or on how a given phenomenon is perceived.

However, it is understood that neither of the types of research postulated by Bryman (2012, p. 46) is suitable to legal research. One cannot carry out experiments in Law, nor collate of a set of quantifiable and qualifiable data (as is done in transversal and longitudinal research). A case study 'design' or a comparative study could be considered; however, these types are also not appropriate, as the aim is not to analyse a single case, nor to compare two or more cases, but to construct a theory based on the hermeneutics of the legal order.

Thus, this research will be conducted according to the legal method, integrated in a qualitative strategy: the legal method implies turning applicable law into concepts and its composition into a systematic unit. This is achieved by simplifying the law, which is presented in a 'concentrated, ordered, and rigorous synthesis that enables one to intellectually master all positive material' Ferrara (1921, p. 175).

This scientific development of a legal system is carried out in three phases: juristic analysis, logical concentration, and juristic construction. Juristic analysis decomposes the rule of law into its basic units by reducing rules to concepts. Once the legal concepts are distinguished, they must be re-grouped according to their similarities in order to extract general rules and principles, in a logical concentration. Finally, a system is constructed which must coincide exactly with positive law, be free from contradictions and possess *elegantia iuris*, that is, it must envisage extremely complex relationships in a simple fashion: 'Extreme simplicity is the superior manifestation of beauty' (Ferrara, 1921).

3. The taxonomy of peace missions

The first aspect we sought to analyse in the literature on peace missions was their taxonomy, and in doing so found that the terminology is not uniform. The terms ‘missions’ and ‘operations’ have been used interchangeably in this research, as in Branco (2010, p.115), notwithstanding the preference for the term ‘missions’ in the CPR and in the *National Defence Act* (NDA). This choice is justified by the fact that ‘[the] evolution of the concept and the proliferation of definitions has not been conducive to a universally accepted lexicon’ (Branco, et al., 2010, p. 115). Indeed, the UN, NATO and the EU each use their own peace mission taxonomy, which we must familiarize ourselves with.

The UN instruments for peace and security (1992) (1995) are: preventive diplomacy and peacemaking, peacekeeping, peacebuilding, disarmament, sanctions, and peace enforcement.

NATO (2010) considers two types of operations: collective defence operations under article 5 of the North Atlantic Treaty (MNE, 1949), and Crisis Response Operations (CRO), entitled Non-Article 5 Crisis Response Operations (NA5CRO). NA5CRO are divided into peace support operations and other NA5CRO. Under peace support operations, NATO lists conflict prevention, peacekeeping, peacebuilding, peacemaking, humanitarian operations and peace enforcement.

NATO (2010) also provides for the employment of its forces in other NA5CRO, which include support to humanitarian operations, disaster relief, search and rescue, support to Non-Combatant Evacuation Operations (NEO), extraction operations, military support and assistance to civilian authorities and embargo enforcement (embargoes, maritime interdiction and No-Fly-Zones).

Due to lack of consensus on the use of military means, the official EU literature consistently favours the term ‘crisis management’ over the term ‘peace operations’ (Branco, et al., 2010, p. 135). With the changes introduced in the EU Treaty in 2007 (AR, 2008), articles 42 and 43 specify: ‘missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security’, including ‘joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice and assistance tasks, conflict prevention and peacekeeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peace-making and post-conflict stabilisation’.

4. Jurisdiction applicable to the military personnel of the Portuguese Armed Forces on peace missions

The etymology of the word ‘jurisdiction’ is the latin term *jus dicere*, which means *ad litteram*, to declare the law, that is, it is up to the State, by means of its courts, to settle disputes by determining the applicable law (Silva, 1996).

The term criminal jurisdiction refers to the activity of justice exercised by the courts, as a sovereign function of the State, under article 202 of the CPR. Criminal jurisdiction comprises the set of powers and duties which make it possible to declare an act a crime, and that the defendant is criminally responsible for it, as well as the enforcement of the respective

penalties or security measures. The judicial function is divided among the available courts, and the criminal process is the responsibility of the Constitutional Court, of the courts of law, and of the military courts, when available (Silva, 1996, p. 136).

In order to ascertain the applicability of Portuguese jurisdiction to hypothetical crimes committed by Portuguese military personnel on these missions, we must analyse the criminal law.

With regard to strictly military crimes related to the involvement of the Armed Forces in peace support missions, that is, acts detrimental to the national defence and its military interests, and others entrusted to the Armed Forces by the CPR (AR, 2003, articles 1, 2, and 9), n. 1 of Article 3 of the Military Justice Code (CJM) determines that: 'Except in the case of a treaty or international convention specifying otherwise, the provisions of this Code are applicable whether these crimes are committed on national territory or in a foreign country'.

That is, criminal law is broad enough to allow the Portuguese courts to consider themselves competent to try Portuguese military personnel by acts committed on duty in a military peace mission in foreign territory. However, this does not guarantee the exercise of Portuguese jurisdiction because the host country's courts may choose to exercise their own jurisdiction, as a customary principle of immunity for visiting military forces has not met with consensus.

In the opinion of Miranda (1988, p. 193), 'a State has the right to keep the competing powers of other States away from its territory'. That is, the sovereignty of a State includes the right to exercise jurisdiction in its own territory, without interference from other States. Thus, in order to obtain privileges or immunities inside the territory of a State, a legitimate exception to this general rule must be invoked.

States have granted privileges and immunities to bodies from other States inside their territory based on the principle *par in parem imperium non habet*¹. For example, in accordance to international customary law, codified by the Vienna Convention on Diplomatic Relations (CM, 1968), diplomats are granted immunity in the State where they exercise their duties.

A similar principle was developed for war ships visiting foreign ports, as in *Schooner Exchange v. McFadden*², in which an American court relinquished its territorial jurisdiction in favour of the law of the flag flown by the ship. The judge decided that exercising jurisdiction over a military force of an autonomous State would be an act of bad faith, given that the ship had been granted permission to visit.

The immunity of visiting forces, which are defined as foreign military forces stationed in the territory of a State, with its consent, derives from multiple decisions made in the 19th and early 20th centuries (Fleck, 2001, p. 99). For several authors, the functional immunity of visiting military forces constitutes an international custom (Gill & Fleck, 2010, p. 95, 2008). However, other voices have spoken against the existence of this customary practice (Clark, 2015).

¹ An equal has no power over an equal.

² The schooner 'Exchange', which belonged to North-American ship-owners, was apprehended and converted into an armed warship by France. Due to damage caused by a storm, the ship docked in Philadelphia and the ship-owners libelled for restoration of the schooner.

The authors who reject the existence of a custom associate immunity with impunity: in the event of unlawful acts committed by visiting military personnel, the local populations have no way of knowing if any processes were ever conducted in the State of origin, or what the consequences were for the accused. On the other hand, exercising jurisdiction over acts committed in distant places is difficult, especially with regard to producing evidences, namely, the hearing of witnesses. Seriousness demands that origin States provide specialists for in loco investigations (Clark, 2015)³.

The authors in favour of the custom argue that immunity does not mean that military personnel is not subject to the jurisdiction of their State, or of an international court such as the International Criminal Court (ICC), provided that their State adheres to the corresponding status. Furthermore, this immunity is not limitless, as it is not meant to benefit individuals in their private affairs, and only refers to acts committed in the exercise of their duties. Finally, these authors argue that a host State has never exercised criminal jurisdiction over a member of visiting forces unless provided for in a treaty (Gill & Fleck, 2010, p. p. 95).

The reality is that citizens' awareness of the presence of visiting forces, including UN forces, is increasing, driving parliaments to lay down the applicable rules of jurisdiction (Fleck, 2001, p. 7).

Indeed, since the Second World War there was a noticeable change of paradigm, and a compromise emerged between the law of nationality (*rationae personae*), that is, of the origin State, and the law of the host State (*ratione materiae*), a compromise that is expressed in the several agreements made from that point on, commonly entitled status of forces⁴.

The Convention between the States of the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces (Status of Forces Agreement - NATO SOFA) is one such type of agreement (AN, 1955), laying down a competing jurisdiction attributed to the origin State in certain cases, and in others to the host State.

In any case, lack of consensus on the existence of a custom granting functional immunity to forces stationed in foreign territory, even with the consent of that State, entails legal uncertainty. Indeed, allowing military personnel deployed in the service of the Portuguese State to be tried in foreign courts, by foreign laws, leads to more than the possibility that those individuals may be incarcerated away from their families and friends, and be subject to a trial in a conflict scenario, in courts not likely to have the conditions to guarantee the right to a fair trial, enshrined in article 10 of the Universal Declaration of Human Rights (MNE, 1978). The key issue is that, if the exercise of Portuguese jurisdiction over acts committed while on duty is guaranteed, the existence of Rules of Engagement (ROE) compatible with Portuguese law will endow military individuals with a greater degree of certainty. If these

³ In our opinion, for a State to have specialists on site in a criminal investigation, the host State must give its consent, which may be agreed to in advance.

⁴ A status of forces is an agreement celebrated between a State deploying its forces and the State hosting those forces in its territory. This type of agreement regulates issues such as the jurisdiction applicable to forces, formalities of ingress and egress from a country, force protection, freedom of movement, use and carry of firearms, support from the host State and tax exemptions, among other issues (Gill & Fleck, 2010, p. 94).

individuals are subject to a trial in the courts of the host State, they may be held accountable by local law.

In the event of unregulated jurisdiction, military jurists may attempt to identify conducts punishable by local law, which are legal in the countries of origin of military individuals, and propose that ROE be approved which comply to that law. However, when a State sends its military forces into the territory of another State with the latter's consent, as is customary, it seems fair that the origin State is allowed to determine the scope of the use of that military force, as advocated by Pierini (2007), to ensure its action is not interfered with by the host State.

Thus, the jurisdictional issue must be analysed according to the type of peace mission which the Portuguese military are integrated on, with the purpose of safeguarding the applicability of national jurisdiction to the acts committed in the performance of their duties.

a. Peace missions mandated by the UN

The participation of Portuguese military personnel in peace missions mandated by the UN is threefold: integrated in UN forces, in national forces, or in coalitions of States.

UN forces are institutionally integrated in the United Nations. That is, they not only act under the purview of this organization: they are under its command and control. In these cases, there is a chain of command from the Secretary-General of the UN, to the force commander, to each individual soldier.

A different situation is that of military operations carried out by States or by coalitions of States, under a UN mandate. These forces cannot be called UN forces because the individual governments, and not the Secretary-General of the United Nations, are responsible for the military control of operations⁵.

The primary source of the immunities granted to military personnel in UN forces is the SOFA established between the UN and host States. Furthermore, the UN also has a model status of forces agreement⁶. However, there are certain situations in which these agreements are not established, for various reasons, namely due to urgency or to the absence of a government with legal authority to establish and implement an agreement. This was the case with the UN operations in Somalia, for which there was never an underlying SOFA (Worster, 2008).

The main question is knowing whether military personnel benefit from immunities in the absence of status of forces that regulate the issue of applicable jurisdiction, doing away with the need to celebrate those agreements.

With regard to UN peacekeeping operations, it should be emphasized that they have usually been conducted with the consent of the host States, in order to remedy the fact that

⁵ This is the case of the ISAF.

⁶ *UN Model Status of forces agreement* 'to serve as a basis for the drafting of individual agreements to be concluded between the United Nations and the host countries' (ONU, 1990).

those operations are not contemplated in the United Nations Charter (UNC), and that they are not carried out under chapters VI or VII of that instrument. With the approval of Resolution N. 794 (ONU, 1992) regarding Somalia, the first mission was carried out under chapter VII of the UNC, without the consent of that State.

The issue of consent by countries with stationed forces mandated by the UN largely determines the jurisdictional framework of the operations of UN forces.

Even for the authors who accept that an international custom of immunity of visiting military forces exists, that custom will always depend on consent to the presence of those forces in the territory. If that consent is not expressed in a status of forces agreement, it must be specified in another instrument (Worster, 2008, p. 309).

When a host State opposes the presence of UN forces, an armed conflict occurs, and International Humanitarian Law (IHL) may then be applied.

The issue of the application of IHL to UN forces is not consensual. It is true that the UN has international legal personality recognized by the International Court of Justice (TIJ, 1949), which means that it can celebrate treaties with other subjects of international Law. However, it is not included in a convention on armed conflict, which is understandable, as it is not a State and, as such, does not possess the necessary means to ensure the fulfilment of certain obligations. Still, international custom may be considered applicable in what concerns IHL. Even if this is not the case, some authors argue that, while the UN is not a part of those treaties, the same is not true of the origin States of the military contingents involved (Gill & Fleck, 2010, p. 131), hence, in any case, ICL would be applicable to them.

While this issue is not without contention, n. 2 of article 2 of the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel (AR, 1998) presupposes that UN military personnel may have combatant status⁷. Thus, it is understood that when UN forces are involved in armed conflict, as in the case of peace enforcement operations, they must be subject to the common law principles of IHL (Fleck, 2001, p. 501).

This understanding is considered advantageous for military personnel because, although combatant status renders them legitimate targets, they cannot be accused of criminal activity for their participation in hostilities, with the exception of war crimes (Worster, 2008, p. 363).

As the application of combatant status is not certain, and not a guarantee of immunity *per se*, it is necessary to seek other sources of immunity, in particular article n. 105 of the UNC, which specifies that the Organization will enjoy, in the territory of its members, the privileges and immunities required for the achievement of its objectives, and that the representatives of the members of the United Nations and the employees of the Organization will also enjoy the privileges and immunities needed for the independent exercise of their duties in service of the Organization (MNE, 1991).

7 The Secretary-General's Bulletin on the compliance with IHL by UN forces (Secretário-geral da ONU, 1999) also supports these aims, and, while it is not binding for member States, is still an internal administrative rule of the UN (Branco, et al., 2010, p. 97).

However, this precept is not applicable to military personnel in forces outside the command and control of the UN, and its application to UN forces is likewise not without contention (Worster, 2008, p. 319). On the other hand, this precept only grants immunity in the actions required for the independent exercise of duties, and may leave some official actions without due protection (Worster, 2008, p. 319).

It is then necessary to consider the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (AR, 1998), which specifies the terms of article n. 105 of the UNC, adding the category of 'specialists' to UN personnel. Some authors advocate that this Convention covers the military personnel of UN forces, as experts; however, this understanding is not without contention because expert status depends on nominations by the Secretary-General (Worster, 2008, p. 329).

As for the Convention on the Safety of the United Nations and Associated Personnel (AR, 1998), this instrument requires the immediate release of captured personnel, but does not specifically cover military personnel accused of committing crimes, and their privileges and immunities, turning their regulation over to status of forces agreements.

Some doctrine considers the UN status of forces agreement model to be evidence of customary practice, guaranteeing the jurisdictional immunity of its forces (Secretariat of the United Nations, 2004). This theory is not generally accepted because the existence of a uniform practice of celebration of treaties is not proof that, when such a practice is undertaken, it is believed to be compulsory (Worster, 2008, p. 357).

The UN Security Council has unilaterally granted immunity to UN forces in its resolutions, which remains in force until agreements are established with a given State. Some authors argue that UN resolutions are not empowered to do so because, when the immunity of the military personnel in their forces is not an absolute requirement for the fulfilment of their duties, they call into question the sovereignty of State in question, and that if these resolutions were able to establish status of forces, no agreements would be needed (Worster, 2008, p. 352).

It is possible to conclude that, if these resolutions can be imposed over the sovereignty of a given State (so much so that peace enforcement missions have been carried out under them without the consent of the respective States), they can also impose a status of forces on that State.

The fact remains that the UN seeks a consensual solution, when possible, and favours the celebration of a status of forces agreement over the imposition of such an agreement.

In essence, in the absence of a status of forces or of other instruments which express the waiving of jurisdiction by a host State, the jurisdictional protection of military personnel is ensured by an amalgamation of legal instruments, and it is not entirely clear. Therefore, it is advisable to celebrate a jurisdiction agreement on all occasions, as soon as possible.

b. Peace missions under the aegis of NATO

The status of forces under the aegis of NATO depends on whether these forces are stationed in the territory of the member-States of the alliance and of the participating States in the Partnership for Peace (PfP), or outside the territory of these States.

In general, the NATO SOFA (referred to in article n.1 of the PfP SOFA - AR, 1998), determines that the forces' origin State holds exclusive jurisdiction if the offences have been committed against its property or safety, or against a member of its forces, or if the offence stems from an act or omission in the performance of the official duties of the military authorities; in all other cases, the host State has jurisdictional rights.

The problem is that the NATO SOFA and the PfP SOFA only regulate the status of forces in the territory of member-countries of the Atlantic Alliance and of their partners for peace⁸.

Jurisdiction agreements have been celebrated to ensure that military personnel integrated in NATO forces is not tried by a host State that does not belong to the Alliance or to PfP countries. However, NATO is not a sovereign State, nor does it have international legal personality. NATO is also not a unitary international organization, as it comprises several distinctive elements, invested with their own legal personality.

Article 10 of the Paris Protocol grants legal personality to Supreme Headquarters, under which the Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) has entered into status of forces agreements in favour of member-States, as third parties. However, France has questioned the capacity of a supreme headquarters to enter into agreements which may potentially affect it (Fleck, 2001, p. 307).

It is true that no supreme headquarters can bind a member-State of the Alliance without its express consent, nor prevent a member-State from celebrating its own agreements. However, the French stance is proof that the negotiation of these agreements must include member-countries (Fleck, 2001, p. 307).

Thus, NATO has celebrated agreements on the status of its forces with several non-allied States hosting those forces, along with separate agreements between a given host State and the NATO member-States.

For instance, article 2 of the SOFA with Bosnia and Croatia granted general immunity to NATO personnel. However, it was deemed necessary to celebrate implementation agreements with each NATO member-State to regulate the rules of cooperation in this respect, namely, specifying the competent authorities of the respective State (Fleck, 2001, p. 516).

That is, without prejudice to the understanding that the celebration of status of forces by NATO is advantageous, as it allows for the standardization of the rules applicable to the military personnel in the different contingents, it is necessary to safeguard potential specificities related to national interests. For that purpose, Portugal must analyse the agreements celebrated by NATO to determine whether it is necessary to celebrate a separate agreement with a given host State.

⁸ In fact, in 1951, the members of the Atlantic Alliance attempted to address the problem of stationed allied military forces in the territory of NATO member-States. As it happens, it is more common today for NATO military forces to participate in operations outside the NATO area.

However, Portugal has not always shown concern in this respect. Portugal has deployed military contingents under the aegis of NATO on several occasions, without any implementation agreements being celebrated on the status of forces entered into by NATO, especially in the International Security Force (ISAF) in Afghanistan.

c. Peace missions under the aegis of the European Union

EU member-States, much like those under the aegis of NATO, have also celebrated a status of forces agreement, the EU SOFA (AR, 2004). However, the EU SOFA is not yet in force because Denmark, Ireland, United Kingdom and Italy had not ratified it at the time this text was composed.

One might believe that, as we are dealing with EU countries, several typical aspects of the status of forces, such as the free circulation of people and goods, would be resolved *a priori*. However, free circulation of people and goods does not exist across EU countries, even those that are members of the Schengen Area, because military sovereignty has not been transferred to the EU (AR, 2008)⁹.

In terms of jurisdiction, unless provided for otherwise and if the judicial reserve of the origin State is accepted as an established international custom, military personnel will be subject to the host State's jurisdiction and will be tried for any acts they have been accused of according to its law, even if they were committed in the exercise of their duties.

If the host State is a member of the EU, the concern with trials that may breach the Universal Declaration of the Rights of Man is negligible. Still, member-States have felt the need to regulate the status of their respective forces on European territory, as evidenced by the celebration of the EUROFOR Statute (AR, 2002).

As for the status of EU forces deployed outside the territory of member-States, similarly to what happens with the UN and NATO, it must be provided for in an agreement with the host State.

Contrary to NATO, the EU has international legal personality and clear competence to celebrate international agreements under article 216 of the EU Treaty (AR, 2008). Even so, the Portuguese State must ensure that its interests are being safeguarded and evaluate the need to celebrate separate agreements.

d. National peace missions

Portugal's participation in peace missions is commonly done under the aegis of the UN, of NATO, or of the EU. However, it is also necessary to set the jurisdictional framework of the peace missions which Portugal conducts independently, that is, outside

⁹ Should a Spanish military force enter France without prior consent, this will be considered an act of aggression.

the framework provided by those international organizations,¹⁰. It is in this context that NEO¹¹, are carried out, of which Operation Crocodile, in 1998, and Operation Manatee, in 2012 are examples.

As described above, criminal law is broad enough to allow the Portuguese courts to consider themselves competent to try Portuguese military personnel by acts committed on duty in military peace missions outside national territory. However, this does not guarantee the exercise of Portuguese jurisdiction because the local State courts may choose to exercise their own jurisdiction, as a customary principle of immunity for visiting military forces has not met with consensus.

In fact, any military personnel already in Portugal will not be extradited, under n. 4 of article 33 of the CPR. However, if they are unable to reach the Portuguese embassy, a ship, or an aircraft before they are arrested, they will risk being tried locally.

The solution to jurisdiction conflicts of this type is the celebration of a status of forces agreement to regulate the applicable jurisdiction. The problem posed by this type of solution is the delays involved¹², which are incompatible with the immediate needs of NEO operations.

As the majority of national missions are carried out within the Community of Portuguese Language Countries (CPLP), the status of forces must be safeguarded *a priori* and in a timely manner. Thus, it would be beneficial to celebrate a status of military forces agreement within the CPLP, similar to those already in place with NATO and with the EU, which would apply even when there are no operations in progress. The celebration of this agreement appears to be justified, given the extensive technical and military cooperation between the countries in this community, which results in the circulation of military personnel in the CPLP area and the ensuing need to regulate their legal status in those situations.

¹⁰ It should be noted that the constitutionality of the peace missions conducted independently outside national territory is not without contention, bearing in mind that article 275 of the CPR limits them to the framing provided by the international organizations of which Portugal is a member. However, these missions are set out in the LDN (AR, 2014), especially in article 24, n. 1, section c).

¹¹ NEO are military operations by a State in the territory of another State to protect the lives of its citizens. Although they are not peace missions *sensu stricto*, these missions are framed by NATO as Crisis Response Operations, and are therefore considered relevant to this text.

¹² The approval of treaties on defence and military matters falls within the competence of the Assembly of the Republic (article 161, section i) of the CPR. Thus, the status of the forces to which Portugal belongs has been approved by the Assembly of the Republic. An example of this is the NATO SOFA and the Treaty on the Legal Status of EUROFOR (2002). The possibility might be considered that the executive power, specifically the Ministry of Foreign Affairs, will seek to reach informal jurisdiction agreements with other States, for example, through the exchange of ministerial letters or memoranda, by arguing that what is at stake is not the abdication of jurisdiction by the Government without an international convention, or a special law authorizing it, but the abdication of jurisdiction by the host State. This has not been the case in practice: there are no guarantees that other States will comply with those informal jurisdiction agreements, to the extent that their binding nature will be highly questionable if those States do not accept (as Portugal does not) that the agreements referred to as executive agreements (which only require the intervention of the executive body) have legal effect - an example of that risk is the recent Abu Salem case, where extradition to India was granted based on guarantees given by the Indian Government that were not observed by the Indian courts, which did not consider themselves bound by them (DN, 2015). The only alternative would be a constitutional revision allowing the executive power to approve some treaties on defence, especially with regard to status of forces, thereby expediting what is a rather slow process.

Finally, the Portuguese courts may exercise jurisdiction over the military personnel of the Portuguese Armed Forces in peace missions abroad¹³, but in order to guarantee the exercise of national jurisdiction, status of forces must be celebrated with the host States.

5. Limits set by the Portuguese law to the use of force by Portuguese Armed Forces military personnel on peace missions

Based on the assumption of applicability of the Portuguese law, guaranteed by the celebration of jurisdiction agreements, we will now seek to examine the limits of the use of force by Portuguese military personnel on peace missions.

The use of force is limited and controlled by legal, political and military reasons. The ROE are 'a means to exercise that control politically and militarily' (Carreira, 2004, p. 37). However, contrary to belief, failure to comply with the ROE of a given mission is not in itself sufficient legal grounds for criminally prosecuting military personnel.

There are several definitions of ROE, depending on country and organization (Gill & Fleck, 2010, p. 117). Using the NATO concept (2003, p. 2) as a guideline, the ROE 'are directives to military forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or actions which might be construed as provocative, may be applied'.

'Compliance with the ROE is not a guarantee of legality' (Carreira, 2004, p. 38). The ROE are not, in fact, laws. The Portuguese case law treats them as orders from a hierarchical superior (Carreira, 2004, p. 40) - that is, a violation of the ROE constitutes at best an act of indiscipline or a crime of insubordination by disobedience.

Unquestionably, the ROE must be prepared in accordance with the applicable law: 'ROE first must be lawful'¹⁴ (OTAN, 2003, p. 2). The military personnel bound by the ROE assume their legality has been verified. In order to ensure that reliability, it is the responsibility of legal advisers to review them, not only when they are approved but on an ongoing basis. For that purpose, military jurists must be able to identify the jurisdiction and the applicable law.

The ROE are an instrument available to the force commander to harmonize national differences (Gill & Fleck, 2010, p. 126), and States may in fact limit their application to their respective forces through the inclusion of caveats. However, it is up to the national legal adviser to verify whether the proposed ROE are acceptable to these forces, according to the applicable law.

Working on the assumption that the Portuguese jurisdiction applies, it appears that the use of force by Portuguese military personnel on peace missions abroad is based on IHL and on International Human Rights Law (IHRL), on the UN mandate, and on Portuguese criminal law.

¹³ It should be noted that undue delays in the exercise of Portuguese jurisdiction may result in military personnel being tried by the ICC under n.2 of article 17 of its statute (AR, 2002). In spite of the conviction that the ICC grants access to a fair trial, this type of situation would be potentially embarrassing for the Portuguese State.

¹⁴ Above all, the rules of engagement must be legal.

a. International Humanitarian Law and International Human Rights Law

When the violence in a host State does not rise to the level of an armed conflict, IHL cannot be considered applicable, although its general principles may apply (Gill & Fleck, 2010, p. 9). One might then be led to think that IHL is never applicable on peace missions.

However, as mentioned above, some peace missions may involve combat situations. This is especially the case with UN peace enforcement missions, which, in the words of Gill & Fleck (2010, p. 4), are actions that are ‘authorized by the Security Council under Chapter VII to maintain and restore international peace and security, which – while potentially involving combat – will not normally entail the use of full-scale combat on a sustained basis against a State’.

Thus, IHL is only applicable when forces on a peace mission are belligerent occupiers of a foreign territory (Gill & Fleck, 2010, p. 129). While this is not the rule, it does happen, as in the ISAF peace enforcement mission, justified in Chapter VII, in certain areas of Afghanistan where armed conflict is occurring. IHL applies here, although the mission objective is not combat, but rather support to the Afghan government.

As for IHRL, its full applicability during an armed conflict is a matter of contention¹⁵ (Schutter, 2014, p. 584), but it will set the standard for minimum force¹⁶ in the context of peace (Gill & Fleck, 2010, p. 129) and it may be applied extraterritorially (Messineo, 2012).

Portugal has entered into most IHL and IHRL treaties, and as such Portuguese military personnel must comply with IHRL rules in situations of peace, and with IHL, at least, in peace missions where armed conflict may occur.

b. United Nations Mandate

The aim of this research paper is not to discuss the issues related to the legal basis for military operations. Even so, the UN mandate is referred to as the source that legitimises the use of forces by a State on foreign territory in most situations.

This mandate is approved by the Security Council and contains the authorization for the use of force. The Security Council can allow the use of force to ensure compliance with the mandate, under chapter VII of the UNC (MNE, 1991). The details are specified in the Operational Plan and in the ROE. This mandate is legally binding to its addressees, namely Portugal (MNE, 1991, article 25); therefore, the national courts should consider it a basis for the use of force by the military personnel of the Portuguese Armed Forces.

While analysing the mandate and outlining the operational concept, commanders plan the requirements of each participating component (naval, land, aerial and special operations), as well as the type and quantity of units and weapons systems needed to fulfil a given mission. The rules of engagement are drafted at the same time (Gill & Fleck, 2010, p. 151).

¹⁵ Article 15 of the CEDH accounts for derogations in armed conflict situations..

¹⁶ Minimum force is force that is bound by the degree, intensity and duration needed to achieve an objective, including the authority to use lethal force (OTAN, 2003).

The robustness of these mandates is highly variable, in the sense that the use of force may be permitted to a lesser or greater degree. The difference between peace enforcement operations under chapter VII of the UNC and peace operations conducted with the consent of the host State is particularly noticeable.

The use of force in peace enforcement missions may be more than just reactive, especially in the case of hostile acts and intentions. The mandate may include all necessary measures for its execution, combined with the principles of proportionality and necessity (Gill & Fleck, 2010, p. 111). These principles do not stem directly from IHL (which only occurs in the case of combat forces), but from the fact that the Security Council is subject to the UNC, under article 24.

With regard to peace operations carried out with the consent of the host State, those are limited to the use of force for personal defence, the defence of equipment, facilities, civilians, and of the mandate (Gill & Fleck, 2010, p. 150).

c. Portuguese criminal law

Number 4 of article 2 of the UNC stipulates a general ban on the use of force. The UNC specifies caveats in the case of self-defence against an armed attack, and in actions under the aegis of the UN or authorized by the Security Council.

The case could be made, then, for the use of force by military personnel on international missions only being allowed in armed conflict situations, under IHL, or justified by the UN mandate and by IHRL.

However, NEO must also be taken into consideration. The legal basis for NEO operations have been a subject for debate since the entry into force of the UNC (Baptista, 2003, p. 200). Should the host State consent to the operations, the ban referred to in n. 4 of article 2 of the UNC will be excluded. An operation without the consent of the host State will prove more problematic¹⁷.

As the object of this research paper is not the legal basis for operations but rather the legal limits of the use of force by military personnel, it should be emphasised that, even when Portuguese missions have not been mandated by the UN, they were not carried out without the consent of the host State.

The NEO missions conducted by the Portuguese Armed Forces are based on section c) of n. 1 of article 24 of the LDN. However, this precept does not restrict the use of force by Portuguese military personnel in this type of operations.

¹⁷ Resolution n. 3314 of the UN General Assembly (1974), on the definition of aggression, does not include threats to national citizens on foreign territory; however, the definition is not clear-cut. Some authors argue that, even without the consent of the host State, no violation of n. 4 of article 2 occurs, as what is in question is the exercise of self-defence laid down in article 51 of the UNC (Thomson, 2012). Other authors consider that a threat to national citizens abroad does not constitute an attack on the State (Bowett, 1986). Some also argue that unauthorized NEO are based on the right to self-defence, in accordance to customary international law already in force before the drafting of the UNC (Gill & Fleck, 2010). Thus, the ICJ (1980) did not consider the attempt to rescue North American hostages in Tehran illegal.

In the opinion of Silva Dias (2009), public authorities must not appeal to denials and defences in order to broaden the scope of their intervention, as they may incur in a contradiction of values: ‘Self-defence and the state of necessity action are, in a broad sense, exceptional cases of protection of private lives available to citizens in the absence of ordinary mechanisms of public protection’.

In reality, Law n. 53/2008 (AR, 2008) and Decree-Law n. 457/99 (CM, 1999) set down police measures and the situations requiring the use of firearms in police actions. Therefore, Figueiredo Dias (2012) considers that these special provisions prevail over the general rules of self-defence.

Also, the Code of Criminal Procedure (AR, 1987) sets down situations in which the criminal police authorities have the authority to act beyond what is allowed to a common citizen, such as detention out of the act of committing the offence (article 257), identifying a suspect (article 250) or searches (articles 174 and 251).

As it happens, the CJM does not provide rules for that effect¹⁸ and no special law exists for the use of force by the military personnel of the Portuguese Armed Forces outside armed conflict situations. The use of military force in peacetime without a UN mandate may have been considered inappropriate; however, situations such as the shootdown of *renegade*¹⁹, aircraft on national territory, or NEO missions abroad should not be forgotten.

Thus, Silva Dias (2009) concedes that an excusatory state of necessity may legitimise the shootdown of *renegade* aircraft by state authorities. That is, in the absence of a special law, the author considers denials and defences defined in the Criminal Code (CC) (CM, 1995) are applicable to Portuguese military personnel, including for air policing activities, that is, in the exercise of public authority tasks.

In our understanding, the same thing occurs with NEO operations. As they are not combatants in an armed conflict in the State where the operation is being carried out, and as they lack a UN mandate providing all the means and measures needed to continue the mission, and, with the provisions made by article 2 of the MJC for the subsidiary application of common criminal law to strictly military crimes, denials and defences specified in the CC are considered applicable to military personnel, as a way to legitimise the use of force.

However, taken to the extreme, this reasoning may mean that Portuguese military personnel will be treated as common citizens, as there is no special law allowing the use of force in other circumstances, as in the case of law enforcement authorities.

Restricting military action to the action of common citizens gives rise to constraints that may jeopardise the fulfilment of a mission and the safety of military personnel and of other individuals

¹⁸ Article 9 of the MJC (Military Justice Code) equates crimes committed on peace support missions to war crimes, but provides no specifications on authorized use of force. In accordance with the principle of legality, the Government can only act on the law, unlike private entities, which are free to act on anything not prohibited by the law (Batalhão, 2015, p. 54) hence it is not enough to assume that anything not prohibited by the MJC is therefore allowed.

¹⁹ ‘The term “renegade” is used to define an aircraft or civilian platform operating in such a way as to arouse suspicion that it might be used as a weapon in a terrorist attack’. (CEMGFA, 2010)

protecting it. A proof of the absurdity of that reasoning is that the State entrusts NEO operations to the Armed Forces, and not to security forces, precisely because they are conducted in a hostile environment, emphasizing the need for more robustness in rescue actions.

At the very least, searches must be conducted on those seeking rescue, that is, seeking to return to Portugal. A temporary seizure of weapons may also be required, as well as riot control, detentions (even if rendition to local authorities is agreed with the host State), or installing and guarding cordons. Should military personnel be treated as common citizens with regard to the use of force would entail that the people involved in those acts had to have given their consent, under article 38 of the CC, which is manifestly insufficient for the success of an operation.

Entrusting the military with a mission without granting them the necessary force implies, on the one hand, insufficient legal protection, thus increasing the likelihood of legal action, and, on the other hand, an exponentially higher risk of mission failure, endangering the safety of military personnel and of the citizens in need of rescue.

This being the case, it seems inadvisable to treat military personnel like common citizens, bound by the applicability of denials and defences laid down in common criminal law. Thus, and in the absence of a special law, it is understood that the use of force by military personnel, outside national territory without a UN mandate will be, aside from denials and defences, regulated by articles 2 and 18 of the CRP and IHRL, enshrined in the ECHR (European Convention on Human Rights, AR, 1997), and the principles of necessity and proportionality, as laid down in several precepts, namely in section f) of n. 2 of article 15 of the Statute of the Military Personnel of the Armed Forces (CM, 1999) or in section e) of article 12 of the Rules of Military Discipline (AR, 2009).

Uncertainty about the limits of the use of force by the military personnel of the Portuguese Armed Forces in peacetime leads us to argue that this issue should be defined in a special law. This does not mean that such a law should be comprehensive to the point where it becomes inflexible. What seems advisable is that the law defines the limits of the use of force by military personnel, in situations in which the Portuguese State decides to employ them, based on necessity and proportionality criteria, laying down, for instance, authority to search, detain out of the act of committing an offence or the concepts of hostile intention and hostile act in the NATO doctrine (2003), which are more comprehensive than denials and defences in common criminal law.

This would clarify the limits of the use of force by Portuguese military personnel in national operations that are not considered armed conflict situations, in the absence of a UN mandate, such as NEO of national citizens.

Conclusion

There is a common perception, among military personnel, that the ROE, *per se*, guarantee those who comply with them exemption from criminal liability. However, the ROE are merely

directives on the use of force, which only grant exemption from criminal liability when based on *a priori* legal work, ensuring their compliance to the applicable jurisdiction and law.

On the other hand, bearing in mind the lack of consensus on the existence of a custom that grants functional immunity to forces deployed in foreign territory, even with the consent of the respective State, the solution to a jurisdiction conflict is the celebration of a status of forces agreement with the host State, specifying the applicable jurisdiction.

Ensuring, when possible, that Portuguese military personnel are subject to national jurisdiction regarding acts committed on duty means the ROE are compatible with Portuguese law, as well as meet those soldiers' expectations, providing them with a greater degree of certainty. In fact, if military personnel are subject to trial in the courts of the host State, they may be held accountable by the local law, and should the ROE not be compatible with that law, compliance with the rules will not do much to exempt them from liability.

Although a case has not yet been discovered when a host State exercised criminal jurisdiction over a member of visiting forces, without explicit provisions having been laid down in a treaty, there is no consensus on the existence of an international custom guaranteeing the jurisdiction of the origin State. Thus, the applicable jurisdiction depends on the type of peace mission in question. In conclusion, the most effective way to set that jurisdiction is through the celebration of status of forces with the host State.

The Portuguese State has the following reservations regarding this solution:

- First, without prejudice to the understanding that the celebration of status of forces by the international organizations in which the Portuguese military are integrated is advantageous, certain potential specificities related to national interests must be safeguarded, which does not currently happen;
- With regard to national missions on foreign territory, particularly NEO operations, the slow process of celebrating a SOFA by the responsible sovereign entities may be incompatible with the immediate needs of an operation;

Thus, the Portuguese State must not deploy its military personnel on peace missions without securing their protection by a status of forces regulating the applicable jurisdiction, in particular regarding acts committed on duty, in order to guarantee access to a trial in Portugal. Thus, it would be of great importance to celebrate a status of military forces agreement within the CPLP, similar to those already in place with NATO and with the EU, which would apply even when there are no operations in progress.

As for the limits of the use of force, when the Portuguese military are part of forces in a peace mission that are legally classified as a part in an armed conflict, or belligerent occupiers in foreign territory, IHL is applicable, and Portuguese military personnel will then acquire combatant status. In the remaining situations, the UN mandate sets the limits for the military personnel actions.

Outside armed conflict situations, and without a UN mandate, no special law exist on the matter at present.

In this way, it is understood that the use of force by military personnel, outside national territory without a UN mandate will be, aside from denials and defences, regulated by articles 2 and 18 of the CRP and IHRL, enshrined in the ECHR (European Convention on Human Rights, AR, 1997), and the principles of necessity and proportionality. In spite of the efforts made towards the application of articles 2 and 18 of the CPR, of IHRL, and of the principles of necessity and proportionality to limit the use of force in those situations, there is the risk that a judge may rule that Portuguese military personnel cannot act outside the scope of common criminal law as any common citizen.

In order to guarantee legal certainty on the use of force by military personnel in these situations, the Portuguese State should approve a clear law, which should also be sufficiently flexible, that does leave either the military or the judges with room for doubt on the use of force in those circumstances.

Works cited

- AN, 1955. Aprova, para ratificação, as Convenções entre os Estados Partes no Tratado do Atlântico Norte relativas ao Estatuto das suas Forças, ao Estatuto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Resolução da Assembleia Nacional, 3 agosto). Lisboa: Diário do Governo.
- Andrade, M., 1963. *Ensaio sobre teoria da interpretação das leis*. 4.^a edição ed. Coimbra: Arménio Amado.
- AR, 1989. Lei das Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (Lei n.º 11/89, de 1 de junho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1997. Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Resolução n.º 21/97, de 3 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1998. Convenção e o Protocolo Adicional entre os Estados Partes do Tratado do Atlântico Norte e os Outros Estados Que Participam na Parceria para a Paz sobre o Estatuto das Suas Forças, concluídos em Bruxelas em 19 de Junho de 1995 (Resolução n.º 71/98, de 23 de outubro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1998. Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado (Resolução n.º 39/98, de 14 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1998. Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Resolução n.º 38/98, de 14 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2002. Aprova o Estatuto Jurídico da EUROFOR (Resolução n.º 18/2002, de 8 de março). Diário da República.
- AR, 2002. Aprova, para ratificação, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, aberto à assinatura dos Estados em Roma, em 17 de Julho de 1998 (Resolução n.º 3/2002, de 18 de janeiro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2003. Aprova, para adesão, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Resolução n.º 67/2003, de 7 de agosto). Lisboa: Diário da República.

- AR, 2003. Código de Justiça Militar (Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2004. Estatuto do Pessoal Militar e Civil Destacado no Estado-Maior da União Europeia (Resolução n.º 85/2004, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2004. Lei Penal relativa às violações do direito penal humanitário (Lei n.º 31/2004, de 22 de julho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008. Aprova o Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007 (Resolução n.º 19/2008, de 19 de maio). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008. Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009. Regulamento de Disciplina Militar (Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014. Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B//2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto de 2014). Lisboa: Diário da República.
- Ascensão, J. d. O., 1993. *O Direito - Introdução e Teoria Geral*. Coimbra: Almedina.
- Assembleia Constituinte, 1976. Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2002. Aprova, para ratificação, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, aberto à assinatura dos Estados em Roma, em 17 de Julho de 1998 (Resolução n.º 3/2002, de 18 de janeiro). Lisboa: Diário da República.
- Baptista, E. C., 2003. *O poder público bélico em direito internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*. Almedina: Coimbra.
- Batalhão, C., 2015. *Novo Código do Procedimento Administrativo*. Porto: Porto Editora.
- Bowett, D., 1986. *The use of force for the protection of nationals abroad*. [Em linha] Disponível em: <https://books.google.pt/books?id=0jNCMwZN2c4C&pg=PA39&lpg=PA39&dq=derek+bowett+the+use+of+force+for+the+protection+of+nationals+abroad&source=bl&ots=I2spMo67XK&sig=8av2LHxjrqNJwAqkpvAUJm9u88&hl=pt-PT&sa=X&ei=zzHhVNGEC4GrU5b6gdgB&ved=0CDMQ6AEwAg#v=onepage> [Consult. 15 fev. 2015].
- Branco, C. M., 2009. A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios.. *E-cadernos CES*, [Em linha]. Disponível em: <http://eces.revues.org/1177?file=1>, [Consult. 1 Nov. 2014].
- Branco, C. M., Garcia, F. P. & Pereira, C. S. eds., 2010. *Portugal e as operações de paz - Uma visão multidimensional*. Lisboa: Prefácio.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4.ª edição ed. s.l.:Oxford University Press.
- Canaris, C. W., 1996. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. 2.ª Edição ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Carreira, J. S., 2004. *O Direito Humanitário, as regras de empenhamento e a condução das operações militares*, Lisboa: ISNG.
- CEMGFA, 2010. *Diretiva Operacional N.º 004 /CEMGFA*. s.l.:s.n.
- Clark, R. S., 2015. *Peacekeeping forces, jurisdiction and immunity: a tribute to George Barton*. [Em linha] Disponível em: <http://www.victoria.ac.nz/law/research/publications/vuwlr/prev-issues/pdf/vol-43-2012/issue-1/09-Clark.pdf>
- CM, 1966. Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1968. Convenção sobre Relações Diplomáticas, aprovada, para ratificação, pelo Decreto-Lei n.º 48 295, de 27 de março. Lisboa: Diário da República.
- CM, 1972. Aprova a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, celebrada em 24 de abril de 1963 (Decreto-Lei n.º 183/72, de 30 de Maio). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1995. Aprova o Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1995. Aprova o Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1999. Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho). Lisboa: Diário da República.
- CM, 1999. Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro. Lisboa: Diário da República.
- Conselho de Ministros, 1966. Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro). Diário da República.
- CM, 1995. Aprova o Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março). Lisboa: Diário da República.
- Cravinho, J. G., 2010. A campanha portuguesa para o Conselho de Segurança. *Relações Internacionais*. [Em linha] Disponível em: http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/pdf/RI28_Artg1_JGC.pdf [Consult. 25 jan. 2015]
- Dias, A. S., 2009. Os criminosos são pessoas? Eficácia e garantias no combate ao crime organizado. *Que futuro para o direito Processual Penal?* [Em linha] Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1363114454.pdf [Consult. 25 jan. 2015].
- Dias, A. S., 2009. *Torturando o inimigo ou libertando a garrafa do génio do mal? Sobre a tortura em tempo de terror*. [Em linha] Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342125881.pdf [Consult 25 jan. 2015].
- Dias, F., 2012. *Direito Penal - Parte Geral*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- DN, 2015. Tribunal da Índia condena Abu Salem a prisão perpétua. 25 fev.[Em linha] Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=4420287 [Consult. 20 mai. 2015]

- EMGFA, 2014. *Participação Militar em Missões Nacionais de Interesse Público e Missões no Estrangeiro* [Em linha] Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/partnac> [Consult. 3 novembro 2014].
- Ferrara, F., 1921. *Interpretação e aplicação das leis*. 4.ª edição ed. Roma: Almedina.
- Ferreira, M. C., 1992. *Lições de direito penal*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Fleck, D., 2001. *The handbook of the law of visiting forces*. Oxford: Oxford University Press.
- Gill, T. D. & Fleck, D. edits., 2010. *The handbook of international law of military operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Henckaerts, J.-M. & Doswald-Beck, L., 2005. *Direito Humanitário Internacional Consuetudinário*. s.l.: Cambridge University Press.
- ICJ, 2015. *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. [Em linha] Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1837.pdf>
- IESM, 2012. *NEP ACA 018 - Normas de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos a realizar no IESM*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2014. *NEP ACA-10 - Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2014. *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Lisboa: IESM.
- MDN, 2014. *Defesa: Portugal e Timor-Leste estreitam relações na área da Defesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defesa.pt/Paginas/portugaletimorlesteestreitamrelacoesnaareadadefesa.aspx> [Consult. 14 dez 2014].
- Messineo, F., 2012. *Gentlemen at home, hoodlums elsewhere? The Cambridge Law Journal*, 12 mar.pp. 15-18.
- Miranda, J., 1988. *Manual de Direito Constitucional - tomo III*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- MNE, 1949. *Carta de ratificação e confirmação do Tratado do Atlântico Norte*. Lisboa: Diário do Governo, 26 setembro, pp. 687-692.
- MNE, 1978. *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (Aviso n.º 57/78, de 9 de março). Lisboa: Diário da República.
- MNE, 1991. *Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em 1945* (Aviso n.º 66/91, de 22 de maio). Lisboa: Diário da República.
- ONU, 1974. *Resolution 739*. [Em linha] Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement> [Consult. 16 fev. 2015].
- ONU, 1974. *Resolution 739*. [Em linha] Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)t](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992)t) [Consult. 16 fev. 2015].
- ONU, 1990. *UN Model of Status of Forces Agreement*. [Em linha] Disponível em: <http://www.ilsa.org/jessup/jessup09/basicmats/UNsofa.pdf> [Consult. 29 01 2015].

- ONU, 1992. *Agenda para a Paz*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> [Consult. 29 01 2015].
- ONU, 1995. *Suplemento da Agenda para a Paz*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm> [Consult. 29 01 2015].
- ONU, 2014. *UN peacekeeping operations*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml> [Consult. 20 Out. 2014].
- OTAN, 2001. *Allied Joint Doctrine AJP – 01(D), DEC 2001*. s.l.:OTAN.
- OTAN, 2003. *MC 362/1*. s.l.:s.n.
- OTAN, 2010. *AJP 3.4*. s.l.:s.n.
- OTAN, 2013. *AAP_6 NATO Glossary of Terms and Definitions*. 2013 ed. s.l.:OTAN.
- PCM, 2003. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução n.º 6/2003). Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2013. *Conceito estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013). Lisboa: Diário da República.
- Pereira, G. A. & Q. F. d., 1993. *Manual de Direito Internacional Público*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina.
- Perry, W., 1995. *The ethical use of military force*. U.S. Naval Academy, Annapolis, s.n.
- Pierini, J. P., 2007. *Rules of Engagement, Status of forces agreements and criminal law*. Toledo, s.n.
- Pinto, M. d. C., 2011. *As tendências internacionais e a posição de Portugal*. s.l., s.n., p. 2.
- Prata, V. M. G., 2012. *A Justiça Militar e a Defesa Nacional*. Lisboa: Coisas de Ler.
- Quivy, R., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4 ed.. Lisboa: Gradiva.
- Rodrigues, A. R., 2012. A revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Revista Militar*, Outubro, pp. 925-933.
- Schutter, O. d., 2014. *International Human Rights Law - cases, materials, commentary*. s.l.:Cambridge University Press.
- Secretariat of the United Nations, 2004. *Letter to the Chair of the Special Committee on Peacekeeping Operations, United Nations, regarding immunities of civilian police and military personnel*. [Em linha].
- Secretário-geral da ONU, 1999. [Em linha] Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/unobservance1999.pdf> [Consult. 2 jan. 2015].
- Silva, G. M. d., 1996. *Curso de Direito Penal I*. 3.ª Edição ed. s.l.:Editorial Verbo.
- Sousa, F. X. F. d., 2011. A Participação de Portugal nas Operações de Paz e a Segurança Nacional. *Revista Militar*, Fevereiro/Março, p. 282.

- Stafford, W. A., 2000. *How to keep military personnel from going to jail for doing the right thing: jurisdiction, ROE & Rules of Deadly Force*. [Em linha] Disponível em: http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/11-2000.pdf [Consult. 14 dez. 2014].
- Thomson, A., 2012. *Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation*. [Em linha] Disponível em: http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1414&context=law_globalstudies [Consult. 15 fev. 2015].
- TIJ, 1980. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*
- [Em linha] Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=334&p1=3&p2=3&case=64&p3=5> [Consult. 19 jan. 2015].
- US Supreme Court, 1812. *Supreme Justia*. [Em linha] Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/11/116/case.html> [Consult. 13 dez. 2014].
- Vicente, D. M. V. e. a., 2012. *Estudos de Direito Aéreo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Worster, W., 2008. *Immunities of United Nations Peacekeepers in the absence of a Status of Forces Agreement*. [Em linha] Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1407529 [Consult. 27 12 2014].

O ESPAÇO NO SETOR DA DEFESA EM PORTUGAL

SPACE IN THE PORTUGUESE DEFENSE SECTOR

Susana Marina da Conceição Pereira Abelho

Tenente-Coronel Engenheiro Aeronáutico

Mestre

AEEFA/IUM

Investigadora Integrada do CID/IUM

Lisboa, Portugal

smabelho@gmail.com

Resumo

O acesso a dados provenientes de plataformas espaciais assume, cada vez mais, um papel cimeiro no quotidiano da sociedade atual. Em Portugal, mais precisamente no setor da Defesa, a importância que este tipo de dados tem presentemente e que se perspetiva que tenha no futuro, não é diferente. Como tal, é de todo pertinente analisar a atual relação entre o Espaço e o setor da Defesa, nomeadamente, como se obtêm os dados e em que atividades estes são utilizados, assim como avaliar o grau de dependência em relação aos mesmos. O objetivo deste artigo consiste na avaliação do nível de dependência que Portugal apresenta, no âmbito da Defesa, relativamente aos dados provenientes da capacidade espacial.

Este estudo baseou-se numa estratégia de investigação qualitativa, em que os principais instrumentos de observação e recolha de dados foram as entrevistas semiestruturadas e a análise documental de relatórios técnicos e governamentais, assim como de outros documentos oficiais e de obras de referência.

Palavras-chave: Defesa, Espaço, Capacidade Espacial, Operações Militares

Como citar este artigo: Abelho, S., 2016. O Espaço no Setor da Defesa em Portugal. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 223-249.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

Access to data from space platforms is increasingly taking a lead role in the everyday life of today's society. In Portugal, more precisely in the Defense sector, the importance that this type of data has currently and its future perspective is no different. As such, it is relevant to analyse the current relationship between the space and defense sector, in particular, how to get the data and in what activities it is used, and assess the degree of dependence on that data. The purpose of this article is to assess the level of dependency that Portugal presents, in the context of Defense, on data from space capability.

This study is based on a qualitative research strategy, in which the main instruments of observation and data collection were semi-structured interviews and the analysis of technical documents, government reports and other official documents, as well as reference works.

Keywords: *Defense, Space, Space Capability, Military Operations*

Introdução

A humanidade sempre se sentiu fascinada pelo espaço. Inicialmente, através da mera observação celeste, o Homem tentou entender os fenómenos e relacioná-los com o seu quotidiano. As primeiras teorias sobre este tipo de fenómenos foram elaboradas ainda na Grécia antiga. Contudo, foi com a construção dos primeiros objetos de observação astronómica, que a precisão e alcance das referidas observações incrementaram substancialmente.

Em Portugal, o registo do primeiro estudo astronómico data do século XV. Todavia, foi durante a época dos Descobrimentos que se registaram consideráveis progressos nesta área, dada a sua utilização sobretudo em navegação marítima (Ferreira, 2002, p.14). Mesmo após os Descobrimentos, o interesse nacional por astronomia não se desvaneceu, sabendo-se que os primeiros telescópios terão chegado a Portugal no início do século XVII¹.

No século XX, assistiu-se a outro avanço considerável nesta área quando objetos construídos pelo próprio Homem foram colocados no espaço. Desde então e até aos dias de hoje, o desenvolvimento da tecnologia espacial tem sido imparável, estando presente em inúmeras atividades do quotidiano da humanidade.

Mais uma vez, Portugal não foi alheio a todo este percurso científico, nem a Defesa, em particular as Forças Armadas (FFAA). A participação de representantes dos três ramos na Comissão Permanente de Estudos do Espaço Exterior (CPEEE)², a partir de 1983, é disso evidência.

¹ Os telescópios chegaram ao Japão em 1613 através dos jesuítas, sendo de realçar que Galileu utilizou o primeiro telescópio para observações astronómicas em 1609 (Ferreira, 2002, p.28).

² A CPEE tinha uma natureza consultiva, de cooperação e acompanhamento das atividades nacionais no domínio da exploração e de gestão do espaço exterior e era composta por representantes de diversas áreas da sociedade civil (Arquivo de Ciência e Tecnologia, n.d.).

Embora a CPEEE tenha sido extinta em 1986, o envolvimento de Portugal nesta área científica não esmoreceu, sendo de realçar, em 1993, o lançamento do primeiro satélite português, e único até hoje, o PoSAT-1³.

Entre os utilizadores dos dados do PoSAT-1, encontravam-se entidades militares e civis. O PoSAT-1 permitiu às FFAA efetuar comunicações táticas e estratégicas, nomeadamente a transmissão de dados, de mensagens encriptadas ou não, receção de imagens e de informação meteorológica (Marado, 2014, pp.36-37). Atualmente, os dados provenientes do PoSAT-1⁴ já não são utilizados pelas FFAA, recorrendo-se à contratação de serviços comerciais ou a acordos com outros países ou instituições.

Decorrida mais de uma década do fim da utilização de dados provenientes do PoSAT-1 e sabendo que a necessidade deste tipo de dados é crescente (Melo, 2016), torna-se pertinente analisar a atual relação entre o Espaço e o setor da Defesa em Portugal, nomeadamente, como se obtém os dados e que utilização lhe é dada, assim como avaliar o grau de dependência em relação aos mesmos. Esta análise constitui o objetivo do presente estudo, que procurou responder à seguinte questão: qual o nível de dependência que Portugal apresenta relativamente aos dados provenientes da capacidade espacial, no âmbito da Defesa?

O percurso metodológico efetuado baseou-se numa estratégia qualitativa, em que os principais instrumentos de observação e recolha de dados foram a análise documental de relatórios técnicos e governamentais, assim como de outros documentos oficiais; de obras de referência e entrevistas semiestruturadas.

Atendendo a que o objeto deste estudo é o Setor da Defesa, em Portugal, no presente e no que diz respeito à utilização de dados provenientes da capacidade espacial, importa numa primeira parte compreender o que é o Espaço e Capacidade Espacial. Na mesma medida, é essencial compreender o próprio conceito de Defesa Nacional e como o setor foi delimitado no presente estudo, o que é dado a conhecer na segunda parte.

Na terceira parte, a relação entre o espaço e a Defesa é abordada numa perspetiva mais específica, concretamente como os dados provenientes da capacidade espacial são empregues nas operações militares.

Seguidamente, dá-se a conhecer como em Portugal a relação entre o Espaço e o setor da Defesa se concretiza e em que medida existe dependência a este nível, o que constitui a resposta à questão que orientou o estudo. Por fim, são apresentadas as principais conclusões.

³ O PoSAT-1 entrou em órbita a 27 de setembro, tendo sido transportado para o espaço a bordo da nave espacial Ariane 4. A construção do satélite deveu-se a investimento governamental e contou com a participação de diversas entidades públicas e privadas, assim como militares. Os objetivos deste programa passaram essencialmente por preparar o tecido industrial português para estar presente na indústria espacial e fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico do país (Marado, 2013, p.236).

⁴ O PoSAT-1 deixou de operar em 2005, dado já não ser possível garantir a fiabilidade do mesmo (Marado, 2013, pp.237-40).

1. Espaço e Capacidade Espacial

O que é o espaço e como defini-lo não é consensual, sendo que desde os anos 60 do século passado que a comunidade internacional tenta chegar a uma definição de espaço exterior. No contexto deste estudo, considera-se a definição adotada pela *Fédération Aéronautique Internationale*, designada por linha de *Von Karman*, que preconiza que o espaço exterior inicia-se aos 100 Km acima do nível do mar (FAI, 2012).

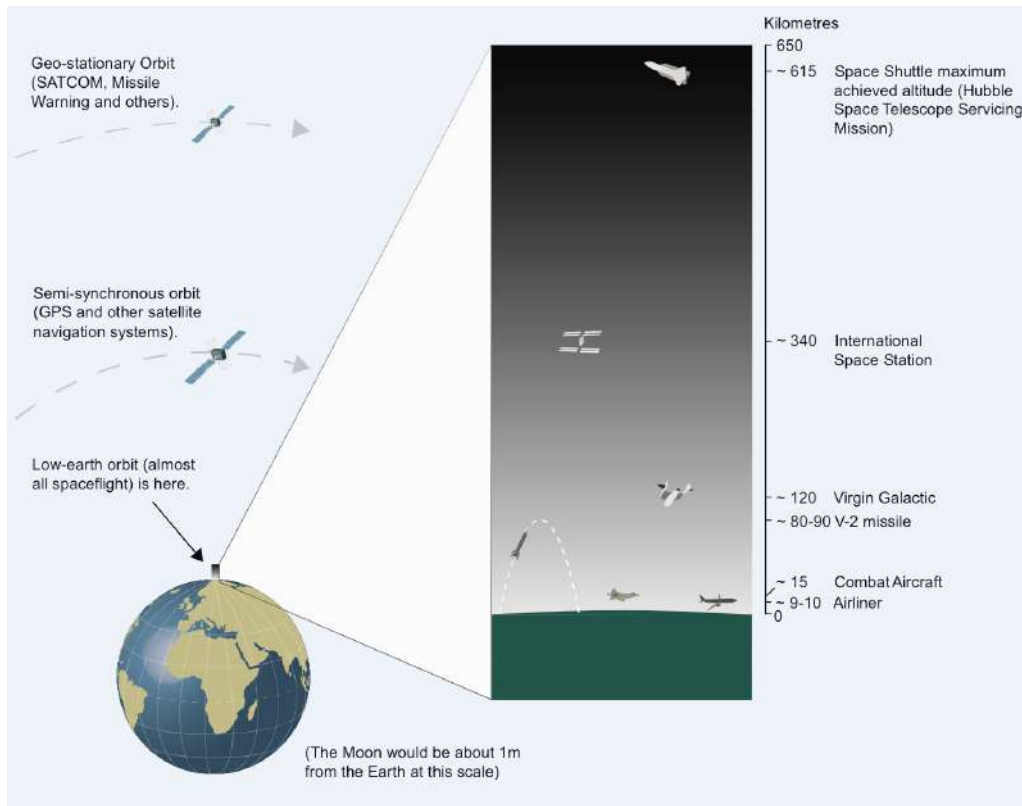


Figura 1 – Localização das órbitas dos satélites

Fonte: (MNE7, 2012, p.2-2).

Os satélites podem ser colocados no espaço exterior a diversas altitudes, que variam em função da finalidade e características dos próprios satélites. Como tal, existem órbitas de baixa altitude (entre 160 e 1600 Km), utilizadas para comunicações, observação da Terra e meteorologia; de média altitude (entre 1600 e 19.300 Km), vocacionadas para apoio à navegação e comunicações; geoestacionárias (a 35.786 Km), utilizadas para comunicações, sistemas de aviso, deteção nuclear e meteorologia e elípticas de alta altitude (entre 1060 e 38.624 Km), geralmente usadas para comunicações, investigação científica e vigilância (Air Command and Staff College, 2009, pp.89-93).

Identificada a definição de espaço a utilizar ao longo do estudo, importa compreender o que é capacidade espacial e como está presente no setor da Defesa.

De acordo com a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), capacidade militar é entendida como “... o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade.” (Ministro da Defesa Nacional, 2014).

Ao analisar-se a DMPDM, surge a questão se se pode considerar capacidade espacial como uma capacidade militar, adotando o seu conceito, incluindo apenas as especificações que lhe são inerentes. A dúvida prende-se com o facto da capacidade espacial ser muito abrangente, quer em termos de meios, quer em termos de aplicações. Com a finalidade de esclarecer a referida questão, consultou-se o Conceito Estratégico Militar (Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014). No Anexo B deste documento consta um conjunto de capacidades militares, entre as quais se destaca a Capacidade de Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) terrestres e marítimas. Trata-se duma capacidade abrangente no que diz respeito a meios, pois na Força Aérea (FA) conta com as plataformas C-295M, P-3C/CUP+ e EH-101 (Dias, 2014; FAP, 2015).

No que diz respeito à abrangência de uma capacidade militar no que concerne às suas aplicações, analisou-se o conceito capacidade dos sistemas aéreos não tripulados (*Unmanned Aircraft Systems* – UAS), presente no trabalho realizado por Pais (2013). O autor utilizou a metodologia DOTMLPIII⁵, tendo como suporte a doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (JAPCC, 2010, pp.16-17). Esta última é em tudo semelhante à preconizada na DMPDM, tendo como diferença a inclusão da dimensão Integração em Rede.

Constatado que a abrangência da capacidade espacial, quer de meios, quer de aplicações, não invalida que se adote o conceito de capacidade militar, com os devidos ajustes, considera-se pertinente conhecer como outros países ou instituições definem capacidade espacial.

De acordo com o *NATO Space Handbook*, a capacidade espacial é constituída pelo segmento espacial, que engloba os satélites e os *links* de comunicação, e o segmento de terra, que assegura o controlo do satélite (OTAN, 2013, p.6). De acordo com este documento, a capacidade espacial é estabelecida em função do sistema e dos meios tecnológicos que o compõem.

⁵ DOTMLPIII: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas, Interoperabilidade e Integração em rede. Em literatura anglo-saxónica a sigla difere numa letra (DOTMLPFI), pois utiliza-se *Facilities* em vez de Infraestruturas.

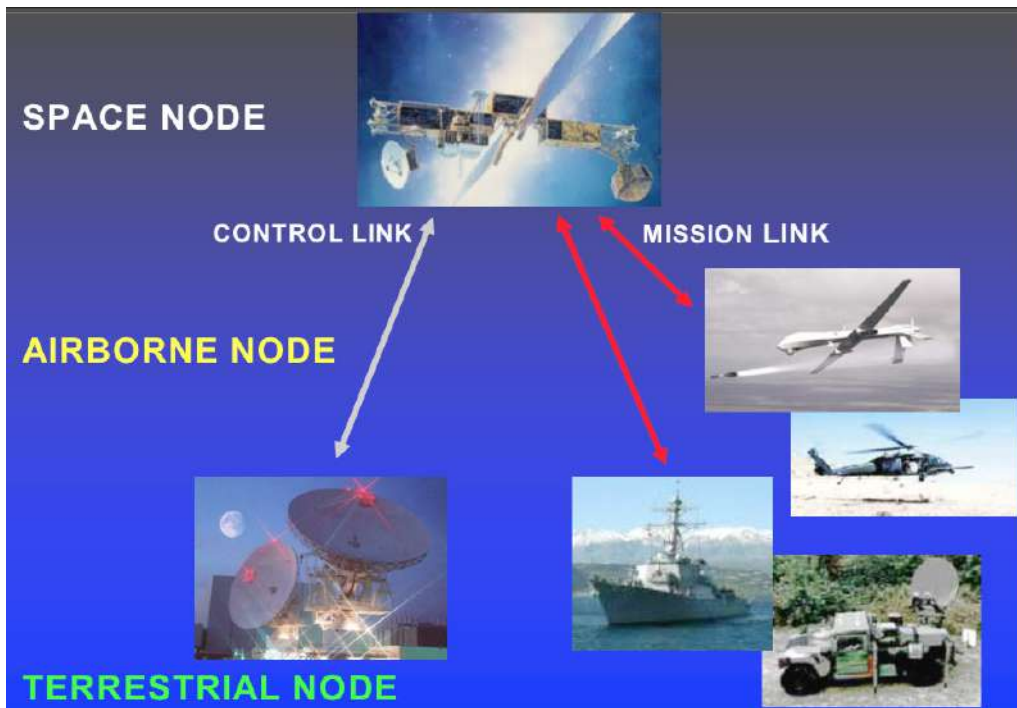


Figura 2 – Segmentos da Capacidade Espacial

Fonte: (USAF, 2006, p.6).

De acordo com o Ministério da Defesa Britânico, a capacidade espacial é composta por quatro áreas: *Data Networks in Space*, que engloba comunicações satélite e disponibilização de dados de Posição, Navegação e Tempo (PNT); vigilância a partir do espaço; e vigilância e controlo do espaço (MoD UK, 2010, p.3-1). Ou seja, a capacidade espacial é definida em função das suas aplicações.

Os exemplos atrás identificados evidenciam que não existe uma única abordagem ao que é a capacidade espacial. Pode-se colocar o enfoque nos meios técnicos que esta abrange ou nas aplicações para as quais é utilizada.

Atendendo à existência de abordagens ao conceito de capacidade espacial tão diferentes entre si, por parte de outros atores, e ao facto do conceito de capacidade militar, tal como apresentado na DMPDM, ter sido utilizado como ponto de partida para a definição de outras capacidades, abrangentes no que concerne a meios ou aplicações, considera-se que o mesmo se pode verificar para a capacidade espacial, ao nível deste estudo. Assim sendo, considera-se capacidade espacial como: o conjunto de elementos da tecnologia espacial e respetiva aptidão de emprego da mesma, que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes da doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas, interoperabilidade, entre outras.

Na presente investigação, consideram-se os seguintes dados provenientes da capacidade espacial: PNT, imagens da superfície terrestre e comunicações por satélite. É à luz desta categorização que será feita a análise de como os dados são utilizados no setor⁶.

2. O Setor da Defesa

Identificada a definição de Espaço, assim como o conceito de capacidade espacial, importa compreender o conceito de Defesa Nacional.

Face aos desafios que se colocam a Portugal, quer no plano interno, quer no plano externo, e que se caracterizam por elevada instabilidade e imprevisibilidade (Governo de Portugal, 2013a, p.6), deixou de ser linear a separação entre estes planos. Tradicionalmente, à Defesa competia a segurança externa, nomeadamente às FFAA, enquanto ao nível interno a responsabilidade está assente nas Forças de Segurança. Contudo, a estanquicidade entre a segurança interna e externa é posta em causa quando as ameaças que lhe estão associadas passaram a partilhar o espaço onde se verificam, assumindo um carácter internacional e transnacional (IDN, 2013, pp.387-92).

A discussão em torno do que se considera como Segurança e Defesa esteve presente aquando da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) em 2013, tendo sido o próprio conceito objeto de revisão⁷. A designação do próprio CEDN apenas menciona a palavra Defesa, contudo, constatou-se que o seu conteúdo tinha que ser mais abrangente e referente ao que se designou por Segurança Nacional, após análise e discussão da legitimidade constitucional das fronteiras do conceito de Segurança e Defesa. Este conceito não só abrange a segurança militar, como a segurança da independência e soberanias nacionais; a segurança nacional, na perspetiva dos objetivos constitucionais da defesa nacional; a segurança “social” ou “societária” ao garantir os padrões fundadores do Estado e dos seus símbolos identificadores; a segurança humanitária e jusfundamental e segurança coletiva e cooperativa (IDN, 2013, pp.387-92).

Segundo Garcia Leandro (2009), autor que também se debruçou sobre esta discussão, assistiu-se ao fim da responsabilidade exclusiva da Defesa de proteger o território, assim como o espaço marítimo e aéreo nacionais, e da responsabilidade pela segurança interna ser assumida apenas pela Segurança Interna. De acordo com este autor: “...existe assim uma Componente Externa da Ameaça Interna, coabitando com uma Componente Interna da Ameaça Externa...” (Leandro, 2009, p.152).

Como os desafios internos e externos, caracterizados por elevada instabilidade e imprevisibilidade, não se colocam apenas a Portugal, dado o carácter internacional e

⁶ A categorização seguida nesta investigação resulta da análise efetuada no setor, para a qual contribuiu a entrevista exploratória realizada ao Adjunto do Chefe da Repartição de Sistemas de Comunicações da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DIRCSI) do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) (Vaz, 2015). Embora a capacidade especial não se esgote nesta categorização, como evidencia a candidatura nacional ao programa europeu *Space Surveillance and Tracking*, presentemente, esta reflete o setor em Portugal.

⁷ A entidade responsável pela condução da referida reflexão foi o Instituto de Defesa Nacional, que contou com o contributo de várias instituições, grupos de estudo e académicos, militares e civis (IDN, 2013).

transnacional dos mesmos, considerou-se pertinente conhecer a abordagem de outros países.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América abrange a defesa militar, a segurança dentro das suas fronteiras, o combate ao terrorismo, a edificação de capacidade para prevenir conflitos, a prevenção da disseminação e uso de armas de destruição massiva, o combate às alterações climáticas, a garantia de acesso a domínios comuns (mar, ar, espaço e ciberespaço) e a garantia de segurança ao nível da saúde pública (US President, 2015).

Em França, o conceito de Segurança Nacional foi apresentado no livro branco sobre a Defesa e Segurança Nacional. O outrora enfoque na proteção do território e das populações contra agressões externas de outros estados é agora substituído por uma abordagem holística, passando a incluir a necessidade de dar resposta a riscos diretos e indiretos e ameaças que possam ter impacto sobre a vida da Nação francesa (République Française, 2013, pp.9-12).

No passado mês de novembro, no Reino Unido, foi apresentada ao Parlamento o documento “*National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015*” que apresenta a estratégia a adotar nos próximos cinco anos no que diz respeito à Segurança Nacional. Esta última enfatiza o objetivo de garantir a segurança no país, da sua diáspora e interesses fora do território, de assegurar uma economia forte e manter um alcance e influência global. Trata-se dum conceito de Segurança Nacional abrangente, suportado pelos esforços das Forças Armadas e de Segurança e de Agências de Defesa e Informações (UK Government, 2015).

Em qualquer dos casos analisados, o conceito de Segurança Nacional esbate a divisão entre segurança dentro e fora de fronteiras, à semelhança do que se conceptualizou em Portugal.

No debate que antecedeu a aprovação do CEDN, foi apresentado à Assembleia da República o documento “Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, no qual o conceito de Segurança Nacional é apresentado da seguinte forma:

“A Segurança Nacional corresponde à condição da Nação que se traduz na permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade. A Segurança Nacional deve, assim, assegurar a soberania, a independência, a unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas, bens e valores, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.” (Governo de Portugal, 2013b, p.3).

Neste contexto, pode-se afirmar que a Defesa Nacional contribui para a Segurança Nacional através de medidas intersetoriais e multi-instrumentais. Olhando novamente para a discussão promovida pelo IDN, o conceito de Defesa Nacional é apresentado como:

“...o conjunto de medidas, tanto de caráter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente integradas e coordenadas e desenvolvidas global e setorialmente, permitam reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com a vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaças que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional.” (IDN, 2013, p.179).

Ao longo desta investigação, o conceito de Defesa Nacional adotado é precisamente este último. Tal como o próprio indica, existem diversas entidades políticas, económicas, sociais e culturais que concorrem para a consecução da Defesa Nacional. Todavia, no âmbito do presente estudo serão apenas consideradas: o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e os três ramos das FFAA. Estas três instituições são precisamente os atores das operações militares nacionais. Como o Espaço está presente nessas operações militares e que tipo de relações se estabelecem, é o que se dá a conhecer seguidamente.

3. O Espaço e as Operações Militares

O desenvolvimento da tecnologia espacial está, desde o início, relacionado com as operações militares. Hoje em dia, os produtos e serviços que a capacidade espacial⁸ permite distinguem-se pela perspetiva global, capacidade de resposta e persistência que conferem às operações militares (USAF, 2006, p.2).

As operações militares dependem da capacidade espacial para suportarem o Comando e Controlo (C2), comunicações, conhecimento situacional e reconhecimento, vigilância e informações. Paralelamente, o acesso às condições meteorológicas que podem afetar a execução das operações; a informação exata de PNT que facilita a mobilidade; o aviso antecipado de lançamento de mísseis; a possibilidade de localizar as forças e obter o conhecimento situacional partilhado; a existência de armamento de precisão para atingir alvos sensíveis e a possibilidade de encurtar o tempo que medeia desde as indicações do Comandante e a execução das missões, evidenciam como a capacidade espacial apoia as operações militares, no âmbito dos conflitos e de atividades de reconstrução e estabilização (JAPCC, 2009, p.3).

Para a OTAN, através da doutrina presente no *Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations* (AJP-3.3), são reconhecidos os benefícios que a utilização da tecnologia espacial na operações militares proporciona: a cobertura global; a possibilidade de recolha de informações em localizações geográficas específicas, que dificilmente seriam obtidas por outros meios; a flexibilidade que os meios individualmente apresentam ao permitirem a sua reprogramação remota e providenciarem mais do que um serviço, se necessário; as sinergias, no que diz respeito aos efeitos, que se podem obter em coordenação com as forças de superfície. (OTAN, 2009, pp.6-1-6-3).

A relação entre a tecnologia espacial e as operações militares desenvolvidas pelas FFAA portuguesas, quer no presente, quer no futuro, foi objeto da investigação desenvolvida por Costa (2015). Embora o âmbito desta última seja diferente do âmbito da presente investigação, uma vez que se focou no emprego operacional da tecnologia espacial em operações militares conjuntas e não no global das atividades e operações desenvolvidas pelos ramos e pelo

⁸ Como produto entende-se o *output* gerado pela capacidade espacial (exemplo: imagens da superfície terrestre). Como serviço entende-se a possibilidade proporcionada pela capacidade espacial de apoiar os Comandantes, Estados-Maiores e forças nas operações militares (exemplo: possibilidade de efetuar comunicações muito para além da linha de vista) (OTAN, 2013, p.6).

EMGFA, não deixa de ser pertinente a sua análise. Como tal, destaca-se a constatação que o emprego da tecnologia espacial concorre para o produto operacional das FFAA e contribui para a execução das Missões das FFAA, assim como a identificação e avaliação das alternativas à utilização desta tecnologia. Os ramos das FFAA apostam sobretudo nos veículos aéreos não tripulados como alternativa, contudo, as suas valências de empenho no espaço estratégico nacional são limitadas (Costa, 2015, pp.40-46).

4. O Espaço no Setor da Defesa em Portugal

A realização de entrevistas a diversos especialistas do setor, permitiu conhecer que dados provenientes da capacidade espacial se utilizam, como chegam ao utilizador, em que operações ou outras atividades militares são utilizados e o grau de dependência que existe em relação a estes. No fundo, conhecer como o espaço está presente no setor da Defesa em Portugal.

a. Dados de Posicionamento, Navegação e Tempo

O sistema de PNT mais utilizado atualmente pelo setor é o *Global Positioning System* (GPS). Trata-se dum sistema norte-americano, que proporciona serviço de posicionamento, navegação e tempo à escala global. Este sistema é composto pelos segmentos espacial e de controlo em terra, desenvolvidos, mantidos e operados pelo governo norte-americano, e o segmento dos utilizadores. O sinal de GPS civil é disponibilizado a qualquer utilizador que possua um recetor deste tipo de sinal. O sinal militar, o GPS P(Y), só está disponível para as forças armadas norte-americanas e de países aliados, assim como para agências governamentais (US Government, 2015).

Nas FFAA portuguesas utiliza-se ambos os sinais de GPS. Na Marinha utiliza-se o sinal GPS civil para navegação, exceto nas fragatas, em que se utiliza o sinal GPS P(Y) (Pinto, 2015). Contudo, a utilização dos dados de PNT é importante não só para a Marinha, mas para a navegação marítima em geral. Em Portugal, existem estações diferenciais que melhoram a precisão do sinal de GPS, através da comparação da informação recebida com a sua localização já conhecida. O sinal depois de corrigido é difundido para todos os recetores interessados neste tipo de serviço. Estas estações⁹ estão na dependência da Direção de Faróis, que por sua vez depende da Autoridade Marítima Nacional.

Ainda neste ramo das FFAA, nomeadamente para o Instituto Hidrográfico da Marinha (IH), a correção do sinal GPS é muito importante ao nível do processo cartográfico, em virtude da precisão que se obtém. Para tal, o IH dispõe duma estação diferencial móvel (Artilheiro, 2015).

⁹ Localização: Cabo Carvoeiro, Sagres, Porto Santo e Horta (Faial).

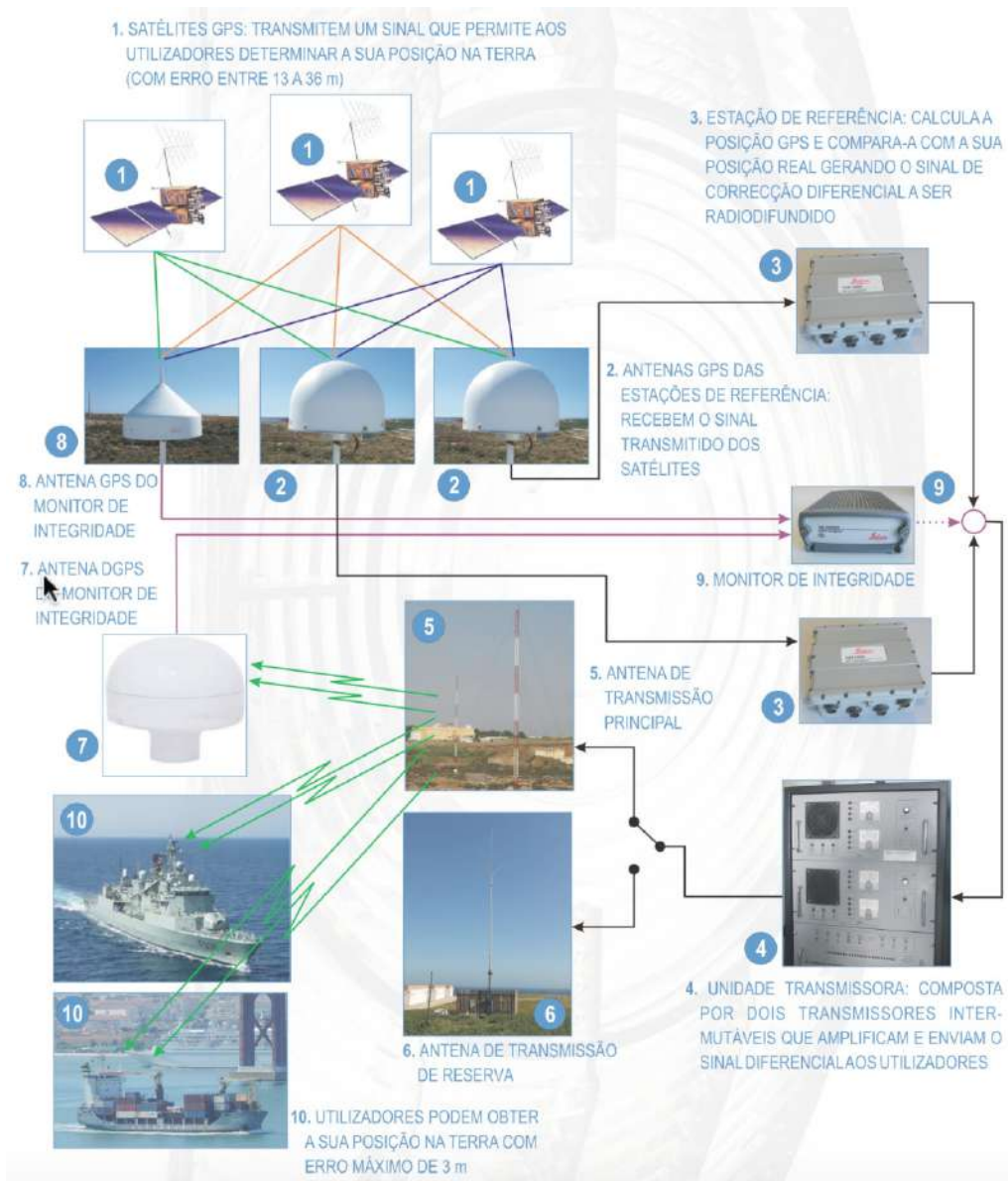


Figura 3 – Estação Diferencial de GPS

Fonte: (Direção de Faróis, 2012).

O Exército utiliza o sinal GPS civil para navegação no terreno e para georreferenciação das comunicações em alguns equipamentos táticos. Entre estes destaca-se o Sistema de Informação para o Comando e Controlo do Exército (SICCE)¹⁰.

¹⁰ Sistema desenvolvido pelo Exército que permite localizar unidades no terreno e visualizar a sua posição sob uma carta digital, entre outras funcionalidades (Afonso, 2015).

No âmbito do processo cartográfico, neste caso realizado pelo Instituto Geográfico do Exército (IGeoE), a utilização de dados PNT também é considerada muito importante. Neste caso utilizam-se dados do *Global Navigation Satellite System* (GNSS), que engloba a receção de sinais provenientes dos sistemas GPS, *Glonass* e, futuramente, do sistema *Galileo* (IGeoE, 2015).

Em 2006, o IGeoE implementou a rede SERVIR, composta por um conjunto de estações de referência permanentes de observação GNSS e que servem de apoio à produção cartográfica do próprio Instituto. Estas estações encontram-se distribuídas por todo o território continental, e têm como finalidade efetuar correções em tempo real, para posicionamento por métodos GNSS e/ou dados para pós-processamento.

Na FA a utilização do sinal GPS, civil e militar, está presente em diversos Sistemas de Armas (SA), sobretudo para a navegação aeronáutica, tal como se dá a conhecer no seguinte Quadro:

Quadro I – Utilização do Serviço de GPS na FA

SA	Sistemas de Navegação	Grau de dependência
P-3C CUP+	6 soluções de navegação redundantes: <ul style="list-style-type: none"> - 2 inerciais; - 2 por GPS P(Y); - 2 mistos. 	A dependência do sinal GPS P(Y) para navegação não existe porque existem sistemas redundantes. Em alguns casos, o que se poderá verificar é uma diminuição de precisão (Ferreira, 2015).
C-295	Sistema de navegação misto (GPS P(Y) e inercial).	A falha de obtenção de sinal GPS P(Y), resultaria no crescimento do erro de posicionamento com o desenrolar da missão (o erro cumulativo do sensor inercial deixa de ser compensado pelo GPS) (Magalhães, 2015). Na execução de missões de busca, se a área for vasta e distante, o erro acumulado poderá levar a sair da área definida. No lançamento de paraquedistas e carga, poderá estar comprometida a precisão do lançamento .
C-130	<ul style="list-style-type: none"> - 2 sistemas de navegação inerciais independentes. - GPS P(Y) para navegação não integrada. 	A não existência do sinal GPS P(Y) traduzir-se-ia num planeamento mais detalhado e uma verificação mais frequente da informação obtidas através de outros sensores (Ferreira, 2015), (Gonçalves, 2015).
EH-101	Sistema de navegação misto (GPS P(Y) e inercial).	Perda de capacidade, ou incapacidade total de navegação em diversos cenários: longo alcance sobre o mar, navegação tática, etc. Pode ter impacto severo, particularmente nas missões Busca e Salvamento (Diniz, 2015).

Quadro I – Utilização do Serviço de GPS na FA

SA	Sistemas de Navegação	Grau de dependência
F-16	<u>Aeronave</u> : Sistema de navegação misto (GPS P(Y) e inercial).	A falha de obtenção do sinal GPS P(Y) levaria a que o sistema deixasse de receber atualizações de posição e, em proporção diretamente relacionada com o tempo em voo, visse degradada a sua precisão de geolocalização. Embora a precisão de navegação estivesse degradada, as missões não seriam canceladas (Gaiolas, 2015a).
	<u>Armamento</u> : Parte do armamento do SA F-16 utiliza os sinais de GPS P(Y), alguns em regime de exclusividade na assistência de guiamento para o alvo (GBU-31), outros em combinação com métodos de guiamento laser (GBU-49).	A falha de obtenção do sinal GPS P(Y), no caso do GBU-31, conduz à diminuição da precisão (passa-se dum <i>Circular Error Probable</i> inferior a 5 metros para 30 metros ou menos), embora seja possível o seu emprego. No caso do GBU-49, o seu emprego é possível só com guiamento laser (Gaiolas, 2015b).
Falcon 50	Sistema de navegação misto (GPS e inercial).	Se a aeronave perder o sinal GPS, fica sem <i>Enhanced Ground Proximity Warning System</i> (capacidade de aviso no caso de rota de colisão com terreno) (Magalhães, 2015). No que diz respeito à navegação, esta mantém-se mas com o erro inerente ao sistema inercial. Em termos operacionais, apenas as missões realizadas com pouca cobertura de rádio-ajudas estariam comprometidas, mas não impedidas de serem realizadas (Estrela, 2015).

Fonte: (Autora, 2015).

Os sistemas de navegação que equipam as aeronaves podem ser exclusivamente inerciais ou mistos. Quando o sistema de navegação é misto, o que sucede nas aeronaves tecnologicamente mais evoluídas, o sinal GPS é combinado com o inercial, reduzindo o erro deste último e incrementando a precisão. A maioria dos SA utiliza o sinal GPS P(Y)¹¹ no seu sistema de navegação misto e é utilizado também no sistema de guiamento de parte do armamento que equipa o SA F-16.

Na FA, a utilização de dados PNT para navegação aeronáutica não se restringe apenas aos SA que estão ao serviço. Na área da Investigação, Desenvolvimento e Inovação, mais especificamente na linha de investigação dos Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT), o recurso ao sinal civil de GPS para navegação é uma realidade.

¹¹ O SA F-50 é exceção, pois o sinal de GPS que utiliza para navegação é o civil.

b. Imagens da superfície terrestre

Através de satélites são obtidas imagens da superfície terrestre, que são utilizadas para diversos fins e atividades, quer na sociedade civil, quer no setor da Defesa.

Atualmente, na Marinha este tipo de imagens não é utilizada. Todavia, no IH existe uma proposta de projeto, designada por Modelo Altimétrico Remoto do Litoral Nacional (MARLIN), que utilizará este tipo de imagens (Artilheiro, 2015).

No Exército, mais precisamente no IGeoE, as imagens da superfície terrestre obtidas por satélite são utilizadas no projeto internacional *Multinational Geospatial Co-Production Program* (MGCP). Trata-se dum projeto que visa constituir um sistema de informação geográfica, a nível global. Para tal, são utilizadas imagens de satélite de alta resolução, a partir das quais se produz a informação cartográfica. A informação adquirida serve essencialmente para apoiar sistemas de armas, operações militares, ajuda humanitária ou em situações de catástrofe. Os países membros do projeto acedem à informação que necessitam, consoante os seus interesses estratégicos, em função da quantidade de áreas por si produzidas¹² (IGeoE, 2015).

Para além do envolvimento no projeto MGCP, o IGeoE, ao nível interno, proporciona apoio geográfico para planeamento de operações recorrendo, para além do suporte cartográfico, ao sistema de informação geográfica SIGOPMIL. Este sistema de informação utiliza este tipo de imagens indiretamente, uma vez que o software que serve de base ao programa tem informação cartográfica produzida a partir de imagens satélite (IGeoE, 2015).

Na FA utilizam-se imagens da superfície terrestre principalmente na elaboração de previsões meteorológicas. As imagens são obtidas a partir do protocolo estabelecido com o Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), que por sua vez tem acesso às mesmas através do *European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* (EUMETSAT) (Santana, 2015).

Duma forma indireta, as imagens obtidas por satélite são utilizadas pelos três ramos das FFAA, ao utilizarem cartografia e *geo-intelligence*¹³ no planeamento operacional. A obtenção de *geo-intelligence* é efetuada junto de entidades a que Portugal pertence ou através de acordo ou parcerias que se estabelecem com outros países ou entidades.

Um dos exemplos nesse âmbito é a informação que se obtém junto do Centro de Satélites da União Europeia (EUSC). Neste organismo, a partir da análise de imagens satélite e informação geoespacial, produz-se informação (*intelligence*) que serve de apoio à tomada de decisão, planeamento e aplicação operacional. Esta informação é fornecida, naturalmente, à própria União Europeia (UE) e Estados Membros, assim como a outras instituições, como a Organização das Nações Unidas, ou países, como a Islândia, Noruega e Turquia, com os quais foram estabelecidos acordos (UESC, n.d.).

¹² Em fevereiro de 2015, Portugal tinha um crédito de 92 células, em virtude das 23 células que já tinha produzido (IGeoE, 2015).

¹³ Fonte: (Pinto, 2015), (Ramos, 2015), (Diniz, 2015), (Gaiolas, 2015a) e (Gonçalves, 2015).

De acordo com o TCOR César Rodrigues¹⁴ (2013 cit. por Marado, 2014, p.A-7), Portugal utiliza anualmente cerca de 20 a 30 produtos disponibilizados pelo EUSC. Estes pedidos incidiram sobretudo em áreas da Guiné, Balcãs, sul de Portugal e Marrocos e destinam-se a responder a necessidades das FFAA, da Guarda Nacional Republicana e Proteção Civil. O Centro de Informações e Segurança Militares do EMGFA é a entidade com atribuições nesta área, responsável por, entre outras, disseminar a informação geoespacial, em apoio ao planeamento e condução das operações militares (Ministério da Defesa Nacional, 2014).

Ao nível da Aliança, existe o *NATO Intelligence Fusion Centre*, de que Portugal é membro signatário e que providencia informação sobre uma área de interesse para as operações, incluindo imagens de satélite (Menezes, 2013 cit. por Marado, 2013, p.247).

No Quadro II resume-se a utilização de imagens da superfície terrestre nas diversas atividades e operações realizadas no setor.

Quadro II – Utilização de Imagens da Superfície Terrestre no Setor da Defesa

Ramo	Atividade ou operação	Descrição
Exército	Programa MGCP	O MGCP visa a construção de um sistema de informação geográfica, a nível global à escala 1:50000 ou 1:100000. É um projeto no âmbito das Agências de Defesa, sendo que os 31 países que participam são na sua maioria pertencentes à OTAN. No MGCP produz-se informação geográfica vetorial do globo terrestre a partir de imagens de alta resolução obtidas por satélite, fornecidas pela agência norte-americana <i>National Geospatial-Intelligence Agency</i> (NGA) (IGeoE, 2015).
	Sistema de Informação Geográfica SIGOPMIL	O SIGOPMIL proporciona apoio geográfico para planeamento de operações. Este sistema tem como base <i>software</i> adquirido ao <i>Environmental System Research Institute</i> a partir do qual se adiciona informação cartográfica a imagens satélite (IGeoE, 2015).
Marinha	Instituto Hidrográfico – Projeto Marlin (aguarda aprovação)	O objetivo do projeto é monitorizar a evolução da batimetria da faixa costeira. Para tal, utilizar-se-ão imagens da superfície terrestre obtidas por satélite. Está proposto que as imagens a utilizar sejam disponibilizadas pelo programa europeu <i>Galileo</i> . Atendendo às alterações constantes da costa causadas pela natureza e à dificuldade inerente à obtenção de dados nestas áreas, as imagens satélite constituem uma alternativa que torna este estudo mais fácil e permitem uma maior frequência na atualização da informação. Candidatura apresentada a um programa de financiamento sob a égide da antiga Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa em setembro de 2014 (Artilheiro, 2015).

¹⁴ Na altura, adido militar e delegado político-militar da Representação Permanente de Portugal junto da UE e membro do Conselho de Administração do EUSC.

Quadro II – Utilização de Imagens da Superfície Terrestre no Setor da Defesa (cont.)

Ramo	Atividade ou operação	Descrição
FA	Previsão Meteorológica	As imagens da superfície terrestre, obtidas por satélites “meteorológicos” geoestacionários e de órbita polar, revestem-se de elevada importância para a previsão meteorológica. O Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), é a entidade responsável por disponibilizar a informação meteorológica necessária para fins de defesa nacional (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2012). Entre esta informação meteorológica, a FA recebe do IPMA ¹⁵ imagens de satélite (Santana, 2015).
	Planeamento de Missões	A ausência de cartografia e <i>geo-intelligence</i> , tornaria mais difícil e lento o planeamento de missões (Diniz, 2015), (Gaiolas, 2015a), (Gonçalves, 2015).

Fonte: (Autora, 2015).

c. Comunicações por satélite

No setor da Defesa, as comunicações por satélite são utilizadas para transmissão de dados e voz. As comunicações são obtidas através da contratação de serviços a entidades comerciais ou através do acesso a comunicações por satélite militares (ver Anexo). O EMGFA e os ramos das FFAA celebram contratos com entidades comerciais, enquanto que a contratação de comunicações por satélite militares (banda X)¹⁶ é da responsabilidade apenas do EMGFA.

No que diz respeito à utilização deste tipo de comunicações, constata-se que a Marinha utiliza comunicações por satélite militares (banda X) nas Fragatas, nos Submarinos e no Reabastecedor de Esquadra. A possibilidade de utilizar o *Global Maritime Distress and Safety System* (GMDSS), que a partir das 300 milhas conta com a cobertura InMARSAT, é uma realidade em quase todos os meios navais (Simões, 2015).

No Exército, é ao nível das Forças Nacionais Destacadas (FND)¹⁷ que as comunicações por satélite assumem particular importância. A missão realizada no Afeganistão é disso exemplo, pois em determinadas áreas geográficas, em virtude da orografia, as comunicações por satélite eram as únicas disponíveis. Nestas situações, outros tipos de comunicações, como as HF, não podem ser consideradas redundantes. É ainda de referir, que nas operações desta natureza, as comunicações, quando não são militares, embora encriptadas, são contratadas a empresas civis (Afonso, 2015).

¹⁵ O IPMA, enquanto entidade nacional para esta área, integra desde 1986 o EUMETSAT. Neste âmbito, foi disponibilizada uma “chave digital” para o utilizador FA, que adquiriu o equipamento necessário para a receção destas imagens (Santana, 2015). O IPMA fornece à Marinha informação de previsões de campo de vento, a partir da qual é elaborada a previsão meteorológica e oceanográfica. Com os dados obtidos através dos ondógrafos que a Marinha dispõe, à posteriori fornecidos ao IPMA, consegue-se verificar e validar os modelos utilizados e as previsões elaboradas por ambos os Institutos (Artilheiro, 2015). O Exército não recebe informação do IPMA e quando necessita de informação meteorológica para o planeamento de operações, recorre a fontes abertas na internet (Ramos, 2015).

¹⁶ As comunicações contratadas são geridas pelo EMGFA, sendo que cerca de 40% destas são disponibilizadas às Forças Nacionais Destacadas, sob seu comando operacional, e os restantes 60% utilizados pela Marinha (Simões, 2015).

¹⁷ As FND que envolvam forças constituídas de escalão batalhão.

Quadro III – Utilização de Comunicações Satélite no Setor da Defesa

Tipo de comunicações	Meios e/ou equipamentos	Entidades contratadas	Entidade contratualizante
Marinha			
Militares, Banda X	Fragatas da classe Vasco da Gama; navios da classe Bartolomeu Dias; navio Bérrio e submarinos	Acordo intergovernamental	EMGFA (Simões, 2015)
GMDSS ¹⁸ – (INMARSAT C / F77 / FLEET BROAD BAND)	Todos os meios navais exceto corvetas	INMARSAT	Marinha / Comando Naval (Pinto, 2015)
Exército			
Civis, sem especificações militares	Antenas, transceivers e modems - off the shelf	Mercado de telecomunicações	Exército (responsabilidade técnica da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação e contratual do Comando da Logística) (Afonso, 2015)
Militares (banda X)	Sistema de Informação e Comunicações Tático (SIC-T) ¹⁹	Empresa estrangeira, ao abrigo dum acordo governamental	EMGFA (Afonso, 2015) e (Coelho, 2013, p.16)
Força Aérea ²⁰			
Comunicações por Satélite Comerciais	Meios Aéreos: C-295, P-3C CUP+ e EH-101, na configuração SIFICAP. Equipamentos portáteis	Mercado de telecomunicações	Comando Aéreo (Viana, 2015) e (Diniz, 2015)
	VANT (correções pontuais ao plano de voo em voos de longa duração sobre o mar)		CLAF/DEP (anteriormente CIAFA) (Morgado, 2015)

Fonte: (Autora, 2015).

¹⁸ O sistema *Global Maritime Distress and Safety System* (GMDSS) utiliza comunicações terrestres, tecnologia satélite e comunicações rádio nos navios para garantir a comunicação rápida com as autoridades de busca e salvamento, em casos de emergência (Inmarsat, 2015).

¹⁹ O Exército desenvolveu o projeto Sistema de Informação e Comunicações Tático (SIC-T), em que um dos módulos, o *Rearlink*, permite, entre outros tipos de comunicações, realizar comunicações satélite militares (Afonso, 2015).

²⁰ Futuramente, as aeronaves da FA poderão estar equipadas com o sistema *Controller Pilot Data ILnk Communications* (CPDLC), em que a comunicação de dados entre o controlo de tráfego aéreo e a aeronave se efetua por satélite (EUROCONTROL, 2013).

A importância que as comunicações por satélite têm, assim como a tecnologia que lhe está associada, está atualmente a ser privilegiada na formação ministrada na Academia Militar, mais precisamente através de um projeto de investigação do Centro de Investigação da Academia Militar (CINAMIL). Trata-se do projeto “Estação de Comunicações e Rastreo de Satélites”²¹, que objetiva proporcionar um ensino mais prático e enriquecido aos alunos da Academia Militar, simultaneamente familiarizar os alunos com a capacidade espacial, através de projetos de antenas, desenvolvimento de software e hardware, assim como aprofundar conhecimentos sobre rádio propagação (Santos, 2014).

Na FA, as comunicações por satélite podem ser utilizadas a bordo de alguns meios aéreos (ver Anexo) ou em destacamentos aéreos.

Ainda no âmbito das comunicações por satélite, existe em Portugal a Estação Ibéria NATO (EIN) localizada na Fonte da Telha. Esta estação faz parte de uma rede de ancoragem de comunicações por satélite da OTAN, ou seja, faz parte do segmento de terra do sistema de comunicações por satélite militar (banda X) a que Portugal tem acesso. No que diz respeito ao segmento espacial, este é garantido através da contratação de serviços a uma empresa estrangeira, o que só é possível graças ao acordo estabelecido entre o governo português e o respetivo governo do país desta empresa, sob a égide da OTAN (Simões, 2015).

A EIN, fruto da reestruturação em curso na NATO *Communications and Information Agency* (NCIA), será desativada num futuro próximo²², pelo que Portugal teve que encontrar uma solução para as comunicações por satélite militares. A implementação desta solução já teve início e prevê-se que seja concluída até finais de 2017. Nesta, Portugal passará a ser detentor do segmento terrestre, nomeadamente de antenas, respetivo centro de controlo e uma rede de fibra ótica que não só ligará os elementos do sistema, como este ao EMGFA e aos ramos (Melo, 2016).

Trata-se de um projeto que ambiciona não só proporcionar a solução para a inativação da EIN, como incrementar a independência nacional neste âmbito, assim como diversificar as comunicações por satélite no setor da Defesa. No que diz respeito à independência, Portugal poderá orientar as antenas do novo sistema em função das suas necessidades, privilegiando as áreas de interesse estratégico ou onde estejam a decorrer operações nacionais, por exemplo. Esta possibilidade atualmente não existe, pois compete à NCIA esta decisão, independentemente dos interesses nacionais. No que concerne ao incremento de diversidade, esta solução irá permitir comunicar noutras bandas para além da banda X, como a KU e KA. As vantagens de realizar comunicações nestas bandas baseiam-se essencialmente em custos inferiores e na disponibilização de larguras de banda superiores (Melo, 2016).

²¹ O projeto baseia-se no desenvolvimento de uma estação de rastreo de nano satélites. Trata-se duma parceria com o Instituto Superior Técnico, entidade que produz o satélite. O objetivo do contributo da estação do CINAMIL será fornecer dados que, em conjugação com dados produzidos por outras estações, se consiga seguir toda a extensão da órbita do satélite (Santos, 2014).

²² A data ainda não está definida, mas prevê-se que será no final de 2017 ou em 2018 (Melo, 2016).

O novo sistema irá traduzir-se também em: redundância, uma vez que se garante a existência de mais do que uma antena e independentes entre si; num aumento da eficiência da gestão deste tipo de comunicações, pois a cada ramo será atribuída uma certa autonomia na gestão e atribuição de ligações satélite²³; redução dos custos de operação, uma vez que a gestão será efetuada centralmente, reduzindo substancialmente os meios humanos envolvidos (Melo, 2016).

No que diz respeito ao segmento espacial, o acesso é obtido através da contratação de serviços comerciais, mediante um acordo ou parceria com o governo do respetivo país, à semelhança do que atualmente já é feito. Contudo, atendendo às características do novo sistema que permitem a comunicação simultânea com diversas áreas geográficas, a possibilidade de estabelecimento de acordos que constituam soluções em diversas regiões do globo passa a ser uma realidade (Melo, 2016).

d. O setor e a dependência de dados provenientes da capacidade espacial

Percorrido todo o setor, no que diz respeito à utilização dos dados provenientes da capacidade espacial, importa analisar os resultados obtidos e avaliar se existe dependência neste âmbito.

A dependência relativa aos dados de PNT e o impacto do não acesso a estes é heterogénea no setor da Defesa. No que diz respeito à Marinha, a utilização do sinal GPS P(Y) para navegação mais precisa, como a passagem em estreitos e em áreas de conflito, é considerada essencial. O recurso ao sinal aberto neste tipo de situação não oferece garantias, pois para além de ser menos preciso, pode ser negado ou disponibilizado com erros (Pinto, 2015).

No âmbito da cartografia, o IH considera a utilização do sinal GPS muito importante, em virtude da precisão que se consegue obter após a correção diferencial do sinal (Artilheiro, 2015). No IGeoE, a utilização de dados GNSS para a produção cartográfica também é considerada muito importante, atendendo à exatidão que permite. O recurso à metodologia da topografia clássica²⁴ traduzir-se-ia numa perda acentuada de exatidão (IGeoE, 2015).

A navegação realizada no Exército utilizando o sinal GPS é apenas de apoio. Esta situação verificou-se no Afeganistão, quando por vezes o sinal era negado ou empastelado, a operação era continuada utilizando cartas de navegação. No que concerne à localização das unidades no terreno, ainda se está numa fase experimental, pelo que não é possível aferir a dependência neste âmbito (Ramos, 2015).

A dependência que a navegação aérea possa ter deste tipo de sinal é determinada pelo grau de redundância do próprio sistema de navegação, que equipa o meio aéreo ou o sistema de guiamento do armamento. O não acesso ao sinal de PNT traduz-se numa perda

²³ Em situações de necessidades de comunicações extraordinárias, competirá ao Centro de Comunicações e Cifra do EMGFA gerir essas mesmas necessidades (Melo, 2016).

²⁴ No IGeoE todos os colaboradores têm formação em topografia clássica como forma de manter a independência face à utilização da tecnologia GNSS.

de precisão, cuja magnitude depende das características do sistema em causa, contudo não implica o cancelamento de missões, apenas num incremento da dificuldade na execução das mesmas. No que diz respeito aos VANT, a navegação está totalmente dependente do sinal GPS (Morgado, 2015).

O não acesso a imagens da superfície terrestre obtidas por satélite tem impacto significativo na cartografia, nomeadamente no âmbito do projeto MGCP. Em substituição deste tipo de imagens podem-se equacionar outras soluções, como a fotografia aérea ou imagens obtidas por Sistemas Aéreos não tripulados. Contudo, estas soluções têm características diferentes em relação ao que os satélites proporcionam: a abrangência geográfica é inferior e a resolução geralmente é superior (IGeoE, 2015).

Na FA, o não acesso a imagens obtidas por satélite diminuiria a precisão da previsão meteorológica em cerca de 20% e, no caso das previsões a curto espaço de tempo (até 6 horas), designadas por *nowcasting*, a diminuição pode chegar aos 60% (Santana, 2015).

A Marinha e o Exército consideram as comunicações por satélite particularmente importantes no âmbito operacional das FND e de C2. Para além do exemplo do Afeganistão anteriormente referido, a dependência deste tipo de comunicações verificou-se na missão Atalanta, quando, por motivos de avaria técnica, não houve comunicações por satélite durante uma semana e por isso ponderou-se a substituição do meio naval (Pinto, 2015). No entanto, há que salientar o facto da Marinha continuar a apostar na comunicação via rádio, como forma de assegurar redundância neste âmbito, mesmo que seja apenas parcial (Pinto, 2015).

Outra aposta da Marinha na redundância das comunicações por satélite é o sistema Metocmil. Em virtude de nem todos os meios navais terem capacidade para realizar comunicações por satélite e dos elevados custos inerentes, o IH desenvolveu uma alternativa para o fornecimento de informação meteorológica e oceanográfica aos meios navais. A referida informação é comprimida e encriptada para poder ser enviada por radiodifusão, sendo posteriormente processada no navio (Artilheiro, 2015).

No que diz respeito às operações aéreas, as comunicações por satélite não são consideradas essenciais, dado existirem sistemas de comunicação redundantes nas aeronaves. Todavia, estes sistemas podem apresentar menor rapidez e menor capacidade de transferência de dados (Ferreira, 2015). À semelhança do constatado nos outros dois ramos das FFAA, na FA também se considera que a capacidade de C2 é potenciada pelas comunicações satélite. Não só porque constituem uma alternativa às comunicações via rádio ou até terrestres, mas porque não são limitadas pela orografia. Adicionalmente aos exemplos já apresentados, foi o sucedido numa missão de evacuação na Líbia, em que a única forma que a tripulação do C-130 teve para comunicar com o Comando Aéreo foi via satélite, pois todos os outros meios encontravam-se indisponíveis (Gonçalves, 2015).

Em resultado da implementação do sistema que irá substituir a ancoragem das comunicações efetuada na EIN, o futuro das comunicações por satélite, no setor da Defesa, irá conhecer uma nova dinâmica. Não só reforçará o que já é feito atualmente, como permitirá

duma forma mais eficiente e abrangente, em termos geográficos, proporcionar este tipo de comunicações às FFAA portuguesas.

Em suma, embora no setor se assista ao desenvolvimento de alternativas à utilização de dados provenientes da capacidade espacial, como o sistema Metocmil, ou a manutenção de sistemas alternativos, como as comunicações HF ou a topografia clássica, pode-se constatar que o grau de dependência em relação a este tipo de dados é elevado. Esta dependência está presente nas diversas utilizações de dados; nas comunicações satélite realizadas nas operações militares portuguesas fora do espaço nacional e na utilização de imagens para a cartografia e previsão meteorológica. Esta constatação constitui a resposta à questão inicialmente colocada.

Conclusão

O presente artigo é uma reflexão sobre como o Espaço, mais precisamente os dados provenientes da capacidade espacial, se relaciona com o setor da Defesa, em Portugal. Como tal, procurou-se responder à questão: “Qual o nível de dependência que Portugal apresenta relativamente aos dados provenientes da capacidade espacial, no âmbito da Defesa?”.

Para que se compreendessem os conceitos que sustentam este estudo, começou-se por definir o que é o Espaço e conceptualizou-se o que é capacidade espacial. Apesar das diversas abordagens possíveis, quer sob o ponto de vista do sistema e respetivos meios tecnológicos, quer sob o ponto de vista das aplicações possíveis, optou-se por adotar o conceito de capacidade militar previsto na DMPDM como ponto de partida para o conceito de capacidade espacial.

Atendendo a que o objeto deste estudo é o Setor da Defesa, em Portugal, nos dias de hoje, o passo seguinte consistiu em compreender o conceito de Defesa Nacional. Trata-se de um conceito que atualmente está no cerne da discussão sobre o que é Segurança Nacional e, entre outros pontos, como a Defesa deve ser entendida no presente, em que as fronteiras entre o que é segurança interna e externa foram questionadas.

Em virtude da vastidão do setor, identificaram-se as instituições que seriam consideradas no estudo: o EMGFA e as FFAA. Ambas as instituições são os atores das operações militares nacionais, o que tornou relevante a análise de como o emprego da tecnologia espacial ocorre neste âmbito. Essencialmente, o emprego desta tecnologia concorre para o produto operacional das FFAA e contribui para a execução das suas Missões.

O passo seguinte consistiu em conhecer em detalhe como o espaço está presente no setor da Defesa. Para tal, a realização de entrevistas a diversos especialistas foi crucial. Através deste instrumento de recolha de dados foi possível saber que dados provenientes da capacidade espacial se utilizam e em que atividades. Os dados em causa podem ser de PNT; imagens da superfície terrestre obtidas do espaço e comunicações por satélite. As atividades em que estes dados são utilizados são diversas e a forma como são utilizados é heterogénea entre os ramos das FFAA, contudo, existem algumas similaridades.

Os dados de PNT são utilizados pelos três ramos para navegação, marítima, terrestre ou aérea, embora com as devidas diferenças. Para a Marinha o recurso a este tipo de dados é bastante importante em situações que exigem precisão, ao passo que na FA a navegação por sistemas mistos, que recorrem à utilização destes dados, é uma realidade abrangente. No Exército, a navegação com recurso a dados PNT é essencialmente de apoio. Ainda no que concerne à utilização de dados de PNT, no processo de produção cartográfica, tanto o IH, como o IGeoE, reconhecem a relevância que estes proporcionam em termos de precisão e exatidão.

As imagens da superfície terrestre obtidas a partir de satélites também são utilizadas no processo cartográfico, nomeadamente no âmbito da participação do IGeoE no projeto MGCP. Na Marinha, a utilização deste tipo de imagens ainda não é uma realidade, embora o venha a ser se o projeto MARLIN se concretizar. Na FA, a utilização destas imagens é utilizada diretamente na previsão meteorológica.

As comunicações por satélite são utilizadas pelos três ramos das FFAA, quer para comunicar com as FND, quer nas suas atividades fora do espaço nacional. Na Marinha, os principais meios navais estão equipados para comunicar por satélite (em banda X) e a maioria dos meios estão equipados com o GMDSS, que conta com a cobertura InMARSAT. Já no Exército, as comunicações por satélite assumem particular importância no âmbito das FND. Na FA, alguns meios aéreos dispõem de capacidade de comunicar por satélite e recorre-se a este tipo de comunicação durante a realização de destacamentos aéreos. Para qualquer um dos três ramos, esta forma de comunicar tem características únicas, que em determinadas circunstâncias são essenciais, como relatam os exemplos decorridos na missão Atalanta, no Afeganistão e na Líbia, vivenciados pelos militares da Marinha, Exército e FA, respetivamente.

O acesso a comunicações por satélite decorre da contratação de serviços de comunicações, civis ou militares. Neste âmbito, a contratação de comunicações civis pode ser realizada pelos ramos ou pelo EMGFA, contudo a possibilidade de contratar comunicações militares (em banda X) está só sob a responsabilidade do EMGFA.

Com a desativação da EIN e conseqüente estabelecimento duma solução nacional, avizinha-se um conjunto de mudanças no horizonte das comunicações por satélite militares no setor da Defesa. Portugal passará a ser detentor do segmento terrestre desta capacidade, apostando num incremento de autonomia, diversidade e flexibilidade na gestão deste tipo de comunicações e do próprio sistema em si. A autonomia prende-se com a possibilidade do país, em função dos seus interesses e necessidades, decidir qual a orientação das antenas, o que atualmente não é possível, uma vez que este tipo de decisões compete apenas à NCIA.

No que diz respeito à diversidade, o futuro sistema tornará possível efetuar comunicações em banda KU e KA, para além da banda X. Não só se aumenta o leque de opções colocadas ao dispor das FFAA, como se pretende reduzir custos e aumentar a largura de banda a disponibilizar.

A gestão das comunicações tornar-se-á mais eficiente, uma vez que os próprios ramos irão ser autónomos na gestão da largura de banda que lhes for atribuída. O sistema propriamente

dito é tecnologicamente evoluído, o que permite uma gestão centralizada do mesmo, envolvendo baixos custos de operação.

O acesso ao segmento espacial será garantido, à semelhança do que já é feito hoje, através de acordos ou parcerias. Contudo, com o novo sistema, o leque de opções neste campo é mais vasto, abrindo-se a possibilidade para comunicar para mais do que uma região do globo.

Efetuada todo o percurso de recolha de dados no setor, passou-se à sua análise, com o objetivo de avaliar a dependência que pudesse existir neste âmbito. Ao nível dos dados de PNT, concluiu-se que a dependência existe, embora de uma forma heterogénea. Para a Marinha o acesso a este tipo de dados é considerado essencial para a navegação marítima mais precisa, enquanto que para a FA o recurso a estes dados para navegação aérea não é crucial, permitindo apenas aumentar a precisão. A exceção dentro da FA neste contexto são os VANT, cuja navegação está inteiramente dependente de dados de PNT. Para o Exército, a navegação com recurso a dados de PNT é apenas de apoio, logo não existindo uma relação de dependência.

O mesmo já não se verifica na produção cartográfica. Tanto o IH, como o IGeoE, consideram essenciais os dados de PNT, para que haja precisão e exatidão nos seus produtos cartográficos. Ainda no processo de produção cartográfica, embora seja no âmbito restrito da participação do IGeoE no projeto internacional MGCP, o não acesso a imagens da superfície terrestre teria impacto bastante significativo.

Na FA, duma forma direta, o não acesso a imagens da superfície terrestre traduzir-se-ia numa perda de precisão na previsão meteorológica. Contudo, a FA e os outros ramos utilizam imagens da superfície terrestre duma forma indireta através de cartografia e *geo-intelligence*. O impacto do não acesso às imagens neste caso sentir-se-ia ao nível do planeamento de missões, tornando este último mais difícil e lento.

Por fim, as conclusões alcançadas relativamente às comunicações por satélite são mais homogéneas no setor. Constatou-se que este tipo de comunicação é bastante importante no âmbito operacional das FND e de C2, principalmente para a Marinha e Exército. Na FA, em virtude de existirem outros sistemas de comunicação a bordo dos SA, esta dependência não é tão acentuada, embora também seja considerada.

Atendendo à importância que as comunicações por satélite têm e à inevitabilidade de a EIN vir a ser desativada num futuro próximo, Portugal viu-se na obrigação de edificar uma solução para esta necessidade. Como tal, está em implementação um sistema que não só suplanta a solução que a EIN representa, como incrementa a independência, abrangência e eficiência das comunicações por satélite no setor da Defesa em Portugal. Embora o país fique melhor equipado, com possibilidade de realizar este tipo de comunicações duma forma mais vasta e autónoma, em que os seus interesses e necessidades são atendidos, a verdade é que a dependência do setor relativamente a este tipo de dados mantém-se e é elevada.

Duma forma abrangente, relativamente aos dados de PNT, às imagens da superfície terrestre obtidas por satélite e às comunicações por satélite, pode-se concluir que existe

dependência no setor em relação a estes dados provenientes da capacidade espacial. Foram também analisadas algumas iniciativas que procuram desenvolver alternativas a este tipo de dados, contudo concluiu-se que ainda não podem ser consideradas como verdadeiras alternativas, mantendo-se inalterada a dependência do setor neste âmbito.

Alcançada a resposta à questão inicialmente colocada, importa identificar o que ficou por abordar e constitui sugestão para futuras reflexões. A primeira tem origem na delimitação que foi feita, uma vez que o setor da Defesa não se cinge ao EMGFA e aos ramos das FFAA, pelo que seria pertinente efetuar a mesma reflexão para os restantes atores que o constituem.

No âmbito das operações militares, nomeadamente no que diz respeito à superioridade informacional num teatro de operações, a relação entre os dados obtidos da capacidade espacial e o processo de preparação e tomada de decisão ao nível operacional constitui sem dúvida objeto para uma futura reflexão.

Referências Bibliográficas

- Afonso, TCOR L., 2015. *As comunicações e sistemas de informação terrestres e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Oeiras, 19 de fevereiro de 2015.
- Air Command and Staff College, 2009. *AU-18 Space Primer*. Alabama: Air University Press.
- Arquivo de Ciência e Tecnologia, n.d. *Comissão Permanente de Estudos para o Espaço Exterior*. [Em linha] Disponível em <http://arquivo.fct.mctes.pt/details?id=20231> [Consult. 6 novembro 2014].
- Artilheiro, CMG F., 2015. *O Instituto Hidrográfico da Marinha e a utilização de dados provenientes de plataformas espaciais*. Entrevistado por Susana Abelho. Lisboa, 16 de março de 2015.
- Azevedo, D., DJAzevedo@emfa.pt, 2015. *Sistema de Armas C-295 – Pedido de Informação*. [e-mail]. Mensagem para S. Abelho (smabelho@gmail.com). Enviada a 8 de abril de 2015: 14:40.
- Coelho, A.P.d.C.d.C., 2013. *Novas tecnologias de informação e comunicação: o Sistema de Informação e Comunicações Tático em apoio às unidades de manobra*. Lisboa: Academia Militar.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014. *Conceito Estratégico Militar*.
- Costa, P., 2015. *A tecnologia espacial nas Forças Armadas portuguesas: presente e tendências*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares, Segurança e Defesa, IESM.
- Dias, L., 2014. ISR e Conhecimento da Força Aérea na Zona Económica Exclusiva. *Revista Científica Academia da Força Aérea*, 4, pp.38-46.
- Diniz, J., BA6_GO_CMDT@emfa.pt, 2015. *Pedido de Informação*. [e-mail] Mensagem para S. Abelho (smabelho@gmail.com). Enviada a 27 de fevereiro de 2015: 12:19.

- Direção de Faróis, 2012. *Estação GPS Diferencial*. [Em linha] Disponível em: <http://direccaoafarois.marinha.pt/PT/projectos1/dgps/Paginas/DGPS.aspx> [Consult. 16 março 2015].
- Estrela, S., GABCEMGFA_ADJ_FA@emgfa.pt, 2015. *Sistema de Armas F-50 - Pedido de Informação*. [e-mail] Mensagem para S. Abelho (smabelho@gmail.com). Enviada a 19 de março de 2015: 11:50.
- EUROCONTROL, 2013. *Roadmap on Enhanced Civil-Military CNS interoperability and technology convergence*. [Em linha] Disponível em: https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/publication/files/13-128-ectrl-civ-mil-iop-roadmap_2-0_31_signed%20by%20DG.pdf [Consult. 4 março 2016].
- FAI, 2012. *100 Km Altitude Boundary for Astronautics*. [Em linha] Disponível em: <http://www.fai.org/icare-records/100km-altitude-boundary-for-astronautics> [Consult. 21 março 2015].
- FAP, 2015. *Força Aérea Portuguesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.emfa.pt/www/index> [Consult. 21 abril 2015].
- Ferreira, M., 2002. *Para a História da Astronomia em Portugal*. Lisboa: CTT Correios de Portugal.
- Ferreira, MAJ P., 2015. *O reconhecimento, vigilância e informações nas operações aéreas e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Lisboa, 18 de fevereiro de 2015.
- Gaiolas, A., amgaiolas@emfa.pt, 2015a. *Pedido de Informação*. [e-mail] Mensagem para S. Abelho (smabelho@gmail.com). Enviada a 28 de fevereiro de 2015: 21:12.
- Gaiolas, A., amgaiolas@emfa.pt, 2015b. *Pedido de Informação*. [e-mail] Mensagem para S. Abelho (smabelho@gmail.com). Enviada a 11 de março de 2015: 17:11.
- Gonçalves, J., jfgoncalves05@gmail.com, 2015. *Sistema de Armas C-130 - Pedido de Informação*. [e-mail] Mensagem para S. Abelho (smabelho@gmail.com). Enviada a 11 de março de 2015: 20:13.
- Governo de Portugal, 2013a. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*.
- Governo de Portugal, 2013b. *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa.
- IDN, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013, Contributos e Debate Público*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- IGeoE, 2015. *O Instituto Geográfico do Exército e a utilização de dados provenientes de plataformas espaciais*. Entrevista realizada por Susana Abelho. Lisboa, 23 de março de 2015.
- Inmarsat, 2015. *What is the GMDSS?* [Em linha] Disponível em: <http://www.inmarsat.com/services/safety/gmdss/> [Consult. 10 abril 2105].
- JAPCC, 2009. *NATO Space Operations Assessment*. The Joint Air Power Competence Centre.
- JAPCC, 2010. *Strategic Concept of Employment for Unmanned Aircraft System in NATO*. Kalkan: Joint Air Power Competence Centre.

- Leandro, J.E.G., 2009. Caminhos para uma segurança alargada em Portugal. *Nação e Defesa*, Nº124, pp.133-66.
- Magalhães, R., rmmagalhaes@emfa.pt, 2015. *Pedido de Informação*. [e-mail] Mensagem para S. Abelho (smabelho@gmail.com). Enviada a 6 de março de 2015: 15:41.
- Marado, B., 2013. Portugal, o Espaço e a Segurança Nacional. In Vicente, J., Baltazar, A., Nogueira, J. & Leitão, F., 2013. *A transformação do Poder Aeroespacial, Tendências internacionais e as operações expedicionárias da Força Aérea*. Lisboa: IESM, Fronteira do Caos Editores, Força Aérea Portuguesa. pp.233-52.
- Marado, B., 2014. *O espaço e as pequenas potências - da Ásia à Europa*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares, Segurança e Defesa. Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Melo, MGEN P., 2016. *O futuro das comunicações por satélite militares em Portugal*. Entrevistado por Susana Abelho. Lisboa, 4 de abril de 2016.
- Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2012. *Lei Orgânica do Instituto Português do Mar e da Atmosfera* (DL 68/2012 de 20 de março). Diário da República: Lisboa.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Lei Orgânica do Estado-Maior_General das Forças Armadas* (DL 184/2014 de 29 de dezembro). Diário da República: Lisboa.
- Ministro da Defesa Nacional, 2014. Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (Despacho 11400/2014 de 3 de setembro). *Diário da República, Lisboa*.
- MNE7, 2012. *Space: Dependencies, vulnerabilities and threats*. Multinational Experiment 7 Community.
- MoD UK, 2010. *The UK Military Space Primer*. Swindon: The Development, Concepts and Doctrine Centre.
- Morgado, COR J., 2015. *A investigação desenvolvida no CIAFA e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Granja do Marquês, 20 de fevereiro de 2015.
- OTAN, 2009. *AJP-3.3 Joint Air and Space Operations Doctrine*.
- OTAN, 2013. *NATO Space Handbook, Practical Considerations for Space Support to NATO Operations*.
- Pais, J., 2013. A Estratégia de Implementação e Exploração de UAS na Força Aérea Portuguesa. In Vicente, J., Baltazar, A., Nogueira, J. & Leitão, F., 2013. *A transformação do Poder Aeroespacial, Tendências internacionais e as operações expedicionárias da Força Aérea*. Lisboa: IESM, Fronteira do Caos Editores, Força Aérea Portuguesa. pp. 59-92.
- Pinto, CFR J., 2015. *As operações navais e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Oeiras, 16 de janeiro de 2015.
- Ramos, TCOR P., 2015. *As operações terrestres e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Oeiras, 27 de fevereiro de 2015.

- République Française, 2013. *French White Paper, Defense and National Security, 2013*. [Em linha] Disponível em: http://www.rpfrance-otan.org/IMG/pdf/White_paper_on_defense_2013.pdf?572/67a412fbf01faadf4bbac1e9126d2e32f03f0bc0 [Consult. 13 novembro 2014].
- Santana, TCOR L., 2015. *A previsão meteorológica na Força Aérea e as imagens obtidas por satélite*. Entrevistada por Susana Abelho. Monsanto, 21 de fevereiro de 2015.
- Santos, MAJ P., 2014. *A investigação desenvolvida no CINAMIL e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Pedrouços, 14 de dezembro de 2014.
- Simões, CFR C., 2015. *As comunicações e sistemas de informação navais e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Oeiras, 16 de janeiro de 2015.
- UESC, n.d. *European Union Satellite Centre*. [Em linha] Disponível em: <http://www.satcen.europa.eu> [Consult. 1 abril 2015].
- UK Government, 2015. *National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015*. [Em linha] Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf [Consult. 15 março 2016].
- US Government, 2015. *The Global Navigation System*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gps.gov/systems/gps/> [Consult. 8 março 2015].
- US President, 2015. *National Security Strategy*. [Em linha] Disponível em: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf [Consult. 31 março 2015].
- USAF, 2006. *Space Operations, Air Force Doctrine Doc. 2-2*.
- Vaz, CTEN J., 2015. *As comunicações e sistemas de informação nas Forças Armadas e o Espaço*. Entrevistado por Susana Abelho. Lisboa, 2 de janeiro de 2015.
- Viana, TCOR L., 2015. *As comunicações por satélite na Força Aérea*. Entrevistado por Susana Abelho. Lisboa, 19 de fevereiro de 2015.

SPACE IN THE PORTUGUESE DEFENCE SECTOR

O ESPAÇO NO SETOR DA DEFESA EM PORTUGAL

Susana Marina da Conceição Pereira Abelho

Lieutenant Colonel, Aeronautical Engineer

Master's Degree

AEEFA/IUM

Integrated Researcher at CID/IUM

Lisbon, Portugal

smabelho@gmail.com

Abstract

Access to data from space platforms is increasingly taking a lead role in the everyday life of today's society. In Portugal, more precisely in the Defence sector, the importance that this type of data has currently and its future perspective is no different. As such, it is relevant to analyse the current relationship between Space and the Defence sector, in particular, how to get the data and in what activities it is used, and to assess the degree of dependence on that data. The purpose of this research paper is to assess the level of dependence that Portugal presents, in terms of Defence, on data from space capability.

This study is based on a qualitative research strategy, in which the main instruments of observation and data collection were semi-structured interviews and the analysis of technical documents, government reports and other official documents, as well as reference works.

Keywords: Defence, Space, Space Capability, Military Operations

Como citar este artigo: Abelho, S., 2016. Space in the Portuguese Defence Sector. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 251-276.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Resumo

O acesso a dados provenientes de plataformas espaciais assume, cada vez mais, um papel cimeiro no quotidiano da sociedade atual. Em Portugal, mais precisamente no setor da Defesa, a importância que este tipo de dados tem presentemente e que se perspetiva que tenha no futuro, não é diferente. Como tal, é de todo pertinente analisar a atual relação entre o Espaço e o setor da Defesa, nomeadamente, como se obtêm os dados e em que atividades estes são utilizados, assim como avaliar o grau de dependência em relação aos mesmos. O objetivo deste artigo consiste na avaliação do nível de dependência que Portugal apresenta, no âmbito da Defesa, relativamente aos dados provenientes da capacidade espacial.

Este estudo baseou-se numa estratégia de investigação qualitativa, em que os principais instrumentos de observação e recolha de dados foram as entrevistas semiestruturadas e a análise documental de relatórios técnicos e governamentais, assim como de outros documentos oficiais e de obras de referência.

Palavras-chave: Defesa, Espaço, Capacidade Espacial, Operações Militares

Introduction

Humanity has always been fascinated by space. At first, simply by watching the sky, mankind tried to understand phenomena and relate them to everyday life. The Ancient Greeks developed the first theories on phenomena of this type. However, it was only when the first astronomical instruments were built that the precision and range of the observations increased significantly.

The first astronomical study recorded in Portugal dates back to the 15th century. However, the first significant advances in the field date to the period of the Discoveries, largely due to their usefulness for maritime navigation (Ferreira, 2002, p.14). Even after the Discoveries, the national interest in astronomy did not fade, and the first telescopes are known to have arrived in Portugal in the early 17th century¹.

The 20th century witnessed another significant advance in the field when man-made objects were launched into space. Since then, and to this day, the development of space technology has been unstoppable, and has had an impact on numerous activities of humanity's everyday life.

Portugal has not been a stranger to this scientific path, nor has the Defence sector, in particular the Armed Forces (AAPP). The participation of representatives from the three Branches in the *Comissão Permanente de Estudos do Espaço Exterior* (CPEEE) [Permanent Commission for Outer Space Studies]², from 1983 onwards, is proof of this.

¹ Telescopes were introduced in Japan by the Jesuits, in 1613, and it is noteworthy that Galileo used his first telescope for astronomical observation in 1609 (Ferreira, 2002, p.28).

² The responsibilities of the CPEEE were to advise, cooperate and monitor national exploration and management activities in outer space, and it was composed of representatives from several areas of civil society (Arquivo de Ciência e Tecnologia, n.d.).

Although the CPEEE was extinct by 1986, Portugal's involvement in this field of science did not fade, and the launch of the first and only Portuguese satellite to date, the PoSAT-1³, is a noteworthy accomplishment.

The PoSAT-1 was used by both military and civilian organizations. The PoSAT-1 allowed the AAFP to carry out tactical and strategic communications, in particular data transmission, encrypted and unencrypted messages, reception of images and meteorological information (Marado, 2014, pp.36-37). Data from the PoSAT-1⁴ is no longer used by the AAFP, which now relies on private contractors and agreements with third countries or institutions.

Now that over a decade has passed since the last data from PoSAT-1 was used, and aware of the increasing need for this type of data (Melo, 2016), it seems relevant to analyse the current relationship between Space and the Portuguese Defence sector, in particular, how to get the data and in what activities it is used, and to assess the degree of dependence on that data. That analysis is the aim of this research paper, which sought to answer the following question: What is the Defence sector's level of dependence on data from space capability?

The methodology employed was based on a qualitative research strategy, in which the main instruments of observation and data collection were semi-structured interviews and the analysis of technical documents, government reports and other official documents, as well as reference works.

Bearing in mind that the object of this research is the Portuguese Defence Sector today, and how data from space capability is used, we should first understand the concepts of Space and Space Capability. Likewise, it is crucial to understand the specific concept of National Defence, and how the sector was defined in the present study, which shall be described in the second part.

The third part will look at the relationship between Space and Defence from a specific perspective, namely how data from space capability is used in military operations.

Next, we will describe the relationship between Space and the Defence sector in Portugal, and whether there is dependence on that data, thus answering the question that guided this research. Finally, we will present the main findings.

1. Space and Space Capability

Although there is no consensus on what space is, and on how to define it, the international community has strived to agree on a definition of the concept of outer space since the 1960s. This research paper will consider the definition of the *Fédération Aéronautique Internationale*, the *von Karman line*, which sets the boundary of outer space 100 km above sea level (FAI, 2012).

³ The PoSAT-1 was launched into orbit on 27 September, on board the Ariane 4 rocket. The satellite was developed by several public, private, and military entities, and was partly financed by the government. The programme aimed to prepare the Portuguese industrial fabric to gain presence in the space industry and to promote Portugal's technological and scientific development (Marado, 2013, p.236).

⁴ The PoSAT-1 ceased operations in 2005, as its reliability could no longer be guaranteed (Marado, 2013, pp.237-40).

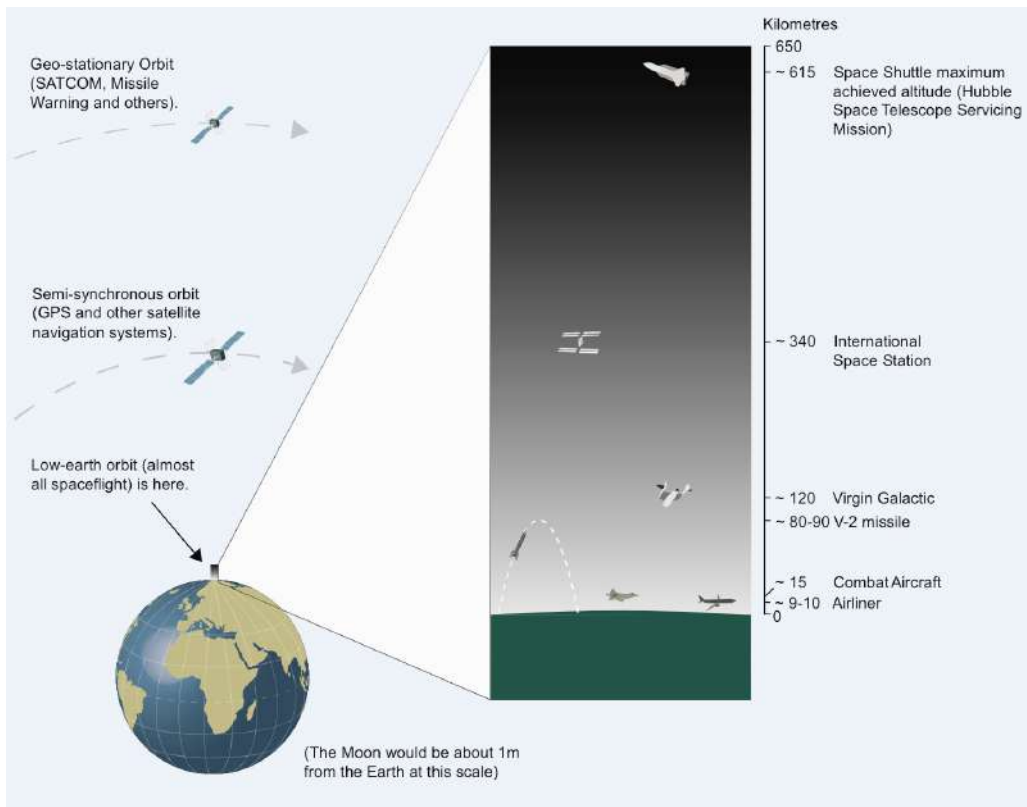


Figure 1 - Location of satellite orbits

Source: (MNE7, 2012, p.2-2)

Satellites can be placed into orbit at different altitudes, according to their purposes and characteristics. As such, low altitude orbits (between 160 and 1600 km) are used for communications, Earth observation and meteorology; medium altitude orbits (between 1600 and 19,300 km) are suitable for navigation and communications support; geostationary orbits (at 35,786 km) are used for communications, warning systems, nuclear detection and meteorology; and highly elliptical orbits (between 1060 and 38,624 km) are generally used for communications, scientific research and surveillance (Air Command and Staff College, 2009, pp.89-93).

Once the definition of space which will be used in this analysis has been defined, it is important to understand what is space capability and how it influences the Defence sector.

According to the *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar* (DMPDM) [Ministerial Guidance for Military Defence Planning], military capability is ‘...the set of elements which coordinate in a harmonious and complementary manner, and which contribute to the execution of a set of operational tasks, or to an effect which must be

attained, combining several doctrine, organization, training, equipment, leadership, infrastructure and interoperability components'. (Ministro da Defesa Nacional, 2014).

Analysing the DMPDM raises the question of whether by adopting the concept, including only its intrinsic specifications, space capability can be considered a military capability.

These doubts arise from the fact that space capability is a broad concept, both in terms of resources and in terms of practical application. In order to shed light on the above question, we resorted to the *Conceito Estratégico Militar* [Military Strategic Concept] (Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014). Annex B of the present document specifies a set of military capabilities, among which the terrestrial and maritime *Capacidade de Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento* (VRP) [Surveillance, Reconnaissance and Patrolling (SRP) Aerial Operations Capabilities]. This is an encompassing capability with regard to resources, as it relies on Air Force (AF) platforms C-295M, P-3C/CUP+ and EH-101 (Dias, 2014; FAP, 2015).

Concerning the scope of a military capability in terms of its applications, we analysed the concept of capability in Unmanned Aircraft Systems (UAS) used in the work conducted by Pais (2013). The author used a DOTMLPIII⁵ methodology, based on the doctrine of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) (JAPCC, 2010, pp.16-17). The latter is similar to that of the DMPDM, but includes the dimension Network Integration.

Once established that the scope of space capability, both in resources and in its applications, does not mean that the concept of military capability cannot be adopted with the due adjustments, it is relevant to learn how third countries and institutions define space capability.

According to the *NATO Space Handbook*, space capability consists in the space segment, which includes satellites and communication links, and the ground segment, which is responsible for controlling a satellite (OTAN, 2013, p.6). According to this document, space capability is determined by the system and by the technological resources of that system.

⁵ DOTMLPIII: Doctrine, Organization, Training, Equipment, Leadership, Personnel, Infrastructure, Interoperability and Network Integration. The abbreviation used in English-language literature is different by one letter (DOTMLPFII), with the term 'Facilities' being used instead of 'Infrastructure'.

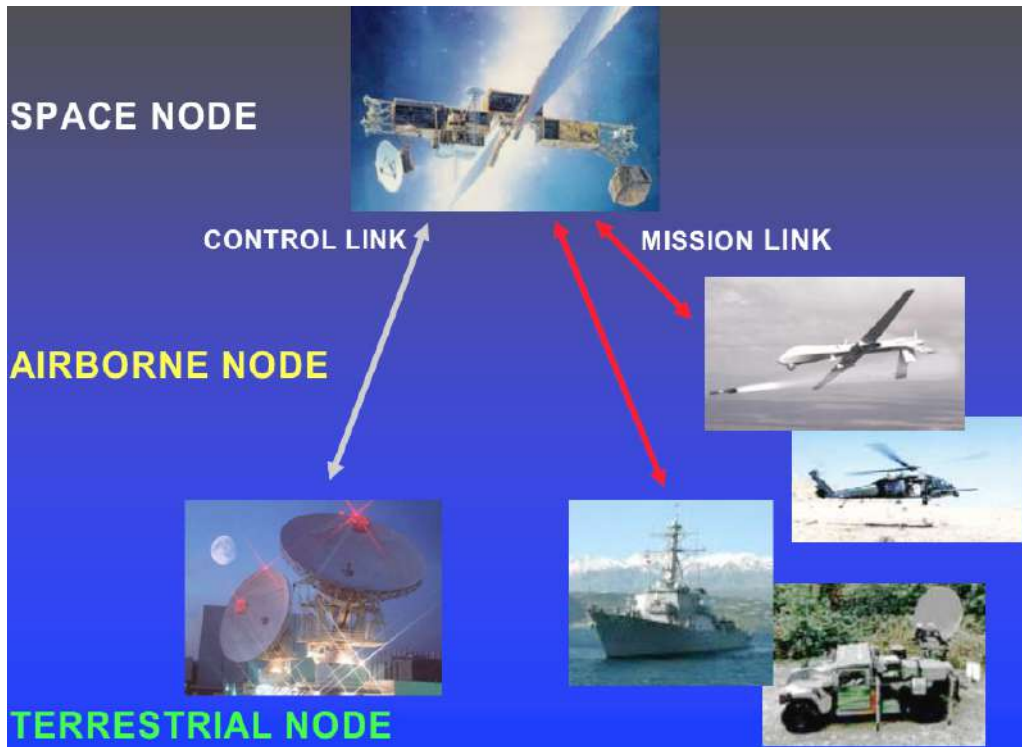


Figure 2 - Space Capability Segments

Source: (USAF, 2006, p.6).

According to the British Ministry of Defence, space capability comprises four areas: Data Networks in Space, which includes satellite communications and Position, Navigation and Timing (PNT) data retrieval; surveillance from space; and surveillance and control of space (MoD UK, 2010, p.3-1). That is, space capability is defined according to its applications.

The above examples are proof that there is more than one approach to space capability. One may emphasise the technical resources it employs, or its practical applications.

Bearing in mind the different approaches to the concept of space capability by other actors, and that the concept of military capability, as presented in the DMPDM, has been used as a starting point for defining other capabilities that encompass a broad range of resources and applications, this same process can therefore be used to define space capability in the present analysis. Thus, space capability is defined as: the set of elements of space technology and their respective suitability and employment, which coordinate in a harmonious and complementary manner, and which contribute to the execution of a set of operational tasks, or to an effect which must be attained, comprising doctrine, organization, training, equipment, leadership, infrastructure, and interoperability components, among others.

The present research considers the following data from space capability: PNT, Earth surface imagery and satellite communications. This categorization will inform our analysis of how data is used in the sector⁶.

2. The Defence Sector

Once a definition of Space has been identified, as well as the concept of space capability, it is necessary to understand the concept of National Defence.

Given the external and internal challenges that Portugal is facing, which are characterised by high instability and uncertainty (Governo de Portugal, 2013a, p.6), there is no longer a clear separation between the two planes. Historically, the Defence sector, more specifically the AAFP, has been entrusted with external security, while the Security Forces have been in charge of national security. However, the strict separation between internal and external security is compromised when the threats began to share the same space, acquiring an international and transnational dimension (IDN, 2013, pp.387-92).

The discussion around what is understood by Security and Defence was brought up during the review of the *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN) [National Defense Strategic Concept], in 2013, where the concept was subjected to review⁷. The CEDN features only the term 'Defence' in its name; however, after the analysis and discussion of the constitutional legitimacy of the boundaries of the concept of Security and Defence, it was found that, not only should it be more encompassing, it should also relate to what is referred to as National Security. This concept encompasses not only military security, but also the safety of national independence and sovereignty; national security, as it relates to the constitutional objectives of national defence; 'social' or 'societal' security, as it guarantees the founding values of the State and its identifying symbols; humanitarian security and fundamental rights, and collective and cooperative security (IDN, 2013, pp.387-92).

For another author who has also reflected on this issue, Garcia Leandro (2009), the Defence is no longer the sole responsible for protecting the national territory, as well as its maritime and air space, and internal security is no longer the exclusive province of National Security. In the author's words: '...therefore, an External Component of National Threat coexists with an Internal Component of Foreign Threat...' (Leandro, 2009, p.152).

Since countries other than Portugal face these national and foreign challenges characterised by high instability and uncertainty, and given their international and transnational nature, it was deemed relevant to ascertain how those countries approach them.

⁶ The categorization adopted in this research results from an analysis of the sector, which included an exploratory interview conducted with the Deputy Head of the Office of Communications Systems of the DIRCSI (Directorate of Communications and Information Systems) of the Armed Forces General Staff (EMGFA) (Vaz, 2015). While space capability is not limited to this categorization, as evidenced by Portugal's application to the Space Surveillance and Tracking European programme, the latter reflects the sector in Portugal today.

⁷ The institution responsible for carrying out the above reflection was the National Defence Institute, with the support of several institutions, research groups and academics, military and civilian contributors (IDN, 2013).

The National Security Strategy of the United States of America covers military defence, security within its borders, fighting terrorist threats, building conflict-prevention capabilities, fighting against the dissemination and use of weapons of mass destruction, fighting against climate change, guaranteeing access to common areas (sea, air, space and cyberspace), and guaranteeing security in terms of public health (US President, 2015).

In France, the concept of National Security was presented in the white paper on National Defence and Security. The traditional focus on protecting the territory and its populations against external aggression by third states is being replaced by a holistic approach, which includes the need to respond to direct and indirect risks and threats which may affect the way of life of the French Nation (République Française, 2013, pp.9-12).

Last November, in the United Kingdom, a document, the 'National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015', was presented before the Parliament, specifying the National Security strategy for the next five years. The latter emphasises that the objective is to guarantee the safety of the United Kingdom, of its diaspora, and of its foreign interests, to ensure a strong economy, and to consolidate the country's global reach and influence. It is an encompassing concept of National Security, supported by the efforts of the Armed Forces and the Security Forces, as well as those of the Defence and Intelligence Agencies (UK Government, 2015).

In all the cases analysed, the concept of National Security blurs the line between internal and external security, similarly to what was conceptualised in Portugal.

In the discussion which preceded the approval of the CEDN, the document 'Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional' [Main Decisions of the National Defence Strategic Concept] was presented to the *Assembleia da República* [Assembly of the Republic], presenting the concept of National Security as follows:

'National Security corresponds to the state of the Nation, which translates into the permanent guarantee that it will survive in Peace and Liberty. National Security must thus guarantee the sovereignty, the independence, the unity, the integrity of the territory, the collective safety of people, goods, and values, the normal functioning of the State's tasks, the freedom of political action of the sovereign organs and the full operability of the democratic institutions'. (Governo de Portugal, 2013b, p.3).

Thus, it can be said that National Defence contributes to National Security through inter-sectorial and multi-instrumental measures. Returning to the discussion promoted by the IDN, the concept of National Defence is presented as follows:

'...the set of measures, both military and political, economic, social and cultural which, once properly integrated, coordinated and developed globally and sectorially, may enhance the Nation's potential and minimise its vulnerabilities, in order to prepare it to face all types of threats that may compromise National Security directly or indirectly'. (IDN, 2013, p.179).

The concept of National Defence used in this research paper is precisely the latter. As implied by the wording, several political, economic, social and cultural entities contribute to

National Defence. However, the present study will only cover: the *Estado-Maior-General das Forças Armadas* [Armed Forces General Staff] (EMGFA) and the three branches of the AAFF. These three institutions are in fact the actors of the national military operations. We shall see next how Space plays a role in those military operations, and what type of relationships are established.

3. Space and Military Operations

The development of space technology has been linked from the onset to military operations. Today, the products and services made possible by space capability⁸ are characterised by the global overview, response capability, and persistence they lend military operations (USAF, 2006, p.2).

Military operations depend on space capability to provide support to Command and Control (C2), communications, situational awareness and reconnaissance, surveillance and intelligence. Likewise, access to meteorological conditions that may influence the execution of operations; precise PNT information, which benefits mobility; early warning of missile launches; the ability to locate forces and to acquire shared situational awareness; the existence of precision armament for sensitive targets; and the possibility to shorten the time window between a Commander's instructions and the execution of a mission are proof of how space capability can provide support to military operations, in the context of armed conflict, as well as in rebuilding and stabilization activities (JAPCC, 2009, p.3).

The NATO Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations (AJP-3.3) lists the benefits of the use of space technology in military operations: global coverage; intelligence gathering in specific geographic locations which would be hard to access by other means; the flexibility of each individual asset, as they can be reprogrammed remotely and provide multiple services, if needed; synergies, with regards to the results from coordination with land forces. (OTAN, 2009, pp.6-1-6-3).

The research developed by Costa (2015) focused on the relationship between space technology and the military operations developed by the Portuguese AAFF, both present and future. Although the scope of that research focused on the operational use of space technology in joint military operations, rather than on the general activities and operations carried out by the branches and by the EMGFA, it is nevertheless relevant to analyse it. The study's observation that the use of space technology contributes to the operational product of the AAFF and to the implementation of the Missions of the AAFF is noteworthy, as is the identification and evaluation of alternatives to the use of this technology. The branches of the AAFF mainly rely on unmanned aircraft systems as alternatives; however, their applicability to the national strategic space is limited (Costa, 2015, pp.40-46).

⁸ By 'Product', we mean the output generated by space capability (example: Earth surface imagery). By 'Service', we mean the support possibilities of space capability for Commanders, General Staffs and forces in military operations (example: the ability to establish communications well beyond the line of sight) (OTAN, 2013, '6).

4. Space in the Portuguese Defence Sector

The interviews conducted with several experts in the sector allowed us to discover the types of data from space capability that are used, how it reaches the user, in which operations or other military activities it is used, and what is the level of dependence on that data. In essence, to ascertain the role of space in the Portuguese Defence sector.

a. Position, Navigation and Timing Data

The most widely used PNT system today is the Global Positioning System - GPS. The North American system provides a global position, navigation and timing service. The system comprises the space and ground control segments which are developed, maintained and operated by the North American government, as well as the users' segment. The civilian GPS signal is available to any user with a receiver for this type of signal. The military signal, the P(Y) GPS, is only available to the North American armed forces and to their allied countries, as well as to government agencies (US Government, 2015).

The Portuguese AAF use both GPS signals. The Navy uses the civilian GPS signal for navigation, with the exception of frigates, which use the P(Y) GPS signal (Pinto, 2015). However, the use of PNT data is important not only to the Navy, but to maritime navigation in general. Portugal has differential GPS stations to improve the precision of the GPS signal by comparing the information received with a known location. The signal is then corrected and broadcast to receivers who require this type of service. The stations⁹ report to the *Direcção de Faróis* [Lighthouse Directorate], which in turn reports to the *Autoridade Marítima Nacional* [National Maritime Authority].

GPS signal correction is extremely important for this branch of the AAF, and in particular for the *Instituto Hidrográfico da Marinha* (IH) [Navy Hydrographic Institute], due to the precision it lends to the cartographic process. The IH has a mobile differential station for that purpose (Artilheiro, 2015).

The Army uses the civilian GPS signal for ground navigation and for geo-referencing communications in some tactical equipment. One such equipment is the *Sistema de Informação para o Comando e Controlo do Exército* (SICCE) [Information System for the Army's Command and Control]¹⁰.

The use of PNT data is also deemed essential to the cartographic process of the *Instituto Geográfico do Exército* (IGeoE) [Army Geographic Institute]. This process uses data from the Global Navigation Satellite System (GNSS), which combines signals received from the GPS, Glonass, and, in the future, the Galileo systems (IGeoE, 2015).

In 2006, the IGeoE implemented the SERVIR network, composed of a group of permanent reference GNSS observation stations, which provide support to the Institute's cartographic

⁹ Position: Cabo Carvoeiro, Sagres, Porto Santo and Horta (Faial).

¹⁰ A system developed by the Army to locate units in the field and visualise their position on a digital chart, among other functionalities (Afonso, 2015).

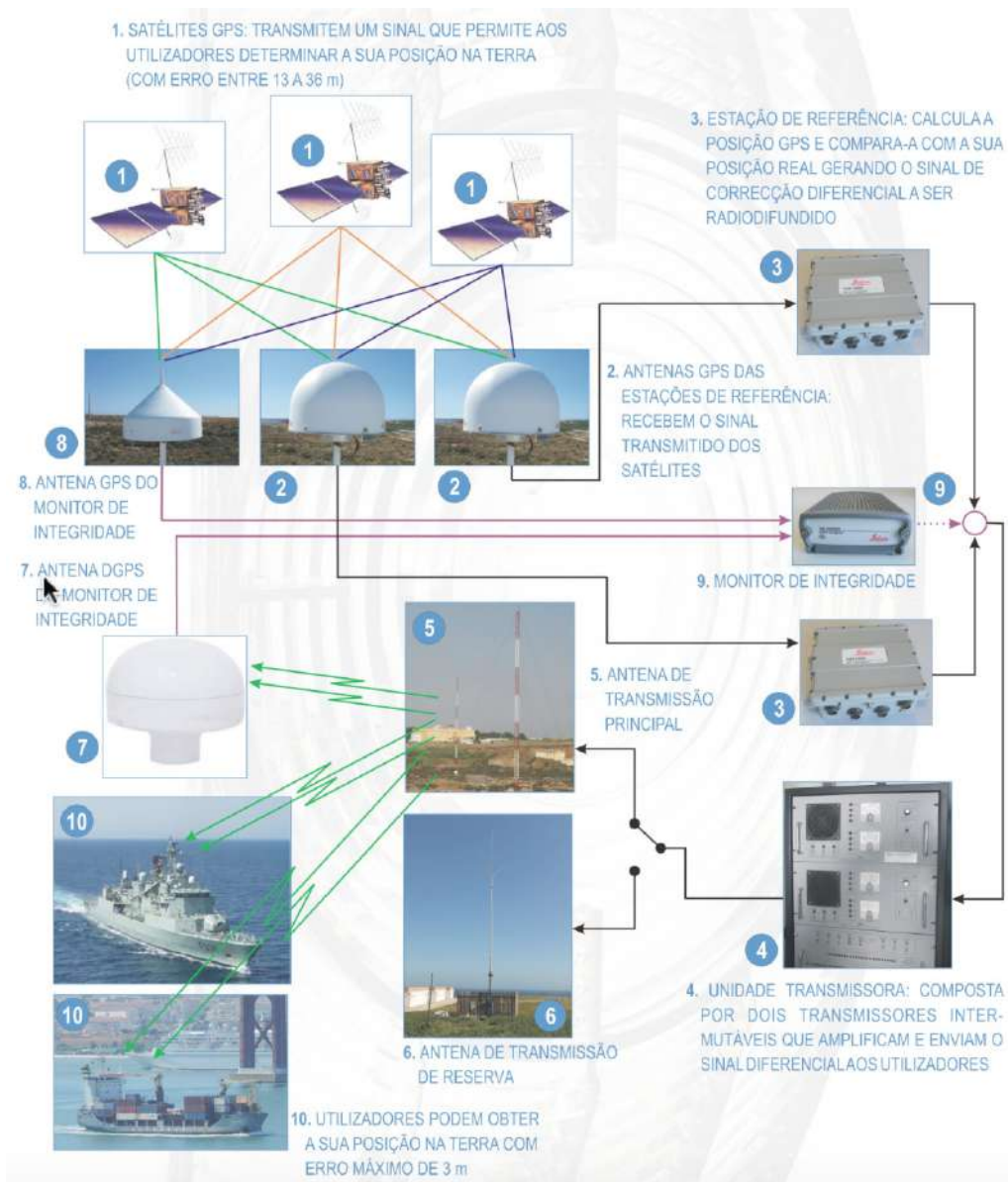


Figure 3 - Differential GPS Station

Source: (Direção de Faróis, 2012).

production. These stations are spread throughout continental Portugal, and their purpose is to perform real time corrections for GNSS positioning and/or provide data for post-processing.

The AF uses civilian and military GPS for several Weapons Systems (WS), mainly for aeronautical navigation, as shown in the Table below:

Table 1 - Use of GPS Service by the AF

WS	Navigation Systems	Level of dependence
P-3C CUP+	6 redundant navigation solutions: <ul style="list-style-type: none"> - 2 inertial; - 2 by GPS P(Y); - 2 mixed. 	Due to the presence of redundant systems, there is no dependence on the P(Y) GPS signal for navigation. In some cases, a decrease in precision may be registered (Ferreira, 2015).
C-295	Mixed navigation system (P(Y) and inertial GPS).	Failure to capture P(Y) GPS signal would result in positioning errors during the mission (cumulative errors in the inertial sensor are no longer compensated by GPS) (Magalhães, 2015). During search missions in vast, distant areas, accumulated errors may cause forces to exit the bounds of the defined area. The precision of the launch of paratroopers and cargo may be compromised.
C-130	<ul style="list-style-type: none"> - 2 independent inertial navigation systems. - P(Y) GPS for non-integrated navigation. 	In the absence of P(Y) GPS signal, operations would have to be planned in greater detail and the intelligence gathered by other sensors would have to be checked more frequently (Ferreira, 2015), (Gonçalves, 2015).
EH-101	Mixed navigation system (P(Y) and inertial GPS).	Loss of capabilities, or total inability to navigate in several scenarios: long range over water, tactical navigation, etc. It may have a serious impact, particularly in Search and Rescue missions (Diniz, 2015).
F-16	<u>Aircraft: Mixed navigation system (P(Y) and inertial GPS).</u>	Failure to obtain P(Y) GPS signal would lead the system to stop receiving positioning updates, and geo-localisation precision would degrade in direct proportion to flight time. Even with degraded navigation precision, the missions would not be cancelled (Gaiolas, 2015a).
	<u>Weapons systems:</u> Some of the SA F-16 weapons systems use P(Y) GPS signals, either exclusively through guided bomb units (GBU-31), or laser guided bombs (GBU-49).	Failure to obtain P(Y) GPS signal by the GBU-31 results in decreased precision (from a Circular Error Probable lower than 5 meters to 30 meters or less), although it can still be used. The GBU-49 can be used solely with laser guidance (Gaiolas, 2015b).

Table 1 - Use of GPS Service by the AF (cont.)

SA	Sistemas de Navegação	Grau de dependência
Falcon 50	Mixed navigation system (GPS and inertial).	If an aircraft loses GPS signal, it will result in the loss of its Enhanced Ground Proximity Warning System (warning capability in the event of a collision course with the terrain) (Magalhães, 2015). Navigation would be maintained, with the error intrinsic to the inertial system. In operational terms, only the missions carried out with low coverage by radio support would be compromised, although they could still be carried out (Estrela, 2015).

Source: (Author, 2015).

Aircraft navigation systems can be exclusively inertial or mixed. With a mixed navigation system, more technologically advanced aircraft combine GPS signal with inertial signal, thereby reducing the latter's intrinsic error and increasing precision. Most WS use the P(Y) GPS signal¹¹ in their mixed navigation system, as well as in the guidance system for some of the weapons in the F-16 SA.

In the AF, the use of PNT data in aeronautical navigation is not limited to the WS in use. The civilian GPS signal is currently used for navigation in the field of Research, Development and Innovation, in particular in the research line of Unmanned Aerial Vehicles (UAVs).

b. Earth surface imagery

Satellites capture earth surface imagery which can be used for several ends and in different activities, both in civilian society and in the Defence sector.

This type of imagery is not currently used by the Navy. However, a project proposal has been submitted to the IH, entitled *Modelo Altimétrico Remoto do Litoral Nacional* (MARLIN) [Remote Altimetric Model of the National Coastline], which will employ this type of imagery (Artilheiro, 2015).

The Army, specifically the IGeoE, uses satellite earth surface imagery in the international project Multinational Geospatial Co-Production Program (MGCP). This project aims to develop a global geographic information system. For that purpose, it uses high resolution satellite imagery, from which cartographic intelligence is produced. The intelligence acquired is essentially used for support to weapons systems, military operations, humanitarian aid, and disaster situations. The countries participating in the project can access the intelligence they need according to their strategic interests, based on the areas they contribute ¹² (IGeoE, 2015).

¹¹ The F-50 SA is an exception, as it uses the civilian GPS signal for navigation.

¹² As it had previously produced 23 cells, by February 2015 Portugal had a credit of 92 cells (IGeoE, 2015).

In addition to being involved in the MGCP project, the IGeoE provides internal geographic support to operations planning, for which it relies both on cartographic support and on the SIGOPMIL geographic information system. This information system uses this type of imagery indirectly, as the software on which the program is based includes cartographic information from satellite imagery (IGeoE, 2015).

The AF uses earth surface imagery mainly to prepare meteorological forecasts. The images are obtained from a protocol with the *Instituto Português do Mar e da Atmosfera* (IPMA) [Portuguese Sea and Atmosphere Institute], which in turn obtains them from the European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT) (Santana, 2015).

Satellite imagery is used indirectly by the three branches of the AAFP in their use of cartography and geo-intelligence¹³ in operational planning. Geo-intelligence is obtained from organizations to which Portugal belongs or through agreements or protocols with third countries or entities.

One example is the intelligence made available by the European Union Satellite Centre (EUSC). This body produces intelligence from the analysis of satellite imagery and geospatial intelligence, which is used in decision support, planning, and operational implementation. Naturally, this intelligence is provided to the European Union (EU) and its Member States, as well as to other institutions such as the United Nations, and countries with which there are agreements such as Iceland, Norway and Turkey (UESC, n.d.).

In the opinion of Lt. Col. César Rodrigues¹⁴ (2013, cited in Marado 2014, p.A-7), Portugal uses 20 to 30 products from the EUSC each year. The requests focused mainly on areas in Guinea, the Balkans, southern Portugal and Morocco, and are intended to meet the needs of the AAFP, of the *Guarda Nacional Republicana* [National Republican Guard], and of the National Authority for Civil Protection. The *Centro de Informações e Segurança Militares* [Centre for Military Intelligence and Security] of the EMGFA is the body responsible for disseminating geospatial intelligence to support the planning and conduct of military operations (Ministério da Defesa Nacional, 2014).

With regard to the Alliance, the NATO Intelligence Fusion centre, of which Portugal is a signature member, provides intelligence on an area relevant for operations, including satellite imagery (Menezes, 2013 cited in Marado, 2013, p.247).

Table II briefly presents the use of earth surface imagery in the different activities and operations carried out in the sector.

¹³ Source: (Pinto, 2015), (Ramos, 2015), (Diniz, 2015), (Gaiolas, 2015a), and (Gonçalves, 2015).

¹⁴ At the time, a military attaché and political-military representative of the Portuguese Permanent Representation to the EU, and a member of the EUSC Administrative Council.

Table II - Use of Earth Surface Imagery in the Defence Sector

Branch	Activity or operation	Description
Army	MGCP Programme	The MGCP aims to build a global geographic information system at a 1-50000 or 1-100000 scale. The project is being developed by the Defence Agencies of 31 countries, the majority of which belong to NATO. The MGCP produces vectorial geographic Earth data from high resolution satellite imagery provided by the National Geospatial-Intelligence Agency (NGA) (IGeoE, 2015)
	SIGOPMIL Geographic Intelligence System	SIGOPMIL provides geographic support to operations planning. The system is based on software acquired from the Environmental System Research Institute, which allows cartographic information to be added to satellite imagery (IGeoE, 2015).
Navy	Hydrographic Institute – Marlin Project (approval pending)	The project's goal is to monitor the bathymetric evolution of the coastline. Earth surface satellite imagery will be used for that purpose. It proposes to use images from European programme Galileo. Due to the constant natural changes in the coastline, and the difficulty in collecting data in these areas, satellite imagery provides an alternative which facilitates this analysis, allowing for greater frequency in updating data. Application submitted to a financing programme under the former Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa [Defence Directorate-general of Armament and Infrastructure] in September 2014 (Artilheiro, 2015).
AF	Meteorological Forecasts	Earth surface imagery collected by geostationary and polar orbit 'weather' satellites is of crucial importance for meteorological forecasts. The Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA) is the entity responsible for providing meteorological intelligence for national defence purposes (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2012). Satellite imagery is included in the meteorological intelligence provided to the AF by the IPMA1 (Santana, 2015).
	Mission planning	If both cartography and geo-intelligence were not available, the mission planning process would be slower and more difficult (Diniz, 2015), (Gaiolas, 2015a), (Gonçalves, 2015).

Source: (Author, 2015).¹⁵

¹⁵ As a national organization in the field, the IPMA has been a member of EUMETSAT since 1986. Thus, AF users with the required equipment for receiving these images have been provided with a 'digital key' (Santana, 2015). The IPMA provides the Navy with intelligence on wind field forecasts, which will be used to prepare meteorological and oceanographic forecasts. The data collected with the Navy's hydrographs is later provided to the IPMA, enabling the verification and validation of the models used and of the forecasts prepared by both Institutes (Artilheiro, 2015). The Army does not receive intelligence from the IPMA, relying on open sources on the web when it requires meteorological intelligence for planning an operation (Ramos, 2015).

c. Satellite communications

Satellite communications are being increasingly used by the Defence sector for data and voice transmission. These communications are contracted to private service providers, or by accessing military satellite communications (see Annex). Both the EMGFA and the branches of the AAFP contract private service providers, but only the EMGFA contracts communications to military satellites (X band)¹⁶.

The Navy uses military satellite communications (X band) in the Frigates, the Submarines and in the Replenishment Ship. Nearly all naval assets are equipped with the Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS), which provides InMARSAT coverage beyond the 300-mile line (Simões, 2015).

Satellite communications are particularly important to the Army and to the National Deployed Forces (FDN)¹⁷. This was evidenced in the mission in Afghanistan, as the orography of certain regions only allowed for satellite communications. In these situations, other types of communications, such as HF, cannot be deemed redundant. It should also be noted that, in this type of operations, non-military communications, although encrypted, are contracted to civilian companies (Afonso, 2015).

Table III - Use of Earth Surface Imagery in the Defence Sector

Tipo de comunicações	Meios e/ou equipamentos	Contracted organizations	Contractor organization
Navy			
Militares, Banda X	Vasco da Gama class frigates; Bartolomeu Dias class ships; Bérrio ship and submarines	Intergovernmental agreement	EMGFA (Simões, 2015)
GMDSS ¹⁸ – (INMARSAT C / F77 / FLEET BROAD BAND)	All naval assets except corvettes	INMARSAT	Marinha / Comando Naval (Pinto, 2015)

¹⁶ The contracted communications are managed by the EMGFA, with about 40% of these communications allocated to the Deployed National Forces serving under its operational command, and the remaining 60% allocated to the Navy (Simões, 2015).

¹⁷ The FND that include battalion level constituted forces.

¹⁸ The Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS) uses terrestrial communication, satellite technology and radio communications on ships to guarantee rapid communication with search and rescue authorities in emergency situations (Inmarsat, 2015).

Table III - Use of Earth Surface Imagery in the Defence Sector (cont.)

Tipo de comunicações	Meios e/ou equipamentos	Contracted organizations	Contractor organization
Army			
Civilian, without military specifications	Antennas, transceivers and modems - off the shelf	Telecommunications market	Army (technical and contractual responsibility of the <i>Direção de Comunicações e Sistemas de Informação</i> [Communications and Intelligence Systems Directorate] and of the <i>Comando da Logística</i> [Logistics Command], respectively) (Afonso, 2015)
Military (X band)	<i>Sistema de Informação e Comunicações Tático (SIC-T)</i> ¹⁹	Foreign company, under a governmental agreement	EMGFA (Afonso, 2015) and (Coelho, 2013, p.16)
Air Force ²⁰			
Commercial Satellite Communications	Aerial Assets: C-295, P-3C CUP+ and EH-101, in the SIFICAP configuration. Portable equipment	Telecommunications market	Aerial Command (Viana, 2015) and (Diniz, 2015)
	VANT (occasional corrections to flight plans in long range open water flights)		CLAF/DEP (former CIAFA) (Morgado, 2015)

Source: (Author, 2015).¹⁹²⁰

The importance of satellite communications, as well as of the technology associated with it, is reflected on the training provided at the Military Academy, specifically in a research project by the *Centro de Investigação da Academia Militar* (CINAMIL) [Military Academy Research Centre]. The project, entitled *Estação de Comunicações e Rastreamento de Satélites*

¹⁹ The Army developed project Sistema de Informação e Comunicações Tático (SIC-T) [Tactical Intelligence and Communications System], in which one of the modules, Rearlink, has the capacity to carry out military satellite communications, among others (Afonso, 2015).

²⁰ In the future, AF aircraft may be equipped with the Controller Pilot Data Link Communications (CPDLC) system, which establishes communications between air traffic control and an aircraft via satellite (EUROCONTROL, 2013).

[Communications and Satellite Tracking Station]²¹, aims to provide a deeper, more practical education to the students of the Military Academy, familiarizing students with space capability by giving them the opportunity to participate in projects for antennas, and software and hardware development, as well as to further their expertise on radio propagation (Santos, 2014).

The AF uses satellite communications aboard some aerial assets (see Annex) and in aerial deployments.

The Iberia Station, NATO, (EIN) located in Fonte da Telha, Setúbal, is also a Portuguese satellite communications asset. The station is part of a NATO satellite communications anchoring network, that is, it is included in the ground segment of the military satellite communications system (X band) which Portugal has access to. The space segment is secured by contracting services to a foreign company, which is only possible thanks to an agreement between the Portuguese government and the government of this company's home nation, under the auspices of NATO (Simões, 2015).

Due to the restructuring underway at the NATO Communications and Information Agency (NCIA), the EIN will be deactivated in the near future²², compelling Portugal to find an alternative solution to its military satellite communications needs. This solution is currently being implemented, and the process is expected to have been completed by late 2017. Portugal will acquire the ground segment, namely antennas, their respective control centres, and a fibre optics network that will not only interconnect the various elements in the system, but also the system to the EMGFA and to the branches (Melo, 2016).

This project aims to provide a solution to the deactivation of the EIN and to increase national independence in the field, as well as to diversify satellite communications in the Defence sector. With regard to independence, Portugal will be able to orient the antennas in this new system according to national needs, focusing especially on strategic interest areas, or in areas where national operations are taking place. This is not possible at the moment, as the NCIA is responsible for those decisions, regardless of national interests. As for increasing diversity, the solution will enable communications on frequencies other than X band, such as KU and KA band. The advantage of establishing communications on these bands is lower costs and higher bandwidths (Melo, 2016).

The new system will also imply: redundancy, as there will be several independent antennas; increased efficiency in the management of this type of communications, as each branch will be afforded a degree of autonomy in the management and allocation of satellite communications²³; lower operational costs derived from centralized management, significantly reducing the human assets involved (Melo, 2016).

²¹ The project aims to develop a nano-satellite tracking station. The project is being developed in partnership with Instituto Superior Técnico, the organization producing the satellite. The CINAMIL station will provide data that, combined with data produced by other stations, will cover the entire range of the satellite's orbit (Santos, 2014).

²² A date has not yet been determined, but the acquisition is expected to happen either in late 2017 or in 2018 (Melo, 2016).

²³ In the event that extraordinary communications are needed, the Communications and Crypto Centre of the EMGFA will be responsible for managing those needs (Melo, 2016).

Access to the space segment will be obtained by contracting private service providers, through an agreement or a partnership with the governments of these providers' home countries, as is already being done. However, the characteristics of the new system, which allow simultaneous communication with several geographic areas, will make it possible to establish agreements for solutions in several areas of the world (Melo, 2016).

d. The sector's dependence on data from space capability

Once an analysis of the sector has been made regarding the use of data from space capability, it is necessary to analyse the outcomes and to assess whether we are in the presence of dependence.

The level of dependence on PNT data, as well as the impact of lack of access to that data is heterogeneous across the Defence sector. The Navy's use of the P(Y) GPS signal for precise navigation, as in navigating in straits and in armed conflict areas, is considered vital. Open signal cannot be relied upon in situations of this type as, in addition to being less precise, it can be denied, or errors can be introduced (Pinto, 2015).

In terms of cartography, the IH considers its use of the GPS signal to be crucial due to the precision that can be obtained after the differential correction of the signal (Artilheiro, 2015). The IGeoE also considers the use of GNSS data crucial for cartographic production, as it enables a high degree of accuracy. Using classic topographic methods²⁴ would translate into significant losses in accuracy (IGeoE, 2015).

The Army only uses the GPS signal for support to navigation. In Afghanistan, when the signal was occasionally denied or jammed, the operation was carried out by relying on navigation charts. The positioning of units on the ground is still in its experimental phase; therefore, this type of dependence cannot yet be measured (Ramos, 2015).

The dependence of aerial navigation on this type of signal is determined by the level of redundancy in the navigation system equipped in the aerial asset or the weapons guidance system. Lack of access to PNT signal translates into loss of precision, the impact of which will depend on the characteristics of the system in question; however, this does not mean missions will have to be cancelled, only that the difficulty in accomplishing them will increase. With regard to VANT, navigation is fully dependent on the GPS signal (Morgado, 2015).

The lack of access to earth surface satellite imagery has considerable influence on cartography, in particular with regard to project MGCP. Other solutions may be proposed to replace this type of imagery, such as aerial photography or images captured by unmanned Aerial Systems. However, the characteristics provided by these solutions are different from those provided by satellites: the geographic area covered is smaller and the resolution is generally higher (IGeoE, 2015).

²⁴ All IGeoE personnel are trained in classic topography in order to maintain a degree of independence from the use of GNSS technology.

The lack of access to satellite imagery by the AF would decrease the precision of meteorological forecasts in about 20%, with short term forecasts (up to 6 hours), also known as nowcasting, registering a decrease of up to 60% (Santana, 2015).

Both the Navy and the Army consider satellite communications especially important for FND and C2 operational contexts. Aside from the Afghanistan example mentioned above, dependence on this type of communications was also registered on mission Atalanta, as technical malfunctions resulted in satellite communications being down for a week, leading to suggestions being considered for the replacement of the naval assets (Pinto, 2015). However, it should be noted that the Navy still relies on radio communication as a way to ensure redundancy, even if it is only partial (Pinto, 2015).

The Navy also relies on the Metocmil system to ensure redundancy in satellite communications. Because not all naval assets have satellite communication capabilities, and due to the high costs involved, the IH developed an alternative to provide meteorological and oceanographic information to naval assets. The above information is compressed and encrypted for radio broadcast, after which it is processed aboard the vessel (Artilheiro, 2015).

Satellite communications are not considered essential for aerial operations, as aircraft are equipped with redundant communications systems. However, these systems may not be as fast and their data transmission capacity is lower (Ferreira, 2015). The AF, like the other two branches of the AAFP, also considers that satellite communications boost C2 capability. Not only because they offer an alternative to radio communications, but because they are not limited by orography. Another example were the events occurred in an evacuation mission in Libya, where the C-130 crew's only way of communicating with Air Command was via satellite, as no other means were available (Gonçalves, 2015).

The implementation of the system that will replace the communications anchoring in the EIN will lead to new dynamics in satellite communications in the Defence sector. These new dynamics will not only reinforce what is already being done, but will also provide this type of communications to the Portuguese AAFP in a more efficient and encompassing manner.

In essence, while alternatives to the use of data from space capability are being developed, such as the Metocmil system, and alternative systems such as HF communications or classic topography are still maintained, there is a high degree of dependence on this type of data. This dependence can be seen in the several uses for data from satellite communications in Portuguese military operations outside national territory and in the use of these images for cartography and meteorological forecasts. These findings answer the starting question.

Conclusion

The present research paper is a reflection on Space, more specifically on the relationship of data from space capability with the Defence sector in Portugal. Thus, we have attempted to answer the following question: 'What is the Portuguese Defence sector's level of dependence on data from space capability?'

In order to understand the concepts upon which this research is based, we began by defining what is Space and by conceptualizing space capability. In spite of several possible approaches, both from a system and technological assets perspective and from an applicability perspective, we chose to adopt the concept of military capability specified by the DMPDM as a starting point for the concept of space capability.

As the object of this research is the Defence Sector in Portugal today, the next step consisted in understanding the concept of National Defence. This concept is currently at the heart of the general discussion on what is National Security, and, among other issues, how Defence should be seen today, in a time when the distinctions between internal and external security have been put into question.

Due to the wide scope of this sector, first we identified the institutions which would be included in this research: The EMGFA and the AAFP. These institutions are the actors of national military operations, and as such it is relevant to examine how space technology is used in those operations. The use of this technology contributes to the operational product of the AAFP and to the performance of their missions.

The next step was to know in detail how space plays a role in the Defence sector. The interviews conducted with several experts were crucial to achieve that purpose. This data collection instrument allowed us to ascertain what data from space capability is used, and in what activities. The data in question can be PNT data; earth surface imagery captured from space and satellite communications. The activities in which this data is used are diverse, and how it is used differs among the branches of the AAFP; however, there are similarities.

PNT data is used by all three branches for maritime, terrestrial or aerial navigation, although in different ways. The Navy considers this type of data very important in situations where precision is required, while the AF generally navigates by mixed systems which rely on this data. For the Army, the use of PNT data in navigation is mainly for support purposes. Both the IH and the IGeoE acknowledge the importance of this type of PNT data for precision and accuracy in the cartographic production process.

Earth surface satellite imagery is also used in the cartographic production process, namely in the IGeoE's participation in project MGCP. In the Navy, the use of this type of imagery is not yet widespread, although this may yet occur should project MARLIN become a reality. In the AF, these images are used directly in meteorological forecasts.

Satellite communications are used by the three branches of the AAFP, both to communicate with the FND and in their activities outside national territory. In the Navy, the main naval assets are equipped for satellite communication (X band) and most assets are equipped with GMDSS, which has InMARSAT coverage. In the Army, satellite communications are particularly important in the context of the FND. In the AF, some aerial assets have satellite communication capability, and this type of communication is used during aerial deployment. This type of communication provides all branches with unique features, which are vital in certain situations such as the examples described in the Atalanta mission, in Afghanistan and in Libya, which occurred with Navy, Army and AF personnel, respectively.

Access to satellite communications is provided by contracting both civilian and military communications services. Thus, contracts with civilian communications providers can be carried out by the branches or by the EMGFA; however, only the EMGFA can contract military communications (X band).

With the deactivation of the EIN and the subsequent development of a national solution, change is on the horizon for military satellite communications in the Defence sector. In the future, Portugal will hold the terrestrial segment of this capability, increasing autonomy, diversity and flexibility in the management of this type of communications and of the system itself. Autonomy means that Portugal will be able to decide the orientation of the antennas according to its interests and needs, which does not currently happen, as the NCIA is in charge of this type of decision.

Diversity means that the future system will have the capacity to establish communications in KU and KA band, in addition to X band. This translates into a broader range of options available to the AAFP, but it also means costs will be reduced and the bandwidth available will increase.

Communications management will become more efficient, as each branch will be able to manage their allocated bandwidth independently. The system itself is technologically advanced, which allows it to be managed centrally, keeping operational costs low.

Access to the space segment will be ensured by agreements or partnerships, as is being done today. However, the new system will open up a wider range of options, and it will be possible to communicate with more than one region of the globe.

Once the process of collecting data on the sector was concluded, this data was then analysed with the purpose of assessing the level of dependence. It was found that there is dependence regarding PNT data, although this happens in a heterogeneous manner. In the Navy, access to this type of data is considered vital to precision maritime navigation, while the AF does not consider it crucial for aerial navigation, using it solely to increase precision. The VANT are the exception within the AF, as they are wholly dependent on PNT. In the Army, navigation by PNT data is only used for support, and as such there is no dependence.

The same cannot be said about cartographic production. Both the IH and the IGeoE consider PNT data essential for precision and accuracy in their cartographic products. Lack of access to earth surface imagery would also have a considerable impact in the process of cartographic production, although only in terms of the participation by the IGeoE in the MGCP international project.

In the AF, lack of access to earth surface imagery would translate into loss of precision in meteorological forecasts. However, both the AF and the other branches use earth surface imagery indirectly through cartography and geo-intelligence. In this case, the impact of lack of access to these images would be felt on missions planning, making it slower and more difficult.

Finally, our findings regarding satellite communications were more homogeneous throughout the sector. It was found that this type of communication is very important in the FND and C2 operational contexts, mainly in the Navy and the Army. Although it is also present, this dependence is not as pronounced in the AF, as there are other systems of communication aboard the WS.

Considering the importance of satellite communications and the inevitable deactivation of the EIN in the near future, Portugal was compelled to build a solution to meet this need. As such, a system is being implemented which not only surpasses the EIN's solution, but increases the autonomy, scope and efficiency of satellite communications in the Portuguese Defence sector. Although the country will be better equipped to carry out this type of communications in a more encompassing and independent manner, responding to its specific interests and needs, the sector's dependence on this type of data will remain high.

In general, and with regard to PNT data, to earth surface satellite imagery and to satellite communications, we concluded that the sector is dependent on data from space capability. A few initiatives to develop alternatives to this type of data have also been analysed; however, it was found that these cannot yet be considered true alternatives, thus the sector's degree of dependence remains unchanged.

With the starting question answered, we must now identify the issues that were not covered, leaving a suggestion for future reflections. The first issue stems from the delimitation of the Defence sector, as it is not circumscribed to the EMGFA and the branches of the AAFP, and it would therefore be relevant to develop the same reflection process for the other actors in the sector.

As for military operations, specifically with regard to superiority of intelligence in a theatre of operations, the relationship between the data obtained from space capability and the preparation and decision making process at the operational level will undoubtedly be the object of a future reflection.

Works cited

- Afonso, TCOR L., 2015. *As comunicações e sistemas de informação terrestres e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Oeiras, 19 February 2015.
- Air Command and Staff College, 2009. *AU-18 Space Primer*. Alabama: Air University Press.
- Arquivo de Ciência e Tecnologia, n.d. *Comissão Permanente de Estudos para o Espaço Exterior*. [Retrieved from]: <http://arquivo.fct.mctes.pt/details?id=20231> [Accessed 6 November 2014].
- Artilheiro, CMG F., 2015. *O Instituto Hidrográfico da Marinha e a utilização de dados provenientes de plataformas espaciais*. Interviewed by Susana Abelho. Lisbon, 16 March 2015.
- Azevedo, D., DJAzevedo@emfa.pt, 2015. *Sistema de Armas C-295 – Pedido de Informação*. [e-mail]. Message to S. Abelho (smabelho@gmail.com). Sent on 8 April 2015: 14h40m.

- Coelho, A.P.d.C.d.C., 2013. *Novas tecnologias de informação e comunicação: o Sistema de Informação e Comunicações Tático em apoio às unidades de manobra*. Lisbon: Academia Militar.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014. *Conceito Estratégico Militar*.
- Costa, P., 2015. *A tecnologia espacial nas Forças Armadas portuguesas: presente e tendências*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares, Segurança e Defesa, IESM.
- Dias, L., 2014. ISR e Conhecimento da Força Aérea na Zona Económica Exclusiva. *Revista Científica Academia da Força Aérea*, 4, pp.38-46.
- Diniz, J., BA6_GO_CMDT@emfa.pt, 2015. *Request for information*. [e-mail] Message to S. Abelho (smabelho@gmail.com). Sent on 27 February 2015: 12h19m.
- Direção de Faróis, 2012. *Estação GPS Diferencial*. [Retrieved from]: <http://direccaofarois.marinha.pt/PT/projectos1/dgps/Paginas/DGPS.aspx> [Accessed 16 March 2015].
- Estrela, S., GABCEMGFA_ADJ_FA@emgfa.pt, 2015. *Sistema de Armas F-50 - Pedido de Informação*. [e-mail] Message to S. Abelho (smabelho@gmail.com). Sent on 19 March 2015: 11h50m.
- EUROCONTROL, 2013. *Roadmap on Enhanced Civil-Military CNS interoperability and technology convergence*. [Retrieved from]: https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/publication/files/13-128-ectrl-civ-mil-iop-roadmap_2-0_31_signed%20by%20DG.pdf [Accessed 4 March 2015].
- FAI, 2012. *100 Km Altitude Boundary for Astronautics*. [Retrieved from]: <http://www.fai.org/icare-records/100km-altitude-boundary-for-astronautics> [Accessed 21 March 2015].
- FAP, 2015. *Força Aérea Portuguesa*. [Retrieved from]: <http://www.emfa.pt/www/index> [Accessed 21 April 2015].
- Ferreira, M., 2002. *Para a História da Astronomia em Portugal*. Lisbon: CTT Correios de Portugal.
- Ferreira, MAJ P., 2015. *O reconhecimento, vigilância e informações nas operações aéreas e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Lisbon, 18 February 2015.
- Gaiolas, A., amgaiolas@emfa.pt, 2015a. *Request for information*. [e-mail] Message to S. Abelho (smabelho@gmail.com). Sent on 28 February 2015: 21h12m.
- Gaiolas, A., amgaiolas@emfa.pt, 2015b. *Request for information*. [e-mail] Message to S. Abelho (smabelho@gmail.com). Sent on 11 March 2015: 17h11m.
- Gonçalves, J., jfgoncalves05@gmail.com, 2015. *Sistema de Armas C-130 - Pedido de Informação*. [e-mail] Message to S. Abelho (smabelho@gmail.com). Sent on 11 March 2015: 20h13m.
- Governo de Portugal, 2013a. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*.
- Governo de Portugal, 2013b. *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisbon.

- IDN, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013, Contributos e Debate Público*. Lisbon: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- IGeoE, 2015. *O Instituto Geográfico do Exército e a utilização de dados provenientes de plataformas espaciais*. Interview conducted by Susana Abelho. Lisbon, 23 March 2015.
- Inmarsat, 2015. *What is the GMDSS?* [Retrieved from]: <http://www.inmarsat.com/services/safety/gmdss/> [Accessed 10 April 2105].
- JAPCC, 2009. *NATO Space Operations Assessment*. The Joint Air Power Competence Centre.
- JAPCC, 2010. *Strategic Concept of Employment for Unmanned Aircraft System in NATO*. Kalkan: Joint Air Power Competence Centre.
- Leandro, J.E.G., 2009. Caminhos para uma segurança alargada em Portugal. *Nação e Defesa*, Nº124, pp.133-66.
- Magalhães, R., rmmagalhaes@emfa.pt, 2015. *Request for information*. [e-mail] Message to S. Abelho (smabelho@gmail.com). Sent on 6 March 2015: 15h41m.
- Marado, B., 2013. Portugal, o Espaço e a Segurança Nacional. In Vicente, J., Baltazar, A., Nogueira, J. & Leitão, F., 2013. *A transformação do Poder Aeroespacial, Tendências internacionais e as operações expedicionárias da Força Aérea*. Lisbon: IESM, Fronteira do Caos Editores, Força Aérea Portuguesa. pp.233-52.
- Marado, B., 2014. *O espaço e as pequenas potências - da Ásia à Europa*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares, Segurança e Defesa. Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Melo, MGEN P., 2016. *O futuro das comunicações por satélite militares em Portugal*. Interviewed by Susana Abelho. Lisbon, 4 April 2016.
- Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2012. *Lei Orgânica do Instituto Português do Mar e da Atmosfera* (DL 68/2012 de 20 de março). Diário da República: Lisbon.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas* (DL 184/2014 de 29 de dezembro). Diário da República: Lisbon.
- Ministro da Defesa Nacional, 2014. Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (Despacho 11400/2014 de 3 de setembro). *Diário da República, Lisboa*.
- MNE7, 2012. *Space: Dependencies, vulnerabilities and threats*. Multinational Experiment 7 Community.
- MoD UK, 2010. *The UK Military Space Primer*. Swindon: The Development, Concepts and Doctrine Centre.
- Morgado, COR J., 2015. *A investigação desenvolvida no CIAFA e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Granja do Marquês, 20 de fevereiro de 2015.
- OTAN, 2009. *AJP-3.3 Joint Air and Space Operations Doctrine*.
- OTAN, 2013. *NATO Space Handbook, Practical Considerations for Space Support to NATO Operations*.

- Pais, J., 2013. A Estratégia de Implementação e Exploração de UAS na Força Aérea Portuguesa. In Vicente, J., Baltazar, A., Nogueira, J. & Leitão, F., 2013. *A transformação do Poder Aeroespacial, Tendências internacionais e as operações expedicionárias da Força Aérea*. Lisbon IESM, Fronteira do Caos Editores, Força Aérea Portuguesa. pp. 59-92.
- Pinto, CFR J., 2015. *As operações navais e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Oeiras, 16 January 2015.
- Ramos, TCOR P., 2015. *As operações terrestres e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Oeiras, 27 February 2015.
- République Française, 2013. *French White Paper, Defense and National Security, 2013*. [Retrieved from]: http://www.rpfFrance-otan.org/IMG/pdf/White_paper_on_defense_2013.pdf?572/67a412fbf01faadf4bbac1e9126d2e32f03f0bc0 [Accessed 13 November 2014].
- Santana, TCOR L., 2015. *A previsão meteorológica na Força Aérea e as imagens obtidas por satélite*. Interviewed by Susana Abelho. Monsanto, 21 de fevereiro de 2015.
- Santos, MAJ P., 2014. *A investigação desenvolvida no CINAMIL e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Pedrouços, 14 December 2014.
- Simões, CFR C., 2015. *As comunicações e sistemas de informação navais e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Oeiras, 16 January 2015.
- UESC, n.d. *European Union Satellite Centre*. [Retrieved from]: <http://www.satcen.europa.eu> [Accessed 1 April 2015].
- UK Government, 2015. *National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015*. [Retrieved from]: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf [Accessed 15 March 2016].
- UK Government, 2015. *The Global Navigation System*. [Retrieved from]: <http://www.gps.gov/systems/gps/> [Accessed 8 March 2015].
- US President, 2015. *National Security Strategy*. [Retrieved from]: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf [Accessed 31 March 2015].
- USAF, 2006. *Space Operations, Air Force Doctrine Doc. 2-2*.
- Vaz, CTEN J., 2015. *As comunicações e sistemas de informação nas Forças Armadas e o Espaço*. Interviewed by Susana Abelho. Lisbon, 2 January 2015.
- Viana, TCOR L., 2015. *As comunicações por satélite na Força Aérea*. Interviewed by Susana Abelho. Lisbon, 19 February 2015.

CONSIDERAÇÕES SOBRE COMANDO E CONTROLE

CONSIDERATIONS ON COMMAND AND CONTROL

Rodrigo Damasceno Sales

Major

Mestre em Ciências Militares

Instituto Meira Mattos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Rio de Janeiro, Brasil

rdsales@gmail.com

Luiz Rogério Franco Goldoni

Professor e Pesquisador

Doutor em Ciência Política

Instituto Meira Mattos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Rio de Janeiro, Brasil

luizrfgoldoni@gmail.com

Resumo

Evoluções em sistemas de Comando e Controle (C2) impactam desde primórdios a “face da batalha”. A chamada “Guerra Centrada em Redes” e a “Guerra Cibernética” apresentam novas armas, atores e formas de combate, impondo desafios inéditos aos sistemas de defesa das nações. O estudo em tela, mediante pesquisa bibliográfica, apresenta diferentes definições e conceitos de C2 e analisa sua importância e evolução ao longo da história. Ao final, investiga-se a Guerra Centrada em Redes, a Guerra Cibernética e suas consequências.

Palavras-chave: Comando e Controle; Guerra Centrada em Redes; Guerra Cibernética.

Como citar este artigo: Sales, R., Goldoni, L., 2016. Considerações sobre Comando e Controle. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 277-301.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

Evolution in Command and Control systems (C2) impacts since imemorial time the “face of battle.” The so-called “Network Centric Warfare” and the “Cyberwar” features new weapons, actors and forms of combat, imposing new challenges to the state’s defense systems. The study on screen shows, by bibliographic research, different definitions and concepts of C2 and analyzes its importance and progress throughout history. Finally, the Centric Warfare Networks, Cyberwar and its consequences are investigated.

Keywords: *Command and Control; War; Network Centric Warfare.*

Introdução

A “Guerra Cibernética” (GCiber) é uma realidade, evidenciada, por exemplo, na paralisação das operações de usinas de enriquecimento de urânio no Irã. Por seu turno, a “Guerra Centrada em Redes” (GCR) é uma relevante evolução no contexto do Comando e Controle (C²), que ultimamente tem migrado cada vez mais para sistemas informatizados, sujeitos à ações dos denominados “*hackers*”. O presente trabalho, mediante pesquisa bibliográfica, tem como objetivo analisar o chamado Comando e Controle e seus desafios. Primeiramente são apresentadas definições e conceitos acerca de C²; em seguida são investigados o desenvolvimento e os impactos do Comando e Controle na guerra. Por fim, são estudados os avanços do C², da GCR e da GCiber e suas consequências na defesa das nações e no modo de guerrear.

1. Definições Iniciais

Para entender o significado da expressão comando e controle, têm-se definições particulares para o comando e para o controle, que dependem do nível operacional estudado e de quem o emprega. Nesta seção, serão mostradas inicialmente definições “oficiais”, adotadas pelas instituições de Defesa do Brasil, Portugal e dos Estados Unidos da América (EUA). Em seguida, será feita uma análise em torno das percepções acadêmicas relativas ao termo. A multiplicidade de definições que será apresentada faz-se necessária pois a expressão encontra-se em permanente evolução, e possui características próprias, que variam conforme o nível tecnológico de quem a utiliza¹.

De acordo com a doutrina do Ministério da Defesa (MD) (BRASIL, 2014b, p. 15), Comando e Controle (C²) pode ser definido como a ciência e arte² que trata do funcionamento de uma cadeia de comando. Esta concepção envolve basicamente três componentes:

¹ Por exemplo, um sistema de C² do Exército dos EUA terá, em princípio, características ímpares quando comparado ao de outros países.

² Fonseca (2002, p. 10) afirma que ciência é “o saber produzido através do raciocínio lógico associado à experimentação prática. Caracteriza-se por um conjunto de modelos de observação, identificação, descrição, investigação experimental e explanação teórica de fenômenos. Arte pode ser ligada a atributos pessoais, tem relação com o talento individual.

1. a autoridade legitimamente investida e apoiada por uma organização, da qual emanam as decisões que materializam o exercício do comando e para onde fluem as informações³ necessárias ao exercício do controle;
2. a sistemática de um processo decisório que permite a formulação de ordens e estabelece o fluxo de informações, assegurando mecanismos destinados à garantia do cumprimento pleno das ordens;
3. a estrutura, incluindo o pessoal, o equipamento, a doutrina e a tecnologia, necessários para o acompanhamento das operações pela autoridade.

Os termos comando e controle estão intrinsecamente ligados e são frequentemente usados em conjunto, contudo, não são sinônimos. O “comando” consiste em: autoridade, tomada de decisão e liderança, reside na figura do comandante, e por ser baseado em características pessoais, varia seu grau em cada pessoa, e por isso é considerado uma arte (PORTUGAL, 2014, p. 7). O “controle” é avaliado mais como ciência do que arte, na medida em que depende da objetividade, dos dados, fatos, métodos e da análise e, por conseguinte, apoia a arte do comando (PORTUGAL, 2012). Desta maneira, a principal tarefa de um comandante militar é exercer o C² nas suas tropas, ao empregar a arte e a ciência da guerra.

Sob a ótica do MD do Brasil, o objetivo da atividade do “comando” é estabelecer as relações hierárquicas que devem ser mantidas em todas as fases de uma campanha militar. Por seu turno, o “controle” deve “estabelecer os procedimentos impostos pelo Comando Operacional para o controle das ações das forças subordinadas, proporcionando o fluxo das informações necessárias ao acompanhamento das operações” (BRASIL, 2011a, p. 123).

Para o Exército Brasileiro (EB), o objetivo do “comando” é a tomada de decisão e o do “controle” é a eficácia do comando ou do cumprimento da missão (BRASIL, 2015, p. 2-1). Enquanto isso, o Exército Português versa que o “controle” representa a regulação de forças e funções de combate para cumprir a missão designada conforme a intenção do comandante, que permite tomar decisões e efetuar ajustamentos ao planejamento (PORTUGAL, 2014, p. 7).

Ao analisar a expressão C² de forma sistêmica, em 1997, o Manual do Exército Brasileiro C-11-1 - Emprego das Comunicações, já fazia referência ao novo cenário informatizado que surgia e às novas necessidades, dentre as quais o uso de sofisticadas redes de computadores para transmissão de dados em combate com maior rapidez, com vistas a agilizar o processo de tomada de decisão. Também foi evidenciado que “a eficácia do sistema será maior ou menor, à medida que os meios de comunicações e os computadores igualmente o sejam” (BRASIL, 1997, p. 3-1).

Segundo o antigo manual de operações do EB, C100-5 (BRASIL, 1997a), C² era tratado como um sistema operacional e sua função era assim descrita:

³ O termo “informações”, aqui apresentado, tem relação de significado com dados, e, por analogia, o termo fluxo de informações se refere ao fluxo de mensagens, ou fluxo de dados.

Esse sistema permite aos comandantes de todos os escalões visualizar o campo de batalha, apreender a situação e dirigir as ações militares necessárias à vitória. Também estabelece as ligações necessárias ao exercício do comando, às comunicações entre os postos de comando e entre os comandantes e seus estados-maiores, quando aqueles deixam a área do posto de comando. As comunicações são o elemento vital para o exercício do comando e controle em combate (BRASIL, 1997a, p. 2-13).

O termo C² foi definido posteriormente pelo EB como o conjunto de recursos humanos e materiais que, juntamente com determinados procedimentos, permitem comandar, controlar e estabelecer comunicações com as forças amigas, além de obter informações (BRASIL, 2003, p. C-13). Oito anos depois, a doutrina do MD complementaria o conceito, ao destacar que o C² “compreende as prescrições referentes ao controle das operações, as relações de comando e, ainda, as instruções relativas às comunicações” (BRASIL, 2011a, p. 54/208).

Em 2015, pela primeira vez, o Exército Brasileiro adotou um manual de Comando e Controle na forma pura, quando dissociou o termo C² dos antigos manuais de operações e de comunicações. Assim, apresentou a seguinte definição:

Comando e Controle constitui-se no exercício da autoridade e da direção que um comandante tem sobre as forças sob o próprio comando, para o cumprimento da missão designada. Viabiliza a coordenação entre a emissão de ordens e diretrizes e a obtenção de informações sobre a evolução da situação e das ações desencadeadas (BRASIL, 2015, p. 1-2).

Diante dessas definições, em verdade muito próximas, verifica-se que elas inicialmente se focam na figura do Comandante, que necessita de um amplo sistema de comunicações para desenvolver operações militares. O termo C² se modifica em 2015 e há uma concentração maior na necessidade que o Comandante tem no fluxo de informações que nortearão suas decisões. Dessa forma, um eficiente sistema deve ser implantado para dar vazão aos dados que irão alimentar o comando.

De acordo com o que determina o MD, o C² deve possuir características peculiares, dentre as quais se destacam a interoperabilidade, confiabilidade e flexibilidade (BRASIL, 2014b). Seus princípios básicos são a unidade de comando, a delegação de autoridade, a simplicidade e a segurança.

Assim, no âmbito da defesa nacional, em particular do EB, verifica-se que o C² é o elemento essencial para o emprego da Força Terrestre em operações militares, que necessitam de complexos meios de coordenação para atingir o sucesso. O suporte de meios de comunicações, que se constituem na base física do sistema, influencia diretamente na eficácia do C² de uma organização militar. Na prática, parecem definições de C² muito próximas, e realmente o são, pois apenas variam conforme o órgão que a emprega e a época em que foi proposto o significado.

Por seu turno, na Publicação Doutrinária do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, MCDP 6 (USA, 1996), C² surge como o meio pelo qual o comandante reconhece o que é necessário ser feito e, em razão disso, verifica as apropriadas e correspondentes ações a serem desencadeadas. Assim, o exercício do C² é basicamente atribuição do comandante, e o sistema de C² é responsável por dar sentido e harmonia a todas as demais funções de combate. Esse enfoque evidencia uma terceira propriedade que define o C², pois o termo, anteriormente abordado por Brasil e Portugal como ciência e arte, é agora definido pelos EUA como meio.

Outra definição para o termo C² nos EUA é descrita no Manual de Campanha FM 1-02, Termos e Gráficos Operacionais (USA, 2004), do Exército daquele país. Nesse documento, C² aparece como o exercício da autoridade e da direção por um comandante designado sobre sua respectiva tropa, no cumprimento de missões impostas, o que é feito por meio de um sistema de C². Com esta definição evidencia-se exercício como a quarta característica da expressão, prova de seus diferentes entendimentos para Brasil, EUA e Portugal.

Em 2009, o Dicionário de Termos Militares do Departamento de Defesa dos EUA (USA, 2009) tratou o termo C² como o exercício da autoridade e da direção pelo comandante, sobre as forças a ele designadas no transcurso do cumprimento de uma missão. Segundo a doutrina americana, as funções de C² são desempenhadas pelo arranjo de pessoal, equipamento, comunicações, instalações e procedimentos empregados pelo comandante no planejamento, direção, coordenação e controle das forças em operações, no cumprimento de uma missão.

Na esfera acadêmica, a origem do termo C² foi ligada ao surgimento de modernas técnicas de guerra, que “forçaram os exércitos a desenvolver elaborados sistemas de C² e comunicações para orquestrar forças variadas em um complexo campo de batalha” (HOUSE, 1984). Em workshop apresentado na Universidade de Campinas⁴, o termo C² foi descrito da seguinte maneira:

Comando é a expressão da autoridade exercida pelo oficial superior sobre seus subordinados, empregada com a finalidade de atingir um objetivo. Controle é o termo utilizado para designar as estruturas e processos que permitem a transmissão e a compreensão das ordens, assim como lidar com riscos. Ou seja, C² são conceitos interligados e essenciais para a condução da atividade militar⁵.

Em outra definição, Sproles (2001) afirma que um sistema de C² é composto de pessoal, informação e suporte. Afonso e da Silva (2013, p. 11) ainda realizam uma explanação quanto à sua utilidade:

[...] ações comandadas e controladas de forma integrada, apoiando-se nas técnicas de C², proporcionam uma rápida e precisa formação de consciência situacional, permitindo aos responsáveis um uso mais racional e objetivo

⁴ Não foi encontrado o conferencista que elaborou/apresentou a palestra ‘Princípios Básicos de Operações Militares, aqui referenciada.

⁵ Disponível em <<http://www.students.ic.unicamp.br/~ra092208/downloads/workshop.pdf>>. Acesso em: 17 novembro 2015.

dos meios disponíveis e, sem dúvida, uma resposta mais rápida e precisa às demandas que se apresentam.

De posse de tantos conceitos, é possível destacar que o seu “*core*” está intrinsecamente relacionado ao processo de tomada de decisão, seja ele um processo tipicamente militar ou não, que pode permear desde complexas atividades de segurança em um alto escalão governamental, às atividades relacionadas à chefia de efetivos militares e até tarefas mais simples, como as de um chefe em uma reunião empresarial por videoconferência. Nas definições apresentadas até então, percebe-se que os termos comando e controle estão interligados. O primeiro termo está focado na decisão e o segundo tem a finalidade de dar eficácia ao primeiro.

Quando os conceitos expostos são analisados sob o enfoque militar, verifica-se os pressupostos da existência de um responsável, de uma cadeia de comando, de uma doutrina que defina os padrões de interação e do fluxo da informação pela cadeia de comando. Assim, o termo C² tornou-se sinônimo desses pressupostos (ALBERTS, 2009).

Para Alberts e Hayes (2006), o exercício do C² envolve sete funções:

- 1) a definição dos objetivos;
- 2) a determinação de papéis, responsabilidades e relações;
- 3) o estabelecimento de regras e prazos;
- 4) o monitoramento da situação e do progresso;
- 5) a motivação e confiança;
- 6) o adestramento (treinamento); e
- 7) o provisionamento (Logística).

Assim, percebe-se que o comando define as condições em que o C² deve operar. Para simplificar, o comando deve prescrever os processos de C² enquanto que o controle determina se os esforços atuais e/ou planejados são condizentes com o que se almeja. Se forem necessários ajustes, a função do controle é fazer com que esses sejam feitos dentro das diretrizes estabelecidas pelo comando. A essência do controle é manter os valores dos elementos específicos do ambiente operacional dentro dos limites estabelecidos pelo comando, principalmente expressadas na forma de intenções (ALBERTS; HAYES, 2006, p. 59).

Alberts e Hayes (2006) criaram um quadro que expressa um modelo conceitual de C², conforme figura abaixo:

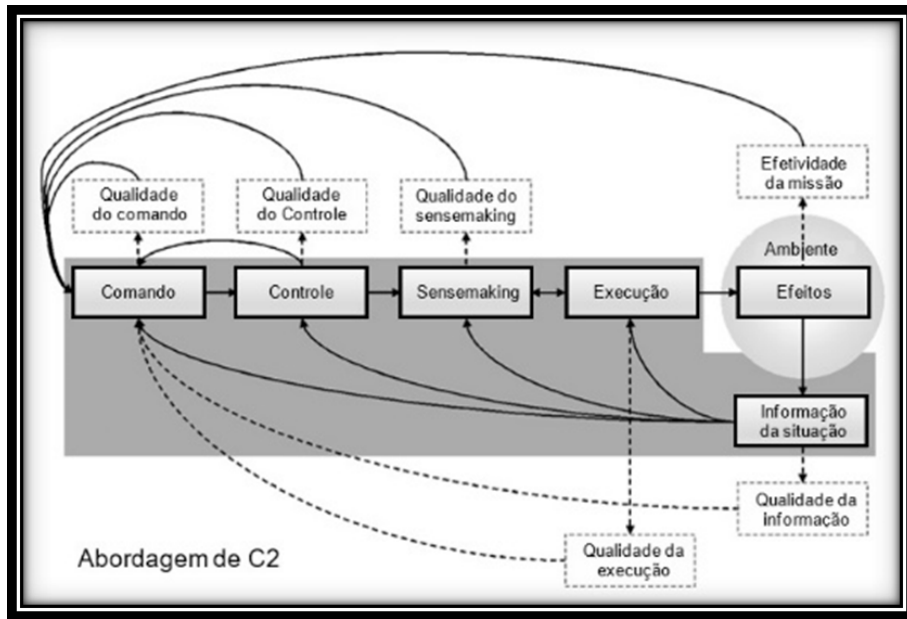


Figura 1 - Abordagem de C²
 Fonte: ALBERTS; HAYES, 2006, p. 53, tradução nossa.

Lawson apud (ORR, 1983), descreve o processo de C² na figura abaixo, que mostra um ciclo de ações exercidas pelo comandante e as influências recebidas:

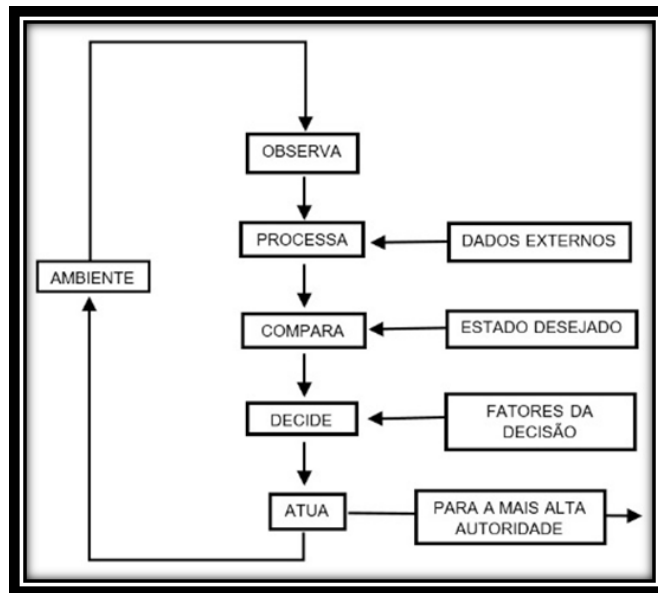


Figura 2 - Modelo conceitual de C², segundo Lawson
 Fonte: Lawson apud ORR, 1983, p. 33, tradução nossa.

O processo decisório contínuo é conhecido no meio militar como ciclo de Boyd ou ciclo OODA⁶ (Observação-Orientação-Decisão-Ação)⁷ e possui correspondência com o ciclo *PDCA* (*Plan-Do-Check-Act*) oriundo do meio empresarial (BRASIL, 2011b, p. 64). O emprego do ciclo visa obter vantagens no combate, no aspecto de conseguir as informações vitais antes do oponente, o que favorece à manutenção das iniciativas. O ciclo de Boyd foi elaborado com a finalidade de apontar o entendimento de como funcionam as atividades de C² (BRASIL, 2014b, p. 21).

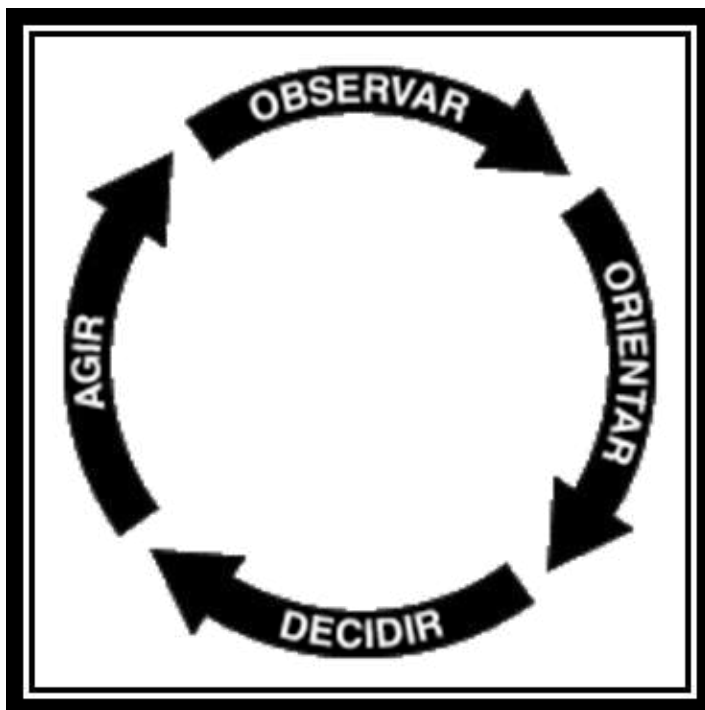


Figura 3 - Ciclo de Boyd - OODA

Fonte: BOYD, 1987, tradução do autor.

A tabela abaixo demonstra a evolução do ciclo de BOYD, de onde é possível constatar a influência da modernização tecnológica dos meios de C²:

⁶ O Ciclo OODA foi desenvolvido pelo Coronel John Boyd, após analisar o sucesso do avião de combate Americano F-86 comparado com o avião Soviético MIG-15. Apesar do MIG conseguir subir e manobrar melhor, o avião americano ganhou mais batalhas porque, segundo Boyd, os pilotos tinham um campo de visão superior. Isto dava aos pilotos uma vantagem competitiva, pois significava poder avaliar a situação melhor e mais rapidamente do que o seu oponente.

⁷ A doutrina de C² do EB denomina o ciclo OODA de Ciclo de C2 (BRASIL, 2015, p. 1-2).

Tabela 1 - Evolução do ciclo OODA

	1780's	1850's	1940's	1990's	2000's
Observação	Luneta	Telégrafo	Rádio, radar	Sensores	Redes integradas
Orientação	Semanas	Dias	Horas	Minutos	Contínua
Decisão	Meses	Semanas	Dias	Horas	Imediata
Ação	1 Estação	1 Mês	1 Semana	1 Dia	1 Hora ou menos

Fonte: Cruz, 2006, apud Leske, 2013, p. 58.

De acordo com o preconizado no Ciclo de Boyd (1987), no combate, onde a atividade de C^2 é evidente, é fundamental ter um ciclo decisório mais acelerado em relação ao do seu oponente, para que, em razão dessa defasagem temporal obtida, oportunidades surjam e vantagens possam ser efetivamente aproveitadas (FORD, 2010). Nesse contexto, a evolução do ciclo mostrada acima evidencia que a rapidez na execução das ordens e um C^2 caracterizado pela fluidez constituirão fatores determinantes para o sucesso.

Ao agir primeiro em relação ao oponente, serão criadas vantagens que se somam de forma contínua e sucessiva a cada vez que o ciclo do processo decisório é completado. São ainda acarretados prejuízos à capacidade de C^2 do adversário, cujo desfecho será inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, o inteiro colapso de sua capacidade de conduzir as ações.

Destaca-se, ainda, que existem princípios que norteiam o C^2 , desde às atividades de planejamento à execução. Dentre esses, previstos na doutrina brasileira, ressaltam os seguintes (BRASIL, 2014b, p. 17-18/44):

- **segurança** - consiste em negar ou dificultar o acesso não autorizado às informações das forças amigas, restringindo a liberdade de ação do oponente para ataques aos pontos sensíveis do sistema de C^2 ;
- **flexibilidade** - o sistema de C^2 deverá ter capacidade para ser reconfigurado rapidamente e para responder a uma iminente mudança de ambiente. O Princípio da Flexibilidade poderá ser obtido por meio de projetos de sistemas inteligentes e pela possibilidade de utilização de instalações fixas, móveis e transportáveis;
- **confiabilidade** - um sistema de C^2 será confiável se apresentar a capacidade de sobrevivência e manutenção da eficácia, quando exposto a eventos desestabilizadores provenientes do ambiente operacional, de danos internos ou de casos fortuitos;

- **continuidade** - os sistemas de C^2 devem operar ininterruptamente. Este princípio influencia diretamente a dotação de meios - pessoal e material – para qualquer escalão. Para que um sistema de C^2 atenda ao Princípio da Continuidade, o seu planejamento deverá sempre contemplar a redundância de meios e enlaces;
- **rapidez** - os sistemas de C^2 devem proporcionar rapidez ao processo decisório;
- **integração** - um sistema de C^2 de um determinado escalão não é isolado; faz parte do sistema do escalão superior e abrange os sistemas dos escalões subordinados; e deve ter a capacidade de compartilhar informações com forças de mesmo nível.

Diante dos variados aspectos conceituais sobre o C^2 , verifica-se que o homem é a peça fundamental para o funcionamento de qualquer sistema apresentado pelas definições supracitadas. O decisor, figura central que é a razão da existência do C^2 , precisa ter a expertise necessária na função. Caso o contrário, os dados apresentados pelo sistema de nada servirão. Também para os operadores dos equipamentos que constituem a estrutura física do sistema, será imprescindível o treinamento adequado (YARMIE, 2003), para manter o fluxo de informações ativo.

2. Evolução Histórica Do Comando E Controle

De posse da base conceitual do tema, pode-se agora dar mais um passo no entendimento do C^2 , ao verificar suas origens e como era empregado. Ainda que não existisse a compreensão do termo e definições, o surgimento do C^2 advém da história antiga, quando chefes militares utilizavam sinais convencionados ou dispunham de sistemas de mensageiros para realizar o comando de suas tropas, receber ordens e informar o andamento dos combates aos seus superiores.

Uma ação emblemática ficou imortalizada pelo soldado grego Pheidippides, que em 490 a.C., durante a guerra entre Gregos e Persas, conduziu, correndo, a mensagem da vitória grega de Maratona à Atenas, na Grécia, e percorreu à pé uma distância de mais de 40km. Desta forma, o C^2 está marcado indelevelmente na origem de uma das mais clássicas provas do atletismo, a Maratona, que tradicionalmente marca o encerramento dos jogos olímpicos.

Muitos dos grandes chefes militares da história, como Napoleão, Alexandre Magno, Gêngis Kahn, Moltke, Duque de Caxias, Eisenhower, Churchill e Hitler perceberam que para garantir o êxito em suas empreitadas teriam que melhorar o controle de suas tropas e, à sua época, desenvolveram aperfeiçoamentos peculiares aos seus sistemas de C^2 (SCHERMERHORN, 2006, p. 8-22; DORATIOTO, 2002; BOSE, 2006; WEATHERFORD, 2010; ALBERTS, 2009; HUGHES, 1993).

No ano de 336 a.C., Alexandre Magno, também conhecido por Alexandre III da Macedônia, ou ainda Alexandre – O Grande, foi coroado rei do antigo reino grego da Macedônia. Alexandre passou a maior parte de seus anos no poder em uma série de campanhas militares através da Ásia e nordeste da África. Criou um dos maiores impérios do mundo antigo, que se estendia da Grécia para o Egito e ao noroeste da Índia. Conforme Bose (2006, p. 87):

Grande parte do sucesso militar dos macedônios deveu-se a uma comunicação eficiente durante as batalhas, permitindo que as informações chegassem com exatidão e em tempo aos combatentes. “Cada elemento de seus batalhões tinha a incumbência de atingir determinado objetivo predeterminado e eles se comunicavam por meio de uma combinação de sinais convencionais além dos mensageiros”.

Segundo Weatherford (2010), por volta do ano 1200, o maior conquistador da história, Gêngis Kahn, concebeu um sistema de comunicações composto por estafetas e mensageiros a cavalo que agilizou seu sistema de informações e possibilitou maior eficiência no emprego do C² em suas tropas. Em 25 anos, Kahn subjogou mais terras e povos do que os romanos em 400 anos e, em seu auge, chegou a possuir um império com cerca de 19 milhões de Km² contíguos, uma área quase do tamanho do continente africano (WEATHERFORD, 2010).

O desenvolvimento mais consistente do C² iniciou-se no século XVI, com o emprego de uma assessoria pessoal, por Gustavus Adolphus e prosseguiu, no século XIX, com a utilização do Estado-Maior por Napoleão — ainda que sua personalidade egocêntrica tenha fragilizado seu sistema de comando, por submetê-lo à dependência de uma só pessoa (VAN CREVELD, 1985, p. 63-65). De fato, o C² principia sua concepção moderna com Jomini que considera que o Estado-Maior e um sistema que permita comandar e dirigir as operações de guerra (sistema de C² atual) são “composições essenciais na constituição de um exército perfeito” (JOMINI, 2007, p. 32). Desde então o C² tem sido considerado peça chave no desenvolvimento dos combates.

Na Guerra de Secessão nos EUA (1861-1865), o uso do telégrafo, inventado em 1843 por Samuel Morse, foi implementado como principal meio de comunicação à grandes distâncias, facilitando o trâmite de informações, bem como as linhas férreas que cruzavam o país facilitaram a logística militar e as atividades de C², como o tráfego de mensageiros.

No Brasil, entre os anos de 1864 e 1870, durante a Guerra da Tríplice Aliança, Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, também demonstrou sua preocupação com o emprego do C², ao perceber nesse fator uma chance de desequilibrar os rumos da guerra para o lado brasileiro:

O uso de balões de observação e as instalações de telégrafos implementados por Caxias não só deram mais agilidade às comunicações, como também possibilitaram o avanço das tropas em território inimigo e a tomada do mais importante obstáculo ao avanço dos aliados na terra de Solano López: a Fortaleza de Humaitá (CORREIA, 2014).

Na Guerra Franco-Prussiana (1870), Moltke (que tinha grande proximidade com as doutrinas de estratégia clássicas de Clausewitz e Jomini) utilizou ferrovias e telégrafo para realizar manobras de uma amplitude jamais vista, por conseguir envolver a linha frontal e a reserva inimiga simultaneamente (MAGNOLI, 2006, p. 314-315). Sua preocupação com a manutenção das comunicações, via telégrafo, com as tropas que eram impulsionadas à grandes distâncias pelo transporte ferroviário, evidenciava a importância que o General prussiano dava ao C², que, para ele, iria influenciar as novas dimensões das formas de manobra. Moltke deixou como legado à história militar sua doutrina e os ensinamentos de que as comunicações continuamente asseguradas entre comandantes e comandados no combate são de grande significância e indispensáveis para a condução e o controle das ações de forma efetiva, para que o estado final desejado, o propósito maior para a operação, possa ser alcançado com o devido sucesso (HUGHES, 1993).

Na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o C² foi implementado através da interligação dos teatros de operações por intermédio das linhas telegráficas, com a utilização das linhas férreas como linhas de tráfego e por um novo meio de comunicações: o telefone, inventado por Graham Bell e patenteado em 1876. Com a transmissão das mensagens via telefone, ampliou-se a velocidade da informação e a eficiência do C².

Vários fatos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) evidenciam a importância do C². No período inicial, as tropas do eixo rapidamente dominaram quase todo o território europeu e avançaram ainda pela África e Rússia. Os nazifascistas conseguiram estender seus domínios a milhares de quilômetros e colheram os frutos da aplicação de uma tática de guerra fulminante e inovadora, conhecida como *blitzkrieg*. Referente ao tema de C², cabe salientar que os alemães fizeram emprego de um robusto sistema de comunicações para coordenar e controlar as tropas empregadas a grandes distâncias, estruturado principalmente com a utilização do rádio, inventado por Guglielmo Marconi e patenteado em 1896. Os países do eixo também usaram o telefone e o telégrafo, como na guerra anterior, entretanto, a grande inovação alemã foi empregar em combate um importante mecanismo de proteção ao seu sistema de C²: a máquina Enigma. Este equipamento adicionava criptografia às mensagens transmitidas, tornando seu conteúdo indecifrável, no caso de que fossem capturadas pelo inimigo. Este fato lhe concedeu importante vantagem estratégica por muitos anos na guerra, devido à preservação de sua estrutura de C², pela manutenção do sigilo de suas informações e operações (HODGES, 2014).

Para permitir o emprego das tropas aliadas em áreas dominadas pelo eixo na Europa, na Ásia e na África, pode-se afirmar que também foi necessária a implementação de um grandioso sistema de C². Este possibilitou o controle das tropas, mediante aporte tecnológico advindo principalmente dos EUA e Inglaterra.

O grande desafio dos aliados para desequilibrar a guerra ao seu favor era desarticular o C² das tropas de Hitler e negar o fator surpresa dos ataques alemães. Nesse intuito, Churchill promoveu o desenvolvimento de uma tecnologia que pudesse quebrar a criptografia da máquina Enigma, o que aconteceu em 1943, com a invenção de Alan Mathison Turing. O equipamento criado, que deu origem à ciência da computação, ficou conhecido como máquina

Bombe e permitiu aos aliados desvendar as mensagens inimigas, revelando suas intenções com horas de antecedência.

A descoberta de Turing ajudou a Inglaterra a se preparar contra diversos ataques nazistas e especula-se que sua invenção encurtou a guerra em torno de dois anos, salvando milhares de vidas. Winston Churchill, então Primeiro Ministro da Inglaterra, chegou a dizer que Turing fez a maior contribuição à vitória da Aliança contra a Alemanha (CARRERA, 2015).

Por seus feitos, Turing foi aclamado posteriormente como o pai da computação. Ficava assim demonstrada a importância do C² naquele episódio tão marcante. Como visto, percebe-se que as evoluções tecnológicas contribuíram para o aumento dos efetivos empregados nas batalhas, assim como modificaram o teatro de operações que, antes restrito, fora aumentado a um nível jamais visto, adquirindo dimensões globais. Sublinha-se que embora o uso do rádio na 2ª GM tenha resolvido os problemas de mobilidade constatados na 1ª GM, limitada pelo uso do telégrafo, exercer o C² de tropas expedicionárias não se tornou mais fácil (SMITH, 2010, p. 41).

O ano de 1962, em plena Guerra Fria, foi marcado pelo episódio da crise dos mísseis em Cuba e envolveu as principais potências mundiais, EUA e União Soviética. A crise apontou inúmeros problemas de C², que poderiam desencadear uma catástrofe nuclear de grandes proporções. Segundo Pearson (2000, p. 51), esse evento forneceu impulso à criação de um sistema de C² mais abrangente, que foi solicitado pelo presidente estadunidense J. F. Kennedy. Por conseguinte, em 1979, nos EUA, foi criado o *World Wide Military Command and Control*, elemento essencial de segurança nacional dos EUA (USA, 1979), que reuniu em um único sistema, os sensores, computadores, postos de comando e as redes de comunicação das diferentes FA, aperfeiçoando a consciência situacional dos líderes estadunidenses.

Nos conflitos modernos, percebe-se que o C² continua em desenvolvimento e que seu grau de importância eleva-se progressivamente, devido a características pertinentes às novas formas de combate. Na guerra do Golfo (1991), um dos principais pontos na ofensiva estadunidense foi “suprimir o comando e controle iraquiano” mediante campanha aérea; que estabeleceria assim condições para o ataque terrestre (USA, 2010, p. 28, tradução e grifo nossos).

Dez anos depois, nos eventos que sucederam os ataques de 11 de setembro, os EUA desencadearam a operação Liberdade Duradoura. Nos ataques iniciais aos Talibãs, no Afeganistão, os estadunidenses focaram sua atenção na desarticulação do C² adversário, com o emprego de bombardeios aéreos, assim como ocorrera no Golfo. Incrementos tecnológicos deram mais agilidade às operações pós-11 de setembro. Enquanto em 1991 o tempo de processamento de informações acarretava em um intervalo de três dias entre a identificação e o bombardeio de um alvo, na segunda guerra do Golfo (2003), transcorreram apenas 45 minutos entre a informação de que Saddam Hussein estava em reunião com comandantes militares e o momento em que o local referenciado por satélite foi bombardeado (BOOT, 2003, p. 52).

Boa parte do êxito da Operação Lança de Netuno, que realizou o ataque mortal contra Bin Laden, pode ser atribuído ao sistema de C² global (SCHLOSSER, 2015). empregado. Foram

utilizados os mais modernos meios de comunicação, como os satélites *Digital Globe* e *Geo Eye*, para monitorar a área de operações e alimentar os sistemas de C²; imagens captadas por câmeras instaladas nos capacetes dos soldados eram enviadas para o Pentágono e para as aeronaves presentes (LELE, 2011, p. 129-130). Essas inovações causaram uma maior integração nas forças combatentes e potencializaram ainda mais a consciência situacional disponibilizada pelos sistemas de C², que passaram a funcionar com redes cada vez mais densas e complexas. Essa nova maneira de atuar nos combates foi definida como Guerra Centrada em Redes (GCR)⁸ e será abordada mais adiante.

Nos eventos do Golfo e Afeganistão, percebe-se a importância de suprimir o C² do inimigo nas fases iniciais do conflito, de modo a facilitar o avanço das tropas. Destaca-se que o objetivo dos estadunidenses quando desferiam um ataque sobre o sistema de C² iraquiano era desarticular as forças desse país e, conseqüentemente, neutralizar sua capacidade de conduzir operações militares:

A conquista das principais cidades não foi feita pela forma convencional, com o combate casa a casa do infante a pé. Ao invés disso, foram realizadas operações de inteligência, **guerra de comando e controle**, guerra da informação e ações do combinado infantaria-carros, evitando, ao máximo, o desembarque dos fuzileiros (PORTUGAL, 2008, p. 29, grifo do autor).

Percebe-se um aspecto da evolução da guerra, que deixou de ser travada como na batalha de Aachen (Segunda Guerra Mundial), na qual toda uma cidade foi destruída para a passagem das tropas. Atualmente, desarticular o C² inimigo precede a ofensiva terrestre com meios cinéticos, na chamada Guerra de Comando e Controle. Dentre seus objetivos, destaca-se o aumento da eficiência militar, com a intenção de minimizar as eventuais baixas em combate.

A evolução do C² contribuiu para modificar a forma de atuação nos conflitos e transformou as formas de manobra e emprego das forças combatentes. A integração de forças tornou-se mais efetiva, devido à combinação das diversas redes de comunicação, sensores e meios. Seu desenvolvimento pode ter ligação com a intenção de haver um número mínimo de baixas, principalmente entre as forças aliadas e civis.

3. Atividade de Comando e Controle na Atualidade

O século XXI trouxe consigo novos desafios; as missões militares da atualidade ficaram diferentes daquelas dos séculos passados. Elas ficaram mais complexas e dinâmicas, exigindo capacidades coletivas e esforços simultâneos de muitas organizações para se ter sucesso (ALBERTS; HAYES, 2006).

Devido a nova percepção da evolução do C², que impacta a qualidade e eficiência dos diferentes sistemas, um grupo de estudo da Organização do Tratado do Atlântico Norte

⁸ A GCR, segundo Luddy (2005, p. 3): “represents a powerful set of warfighting concepts and associated military capabilities that allow warfighters to take full advantage of all available information and bring all available assets to bear in a rapid and flexible manner”.

(OTAN), desde 2006, tem envidado esforços para definir um modelo conceitual de C² que proporcione agilidade no processamento das informações, com vistas a fornecer resultados com qualidade e oportunidade. Segundo esses estudiosos, para se obter qualidade num sistema de C², suas funções precisam ser muito bem desenvolvidas. Sem uma missão ou propósito, o C² não faz sentido (CORDEIRO, 2014). Além de especificar um objetivo, é também importante apontar os riscos que são aceitáveis no cumprimento da missão. Realizar missões inviáveis é uma falha de comando. Logo, o comandante precisa assinalar com clareza o estado final desejado que se pretende atingir. O grupo de estudo também acrescentou que, para se ter C² com qualidade é preciso monitorar a situação o tempo todo, saber reconhecer as mudanças e conseguir adaptar-se a elas. Todos os envolvidos também precisam interagir com disposição, com o intuito de contribuir individualmente com o resultado final.

As novas definições de C², impostas pelo ambiente do século XXI, exigem específicos treinamentos e educação, com vistas a melhor preparação dos recursos humanos envolvidos. Cabe-se ressaltar também que sistemas de C² envolvem tecnologia em *hardware* e *software*, geralmente de alto custo e necessitam de consistente aporte financeiro para o seu desenvolvimento e sustentabilidade.

Além da essencial preocupação com a estrutura do sistema de C² nos combates, outro fator que evidencia sua importância é a influência da mídia. Em 1991, na Guerra do Golfo, foi a primeira vez que um conflito armado foi transmitido ao vivo. A cobertura televisiva trouxe emoção aos espectadores que conseguiam acompanhar a guerra em tempo real. A transmissão da guerra ao vivo pela CNN, que empregou meios de C² já desenvolvidos, como o satélite, foi tão importante e inovador que colocou a empresa na história do jornalismo mundial⁹.

Nesse aspecto, é necessário destacar a importância atribuída à opinião pública, que se transformou em um dos Centros de Gravidade a ser conquistado em qualquer situação de emprego de elementos da Força Terrestre, pois a comunicação com as sociedades nacional e global determina a narrativa dominante (BRASIL, 2014a, p. 2-6). Os espectadores da CNN estavam expostos à sua influência e ao seu ponto de vista jornalístico¹⁰. Naquele conflito, foi grande o cuidado em se minimizar e mostrar as baixas aliadas em combate, para manter a opinião pública favorável. Nessa questão encontra-se um ponto de extrema importância do C² no combate, pois ele tem a característica de poder minimizar as baixas.

Destaca-se que o exercício de comandar e controlar está cada vez mais difícil, em razão da complexidade e das peculiaridades do ambiente de combate, que migrou para as áreas urbanizadas. É exigido maior planejamento e estudo detalhado do emprego dos meios, além de constante aprimoramento e adaptação (YOUNG, 2011). Bombardeios indiscriminados e

⁹ Disponível em <<http://www.fca.pucminas.br/omundo/interesses-e-fatos-por-tras-da-cobertura-da-guerra-do-golfo/>>. Acesso em: 21 fevereiro 2016.

¹⁰ Ressalta-se que a relação mídia-opinião pública não é novidade para a “moral” da população, apoio a causa e consequentemente para o “bom andamento” da guerra. O filme “The King’s Speech” (2010) demonstra a importância do rádio durante a Segunda Guerra Mundial. Na guerra do Vietnã, talvez a foto mais premiada e famosa, que influenciou a opinião pública, seja a de Kim Phuc, a pequena menina vietnamita correndo nua após um ataque de napalm em 1972.

baixas civis não são aceitos pela opinião pública e pela comunidade internacional, e podem prejudicar uma ação militar. Embora não seja premissa do presente artigo analisar questões relativas à doutrina de guerra, faz-se necessário apresentar estes conhecimentos, ainda que superficialmente, pois o C² está intrinsecamente ligado à arte de comandar.

Nos dias atuais, o desenvolvimento do C² chegou a um nível de grande complexidade, com emprego de equipamentos de alta tecnologia, como aqueles evidenciados no aparato militar de C² utilizado pelos norte-americanos no Afeganistão e em outros países alvos de sua política da guerra antiterror. Nessas oportunidades, a maior parte das ações táticas dos norte-americanos têm sido desenvolvidas de forma bastante descentralizada, quase sempre executadas por pequenas patrulhas de soldados, o que demonstra uma evolução na forma de combater.

Apesar da existência de emprego de tropas de forma descentralizada na história das guerras, sempre existiram mecanismos que garantissem o C² das frações de combate, ainda que de forma rudimentar. Fica latente que a modernização tecnológica das estruturas voltadas ao C² potencializou o processo de tomada de decisão de forma proficiente e confiável até os mais baixos escalões de comando. Isso permitiu maior liberdade de ação, flexibilidade no emprego, além de eficácia no desenvolvimento das operações e no cumprimento das tarefas impostas (DEMPSEY, 2011). O sucesso em diversas ações conduzidas por pequenos efetivos do Exército dos EUA, de forma descentralizada, dentro de cavernas e ao longo de terrenos bastante acidentados do Afeganistão, foi advindo do efetivo C² verificado em todos os níveis (BAHMANYAR, 2004; RAUGH, 2011). Dessa forma, negligenciar o preparo da tropa para o emprego de um sistema de C², que objetiva atuar em ambientes operacionais caracterizados pelo dinamismo das ações, complexidade e descentralização da execução das tarefas, será provavelmente sinônimo de fracasso.

O C² deve adaptar-se conforme as necessidades, o que evidencia o princípio característico da flexibilidade. No Exército Brasileiro, o emprego do C² está relacionado à manutenção do funcionamento da força terrestre, nos aspectos administrativos e operativos. Em operações militares, o Sistema Tático de Comunicações (SISTAC) é ativado para permitir o C² em quaisquer circunstâncias. Como exemplos, destacam-se as operações militares na MINUSTAH, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e interagências.

O EB considera e vincula o C² às seis funções de combate existentes: C², Movimento e Manobra, Inteligência, Fogos, Proteção e Logística (BRASIL, 2015). O Manual de Campanha do Exército norte-americano FM 3-0, Operações (USA, 2008), classifica o C² como uma das seis funções de combate existentes, como no Brasil. Ele a define, nessas condições, como os sistemas e tarefas relacionados que apoiam os comandantes no exercício da sua autoridade e direção. É por meio dessa função que os comandantes integram todas as demais para o cumprimento das missões, sejam elas de qualquer natureza.

O Exército dos EUA reajustou seus procedimentos operacionais nos últimos anos, procurando desenvolver, treinar e instruir melhor seus integrantes, com vistas a torná-los mais capazes de responder aos crescentes desafios atuais, marcados por combates em

ambientes urbanos. Nesse contexto, o exercício do C² é atualmente considerado como fator primordial para o cumprimento de qualquer tarefa.

A estrutura que permite o desenvolvimento dos sistemas de C², chamada de base física, compreende os equipamentos e instalações. Esse conglomerado foi denominado de Centro de Comando e Controle (CC²), que é a materialização dos conceitos expostos. São caracterizados pela existência de alta tecnologia, com emprego de materiais de comunicações e informática, imersos num ambiente de grande complexidade técnica.

Com base em conceitos da OTAN¹¹ um CC² deve viabilizar a integração baseada no conceito C⁴ISR (Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento). É de fundamental importância permitir a integração das diversas funções de combate com fluxo de dados em tempo real, e proporcionar ao comando da operação uma ampla consciência situacional sobre sua área de atuação.

Em corporações militares, não-militares e empresas, verifica-se que o processo de C² é muito semelhante. Nesses locais, os CC² representam a base do sistema de comunicações, e são, na prática, concentradores de informações, que são disponibilizadas para os chefes e diretores. De forma geral, os sistemas de C² atuais abrangem a comunicação por voz, monitoramento em tempo real por imagens de áreas de interesse através de sistema de câmeras ou satélites e geoposicionamento, dentre outras ferramentas que visam aumentar a qualidade da decisão, por diminuir o tempo entre o conhecimento dos fatos e a resposta.

Outras organizações que utilizam sistemas de C² são aquelas relacionadas aos serviços de segurança residenciais, sistemas de monitoramento de viaturas por GPS, grupos ligados à logística, dentre outros, inclusive governamentais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Esse órgão contribui com a repressão ao desmatamento, realizando o monitoramento das áreas florestais através de um sistema de C² para isso destinado, segundo demonstra o trecho abaixo:

Os esforços brasileiros para melhorar o processo de aplicação das leis e o **monitoramento** nas áreas florestais impediram o desmatamento de aproximadamente 59.500 km² de floresta amazônica entre 2007 e 2011, de acordo com o novo estudo do *Climate Policy Initiative* (CPI), intitulado *Detering Deforestation in the Brazilian Amazon*. O desmatamento total observado nesse período foi de 41.500 km² – 59% a menos do que teria ocorrido caso as **políticas de comando e controle** do desmatamento não tivessem sofrido alterações. (grifo nosso)¹².

Com a modernização dos ativos relacionados às estruturas de C², é marcante a migração dos sistemas mais variados para os informatizados. Sua característica atual evidencia o uso de

¹¹ Disponível em <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69332.htm?selectedLocale=en>. Acesso em: 3 fevereiro 2016.

¹² Disponível em <<http://climatepolicyinitiative.org/press-release/politicas-de-comando-e-controle-no-brasil-evitam-mais-de-59-500-km2-de-desmatamento-na-amazonia/>>. Acesso em: 2 novembro 2015.

extensas redes de computadores, que proporcionaram significativos ganhos em velocidade e em volume de dados processados, que ampliou as capacidades do C².

4. C², A Guerra Centrada em Redes e a Guerra Cibernética

A nova concepção das estruturas militares de C² informatizadas gerou o conceito de GCR, ou *Network Centric Warfare (NCW)*, que teve suas origens em 1996 quando o Almirante William Owens, da marinha americana, introduziu o conceito em um artigo do *Strategic Forum*, publicado pelo *Institute for National Strategic Studies* dos EUA. O artigo descreve a evolução dos sistemas de C² e Inteligência e a maior capacidade de atingir a consciência situacional (OWENS, 1996).

A definição de GCR é baseada na adoção de uma nova filosofia de pensamento focada no poder de combate. Este atributo pode ser gerado pela efetiva ligação entre os elementos: de combate, de apoio ao combate, e de apoio logístico, com as forças dispersas no Teatro de Operações. Tais fatores possibilitaram o incremento do compartilhamento da consciência situacional do campo de batalha (ALBERTS, GARSTKA; STEIN, 2000). O objetivo da GCR é alcançar uma posição superior de informação, em relação ao oponente ou adversário. Segundo o manual americano JP 3-13: *Joint Doctrine for Information Operations*, a superioridade de informação é a capacidade de se coletar, processar e disseminar um fluxo de dados ininterrupto enquanto se explora e impede a capacidade do oponente de fazer o mesmo.

O que se pretende com a GCR é consolidar todas as evoluções até agora desenvolvidas, propiciando aos sistemas de C², em todos os níveis, uma perspectiva de consciência situacional até agora inédita (PINHEIRO, 2008, p. 8). Os processos na GCR deverão, por exemplo, permitir a captação de imagens de aeronaves não tripuladas, acrescer dados fornecidos por observadores aéreos, ou outros sensores e enviá-la a uma unidade de combate que poderá tirar proveito daquelas informações, como no exemplo da Operação no Afeganistão citado mais acima.

As principais vantagens da GCR, segundo Souza (2010), são: compartilhamento da consciência situacional, aceleração do processo decisório e das operações, maior letalidade e proteção das forças convencionais e sincronização máxima das ações. Para se atingir estas vantagens, deve-se seguir os princípios da GCR, entre os quais destaca-se a conexão das forças militares em redes. Uma característica dessas redes é o aumento da velocidade em relação às tradicionais formas de comunicação (SOUZA, 2010). No combate moderno, o C² de uma organização deve estar acessível ao emprego das novas ideias de GCR na busca de uma melhor eficiência.

Apesar das definições de GCR apresentadas, sobretudo sob o ponto de vista de Alberts e Hayes (2006), Smith (2010) faz um contraponto: ele reconhece as vantagens da GCR, mas afirma que por mais que as instituições avancem na otimização dessa vantagem, é possível que os adversários se adaptem e percebam suas vulnerabilidades. Dessa maneira, o autor

evoca as definições primordiais de C² quando afirma que “ao invés de otimizar uma força para a GCR, deveria ser dada maior ênfase à seleção e formação dos futuros comandantes” (SMITH, 2010, p. 68).

Em verdade, é fato que a disseminação dos conceitos de GCR, que evidencia a modernização do C², trouxe à cena um novo conceito: o da G Ciber. Em uma de suas primeiras definições, G Ciber corresponde ao uso ofensivo e defensivo de informações e sistemas de informações para negar, explorar, corromper ou destruir valores do adversário baseados em informações, sistemas de informação e redes de computadores (CAMPER; DEARTH; GOODDEN, 1996). Em outra definição, mais recente, G Ciber é descrita como:

Ações de Estados-Nação e de atores não-estatais que empregam armas cibernéticas para penetrar computadores ou redes com a finalidade de inserir, corromper e/ou falsificar dados; perturbar ou danificar computador ou dispositivo de rede; ou infligir danos e/ou interromper computador e sistemas de controle (KREPINEVICH, 2012, p. 8, tradução nossa).

Cabe destacar que o uso da G Ciber pode se contrapor ao funcionamento dos sistemas de C², pois os mesmos estão intrinsecamente ligados e dependentes dos sistemas informatizados, como os sistemas de GCR, ficando assim, expostos a essa ameaça. Além desses sistemas, tipicamente militares, a G Ciber tem a capacidade de atuar sobre todo o ambiente do ciberespaço, inclusive sobre a *Internet*, podendo afetar cidadãos comuns e outras instituições. Corroborar com os argumentos apresentados a seguinte citação de dois militares chineses:

A tecnologia cibernética representa a mais importante revolução na história da tecnologia. A sua relevância não está apenas no fato de ser uma inovação, e sim, por se tratar de uma espécie de agente agregador, dispondo da **capacidade de penetrar fluidicamente através das barreiras existentes entre diferentes tecnologias**, interligando aquelas que pareciam ser totalmente dissociadas (LIANG; XIANGSUI, 1999, p. 12, grifo nosso).

O aumento do número de usuários da *Internet*, a partir da comercialização do acesso à rede em 1995, fez com que ela alcançasse o *status* de serviço público global (BLUMENTHAL; CLARK, 2009, p. 207) e passasse a ser considerada o instrumento essencial da sociedade moderna e do mundo globalizado (KURBALIJA; GELBSTEIN, 2005, p. 7; ZUKANG, 2007, p. 6). Contudo, Cepik et. al. (2014, p. 1) apontam que à medida que cresce a dependência da sociedade em relação a sistemas informatizados e computacionais, intensifica-se o debate em torno dos desafios que a era digital apresenta à segurança nacional e internacional.

Os sistemas de C² estão cada vez mais presentes nos serviços básicos, que ficaram vulneráveis após o aparecimento da G Ciber. Ao avançar nessa constatação, pode-se imaginar o caos urbano que um ataque cibernético poderia causar numa grande cidade, diante da interrupção de um desses serviços. Nesse contexto, pode-se afirmar que um adolescente “muniado” com um *laptop*, com conhecimento avançado em cibernética, poderia deflagrar um ataque, constituindo-se em um tipo de ameaça.

Uma nova forma de poder surgiu com a criação do espaço cibernético. Atores não estatais, como o *Anonymous* e *Wiki-leaks*, possuem capacidade de ameaçar Estados, pois têm capacidade de interferir nos sistemas de GCR, invadir sistemas governamentais, inclusive os centros de C², e expor informações confidenciais, que podem causar desconforto e até desestabilizar governos. Diante da ameaça provocada por novos e velhos atores, os Estados começaram a desenvolver centros de defesa cibernética¹³, que passaram a atuar também de forma ofensiva, ou preventiva, como confirma a citação:

Não é segredo para ninguém que os governos são capazes de interceptar ligações telefônicas e mensagens de texto. Hoje em dia, já existem várias empresas que oferecem aos governos programas capazes de invadir seu computador, usar sua *webcam*, ler seus e-mails, copiar documentos, fazer o que quiser, sem serem detectados”, disse o pesquisador e ativista cibernético da União Americana pelas Liberdades Civis Christopher Soghoian (BRASIL, 2014d, p. 7).

Nesse contexto, cita-se o exemplo da ação do norte-americano Edward Snowden, que expôs detalhes de vários programas do sistema de vigilância global da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA), o que causou problemas entre o governo dos EUA, com os do Brasil e da Alemanha¹⁴, dentre outros. Nesse cenário, “ninguém estaria seguro, nem mesmo dirigentes de nações amigas, como ficou evidente” (BRASIL, 2014d, p. 7).

Ao analisar essa abordagem sob as lentes dos conflitos armados, e soma-la aos fatos apresentados sobre a opinião pública, percebem-se novas opções para a obtenção da vitória, ao perceber uma “crença de que a melhor forma de se obter o êxito é através de um maior exercício de controle e não através da imposição da morte” (LIANG; XIANGSUI, 1999, p. 34).

Para contextualizar o potencial desta ameaça, em 1997, o Departamento de Defesa dos EUA encomendou um experimento de codinome *Eligible Receiver*. O principal objetivo do exercício era ver se um grupo de *hackers* poderia infiltrar-se nos computadores do Pentágono e ter acesso aos sistemas de defesa:

De acordo com John Hamre, secretário-adjunto da Defesa na época, passaram-se apenas três dias para que alguém no Pentágono percebesse que os sistemas de computador estavam sob ataque. **Os hackers ganharam o controle do Pentágono e dos sistemas de comando e controle militares.** Um verdadeiro ataque poderia ter desligado os sistemas. Ainda mais desconfortável foi o pensamento de que os atacantes poderiam ter tido acesso e roubado informações. Um ano depois, um ataque cibernético real foi deflagrado contra computadores do Pentágono, da *National Aeronautics and Space*

¹³ O Comando de Defesa Cibernético do Brasil foi ativado em 2015.

¹⁴ Snowden evidenciou que o governo dos EUA realizava espionagem governamental, como escutas telefônicas clandestinas sobre a comunicação presidencial do Brasil, Alemanha, dentre outros. Disponível em < <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>>, <https://www.washingtonpost.com/politics/edward-snowden-says-motive-behind-leaks-was-to-expose-surveillance-state/2013/06/09/aa3f0804-d13b-11e2-a73e-826d299ff459_story.html?tid=pm_politics_pop>. Acesso em: 21 fevereiro 2016.

Administration (NASA) e de outros órgãos governamentais. Esse ataque foi descoberto por acaso, em 2000, e teve como provável origem a Rússia (BRASIL, 2011b, p. 88, grifo nosso).

Em outro exemplo, cita-se que em 2010 foi criado um vírus de computador chamado *stuxnet*, que invadiu sistemas de usinas nucleares em diversos países, como Índia e Irã, e sabotou seus projetos. Para Raphael Mandarino, Diretor-Geral do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil em 2011, o mundo estava diante de um armamento militar digital, muito bem elaborado e com objetivos bem definidos¹⁵. Em mais um caso, Clarke e Knake (2015) detalham o bombardeio, por Israel, de onde seria construída uma instalação nuclear na Síria. Em síntese, Cepik et. al. (2014, p. 9) afirmam que houve ação de hackers israelenses no sistema de radares da Síria, tornando os caças de Israel invisíveis à força aérea inimiga.

Para reforçar o grau de importância dos impactos da G Ciber, um estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresenta a suposição de que alguns países estão em uma “Guerra Fria Cibernética”. Para sancionar essa presunção, foram citados o problema do roubo dos projetos dos caças estadunidenses pela China (MCCAUL; LIPINSKI, 2012) e a sabotagem industrial atribuída ao governo norte-americano às instalações nucleares do Irã, onde a planta de enriquecimento de urânio foi comprometida por meio de um vírus de computador (SANGER, 2012).

O processo de evolução dos sistemas de C², evidenciou uma informatização crescente, com maior utilização de redes de computadores e ligações com a *internet*. O dilema é que quanto maior a dimensão dessas redes, maiores são os riscos, devido à presença dos novos atores do poder, com os hackers. Assim, segundo Mandarino, a Defesa Cibernética tornou-se uma atividade fundamental para a segurança dos Estados (BRASIL, 2013b, p. 17), bem como para o êxito das operações militares em todos os escalões de comando, pois viabilizam o C² por meio de proteção dos ativos de informação (BRASIL, 2014a, p. 4-8 - 4-9).

5. Conclusão

Do que foi analisado até então sobre o comando e controle, foi possível verificar uma variedade de definições, que puderam ambientar o leitor ao tema. Constatou-se que, a despeito do desconhecimento do termo, as atividades relacionadas com as atividades de comandar e controlar remontam aos primórdios dos combates.

Atualmente, destaca-se a importância do C² pela permeabilidade que esse fator ganhou tanto nos combates atuais quanto no cotidiano das cidades e pessoas. Talvez, devido à disseminação mundial dos ativos de C², caracterizados por modernos dispositivos de comunicações, aliado à tendência de informatização destes, formando grandes conglomerados de redes, como as

¹⁵ Disponível em <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2011/04/stuxnet-poderia-ser-usado-como-arma-militar-diz-chefe-de-seguranca.html>>. Acesso em: 21 fevereiro 2016.

destinadas à GCR, foram verificadas novas vulnerabilidades, que poderiam comprometer cidadãos, instituições e até mesmo os Estados e suas relações exteriores.

Neste sentido, verificou-se as consequências que a evolução do C² trouxe à defesa das nações e as transformações que ocorreram na forma de guerrear. Por fim, destaca-se que o século XXI carrega consigo a crescente importância dos aspectos tecnológicos e do uso do ciberespaço. Desse modo, essas questões permeiam cada vez mais a agenda de segurança nacional e internacional.

Referências

- Afonso, S. M.; da Silva, A. S. Comando e Controle: a ótica da defesa social. *Tecnologia & Defesa - Segurança*, v. 8, 2013.
- Alberts, D. S. *Network Enabled Command and Control: Module 1*. Department of Defense - The Command and Control Research Program, 2009. Disponível em: <http://www.dodccrp.org/html4/education_main.html>. Acesso em: 24 fev. 2016.
- Alberts, D. S.; Garstka, J. J.; Stein, F. P. *NETWORK CENTRIC WARFARE: Developing and leveraging Information Superiority*. Department of Defense - Command and Control Research Program, 2000. ISSN 1-57906-019-6. Disponível em: <http://www.dodccrp.org/files/Alberts_NCW.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- Alberts, D. S.; Hayes, R. E. *Understanding command and control*. Department of Defense - Command and Control Research Program, 2006. Disponível em: <<http://www.dodccrp.org/>>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- Bahmanyar, M. *Afghanistan Cave Complexes 1979-2004 - Mountains strongholds of the Mujahideen, Taliban and Al Qaeda*. Oxford: Osprey Publishing, 2004.
- Blumenthal S. M., Clark, D. D. *The Future of the Internet and Cyberpower*, 2009. Disponível em <<http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-08.pdf>>. Acesso em 13 mai. 2016.
- Boot, M. *The new America Way of War*. *Foreign Affairs*, v. 82, n. 4, jul./aug. 2003.
- Bose, P. *Alexandre, o grande: a arte da estratégia*. Rio de Janeiro: Best seller, 2006.
- Boyd, J. *A discourse on winning and losing*. Maxwell Air Force Base. Air University Library, 1987.
- Brasil. Exército Brasileiro. *Manual de Campanha C11-1 - Emprego das Comunicações*. 2. ed. Brasília, 1997.
- Brasil. *Manual de Campanha C20-1 - Glossário de termos e expressões para uso no Exército*. 3. ed. Brasília, 2003.
- Brasil. *Manual de Campanha C100-5 - Operações*. 3. ed. Brasília, 1997a.
- Brasil. *Manual de Campanha EB20-MC10.205 - Comando e Controle*. Brasília, 2015.

- Brasil. *Manual de Campanha EB20-MC-10.213 - Operações de Informação*. Brasília, 2014a.
- Brasil. *Ministério da Defesa. MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas - 2º Volume*. Brasília, 2011a.
- Brasil. *MD31-M-03 - Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle*. Brasília, 2014b.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética*. Brasília, 2011b.
- Brasil. Senado Federal. *Em discussão*, a. 5, n. 21, jul. 2014d.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, n. 128, 2013b.
- Camper, A. D.; Dearth, D. H.; Goodden, R. T. *Cyberwar: security, strategy and conflict in the information age*. 3. ed. Afcea, 1996.
- Carrera, I. *Por que Alan Turing Influenciou sua vida sem você sequer notar*. Época, 30 jan. 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/01/bpor-que-alan-turing-influenciou-sua-vidab-sem-voce-sequer-notar.html>>. Acesso em: 21 nov. 2015.
- Cepik, M.; Canabarro, D. R.; Borne, T. *A securitização do ciberespaço e o terrorismo: uma abordagem crítica*. Brasília: IPEA, 2014.
- Clarke, R. A.; Knake, R. K. *Guerra cibernética: A próxima ameaça à segurança e o que fazer a respeito*. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2015.
- Cordeiro, S. S. *A influência da Guerra Cibernética nos sistemas de comando e controle nas operações militares - Dissertação de Mestrado*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.
- Correia, S. S. *Jornal Opção*, 2014. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/posts/opcao-cultural/guerra-do-paraguai-uma-batalha-que-sera-sempre-maldita-mas-o-brasil-nao-e-vilao>>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- Dempsey, M. E. Win, Learn, Adapt, Win Again. *Armor - Mounted Maneuver Journal*, sep./oct. 2011.
- Doratioto, F. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- Fonseca, J. J. S. D. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: Editora da UECE, 2002.
- Ford, D. *A vision so noble: John Bold, the OODA Loop, and the America's War on Terror*. New Hampshire, USA, 2010.
- Hodges, A. *Alan Turing: The enigma*. Princeton University, 2014.
- House, J. M. *Toward combined arms warfare: A survey of 20th century tactics, doctrine and organization*. Combat Studies Institute, US Army Command & General Staff College Press, Fort Leavenworth, 1984.
- Hughes, D. J. *Moltke on the Art of War*. New York: Presidio Press Book, 1993.
- Jomini, A. H. D. *The art of war (1836)*. Rockville: ARC Manor, 2007.

- Krepinevich, A. F. *Cyber warfare: a “nuclear option”?* Washington: Center of Strategic and Budgetary Assessments, 2012.
- Kurbalija, J.; Gelbstein, E. *Gobernanza de Internet: Asuntos, Actores y Brechas*. DiploFoundation, 2005.
- Lele, A. Operation Neptune Spear and Role of Technology. *Journal of Defence Studies*, v. 5, n. 4, oct. 2011.
- Liang, Q.; Xiangsui, W. *Unrestricted warfare*. Beijing: PLA, 1999.
- Luddy, J. *The challenge and promise of network-centric warfare*. Arlington: Lexington Institute, 2005.
- Mccaul, M.; Lipinski, D. *Congressman Daniel Lipinski, 2012*. Disponível em: <<https://lipinski.house.gov/press-releases/house-passes-lipinskimccaul-cybersecurity-enhancement-act-to-secure-federal-networks-critical-infrastructure-and-americas-competitive-edge/>>. Acesso em: 25 fev. 2016.
- Magnoli, D. *História das Guerras*. São Paulo: Contexto, 2006.
- Orr, G. E. *Combat Operations C3I - Fundamentals and Interactions*. Alabama: Air University Press, 1983.
- Owens, W. A. The emerging U.S. system-of-systems. *Strategic Forum*, n. 63, feb. 1996.
- Pearson, D. E. *The World Wide Military Command and Control System: evolution and effectiveness*. Alabama: Air University, 2000.
- Pinheiro, Á. D. S. A tecnologia da informação e a ameaça cibernética na guerra irregular do século XXI. *PADECEME*, n. 18, p. 4-11, mai./ago. 2008.
- Portugal. Ministério da Defesa Nacional. Exército Português. *A guerra do Golfo de 1991*. Lisboa, 2008.
- Portugal. Estado-Maior do Exército. *PDE-3-00 - Operações*. Lisboa, 2012.
- Portugal. Comando e Controlo na Artilharia Antiaérea. *Boletim da Artilharia Antiaérea*, n. 14, out. 2014.
- Raugh, D. L. Organizing a tank battalion for the counterinsurgency fight: A study in organization design armor. *Mounted Maneuver Journal*, may/jun. 2011.
- Sanger, D. E. *Obama order sped up wave of cyberattacks against Iran*. The New York Times, 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?_r=0>. Acesso em: 14 mai. 2016.
- Schermerhorn, J. *Administração: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: LTC, 2006.
- Schlosser, E. *Comando e controle: Armas nucleares, o acidente de Damasco e a ilusão de segurança*. [S.l.]: Companhia das Letras, 2015.
- Smith, C. R. *Network Centric Warfare, Command, and Nature of War*. [S.l.]: Canberra, 2010.
- Souza, C. R. P. D. *Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): concepção estratégica e estrutura*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2010.

- Sproles, N. *Establishing Measures of Effectiveness for Command and Control: A System Engineering Perspective*. Department of Defense - Defense Science & Technology Organization, 2001.
- USA. *Report to the Congress of the United States*. World Wide Military Command and Control System. Washington: General Accounting Office, 1979.
- USA. *The U.S. Department of the Navy. MCDP-6. Command and Control*. Washington, 1996.
- USA. *The U.S. Department of the Army. FM 1-02. Operational Terms and Graphics*. Washington, 2004.
- USA. *FM 3-0. Operations*. Washington, 2008.
- USA. *The U.S. Department of Defense. The Dictionary of Military Terms*. Washington, 2009.
- USA. *U.S. Army. War in the Persian Gulf: Operation Desert Shield and Desert Storm - August 1990 - March 1991*. Washington: Center of the Military Story, 2010.
- Van Creveld, M. *Command in war*. Cambridge: Harvard university Press, 1985.
- Weatherford, J. M. *Gengis Kahn e a formação do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.
- Yarmie, M. S. *The communications bridge: planning and implementing strategic communications for enduring freedom and beyond*. U.S. Army War College, 2003.
- Young, R. 21st Century Development: Understanding what is in the Tool Bag. *Armor. Mounted Maneuver Journal*, 2011.

CONSIDERATIONS ON COMMAND AND CONTROL

CONSIDERAÇÕES SOBRE COMANDO E CONTROLO

Rodrigo Damasceno Sales

Major

Master's Degree in Military Science

Instituto Meira Mattos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Rio de Janeiro, Brasil

rdsales@gmail.com

Luiz Rogério Franco Goldoni

Teacher and Researcher

PhD in Political Science

Instituto Meira Mattos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Rio de Janeiro, Brasil

luizrfgoldoni@gmail.com

Abstract

The advancements in Command and Control systems (C2) have influenced the 'face of battle' since times immemorial. The concepts known as 'Network Centric Warfare' and 'Cyberwarfare' feature new weapons, actors and forms of combat, posing new challenges to a State's defence systems. The present research paper shows, by means of a literature survey, the different C2 definitions and concepts, in an analysis of its importance and historical evolution. Finally, we will examine Network Centric Warfare, Cyberwarfare and their implications.

Keywords: Command and Control; War; Network Centric Warfare.

Como citar este artigo: Sales, R., Goldoni, L., 2016. Considerations on Command and Control. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 303-326.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Resumo

Evoluções em sistemas de Comando e Controle (C2) impactam desde primórdios a “face da batalha”. A chamada “Guerra Centrada em Redes” e a “Guerra Cibernética” apresentam novas armas, atores e formas de combate, impondo desafios inéditos aos sistemas de defesa das nações. O estudo em tela, mediante pesquisa bibliográfica, apresenta diferentes definições e conceitos de C2 e analisa sua importância e evolução ao longo da história. Ao final, investiga-se a Guerra Centrada em Redes, a Guerra Cibernética e suas consequências.

Palavras-chave: *Comando e Controle; Guerra Centrada em Redes; Guerra Cibernética.*

Introduction

‘Ciberwarfare’ (Cyber W) is a reality today, as demonstrated, for instance, by the events that paralysed operations in a uranium-enrichment plant in Iran. On the other hand, ‘Network Centric Warfare’ (NCW) is an important evolution in the field of Command and control (C2), which has been increasingly migrating its systems to computerised systems, rendering them vulnerable to the actions of ‘hackers’. The present work aims to analyse, by means of a literature survey, the concept of Command and Control and the challenges it poses. First, we will present definitions and concepts on C2; next, we will examine the development of Command and Control in warfare. Finally, we will analyse how advances in C2, NCW and Cyber W influence national defence and warfare.

1. Initial Definitions

In order to understand the meaning of the term ‘command and control’, we must consider the individual definitions of ‘command’ and of ‘control’, which depend both on the operational level being examined and on who is using them. This section will begin by presenting the ‘official’ definitions adopted by the Defence institutions of Brazil, Portugal and the United States of America (USA). Next, an analysis will be made of the academic perceptions on the term. The numerous definitions that will be presented were deemed necessary because the expression is constantly evolving, and its specific characteristics depend on the technological level of those who use it¹.

According to the doctrine of the Ministry of Defence (MD) (BRASIL, 2014b, p. 15), Command and Control (C2) can be defined as a science and an art² that deals with the operation of a chain of command. This conception includes three basic components:

¹ For example, a C2 system in the US Army has, in principle, unrivalled characteristics when compared with those of other countries.

² Fonseca (2002, p. 10) states that science is ‘knowledge produced by logical reasoning combined with practical experimentation. It is characterised by a set of models of observation, identification, description, experimental research and theoretical explanation of phenomena. Art can be associated with personal attributes, and is linked to individual talent.

- 1) legally vested authority supported by an organisation, from which the decisions that represent the exercise of command, and into which the information³ required for the exercise of control flows;
- 2) a decision-making process system that allows the issuance of orders and enables the flow of information, supporting the mechanisms that guarantee full compliance with orders;
- 3) a structure that includes the personnel, equipment, doctrine and technology needed for the monitoring of operations by a superior vested with authority.

The terms ‘command’ and ‘control’ are intrinsically linked and are often used together; however, they are not synonymous. ‘Command’ consists of: authority, decision making and leadership; it resides in the figure of the commander; and, as it is based on personal characteristics, exists in each person to a varying degree, and is therefore considered an art (PORTUGAL, 2014, p. 7). ‘Control’ is considered more of a science than an art, in so far as it depends on objectivity, data, events, and methods of analysis, therefore providing support to the art of command (PORTUGAL, 2012). Thus, the main task of a military commander is to implement C2 on his troops, by employing the art and science of war.

In the opinion of the Brazilian MD, the goal of the ‘command’ activity is to establish hierarchical relationships that must be maintained at all stages of a military campaign. In turn, ‘control’ aims to ‘establish the procedures enforced by Operational Command to control the actions of subordinate forces, providing the flow of information needed to monitor operations’ (BRASIL, 2011a, p. 123).

For the Brazilian Army (BA), the objective of ‘command’ is decision making and that of ‘control’ is effectiveness of command or mission accomplishment (BRASIL, 2015, p. 2-1). Meanwhile, the Portuguese Army defines ‘control’ as the regulation of forces and combat functions to fulfil a task assigned by a commander, thereby enabling decision-making and planning adjustments (PORTUGAL, 2014, p. 7).

In 1997, in its systematic analysis of the term ‘C2’, the *Manual do Exército Brasileiro C-11-1 - Emprego das Comunicações* [Brazilian Army Manual C-11-1 - Use of Communications] mentioned the new computerised scenario and the new requirements it entailed, like the use of sophisticated computer networks to speed up the flow of information during combat, streamlining the decision-making process. The document also states that ‘the system will be more or less effective depending on the effectiveness of the communications and computing capabilities’ (BRASIL, 1997, p. 3-1).

A previous version of the manual of operations of the BA, C100-5 (BRASIL, 1997a), described C2 as an operating system, and its function was described as follows:

The system allows commanders of all ranks to visualise the battlefield, assess the situation and conduct the military actions necessary to win. It also enables

³ The term ‘information’, as used in this paper, is related to data and, by analogy, the term information flow refers to the flow of messages, or flow of data.

the exercise of command by linking communications between command posts and between commanders and their general staffs when the former are away from their command post. Communication is the key element in the exercise of command and control in combat (BRASIL, 1997a, p. 2-13).

The BA later defined C2 as a combination of human and material resources, allied to certain procedures, intended for command, control and communication with friendly forces, as well as for obtaining information (BRASIL, 2003, p. C-13). Eight years later, the doctrine of the MD further developed the concept by emphasizing that C2 'comprises the provisions regarding control of operations, command hierarchy, and instructions related to communications' (BRASIL, 2011a, p. 54/208).

In 2015, the Brazilian Army adopted for the first time a pure Command and Control manual by distinguishing the term 'C2' from the previous manuals of operations and communications. It presented the following definition:

Command and control consists of the exercise of authority and direction by a commander over assigned forces in the accomplishment of a mission. It enables coordination between the issuance of orders and directives and the gathering of information on the progress of a given situation, and of the actions taken (BRASIL, 2015, p. 1-2).

When one considers these definitions, which are in fact rather similar, it is clear that they initially focus on the figure of the Commander, who requires a vast communications system to develop military operations. The term 'C2' was altered in 2015 to reflect a greater focus on the flow of information required by Commanders to guide their decisions. Thus, an efficient system should be deployed to process the data fed into command.

According to the provisions of the MD, C2 requires peculiar characteristics such as interoperability, reliability and flexibility (BRASIL, 2014b). Its basic principles are unity of command, delegation of authority, simplicity, and security.

Thus, in the field of national defence, in particular for the BA, C2 is the key element in the use of Land Forces in military operations, as they require complex means of coordination to achieve success. Support to communications, which are the physical base of the system, directly influences the efficiency of a military organization's C2. In practice, the two definitions of C2 appear to be closely related, as in fact they are, the only differences between them being the agency that employs them and the time in which they were proposed.

In turn, the *Doctrinal Publication of the U.S. Marine Corps - MCDP 6* (USA, 1996), defines C2 as the means by which a commander recognizes what needs to be done and sees to it that appropriate and corresponding actions are taken. Thus, the exercise of C2 is essentially an attribution of a commander, and the C2 system is responsible for giving meaning and harmony to all other combat functions. This approach reveals a third defining quality of C2, as the term, previously described by Brazil and by Portugal as a science and an art, is now defined by the US as a means.

Another definition of C2 is the one described in the *Field Manual FM 1-02, Operational Terms and Graphics* (USA, 2004) of the US Army. This document describes C2 as the exercise of authority and direction by a properly designated commander over assigned and attached forces in the accomplishment of the mission, which is done by means of a C2 system. This definition clearly focuses on ‘exercise’ as the term’s fourth characteristic, evidencing the different interpretations of Brazil, USA and Portugal.

In 2009, the *Dictionary of Military and Associated Terms of the US Department of Defence* (USA, 2009) described C2 as the exercise of authority and direction by a commander over assigned and attached forces in the accomplishment of a mission. The American doctrine states that C2 functions consist of an arrangement of personnel, equipment, communications, facilities, and procedures employed by a commander to plan, direct, and coordinate and control forces and operations in the accomplishment of the mission.

In the academic sphere, the origin of the term ‘C2’ was linked to the emergence of modern warfare techniques, which ‘forced armies to develop elaborate C2 and communications systems to orchestrate the various arms on a complex battlefield’ (HOUSE, 1984). In a workshop presented at the University of Campinas⁴, the term C2 was described as follows:

Command is the expression of authority exercised by a superior officer over his subordinates to achieve a given objective. Control is the term used to describe the structures and processes that allow orders to be transmitted and understood, also enabling risk management. That is, C2 are interconnected concepts, vital for the conduct of military activities⁵.

Another definition, this one by Sproles (2001), states that a C2 system consists of personnel, information and support. Afonso and da Silva (2013, p. 11) also explain its usefulness:

[...] actions that are commanded and controlled in an integrated manner, relying on C2 techniques, allow one to achieve situational awareness in a rapid and accurate manner, allowing those in command positions to employ the means available in a more rational and objective manner, undoubtedly leading to a more rapid and accurate response to any challenges that may arise.

In the presence of so many concepts, it is noteworthy that at their ‘core’ they are intrinsically linked to the decision-making process, be it a typically military process or otherwise, ranging from complex security activities at high government levels to activities related to the management of military personnel, and even simple tasks such as those of a leader in a business meeting by video-conference. The definitions presented so far reveal that the terms ‘command’ and ‘control’ are interconnected. The first term focuses on decision and the second aims to lend effectiveness to the first.

⁴ We could not identify the lecturer who prepared/presented the lecture ‘Princípios Básicos de Operações Militares’ [Basic Principles of Military Operations], which we cite in this paper.

⁵ Retrieved from: <<http://www.students.ic.unicamp.br/~ra092208/downloads/workshop.pdf>>. Accessed 17 November 2015.

When the concepts described are analysed from a military perspective, they imply the presence of a superior, a chain of command, a doctrine defining the rules of interaction, and the flow of information across that chain of command. Thus, the term C2 has become synonymous with these premises (ALBERTS, 2009).

Alberts and Hayes (2006) list seven functions involved in the exercise of C2:

- 1) establishing intent;
- 2) determining roles, responsibilities and relationships;
- 3) establishing rules and constraints;
- 4) monitoring the situation and progress;
- 5) motivation and trust;
- 6) training; and
- 7) provisioning (Logistics).

Thus, command sets the conditions under which C2 will operate. For the sake of simplicity, command should determine the C2 processes while control assesses whether the current and/or planned efforts are consistent with the objectives. If adjustments are required, the function of control is ensuring that those adjustments are made within the guidelines established by command. The essence of control is to keep the values of the specific elements of the operational environment within the bounds established by command, primarily in the form of intent (ALBERTS, HAYES, 2006, p. 59).

Alberts and Hayes (2006) created a table describing the conceptual C² model shown below:

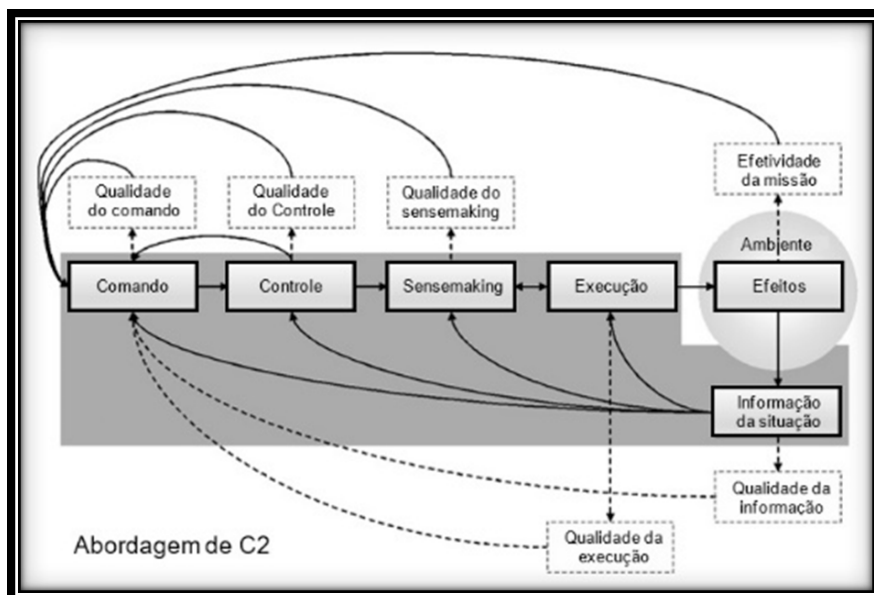


Figure 1- C2 Approach

Source: ALBERTS; HAYES, 2006, p. 53

Lawson (cited in (ORR, 1983)) describes the C2 process in the figure below, representing a loop of actions carried out by a commander and the influences received:

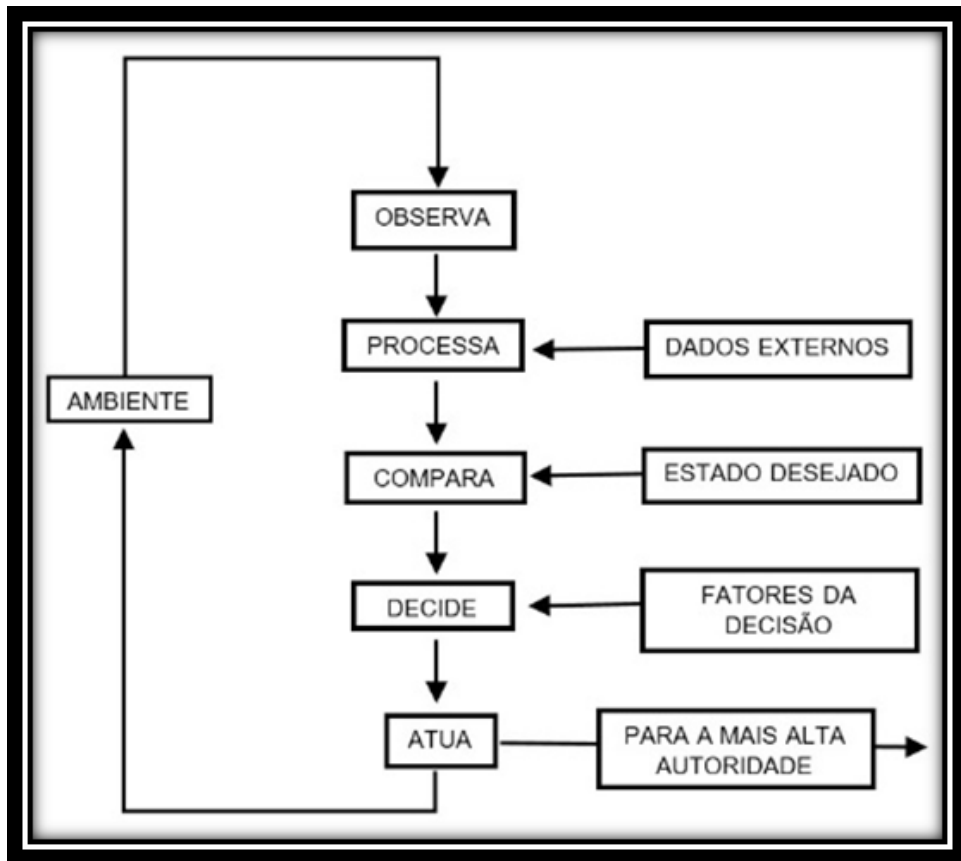


Figure 2- Conceptual C2 model, according to Lawson

Source: Lawson cited in ORR, 1983, p. 33.

The continuous decision-making process is known in the military as Boyd loop or OODA⁶ (Observation-Orientatation-Decision-Action)⁷ and is equivalent to the PDCA (Plan-Do-Check-Act) cycle that originated in the business community (BRASIL, 2011b, p. 64). This loop is used to obtain advantages in combat, in the sense of acquiring vital information before the opponent, which favours the maintenance of combat initiatives. The Boyd loop was created with the purpose of focusing the understanding of how C2 activities are developed (BRASIL, 2014b, p. 21).

⁶ The OODA Loop was developed by Colonel John Boyd after analysing the success of the F-86 US fighter aircraft compared to the Soviet MIG-15. Although the MIG was better at climbing and manoeuvring, the American aircraft won more battles because, according to Boyd, the pilots had a higher field of vision. This gave the pilots a competitive edge because it allowed them to assess the situation better and more rapidly than the opponent.

⁷ The C2 doctrine of the BA refers to the OODA loop as C2 Loop (BRASIL, 2015, p. 1-2).

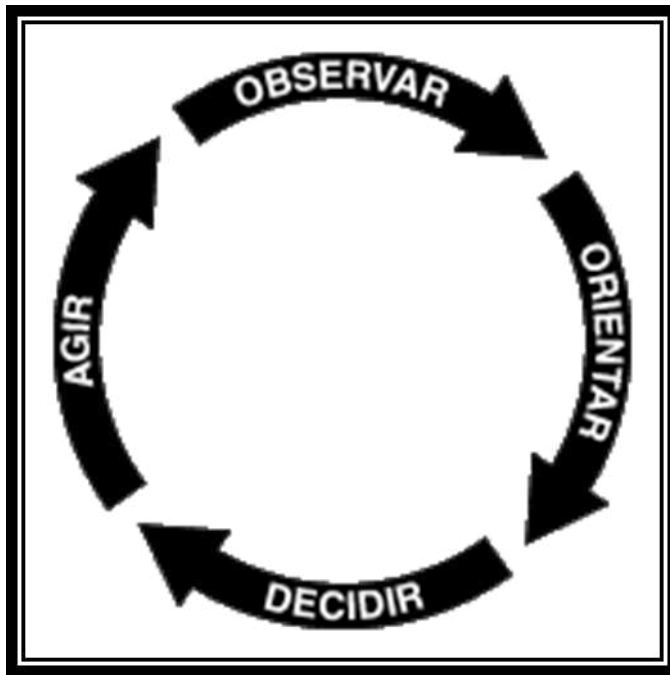


Figure 3- Boyd Loop - OODA

Source: BOYD, 1987.

The table below shows the evolution of the BOYD loop, demonstrating the impact of the technological modernisation of C2 capabilities:

Table 1 - Evolution of the OODA Loop

	1780's	1850's	1940's	1990's	2000's
Note	Telescope	Telegraph	Radio, radar	Sensors	Whole networks
Orientation	Weeks	Days	Hours	Minutes	Continuous
Decision	Months	Weeks	Days	Hours	Immediate
Action	1 Season	1 Month	1 Week	1 Day	1 Hour or less

Source: Cruz, 2006 cited in Leske, 2013, p. 58.

According to the Boyd Loop (1987), in combat, where C2 activity is evident, it is essential to have a faster decision cycle than the opponent, so that the time lag gives rise to opportunities and so any advantages can be exploited effectively (FORD, 2010). Thus, the evolution of the loop shows that speed in the execution of orders and a C2 characterised by fluidity are determining factors for success.

Acting first against the opponent creates advantages that are continuously and successively incremented every time the decision-making loop is completed. This also damages the C2 capability of the adversary, and sooner or later will inevitably result in the complete collapse of their ability to conduct actions.

It should also be noted that C2 is ruled by guiding principles, from planning to implementation. Some of these principles, provided for in the Brazilian doctrine (BRASIL, 2014b, p. 17-18/44), are the following:

- **security** - *consists of denying or hindering unauthorized access to information which belongs to friendly forces, restricting the opponent's freedom of action to attack sensitive points of the C2 system;*
- **flexibility** - *it should be possible to rapidly reconfigure the C2 system in order to respond to an imminent change of environment. The Flexibility Principle can be achieved with an intelligent system design and by using fixed, mobile and transportable facilities;*
- **reliability** - *a C2 system will be trustworthy if it has the ability to survive and maintain effectiveness when exposed to destabilizing events caused by the operational environment, by internal damage, or by acts of God;*
- **continuity** - *C2 systems must operate continuously. This principle directly influences the allocation of resources - human and material - at all levels. For a C2 system to meet the continuity principle, the planning stage should always consider the redundancy of resources and links;*
- **speed** - *C2 systems must bring speed to the decision-making process;*
- **integration** - *a C2 system of a certain level is not isolated; it is part of the system of the level above it and encompasses the systems of the subordinate levels; it must also have the ability to share information with peer forces.*

These different conceptual aspects of C2 reveal that Man is the key element in the operation of each of the systems introduced by the above definitions. The decision-maker, the central figure that is the *raison d'être* for C2, must have the expertise required for the function. Otherwise, the data presented by the system will do no good. The operators of equipment that make up the physical structure of the system must also have proper training (YARMIE, 2003) to keep the flow of information active.

2. History of Command and Control

Once the conceptual basis of the theme has been established, we may now take a further step in understanding C2 by researching its origins and how it was employed. Although the term and its definitions did not yet exist, C2 dates back to ancient history, when warlords used conventional signs or had systems of messengers at their disposal to exercise command over their troops, receive orders and inform their superiors on how the fighting was progressing.

A symbolic action was immortalized by the Greek soldier Pheidippides in 490 BC, during the war between Greece and Persian, who ran a distance of over 40km on foot from Marathon to Athens, Greece, to deliver the message of the Greek victory. Thus, C2 is indelibly inscribed on the origin of a classic athletics trial, the Marathon, which traditionally marks the end of the Olympic Games.

Many of the great military leaders in history such as Napoleon, Alexander the Great, Genghis Kahn, Moltke, the Duke of Caxias, Eisenhower, Churchill and Hitler realized that, in order to succeed in their endeavours, they would have to improve their control over their troops, developing unique enhancements to the C2 systems of their respective times (SCHERMERHORN, 2006, p. 8-22; DORATIOTO, 2002; BOSE, 2006; WEATHERFORD, 2010; ALBERTS, 2009; HUGHES, 1993).

In 336 BC, Alexander the Great, also known as Alexander III of Macedon, was crowned king of the ancient Greek kingdom of Macedon. Alexander spent most of his years in power carrying out a series of military campaigns across Asia and north-east Africa. He created one of the greatest empires of the ancient world, stretching from Greece to Egypt and north-west India. In the words of Bose (2006, p. 87):

Much of the military success of the Macedonians was due to efficient communication during battle, allowing the information to arrive accurately and on time to the combatants. 'Each element of his battalions had the task of achieving a certain predetermined purpose and communicated through a combination of conventional signs and messengers'.

According to Weatherford (2010), circa 1200, History's greatest conqueror, Genghis Kahn, devised a system of communications composed of couriers and horseback messengers to streamline his information system and allow greater efficiency in the employment of C2 on his troops. In 25 years, Kahn subjugated more lands and people than the Romans did in 400 years, and, at his peak, he led an empire of about 19 million contiguous km², an area almost the size of the African continent (WEATHERFORD, 2010).

A consistent development of C2 emerged in the sixteenth century with the use of a personal advisor by Gustavus Adolphus, which was continued in the nineteenth century with Napoleon use of a General Staff- although his egocentric personality weakened the system of command by subjecting it to the authority of a single person (VAN CREVELD, 1985, p. 63-65). In fact, the modern C2 design begins with Jomini, who considers that a General Staff and a system to control and direct the operations of war (current C2 system) are 'essential

conditions [that] concur in making a perfect army' (JOMINI, 2007, p. 32). Since then, C2 has been considered a key component in the development of battles.

In the American Civil War (1861-1865), the use of the telegraph, invented in 1843 by Samuel Morse, was implemented as the primary means of communication at great distances, facilitating the flow of information, as the railway crossing the country facilitated military logistics and C2 activities such as messenger traffic.

In Brazil, between 1864 and 1870, during the War of the Triple Alliance, the Duke of Caxias, Luis Alves de Lima e Silva, also concerned himself with the use of C2, as he saw in it a way to tilt the balance of war to the Brazilian side:

The use of observation balloons and telegraph facilities implemented by Caxias not only made communications faster, they also enabled the advance of the troops into enemy territory and the conquest of the most important obstacle to the advance of the allies in Solano Lopez's homeland: the Fortress of Humaitá (CORREIA, 2014).

In the Franco-Prussian War (1870), Moltke (who felt great affinity with the classic strategy doctrines of Clausewitz and Jomini) used the railways and the telegraph to perform manoeuvres of a magnitude the likes of which had never been seen before by engaging the enemy's front line and reserves simultaneously (MAGNOLI, 2006, p. 314-315). His concern for communicating via telegraph with his troops, who were projected at long distances by the railway, is proof of the importance the Prussian General placed on C2, which he believed would influence the new dimensions of manoeuvre. Moltke's legacy to military history consisted of his doctrine and of the lesson that ongoing communications between commanders and commanded are greatly relevant to combat and are indispensable to effectively conduct and control actions, so that the desired end state, the primary objective of the operation, can be achieved with due success (HUGHES, 1993).

In World War I (1914-1918), C2 was implemented by linking the theatres of operations through telegraph lines, by using railways as traffic lines, and by a new medium of communications: the telephone, invented by Graham Bell and patented in 1876. The transmission of messages via telephone increased the speed of information and C2 efficiency.

The importance of C2 is evidenced by several events of World War II (1939-1945). In the beginning of the war, the Axis troops quickly dominated nearly all of Europe, even advancing into Africa and Russia. The Nazi-fascist forces managed to extend their domain to thousands of kilometres and were able to reap the rewards of applying a destructive and innovative war tactic known as *blitzkrieg*. With regard to the issue of C2, it should be noted that the Germans used a robust communications system to coordinate and control troops projected at great distances, mainly by using the radio, invented by Guglielmo Marconi and patented in 1896. The Axis countries also used the telephone and the telegraph, as in the previous war; however, the great German innovation was the integration in the fighting of an important protection mechanism for its C2 system: the Enigma machine. This equipment added

encryption to transmitted messages, rendering their content indecipherable should they be captured by the enemy. This afforded them a crucial strategic advantage for many years into the war, as the C2 structure was preserved by maintaining confidentiality in information and operations (HODGES, 2014).

To allow the use of allied troops in areas dominated by the axis in Europe, Asia and Africa, it was also necessary to implement a large-scale C2 system. The system allowed the control of troops by relying on technological support mainly from the USA and England.

To tip the war in their favour, the allies faced the considerable challenge of dismantling the C2 of Hitler's troops and denying the surprise factor to the German attacks. To that end, Churchill ordered the development of a technology that could break the encryption of the Enigma machine, which occurred in 1943, with an invention by Alan Mathison Turing. The equipment, which is considered the genesis of computer science, was known as the Bombe machine and allowed the allies to decrypt the enemy messages, revealing their intentions hours in advance.

Turing's discovery helped England prepare against several Nazi attacks, and it is speculated that the invention shortened the war in over two years, saving thousands of lives. Winston Churchill, then Prime Minister of England, went on to say that Turing had made the greatest contribution to the Alliance's victory against Germany (CARRERA, 2015).

In recognition for his achievements, Turing was later acclaimed as the father of computing. This striking episode demonstrates the relevance of C2. As we could see, it is clear that technological developments have contributed to increase the number of troops employed in the battles, and also modified the theatre of operations, which had once been relatively small, but now had been increased to a level never seen before, acquiring a global dimension. It should be noted that, although the use of radio in WWII solved the mobility problems encountered in WWI, where communications were established by telegraph, the exercise of C2 for expeditionary troops did not become easier (SMITH, 2010, p. 41).

The year of 1962, during the Cold War, was marked by the episode of the Cuban missile crisis, which involved the main world powers, the USA and the Soviet Union. The crisis highlighted numerous C2 problems that could trigger a nuclear disaster of major proportions. According to Pearson (2000, p. 51), the event boosted the creation of a more comprehensive C2 system, at the request of US President J. F. Kennedy. Therefore, in 1979, the World Wide Military Command and Control was created in the US, becoming a crucial element in US national security (USA, 1979), combining sensors, computers, command posts and communication networks of different AF in a single system, improving the situational awareness of American leaders.

When considering modern conflicts, it is clear that C2 is still under development and that its importance is gradually on the rise due to the characteristics of new forms of combat. In the Gulf War (1991), one of the main objectives of the US offensive was to 'suppress Iraqi command and control' by means of an air campaign that would set the stage for the ground attack (USA, 2010, p. 28, tradução e grifo nossos).

Ten years later, the US deployed operation Enduring Freedom during the events that followed the September 11 attacks. In the early attacks on the Taliban in Afghanistan, the North Americans focused their attention on dismantling the C2 of the opponent by using air strikes, as they had done in the Gulf. The technological advancements enhanced the agility of the post-September 11 operations. While in 1991 the information processing time entailed in an interval of three days between the identification and bombing of a target, in the second Gulf War (2003), only 45 minutes passed from the moment the information was received of Saddam Hussein's meeting with military commanders and the time the satellite-referenced location was bombed (BOOT, 2003, p. 52).

Much of the success of Operation Neptune Spear, which carried out the deadly attack on Bin Laden, can be attributed to the use of a global C2 system (SCHLOSSER, 2015). The most advanced means of communication were used, such as Digital Globe and Geo Eye satellites to monitor the area of operations and feed the C2 systems; images taken by cameras installed in the helmets of the soldiers were sent to the Pentagon and to the aircraft on site (LELE, 2011, p. 129-130). These innovations brought further integration to combatant forces and further enhanced the situational awareness provided by C2 systems, which began operating within increasingly dense and complex networks. This new way of operating in battle was defined as Network Centric Warfare (NCW)⁸, which we shall discuss later.

The events of the Gulf and of Afghanistan revealed the importance of suppressing the enemy's C2 in the early stages of the conflict in order to facilitate the advance of the troops. It is noteworthy that the USA's objective in launching an attack on the Iraqi C2 system was to dismantle the forces in that country, thus neutralising their ability to conduct military operations:

*The conquest of major cities was not conducted in the conventional way, in which the infantry engages in house-to-house fighting. Instead, intelligence, **command and control warfare**, information warfare and joint infantry-tank operations were carried out, avoiding as much as possible the disembarkation of Marines (PORTUGAL, 2008, p. 29, grifo do autor).*

This is an aspect of the evolution in warfare, which ceased to be conducted like the battle of Aachen (World War II), where an entire city was destroyed to allow the passage of troops. Today, dismantling an enemy C2 is the step before the ground offensive with kinetic means, in what is known as Command and Control Warfare. One of the goals of this type of warfare is to increase military efficiency in order to minimize casualties in combat.

The evolution of C2 contributed to change the way of operating in armed conflicts and transformed the forms of manoeuvre and employment of combat forces. Force integration became more effective due to the combination of the various communication networks, sensors and assets. This development may be related to the intent of minimising the number of casualties, especially among allied forces and civilians.

⁸ According to Luddy (2005, p. 3), NCW: 'Represents a powerful set of warfighting concepts and associated military capabilities that allow warfighters to take full advantage of all available information and bring all available assets to bear in a rapid and flexible manner'.

3. Command and Control Today

The twenty-first century brought with it new challenges; today's military missions are different from those of the past. They became more complex and dynamic, requiring collective capabilities and joint efforts by many organizations in order to succeed (ALBERTS, HAYES, 2006).

Due to the new perceptions on the evolution of C2, which influence the quality and efficiency of different systems, since 2006, a North Atlantic Treaty Organization (NATO) research group has attempted to define a conceptual C2 model that provides agility in the processing of information to deliver quality, timely results. According to these researchers, in order to obtain a quality C2 system, its functions must be well developed. C2 is meaningless without a mission or a purpose (CORDEIRO, 2014). In addition to an objective, it is also important to specify the risks that are acceptable for the achievement of the mission. Conducting infeasible missions is a failure in command. Therefore, a commander must define the desired end state in clear terms. The research group also stated that a quality C2 requires monitoring the situation at all times, so that any changes can be acknowledged and adapted to. All those involved must also interact with readiness, so that they may contribute individually to the final result.

The new C2 definitions imposed by the environment in the twenty-first century require specific training and education in order to better prepare the human resources involved. It should also be noted that C2 systems involve hardware and software technology, which is generally expensive and needs consistent financial support for development and sustainability.

In addition to the main concerns with the structure of the C2 system in warfighting, its importance is also reflected in the influence of the media. The 1991 Gulf War was the first time an armed conflict was broadcast live on television. The television coverage brought excitement to spectators, who could follow the war in real-time. The transmission of the war live on CNN, which employed previously developed C2 assets such as satellite, was so important and innovative the company was forever engraved in the history of world journalism⁹.

Mention must be made of the impact of public opinion, which has become one of the Centres of Gravity that must be conquered whenever components of the Land Force are used, as communication with the national and global societies determines the dominant narrative (BRASIL, 2014a, p. 2-6). CNN viewers were exposed to the station's influence and its journalistic perspective¹⁰. In that conflict, great care was taken both to minimize and to show the allied casualties in combat in order to secure public support. This issue is a crucial point for C2 in warfighting, as it can potentially minimize casualties.

⁹ Retrieved from: <<http://www.fca.pucminas.br/omundo/interesses-e-fatos-por-tras-da-cobertura-da-guerra-do-golfo/>>. Accessed: 21 February 2016.

¹⁰ It should be noted that the media-public opinion relationship is not new to the 'morale' of a population, to support for the cause and, consequently, for the 'good progress' of the war. The film *The King's Speech* (2010) shows the importance of radio during World War II. Perhaps the most prized and famous photo that influenced public opinion in the Vietnam War is that of Kim Phuc, the little Vietnamese girl running naked after a napalm attack in 1972.

The exercise of command and control is increasingly difficult due to the complexity and the peculiarities of the combat environment, which has migrated to urban areas. It requires more planning and a detailed examination of the use of means, as well as continuous improvement and adaptation (YOUNG, 2011). Indiscriminate bombings and civilian casualties are not well accepted by public opinion and by the international community, and can thus harm military action. Although this paper does not intend to analyse issues related to the doctrine of war, a superficial approach to this knowledge was deemed necessary, as C2 is intrinsically linked to the art of command.

Nowadays, the C2 development has reached a high level of complexity, with the use of high-tech equipment, such as those in the military C2 apparatus used by the Americans in Afghanistan and in other target countries of its war on terror policy. On these occasions, most American tactical actions are developed in a relatively decentralized manner, often performed by small patrols of soldiers, which shows an evolution in the way of fighting.

In the history of war, troops have been employed in a decentralised manner; however, there have always been mechanisms to guarantee C2 for combat fractions, albeit in rudimentary form. It can be said that technological modernisation of C2 structures potentiated the decision-making process in a proficient and reliable manner, to the lowest levels of command. This allowed greater freedom of action, job flexibility, and effectiveness in the development of operations and compliance with mandated tasks (DEMPSEY, 2011). The success in several actions by small forces of the US Army in Afghanistan, in a decentralized manner, in caves and over extremely rough terrain, resulted from the effective C2 checked at all levels (Bahmanyar, 2004; Raugh, 2011). Thus, neglecting the preparation of the troops for the use of a C2 system, which aims to act on operational environments characterized by dynamism of actions, complexity and decentralization of execution of the tasks will probably result in failure.

C2 must adapt as needed, in accordance with the characteristic principle of flexibility. In the Brazilian Army, C2 is used to maintain the land forces in operations, both administratively and operationally. In military operations, the Tactical Communications System (SISTAC) is activated to allow C2 under any circumstances. The MINUSTAH military operations, Guarantee of Law and Order Operations (GLO) and interagency operations are good examples of this.

The BA considers and binds C2 to the six existing combat functions: C2, Movement and Manoeuvre, Intelligence, Fires, Protection and Logistics (BRASIL, 2015). As in Brazil, the *US Army FM 3-0 - Operations Field Manual* (USA, 2008) ranks C2 as one of six combat functions. It defines C2 as the systems and related tasks that support commanders in the exercise of their authority and direction. It is through this function that commanders integrate all other functions for the achievement of the missions, whatever their nature.

The US Army recently redesigned its operational procedures with the aim of developing, training and instructing its members in the best possible way, so that they could better respond to the increasing current challenges, which are characterised by fighting in urban environments. In this context, the exercise of C2 is currently considered a key factor for the performance of any task.

The structure that allows the development of C2 systems, entitled physical base, comprises both equipment and facilities. This conglomerate was entitled Command and Control Centre (CC2) and is the embodiment of the concepts described. These centres are characterised by the presence of advanced technology and the use of communications and computing, and are immersed in a highly complex technical environment.

The NATO¹¹ concepts specify that a CC2 should enable integration based on the C4ISR concept (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). It is vital that the different combat functions can be integrated with a real-time flow of information, and are able to provide a broad situational awareness of the area of action to the command of the operation.

The C2 process is very similar in military and non-military corporations, as well as in other types of companies. In those organizations, the CC2 are the basis of the communications system, and are in fact the concentrators of the information that is made available to the heads and directors. In general, current C2 systems include voice communication, real-time monitoring of imagery of areas of interest through a system of cameras or satellites and geopositioning, among other tools designed to increase quality in decision-making by reducing the time elapsed between the initial awareness of the facts and the response.

Other organizations that use C2 systems are related to residential security services, vehicle monitoring GPS systems, groups linked to logistics, among other activities, including government entities such as the Brazilian Institute of the Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA). This body contributes by combating deforestation, monitoring forest areas through a C2 system designed for that purpose, as described in the excerpt below:

*Brazil's efforts to improve the process of enforcement of laws and the **monitoring** of forest areas prevented the deforestation of approximately 59,500 km² of Amazon forest between 2007 and 2011, according to a new Climate Policy Initiative (CPI) study entitled **Deterring Deforestation in the Brazilian Amazon**. The total deforestation registered in that period was 41,500 km² - 59% less than would have occurred if deforestation **command and control policies** had not been changed. (Emphasis added).¹²*

The modernization of the assets related to C2 structures brought with it the migration of a variety of systems to computerized ones. Its current feature is the use of vast computer networks, providing significant gains in terms of speed and volume of information processed and expanded C2 capabilities.

¹¹ Retrieved from: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69332.htm?selectedLocale=en>. Accessed: 3 February 2016.

¹² Retrieved from <<http://climatepolicyinitiative.org/press-release/politicas-de-comando-e-controle-no-brasil-evitam-mais-de-59-500-km2-de-desmatamento-na-amazonia/>>. Accessed: November 2, 2015.

4. C2, Network Centric Warfare and Cyberwar

The new conception of computerized C2 military structures led to the concept of NCW, or Network Centric Warfare (NCW), which originated in 1996, when Admiral William Owens of the US Navy introduced the concept in an article for the Strategic Forum, published by the Institute for National Strategic Studies in the USA. The article describes the evolution of C2 and Intelligence systems and their enhanced ability to achieve situational awareness (OWENS, 1996).

The definition of NCW is based on the adoption of a new philosophy focused on combat power. This attribute can be created by establishing an effective link between combat, combat support, and logistics support with dispersed forces within a theatre of operations. These factors made it possible to increase the sharing of situational awareness on the battlefield (ALBERTS, GARSTKA; STEIN, 2000). NCW aims to achieve higher information superiority in relation to the opponent or opponents. According to US manual *JP 3-13: Joint Doctrine for Information Operations*, information superiority is the ability to collect, process, and disseminate an uninterrupted flow of information while exploiting or denying an adversary's ability to do the same.

The objective of NCW is to consolidate all the advancements made so far, providing C2 systems at all levels with unprecedented situational awareness (PINHEIRO, 2008, p. 8). The NCW processes should, for example, allow the capture of unmanned aircraft imagery, adding data provided by aerial observers or other sensors and send it to a combat unit that can exploit the information, as in the case of Operation Afghanistan mentioned above.

The main advantages of NCW are, according to Souza (2010): shared situational awareness, rapid decision-making and operations, increased lethality and protection of conventional forces, and maximum synchronization of actions. To achieve these benefits, the principles of NCW must be followed, in particular the interconnection of military networks. One of the features of those networks is increased speed in comparison to traditional ways of communication (SOUZA, 2010). In modern combat, the C2 of an organization must be capable to integrate new NCW ideas in order to improve efficiency.

Despite the NCW definitions presented, mainly from Alberts and Hayes' (2006) perspective, Smith (2010) has a counterargument: he acknowledges the advantages of NCW, but argues that, regardless of how adept institutions may become at optimising this advantage, opponents will always be capable of adapting and understanding its vulnerabilities. The author is evoking the early definitions of C2 in stating that 'rather than optimising a force for NCW, [...] greater emphasis [should be given] to the selection and education of future [...] commanders (SMITH, 2010, p. 68).

The fact remains that the dissemination of NCW concepts, which shows that C2 has become modernised, brought a new concept to the stage: that of Cyber W. One of the first definitions of Cyber W describes it as the offensive and defensive use of information and information systems to deny, exploit, corrupt or destroy the opponent's information-based

values, information systems and computer networks (CAMPER; DEARTH; GOODDEN, 1996). Another definition describes current Cyber W as:

Actions by nation-states and non-state actors employing cyber weapons to penetrate computers or networks for the purpose of inserting, corrupting, and/or falsifying data; disrupting or damaging a computer or network device; or inflicting damage and/or disruption to computer control systems (KREPINEVICH, 2012, p. 8, tradução nossa).

It should be noted that the use of Cyber W can counteract the operation of C2 systems, as these are intrinsically linked and are dependent on computer systems such as NCW systems, which will thus be exposed to that threat. In addition to these traditionally military systems, Cyber W entails the ability to operate across the cyberspace environment, including the Internet, and is thus able to affect ordinary citizens and other institutions. These arguments are supported by the following quote from two Chinese military officers:

*We can say with certainty that this **is the most important revolution in the history of technology**. Its revolutionary significance is not merely in that it is a brand new technology itself, but more in that it is a kind of bonding agent which **can lightly penetrate the layers of barriers between technologies and link various technologies which appear to be totally unrelated**. (LIANG; XIANGSUI, 1999, p. 10, emphasis added).*

The increase in the number of Internet users since network access became commercially available in 1995 gave it the status of a global public service (BLUMENTHAL; CLARK, 2009, p 207) and since then it is considered the essential tool of modern society and of the globalised world (KURBALIJA; GELBSTEIN, 2005, p. 7; ZUKANG, 2007, p. 6). However, Cepik et. al. (2014, p. 1) point out that, as society's dependence on computer and computer systems grows, the discussion on the challenges that the digital age poses to national and international security is intensifying.

C2 systems are increasingly present in basic services, which were left vulnerable by the emergence of Cyber W. By extrapolating these findings, one can imagine the urban chaos that a cyberattack could create in a big city, should any of these services be disrupted. In this context, it can be said that a teenager 'armed' with a laptop, with advanced knowledge in cybernetics, could trigger an attack and thus become a type of threat.

The creation of cyberspace brought with it a new form of power. Non-state actors, such as Anonymous and Wiki-leaks, have the capacity to threaten States because they have the ability to interfere in NCW systems, break into government systems, including C2 centres, and expose sensitive information, potentially causing discomfort and even destabilising governments. In the face of the threats posed by both new and old actors, States began to develop cyber defence centres¹³, which are now also able act offensively, or preventively, as demonstrated by the following quote:

¹³ The Brazilian Cyber Defence Command was activated in 2015.

It is no secret that governments are able to intercept telephone calls and text messages. Today, several companies already provide programs to the government capable of invading your computer, using your webcam, reading your emails, copying documents, of doing whatever they please without being detected', said researcher and American Civil Liberties Union cyber activist Christopher Soghoian (BRASIL, 2014d, p. 7).

It is worth mentioning the example of the actions of North American computer analyst Edward Snowden, who exposed the details of various programs integrated in the global surveillance system of the US National Security Agency (NSA), creating problems between the US government and the governments of Brazil and Germany¹⁴, among other countries. This was a scenario in which 'no one was safe, not even leaders of friendly nations, as was proved' (BRASIL, 2014d, p. 7).

By analysing this approach through the lens of armed conflict and add it to the facts already presented on public opinion, new options for achieving victory came 'and it all these make people believe that the best way to achieve victory is to control, not to kill' (LIANG; XIANGSUI, 1999, p. 27).

To put the potential of this threat into context, in 1997, the US Department of Defence commissioned an experiment codenamed 'Eligible Receiver'. The main objective of the exercise was to see if a group of hackers could infiltrate the Pentagon's computers and gain access to its defence systems:

*According to then Deputy Secretary of Defence John Hamre, it took three days for someone in the Pentagon to realise that the computer systems were under attack. **The hackers gained control of the Pentagon and of the military command and control systems.** A real attack could have shut down the systems. Even more uncomfortable was the thought that the attackers could have gained access and stolen information. A year later, a real cyber attack was launched against computers in the Pentagon, in the National Aeronautics and Space Administration (NASA) and in other government agencies. The attack was discovered by accident in 2000 and likely originated in Russia (BRASIL, 2011b, p. 88, grifo nosso).*

In another example, a computer virus called Stuxnet was created in 2010 which invaded nuclear power systems in several countries, such as India and Iran, and sabotaged their projects. Raphael Mandarino, Director of the Department of Information and Communication Security, Institutional Security Cabinet of the Presidency of the Republic of Brazil in 2011, believed the world was witnessing a well-prepared digital military armament with well-

¹⁴ Snowden revealed that the US government was conducting government espionage, including illegal wiretapping on presidential communications with Brazil and Germany, among other countries. Retrieved from < <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>>, <https://www.washingtonpost.com/politics/edward-snowden-says-motive-behind-leaks-was-to-expose-surveillance-state/2013/06/09/aa3f0804-d13b-11e2-a73e-826d299ff459_story.html?tid=pm_politics_pop>. Accessed: 21 February 2016.

defined goals¹⁵. In another case, Clarke and Knake (2015) describe Israel's bombing of the future location for a nuclear facility in Syria. In short, Cepik et. al. (2014, p. 9) claim that Israeli hackers disrupted the Syrian radar system, making Israeli fighters invisible to the enemy air force.

Reinforcing the impact of Cyber W, a study published by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) posits that some countries are engaged in a 'Cyber Cold War'. To support this claim, the study cited the issue of the theft of the projects of US fighters by China (MCCAUL, LIPINSKI, 2012) and the industrial sabotage of Iran's nuclear facilities attributed to the US government, in which the Iranian uranium enrichment plant was compromised by means of a computer virus (SANGER, 2012).

The evolution of C2 systems involved increased computerisation due to the generalised use of computer networks and internet connections. The dilemma here presented is that the larger these networks are, the greater the risks posed by the presence of new power players, that is, hackers. Thus, according to Mandarino, Cyber Defence has become a key activity for the security of States (BRASIL, 2013b, p. 17) and for the success of military operations at all levels of command, as they enable C2 by protecting information assets (BRASIL, 2014a, p. 4-8 - 4-9).

5. Conclusion

In our analysis of command and control up to this point, we presented a variety of definitions to acclimate the reader to the subject. It was found that, although the term is generally unknown, activities related to command and control date back to the early days of warfighting.

Currently, the importance of C2 is reflected on how pervasive it has become in current warfare and in the everyday life of cities and people. Perhaps due to the global dissemination of C2 assets through modern communications devices, combined with the growing computerisation of these devices in large conglomerates of networks such as those designed for NCW, new vulnerabilities have been discovered that could endanger citizens, institutions and even States and their foreign affairs.

We were thus able to verify that the developments in C2 had an impact on the defence of nations, as well as observe the changes in warfare that ensued. Finally, in the twenty-first century, the importance of technology and the use of cyberspace is clearly on the rise. Therefore, these issues increasingly occupy the national and international security agenda.

¹⁵ Retrieved from <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2011/04/stuxnet-poderia-ser-usado-como-arma-militar-diz-chefe-de-seguranca.html>>. Accessed: 21 February 2016.

Works Cited

- Afonso, S. M.; da Silva, A. S. Comando e Controle: a ótica da defesa social. *Tecnologia & Defesa - Segurança*, v. 8, 2013.
- Alberts, D. S. Network Enabled Command and Control: Module 1. **Department of Defense** - *The Command and Control Research Program*, 2009. Retrieved from: <http://www.dodccrp.org/html4/education_main.html>. Accessed: 24 Feb. 2016.
- Alberts, D. S.; Garstka, J. J.; Stein, F. P. *NETWORK CENTRIC WARFARE: Developing and leveraging Information Superiority*. Department of Defense - Command and Control Research Program, 2000. ISSN 1-57906-019-6. Retrieved from: <http://www.dodccrp.org/files/Alberts_NCW.pdf>. Accessed: 19 Nov. 2015.
- Alberts, D. S.; Hayes, R. E. Understanding command and control. *Department of Defense - Command and Control Research Program*, 2006. Retrieved from: <<http://www.dodccrp.org/>>. Accessed: 19 Nov. 2015.
- Bahmanyar, M. *Afeganistan Cave Complexes 1979-2004* - Mountains strongholds of the Mujahideen, Taliban and Al Qaeda. Oxford: Osprey Publishing, 2004.
- Blumenthal S. M., Clark, D. D. *The Future of the Internet and Cyberpower*, 2009. Retrieved from <<http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-08.pdf>>. Accessed 13 May 2016.
- Boot, M. The new America Way of War. *Foreign Affairs*, v. 82, n. 4, jul./aug. 2003.
- Bose, P. *Alexandre, o grande: a arte da estratégia*. Rio de Janeiro: Best seller, 2006.
- Boyd, J. *A discourse on winning and losing*. Maxwell Air Force Base. Air University Library, 1987.
- Brasil. Exército Brasileiro. Manual de Campanha C11-1 - *Emprego das Comunicações*. 2. ed. Brasília, 1997.
- Brasil. Manual de Campanha C20-1 - *Glossário de termos e expressões para uso no Exército*. 3. ed. Brasília, 2003.
- Brasil. Manual de Campanha C100-5 - *Operações*. 3. ed. Brasília, 1997a.
- Brasil. Manual de Campanha EB20-MC10.205 - *Comando e Controle*. Brasília, 2015.
- Brasil. Manual de Campanha EB20-MC-10.213 - *Operações de Informação*. Brasília, 2014a.
- Brasil. Ministério da Defesa. MD30-M-01 - **Doutrina de Operações Conjuntas** - 2º Volume. Brasília, 2011a.
- Brasil. MD31-M-03 - *Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle*. Brasília, 2014b.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética*. Brasília, 2011b.
- Brasil. Senado Federal. *Em discussão*, a. 5, n. 21, jul. 2014d.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, n. 128, 2013b.

- Camper, A. D.; Dearth, D. H.; Goodden, R. T. *Cyberwar: security, strategy and conflict in the information age*. 3. ed. Afcea, 1996.
- Carrera, I. Por que Alan Turing Influenciou sua vida sem você sequer notar. *Época*, 30 Jan. 2015. Retrieved from: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/01/bpor-que-alan-turing-influenciou-sua-vidab-sem-voce-sequer-notar.html>>. Accessed: 21 Nov. 2015.
- Cepik, M.; Canabarro, D. R.; Borne, T. *A securitização do ciberespaço e o terrorismo: uma abordagem crítica*. Brasília: IPEA, 2014.
- Clarke, R. A.; Knake, R. K. *Guerra cibernética: A próxima ameaça à segurança e o que fazer a respeito*. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2015.
- Cordeiro, S. S. *A influência da Guerra Cibernética nos sistemas de comando e controle nas operações militares* - Dissertação de Mestrado. Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.
- Correia, S. S. *Jornal Opção*, 2014. Retrieved from: <<http://www.jornalopcao.com.br/posts/opcao-cultural/guerra-do-paraguai-uma-batalha-que-sera-sempre-maldita-mas-o-brasil-nao-e-vilao>>. Accessed: 18 Nov. 2015.
- Dempsey, M. E. Win, Learn, Adapt, Win Again. *Armor - Mounted Maneuver Journal*, sep./oct. 2011.
- Doratioto, F. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- Fonseca, J. J. S. D. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: Editora da UECE, 2002.
- Ford, D. *A vision so noble: John Bold, the OODA Loop, and the America's War on Terror*. New Hampshire, USA, 2010.
- Hodges, A. *Alan Turing: The enigma*. Princeton University, 2014.
- House, J. M. Toward combined arms warfare: A survey of 20th century tactics, doctrine and organization. *Combat Studies Institute, US Army Command & General Staff College Press*, Fort Leavenworth, 1984.
- Hughes, D. J. *Moltke on the Art of War*. New York: Presidio Press Book, 1993.
- Jomini, A. H. D. *The art of war (1836)*. Rockville: ARC Manor, 2007.
- Krepinevich, A. F. *Cyber warfare: a "nuclear option"?* Washington: Center of Strategic and Budgetary Assessments, 2012.
- Kurbalija, J.; Gelbstein, E. *Gobernanza de Internet: Asuntos, Actores y Brechas*. DiploFoundation, 2005.
- Lele, A. Operation Neptune Spear and Role of Technology. *Journal of Defence Studies*, v. 5, n. 4, oct. 2011.
- Liang, Q.; Xiangsui, W. *Unrestricted warfare*. Beijing: PLA, 1999.
- Luddy, J. *The challenge and promise of network-centric warfare*. Arlington: Lexington Institute, 2005.

- Mccaull, M.; Lipinski, D. *Congressman Daniel Lipinski*, 2012. Retrieved from: <<https://lipinski.house.gov/press-releases/house-passes-lipinskimccaull-cybersecurity-enhancement-act-to-secure-federal-networks-critical-infrastructure-and-americas-competitive-edge/>>. Accessed: 25 Feb. 2016.
- Magnoli, D. *História das Guerras*. São Paulo: Contexto, 2006.
- Orr, G. E. *Combat Operations C3I - Fundamentals and Interactions*. Alabama: Air University Press, 1983.
- Owens, W. A. The emerging U.S. system-of-systems. *Strategic Forum*, n. 63, feb. 1996.
- Pearson, D. E. *The World Wide Military Command and Control System: evolution and effectiveness*. Alabama: Air University, 2000.
- Pinheiro, Á. D. S. A tecnologia da informação e a ameaça cibernética na guerra irregular do século XXI. *PADECEME*, n. 18, p. 4-11, mai./ago. 2008.
- Portugal. Ministério da Defesa Nacional. Exército Português. *A guerra do Golfo de 1991*. Lisboa,, 2008.
- Portugal. Estado Maior do Exército. *PDE-3-00 - Operações*. Lisboa, 2012.
- Portugal. Comando e Controlo na Artilharia Antiaérea. *Boletim da Artilharia Antiaérea*, n. 14, out. 2014.
- Raugh, D. L. Organizing a tank battalion for the counterinsurgency fight: A study in organization design armor. *Mounted Maneuver Journal*, may/jun. 2011.
- Sanger, D. E. Obama order sped up wave of cyberattacks against Iran. *The New York Times*, 2012. Retrieved from: <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?_r=0>. Accessed: 14 May 2016.
- Schermerhorn, J. *Administração: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: LTC, 2006.
- Schlosser, E. *Comando e controle: Armas nucleares, o acidente de Damasco e a ilusão de segurança*. [S.l.]: Companhia das Letras, 2015.
- Smith, C. R. *Network Centric Warfare, Command, and Nature of War*. [S.l.]: Canberra, 2010.
- Souza, C. R. P. D. *Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): concepção estratégica e estrutura*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado Maior do Exército, 2010.
- Sproles, N. *Establishing Measures of Effectiveness for Command and Control: A System Engineering Perspective*. Department of Defense - Defense Science & Technology Organization, 2001.
- USA. Report to the Congress of the United States. *World Wide Military Command and Control System*. Washington: General Accounting Office, 1979.
- USA. The U.S. Department of the Navy. *MCDP-6. Command and Control*. Washington, 1996.
- USA. The U.S. Department of the Army. *FM 1-02. Operational Terms and Graphics*. Washington, 2004.

- USA. *FM 3-0. Operations*. Washington, 2008.
- USA. The U.S. Department of Defense. *The Dictionary of Military Terms*. Washington, 2009.
- USA. U.S. Army. *War in the Persian Gulf: Operation Desert Shield and Desert Storm - August 1990 - March 1991*. Washington: Center of the Military Story, 2010.
- Van Creveld, M. *Command in war*. Cambridge: Harvard university Press, 1985.
- Weatherford, J. M. *Gengis Kahn e a formação do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.
- Yarmie, M. S. The communications bridge: planning and implementing strategic communications for enduring freedom and beyond. *U.S. Army War College*, 2003.
- Young, R. 21st Centuryer Development: Understanding what is in the Tool Bag. *Armor. Mounted Maneuver Journal*, 2011.

IMPLICAÇÕES DA INTELIGÊNCIA EMOCIONAL NA MOTIVAÇÃO. UMA APLICAÇÃO A UMA ORGANIZAÇÃO CASTRENSE

THE IMPACT OF EMOTIONAL INTELLIGENCE ON MOTIVATIONAN APPLICATION TO A MILITARY ORGANIZATION

Álvaro de Borba Cruz Lopes Dias

Doutor em Ciências Empresariais
Instituto Superior de Gestão
Lisboa, Portugal
alvarodias@isg.pt

João Tiago Conceição Silva Marques Gil

Tenente
Mestre em Gestão
Força Aérea Portuguesa / Serviço de Documentação
Lisboa, Portugal
marquesgil.3@gmail.com

Resumo

A motivação e inteligência emocional (IE) são conceitos que, demonstrados por diversas investigações e modelos teóricos, se interligam. Uma pessoa emocionalmente inteligente tem a capacidade de mobilizar todas as emoções necessárias para se motivar e transpor quaisquer obstáculos que se possam atravessar no seu caminho, quer intrínsecos ou extrínsecos, até alcançar o seu (s) objectivo (s). Estas noções podem ser aplicadas em qualquer tipo de molde, seja organizacional ou pessoal. Pela importância que o bem-estar das pessoas tem, a presente investigação propôs-se a estudar as Implicações da Inteligência Emocional na Motivação dentro de uma organização de natureza militar. Este estudo envolveu cerca de 355 participantes militares de um universo que de acordo com o Relatório de Gestão de 2013, composto por 7314 militares de todo o ramo da Força Aérea, possibilitando assim o avanço do estudo supramencionado. Paralelamente à constatação das implicações da IE na motivação, foi também estudado o grau de associabilidade de certas variáveis sociodemográficas com o impacto da IE na motivação. Sendo o ser humano por natureza social, é mais do que

Como citar este artigo: Dias, A., Gil, J., 2016. Implicações da Inteligência Emocional na Motivação. Uma Aplicação a uma Organização Castrense. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 327-346.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

necessário que este se saiba regular emocionalmente e conseqüentemente motivar-se a si próprio quando necessário.

Palavras-chave: inteligência emocional, motivação

Abstract

Motivation and emotional intelligence are concepts which, as demonstrated by various investigations and theoretical models, are intertwined. An emotionally intelligent person has the capacity to mobilize all the emotions necessary to motivate and overcome any obstacles that might be going through their way, either intrinsic or extrinsic, until they reach their objectives. These concepts can be applied in any type of situation, either organizational or personal. Because of the importance of well-being in people lives, this dissertation proposes to study the implications of Emotional Intelligence in Motivation within an organization of a military nature. This study involved approximately 355 military men within a universe of, according to the Annual Report of 2013, 7314 military men from every branch in the Air Force, thus enabling the advancement of the study mentioned above. In addition to this observation, was also studied the degree of sociability between certain sociodemographic variables and the impact of emotional intelligence on motivation. The human being by nature is a social creature, it is then more than necessary to learn to control our emotions and consequently motivate ourselves when necessary.

Keywords: *emotional intelligence, motivation*

1. Introdução

a. Descrição do problema

Ao longo das últimas décadas, tem vindo a ser discutida a possibilidade da IE contribuir para um melhor ambiente de trabalho, seja a nível horizontal como vertical dentro da cadeia hierárquica organizacional. Tem sido provado o grande impacto que esta tem sobre a motivação, na gestão de *stress* no exercício do trabalho em equipa (Mayer, Salovey & Caruso, 2004 cit por Shipley et al, 2010: 5).

O campo das emoções humanas é complexo. Sendo o ser humano um ser social, é necessário que este tenha uma compreensão aprofundada das suas emoções assim como também daqueles que o rodeiam. O frágil controlo das nossas próprias emoções leva-nos a tomar decisões irreflectidas podendo estas terem conseqüências graves, e quanto mais elevada a cadeia de comando numa organização, pior será a implicação. Por essa mesma razão que a IE dentro de uma organização castrense é algo a ser desenvolvido de forma constante. O comportamento dos empregados no processo de motivação implica um juízo lógico.

Goleman argumentou que as emoções poderiam tomar o controlo sobre os comportamentos, sugerindo que as emoções têm uma forte influência sobre o pensamento racional (1997: 27).

Com este estudo pretende-se verificar o impacto que IE tem na motivação de um indivíduo e a influência que certas variáveis sociodemográficas têm nesse impacto como variáveis moderadoras.

b. Objectivos específicos e estratégia metodológica

O objectivo principal deste estudo é analisar o impacto que a inteligência emocional tem na motivação dentro de uma organização de cariz militar. Porém, há que ter em contas certas variáveis que influenciam o efeito da aplicação da inteligência emocional dentro do meio laboral militar. Dada a natureza deste estudo, é imperativo que o objectivo principal seja repartido em objectivos específicos, cujo número dependerá então da exigência e rigor que se pretenderá aplicar à investigação.

OE1:Saber qual o impacto da inteligência emocional no de nível de motivação de uma pessoa;

OE2:Saber se o posto se associa ao impacto que a inteligência emocional tem no nível de motivação;

OE3:Averiguar se a idade (como variável demográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem no nível de motivação;

OE4:Averiguar se o género (como variável demográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem nível de motivação;

OE5:Verificar se experiência laboral militar associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem no nível de motivação;

OE6:Averiguar se experiência laboral civil associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem no nível de motivação.

2. Revisão de Leitura e Modelo Teórico

a Conceitos Essenciais

(1). Emoções

A história do pensamento racional retracta as emoções como substancialmente irregulares e consequentemente algo que se tem de controlar (Haidt, 2001: 3). Contudo, ao longo dos séculos até à actualidade, tem havido inúmeros pensadores, filósofos e investigadores que sugerem que as emoções têm um propósito na natureza humana, não como algo que se apresenta para prejudicar o nosso processo de tomada de decisão, conforme foi apontado anteriormente, mas sim como algo dotado de informação pertinente e que por isso não deve ser ignorado (Katelaar, 2004).

As emoções de facto podem ser consideradas um paradoxo da natureza humana, cujo papel tanto pode trazer benefícios como inconvenientes. A sua influência nas atitudes

pode levar a uma tomada de decisão irreflectida, que por sua vez pode levar a situações prejudiciais. São de carácter omnipresente e são consideradas uma característica universal do pensamento humano (Fessler, 1999: 5). Dada a sua inerência na história do pensamento humano, é difícil acreditar que estas emergiram através da evolução para apenas prejudicar o julgamento e tomada de decisão. Por outro lado, o estudo das emoções sugere que quando irracionais os efeitos por estes suscitados, sente-se a necessidade de os controlar (Oschner, & Gross, 2005). Contudo, se a capacidade de controlo e interpretação emocional prevalecerem, a emoção deixará de ser um *handicap* e tornar-se-á uma ferramenta bastante útil em qualquer meio, seja laboral ou pessoal.

Há mais de cem anos que a emoção humana tem sido um importante tópico teórico e empírico em psicologia, tendo-se focado na influência desta no processo de decisão humano. Tudo isto ganha uma maior dimensão quando abordado do ponto de vista organizacional. A pesquisa organizacional tem cada vez mais reconhecido a natureza emocional das organizações (Ashkanasy, 2004). Hoje em dia é amplamente aceite a definição de organizações como “arenas emocionais” e o reconhecimento da natureza emocional na experiência de trabalho das pessoas (Fineman, 1993).

(2). Inteligência Emocional

Segundo Reuven, a IE é um conjunto das valências para reconhecer, compreender e usar as emoções, de se relacionar com os outros, para se adaptar às mudanças, para resolver problemas intrapessoais e interpessoais e para lidar de forma eficiente com as exigências quotidianas, desafios e pressões (Bar-On, 1997). Mais tarde, Reuven reformula o seu conceito, definindo-o como uma disposição multifactorial de competências emocionais, pessoais e cognitivas que influenciam as capacidades individuais para lidar de modo activo e efectivo com as pressões e exigências do meio (Bar-On, 2000 *cit por*. Monteiro, 2009).

Peter Salovey, um dos psicólogos mais conceituados na área da IE, afirma que esta trata-se de um tipo de inteligência gerida por cinco elementos: o reconhecimento das nossas emoções, a gestão de emoções, a capacidade de nos motivarmos a nós mesmos, a capacidade de reconhecer emoções em terceiros e por fim a capacidade de lidar com as pessoas através de relacionamentos (Goleman 1995: 63).

Daniel Goleman atribui uma definição diferente à IE, referindo esta como a forma em como lidamos com nós mesmos e com os nossos relacionamentos, através da percepção de quatro domínios: auto-conhecimento e auto-gestão das nossas emoções, consciência e habilidade social (Goleman, 1998). Todos estes pontos servem-nos como se de uma bússola emocional se tratassem para que nós, como ser social, possamos-nos orientar do modo mais eficiente dentro do meio colectivo.

Contudo, Goleman atribui a expressão “inteligência emocional” aos doutores Peter Salovey, da Universidade Yale e a John D. Mayer da Universidade de New Hampshire no ano de 1990. Foi a partir da repercussão do livro de Goleman em 1995 assim como também

do *boom* de estudos desenvolvidos sobre a natureza do cérebro humano que caracterizou a década de 90 do século XX, que o tema da IE alcançou uma dimensão muito mais abrangente.

Mayer e Salovey, na sua primeira publicação formal em 1990 sobre a teoria da IE, definem esta como sendo um subconjunto da inteligência social que envolve a capacidade de monitorizar os sentimentos e emoções do nosso ser assim como também de terceiros, reter o que for pertinente destas emoções e sentimentos e utilizar esta informação para nos guiarmos no pensamento e acção (Mayer e Salovey, 1990: 5).

Existem diversas definições possíveis de IE, pelo que após uma extensa análise dos vários modelos anteriormente abordados, apresento a seguinte sugestão de formulação geral:

A IE refere-se à capacidade de reconhecer o significado das emoções e das suas recorrentes relações de modo a raciocinar e resolver possíveis problemas com base nos mesmos. Esta está directamente ligada à capacidade de perceber as emoções, de assimilar os sentimentos associados às mesmas de forma a compreender a informação que nos é facultada pela sua interpretação, e por fim geri-la.

Devo acrescentar que esta definição foi criada com base nas definições e abordagens dos autores anteriormente referidos, constituindo, por isso uma sugestão meramente académica.

(3). Motivação

Segundo Pinder (1998), a motivação no trabalho é um conjunto de forças energéticas que têm origem quer no indivíduo, quer fora dele, e que moldam o comportamento de trabalho, determinando a sua força, direcção, intensidade e duração. Chiavenato (2005) defende que a motivação é a pressão interna surgida de uma necessidade, também interna, que excitando (via electroquímica) as estruturas nervosas, origina um estado energético na pessoa que impulsiona o organismo à actividade, iniciando, guiando e mantendo a conduta até que alguma meta (objectivo, incentivo) seja conseguida ou a resposta seja bloqueada.

Analisando as duas definições, a generalidade dos significados de motivação tende a incluir um elemento de estimulação, acção e esforço, movimento e persistência, bem como a recompensa. Sujeitando-se à conduta de cada indivíduo, as necessidades variam consoante a sua predisposição e força mental, produzindo assim diferentes tipos de comportamento. Independentemente de todas as diferenças que possam existir, o processo que dinamiza o comportamento é semelhante para todas as pessoas, o que significa que a reacção à motivação no meio ambiente organizacional é similar. É de salientar que o nível de desempenho do subalterno não só depende das suas capacidades pessoais como trabalhador, mas também do nível da motivação a que é exposto (Burney et al, 2006: 2).

Num contexto organizacional, a capacidade de um líder persuadir e influenciar os outros para trabalhar numa direcção comum, reflecte o seu talento para motivar. A capacidade de um líder para influenciar baseia-se, por um lado, na sua habilidade natural e, por outro lado, no nível de motivação do funcionário. Carlisle e Murphy (1986) afirmam que motivar pessoas requer uma certa habilidade por parte dos gestores. É do seu âmbito organizar e proporcionar

um ambiente motivador: comunicar de forma eficaz; conseguir responder às questões que lhes são colocadas; gerar ideias criativas e dar-lhes prioridade; delegar e planear tarefas.

A qualidade da gestão de recursos humanos é importante na performance de uma organização (Burke, 2005), a qual está intimamente ligada à aplicação de factores motivadores ao ambiente laboral. A preocupação que as chefias têm hoje em dia com a integração estratégica, flexibilidade, comprometimento e qualidade, tem chamado a atenção dos empregados influenciando assim o seu nível de motivação e, conseqüentemente, a sua permanência na empresa.

b. Modelo conceptual e hipóteses

(1). Inteligência emocional e motivação

A relação entre IE e motivação é algo que diversos investigadores têm vindo a investigar ao longo das últimas décadas. De acordo com Lanser (2000), através dos aspectos positivos e negativos do ambiente laboral, é possível compreender que a motivação é um factor essencial para uma pessoa emocionalmente inteligente. Um estudo realizado por Wong e Law (2002) provou que a inteligência emocional dos trabalhadores influenciava a sua satisfação e motivação no trabalho e desempenho.

Assim funcionários emocionalmente inteligentes são suficientes para distinguir emoções, controlá-las e utilizá-las para melhorar o seu desempenho e dos outros, comparativamente com os funcionários que possuem capacidades de inteligência emocional inferiores. Do mesmo modo, os funcionários que possuem inteligência emocional mais elevada têm a capacidade de olhar para as suas responsabilidades de forma construtiva, de modo a aumentar a sua motivação.

De acordo com o exposto, podemos considerar a seguinte hipótese:

H1: A inteligência emocional associa-se positivamente à motivação;

(2). Hierarquia e inteligência emocional

Nesta hipótese é apresentada a possibilidade de a inteligência emocional ser moderada pela posição ocupada na hierarquia de uma organização. A inteligência emocional no ambiente laboral está relacionada com vários indicadores de performance particularmente a posição na hierarquia da instituição, a progressão na carreira por mérito, níveis de facilitação interpessoal, afectos e atitudes (Lopes, Grewal, Kadis, Gall & Salovey, 2006 *cit por* Domingues, 2009: 21). Relativamente a este estudo, dos indicadores de performance acima mencionados, apenas a posição na hierarquia é que está a ser testada.

De acordo com o exposto, podemos considerar a seguinte hipótese:

H2: O posto associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora);

(3). Idade e inteligência emocional

É do conhecimento geral que a capacidade emocional das pessoas vai aumentando com a idade, as pessoas tornam-se mais conscientes e sábias. Contudo várias pesquisas identificaram a idade como uma das variáveis sociodemográficas mais relevantes para a evolução do IE e corroboraram esta correlação, bem como para a evolução de outros tipos de inteligência (Goleman, 1998).

O modelo teórico de IE de Mayer e Salovey, sendo considerado este tipo de inteligência como uma competência, alega que é tipo de inteligência genuíno, baseada em parte na observação de que esta aumenta com a idade e experiência (Extremera et al, 2006; Kafetsios, 2004).

De acordo com o exposto, podemos considerar a seguinte hipótese:

H3: A idade (como variável sociodemográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora);

(4). Género e inteligência emocional

É do conhecimento geral que as mulheres tendem a ser mais emocionalmente expressivas do que os homens, possuindo uma maior capacidade de interpretação emocional e, simultaneamente, uma aptidão mais desenvolvida no que se refere a certas habilidades interpessoais. As mulheres, por exemplo, conseguem com uma maior facilidade do que os homens reconhecerem as emoções no comportamento de uma pessoa, sendo mais compreensivas e capazes de uma maior empatia (Aquino, 2003 *cit por* Khalili, 2012: 4). Adicionalmente, existe uma certa evidência de que algumas áreas do cérebro dedicadas ao processamento das emoções podem ser maior nas mulheres do que nos homens (Baron-Cohen, 2003).

De acordo com o referido, podemos considerar a seguinte hipótese:

H4: O género (como variável sociodemográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora);

(5). Experiência laboral na Organização e inteligência emocional

No seu livro *Trabalhar com Inteligência Emocional*, Daniel Goleman (1998: 7) afirma:

O nosso nível de inteligência emocional não é fixo geneticamente, nem se desenvolve somente na primeira infância. Ao contrário do QI, que muda pouco depois da nossa adolescência, a inteligência emocional parece ser em grande parte assimilada, e continua a desenvolver-se com a experiência que retemos ao longo da nossa vida, a nossas competências podem continuar a crescer.

De acordo com esta afirmação, existem pesquisas que sugerem que há uma correlação positiva entre a inteligência emocional e idade/experiência de trabalho, podemos então considerar a seguinte hipótese:

H5: A experiência laboral militar (como variável sociodemográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora);

(6). Experiência laboral no meio civil e inteligência emocional

O estudo da associação da experiência de trabalho dentro do meio civil com a inteligência emocional dentro da organização castrense, de cariz militar leia-se, é algo que, de acordo com a pesquisa bibliográfica feita, é praticamente nula. No entanto, trata-se de uma hipótese que se pretende comprovar cientificamente.

De acordo com o exposto, podemos considerar a seguinte hipótese:

H6: A experiência laboral civil (como variável sociodemográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora);

(7). Modelo conceptual

De acordo com o exposto previamente, este estudo analisa o impacto que a inteligência emocional tem na motivação tendo como variáveis moderadoras a idade, género, posto, experiência laboral dentro da Força Aérea e experiência laboral no meio civil. O objectivo da amostra será de 100 pessoas, número mínimo, pertencentes a diferentes ramos da hierarquia militar.

O estudo em si terá um carácter quantitativo, e será sujeito a uma análise hipotético-dedutiva, sendo todos os dados provenientes do estudo agregados através de um inquérito disponibilizado na INTRANET da Organização.

A **figura 1** é um modelo ilustrativo de hipóteses. Temos a Motivação como variável dependente a qual por sua vez se submete à IE, variável independente. Neste encadeamento IE – Motivação, existem 5 variáveis que se crêem moderadoras: Idade, Género, Posto, Experiência Laboral Militar e Civil.

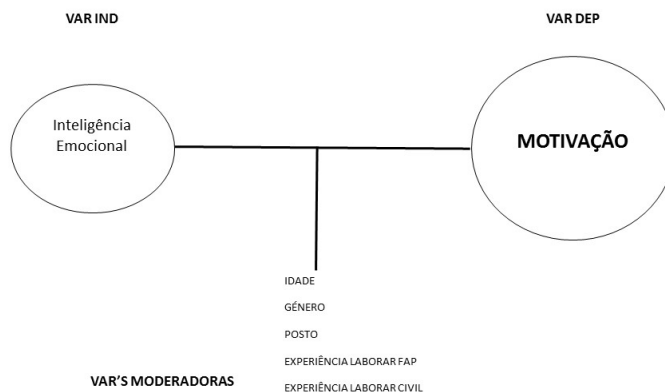


Figura 1 - Modelo conceptual de hipóteses

Fonte: Adaptado pelo Autor

3. Metodologia

a. Delineamento da Investigação

Hoje, mais do que nunca, é necessário que haja uma abertura à exploração e aplicação destas “ferramentas laborais” de forma a moldar o contexto organizacional de outrora, contexto esse que vai passando de geração em geração, criando assim ambientes organizacionais tóxicos.

Segundo Frost (2003, *cit por* Pina e Cunha *et al*, 2007: 99), se as emoções negativas são um facto da vida, importa evitar que se transformem em toxinas organizacionais e impedir que estas se vão acumulando e debilitando os sistemas imunitários da organização até, no limite, a envenenarem. Cabe então aos líderes da nossa sociedade, assim como os futuros, evitar que essas toxinas se aglomerem no tecido empresarial que já de si é frágil. O contexto militar está intimamente ligado a esta temática, isto porque as Forças Armadas são uma estrutura fortemente hierarquizada, onde o factor humano é muito importante e assim consequentemente o modo como este é gerido pelas suas chefias. Uma chefia emocionalmente desenvolvida contribuiu para incremento da motivação, inovação, performance, desenvolvimento de talento, aumento de confiança, qualidade de serviço e trabalho em equipa. Atendendo ao contexto exclusivo do ambiente militar e a natureza do desafio que muitas tarefas associadas, talvez haja maior aplicabilidade da inteligência emocional nas funções diárias dos militares.

Dada a natureza da profissão de um militar e os factores anteriormente referidos, é do maior interesse estudar o modo em como a motivação de um militar é influenciada pelo inteligência emocional de um individuo e a correlação que certos possam vir ter nessa influência tais como a idade, género, posto, tempo de serviço fora e dentro da organização Força Aérea.

Para apurar esse efeito, foi elaborado um inquérito de carácter quantitativo onde a informação por este agregado pode ser somada, dividida e transformada em dados percentuais. Para sua composição baseámo-nos num questionário já existente, desenvolvido para medir a inteligência emocional. Contudo esta é a versão mais curta do inquérito original que por si só possui cerca de 153 perguntas, denominado de TEIQue (Trait Emotional Intelligence Questionnaire) e desenvolvido por Petrides¹. Esta versão *short*, apesar de menos extensa que a principal, não perde rigor significativo na sua avaliação.

Para a sua criação, foram seleccionados dois itens de cada uma das 15 subescalas do TEIQue original tendo como objectivo da sua concepção assegurar consistência interna adequada e uma cobertura ampla no domínio da construção da amostragem. Sendo um inquérito de carácter auto-avaliativo, cada item pode ser respondido numa escala Likert de sete pontos, variando entre um (discordo completamente) e sete (concordo completamente)

Ao inquérito também foram agregadas perguntas de carácter motivacional, de modo a apurar o nível em que esta variável se encontrava e posteriormente efectuar as devidas correlações com a variável IE. Relativamente às questões utilizadas para compor esta parte

¹ K.V. Petrides é o actual director do Laboratório Psicométrico de Londres na University College London (UCL), criador dos famosos questionários Trait Emotional Intelligence e Trait Social Intelligence (TEIQue e TSIQue), estes são utilizados por dezenas de organizações e milhares de pessoas de todo o mundo a cada mês.

do inquérito, recorreu-se a uma dissertação da área de Gestão de Recursos Humanos, mais precisamente sobre a temática da Liderança e Motivação.

b. Participantes

A amostra é constituída por 355 participantes de um universo que de acordo com o Relatório de Gestão de 2013, composto por 7314 militares de todo o ramo da Força Aérea, representando aproximadamente 4,9% do universo total. O inquérito esteve disponível às três categorias de militares: praças, sargentos e oficiais.

Houve uma maior adesão por parte da categoria de oficiais, contribuindo com quase metade das respostas ao inquérito, cerca de 49,3%. Dentro da mesma categoria, a classe de oficiais subalternos (Aspirantes, Alferes e Tenentes) aderiu de forma significativa relativamente à classe de capitães, oficiais superiores e oficiais superiores com cerca de 70 participantes dos 175 oficiais no total, o que equivale a cerca de 40% dos oficiais que aderiram ao inquérito, a classe de capitães (constituída somente por Capitães) equivale a aproximadamente 26,9% dos oficiais, a classe de oficiais superiores (composta por Majores, Tenentes-coronéis e Coronéis) corresponde aproximadamente a 32,6% e os restantes 0,5% dos 175 oficiais corresponde à categoria de oficiais gerais (formada por Majores-Generais, Tenentes-Generais e o posto único de General).

Em segundo lugar de adesão ao inquérito encontra-se a categoria de sargentos com 155 respostas, o que equivale a 42,2% do total da amostra. Cerca de 22 2º Sargentos responderam ao inquérito o que equivale aproximadamente a cerca 14,2% da amostra da categoria de sargentos, 55 1º Sargentos correspondendo sensivelmente a 35,5% da mesma amostra da categoria, 65 Sargentos-Ajudantes contribuindo com um valor aproximado de 42% da amostra e por fim 8 Sargentos-Chefes equivalendo a 8%.

Por fim, a categoria de praças foi a que apresentou menos adesão com cerca de 30 respostas o que equivale 8,5% da amostra total. Dentro da categoria de praças cerca de 3 2º Cabos responderam ao inquérito correspondendo sensivelmente a 10% da amostra da categoria de praças, 21 1º Cabos com cerca de 70% da mesma amostra e por fim 6 Cabos-Adjuntos com aproximadamente 20% da amostra.

Relativamente ao género, houve uma clara adesão dos militares do sexo masculino com um total de 271 respostas o que corresponde a cerca de 76,3% da amostra total e que deixa os restantes 23,7% às militares do sexo feminino com cerca de 84 respostas.

Comparativamente à idade dos participantes, como podemos observar na tabela, houve uma forte adesão do grupo etário compreendido entre os 26 e 55 anos com cerca de 142 participantes o que equivale 40% da amostra. Seguidamente estão os grupos etários compreendidos entre os 36 e os 45 anos e entre 46 e 55 anos com respectivamente 89 e 99 respostas o que equivale a 25,1 e 27,9% da amostra, seguido da faixa etária até aos 25 anos com 22 elementos equivalendo a 6,2% e por fim o grupo etário dos 56 anos ou mais com apenas 3 elementos sendo cerca de 0,8% da percentagem total da amostra.

Quanto ao tempo de serviço exercido na organização, como podemos constatar pela tabela, ele corresponde ao maior fluxo de respostas equivalente ao período dos 10 aos 20 anos de serviço com um número de 98 respostas o que equivale sensivelmente a 27,6% da amostra. É seguido do período entre 20 aos 30 anos de serviço com 80 respostas correspondendo a 22,5%, o período dos 30 aos 40 anos com 68 respostas equivalendo 19,2%, muito próximo deste período está o de início de carreira até ao 6º ano de serviço com 62 respostas sendo assim 17,5 % da amostra seguido dos 6 aos 10 anos com 44 equivalendo 12,4% e por fim dos 40 aos 50 anos de serviço com apenas 3 respostas 0,8% da amostra.

Relativamente ao desempenho de actividades laborais antes de ingressar na organização, podemos observar que mais de 50% esteve empregado antes de integrar as fileiras das Forças Armadas. Cerca de 57,7% o que equivale a 205 dos inquiridos desempenharam função no mundo civil antes da sua entrada na Força Aérea, os restantes 42,3%, o que equivale a 150 dos inquiridos não executaram qualquer tipo de actividade laboral antes da sua entrada nas Forças Armadas.

O número de anos de trabalho no mundo civil para os que tiveram qualquer tipo de função antes da carreira das armas oscila entre 1 a 15 anos. A grande maioria está

compreendida entre a 1 a 4 anos de trabalho civil representado cerca de 51,3% num total de 182 inquiridos. Os restantes oscilam entre 5 a 15 anos com valores muito próximos.

4. Análise dos Dados Obtidos e Discussão

a. Fidelidade do Instrumento de Medição

De modo a apurar a fidelidade dos dados estatísticos recolhidos, efectuou-se uma análise das qualidades métricas das 2 escalas em estudo: Motivação e Competências Emocionais.

De modo a aumentar o grau de Fidelidade dos mesmos (Alfa de Cronbach), houve a necessidade de retirar algumas questões dos dois *sets* de perguntas respeitantes às Competências Emocionais e Motivação. Do TEIQue houve a necessidade de retirar cerca de 16 perguntas das 30 originais pois o seu valor de alfa era demasiado baixo. Os valores do alfa de boa consistência interna do instrumento de medição (inquérito) acabam por variar consoante a concepção de cada autor. Exemplo desta disparidade é o valor indicado por Pestana e Gageiro (2000 *cit por* Costa, 2009: 94), afirmando que o valor deve se situar acima dos 0,8. Para outros como Hair (1998 *cit por* Costa, 2009: 94), valores a partir de 0,7 já são aceitáveis. Há quem afirme que mesmo a partir de 0,6 já é tolerável (Malhotra, 1996 *cit por* Costa, 2009: 94). Optou-se pelo valor de 0,7.

A interpretação do coeficiente Alfa de Cronbach é quase imediata porque os valores variam entre 0 e 1 sendo assim o grau de fiabilidade tanto maior quanto mais perto de 1 estiver o valor da estatística. A partir de 0,7 o grau de fiabilidade já é considerado aceitável, podendo-se assim proceder à análise e interpretação estatística dos dados Após a terem sido retiradas as perguntas, o seu grau aumentou para um valor de 0,704.

Relativamente ao grupo das perguntas de cariz motivacional, apesar de não ter havido a necessidade de retirar um número elevado à semelhança do TEIQue, o seu alfa não atingira a marca dos 0,7 de modo que se retiraram dois dos 17 elementos iniciais do questionário base. O seu alfa aumentou para o valor de 0,741.

b. Descritivas

Variável – Inteligência Emocional

A variável IE apresenta uma média de 5,23 e um desvio padrão de 0,56. Constituída por 14 itens, podendo obter valores entre 1 de mínimo e 7 de máximo, esta variável apresenta como valor mínimo 3 e máximo de 6,94 valores indicadores de uma inteligência emocional moderada/elevada, pois apresenta uma distribuição amostral entre 4,67 e 5,78 ($X - +1DP$), correspondendo a uma atribuição temporal da escala de Likert mais aproximada do “Concordo Completamente”, o que por sua vez revela um nível bastante positivo relativamente às competências emocionais de cada indivíduo.

Variável – Motivação

A variável Motivação apresenta uma média de 6,33e um desvio padrão de 0,4. Constituída por 15 itens, podendo obter valores entre 1 de mínimo e 7 de máximo, apresenta como valor mínimo 4,57 e máximo de 7 valores indicadores de uma inteligência emocional moderada/elevada, pois apresenta uma distribuição amostral entre 5,93 e 6,73 ($X - +1DP$), correspondendo a uma atribuição temporal da escala de Likert mais aproximada do “Concordo Completamente”, o que por sua vez revela um nível de motivação elevado.

Variável – Idade, Género, Posto, Tempo de serviço dentro e fora da organização

Devido ao carácter específico que é atribuído aos valores estatísticos apresentados na tabela anterior, estes acabam por não ser suficientemente elucidativos. Ao contrário da IE e da Motivação cuja análise requer uma descrição mais detalhada devido ao molde de avaliação que lhes fora atribuído pelo inquérito (Escala de Likert), as restantes variáveis estão organizadas ou em grupos como é o caso da Idade ou é-lhes apenas atribuído um valor numérico referente ao seu valor nominal.

c. Correlações

Será utilizada a correlação de *r Pearson* como instrumento para apurar a existência de correlação entre variáveis de natureza quantitativa. No caso do género optou-se por utilizar a medida de associação ETA, esta é utilizada quando se pretende verificar o grau de correlação/ associação entre uma variável nominal e uma quantitativa. Apesar de se ter sido atribuído ao Género um valor numérico alusivo ao seu valor nominal, de modo a simplificar a interpretação dos dados optou-se pelo ETA em detrimento da correlação *r* de *Pearson*.

Correlação entre IE e Motivação

Como podemos verificar na tabela 9, observa-se a existência de uma correlação estatística forte e positiva entre a IE e a Motivação, quanto maiores as competências emocionais, maior o nível de motivação das pessoas (**correlação Pearson = 0.298, p = 0.01**).

Correlação entre IE, Motivação e as Variáveis Sociodemográficas

De acordo com a tabela relativa às correlações globais entre IE, Motivação e as variáveis sociodemográficas, não foi verificada qualquer tipo de interdependência entre a variável Motivação e as variáveis de natureza sociodemográficas. Todos os **valores p** calculados entre as variáveis supra mencionadas não se demonstraram suficientemente significativos para que existisse uma relação uma relação de correlação.

Contudo, a existência de certos dados tornou este estudo mais interessante do que à partida se esperava, apesar de algumas das correlações que se esperavam verificar. Sendo a IE uma variável de interesse, observou-se o seguinte:

- Dados indicam que pessoas com maior tempo de serviço militar desenvolvem uma maior IE (**correlação Pearson = 0.159, p = 0.01**). Por seu lado, as análises não revelam associação entre o tempo de serviço civil e a inteligência emocional (**correlação Pearson = 0.034, p > 0.05**);
- Apesar da ausência de correlação entre IE e o género, verificou-se que as Mulheres apresentam níveis inferiores de IE (**F = 5,984, p = 0.015; Média mulheres = 5.10, DP= 0.659; Média Homens = 5.27, DP = 0.513**). Interpretação possível: em contexto de dominação masculina, para facilitarem aceitação ou inclusão, mulheres tendem a inibir comportamentos ou traços estereotípicos;
- Pessoas mais velhas apresentam níveis mais elevados de IE. (**correlação Pearson= 0.165, p=0.01**). Interpretação possível: se se considera IE uma competência que se pratica ou desenvolve, é expectável um favorecimento de tal competência pela idade.

Relativamente à tabela ETA, como já fora referido anteriormente e provado Estatisticamente pela tabela seguinte, existe uma relação de correlação entre a IE e o género, sendo o seu valor correlacional de 0,129. Entre Motivação e género, a relação de interdependência é nula.

d. Teste de Hipóteses

No caso da primeira hipótese, não ocorreu a necessidade de fazer uma regressão linear das variáveis, testando-se a hipótese somente através da correlação de *Pearson* feita anteriormente. Para testar as restantes hipóteses, foram então criados dois modelos sendo a variável dependente de ambos a Motivação. Analisou-se em ambos modelos o valor de significância e o valor t antes e depois da inserção da variável criada, variável esta resultante do produto entre a IE e a variável moderadora em análise.

H1: A inteligência emocional associa-se positivamente à motivação

- Para testar esta hipótese, recorreu-se apenas à correlação bivariada de *Pearson*, apresentada previamente, onde se verificou que a IE se correlaciona positivamente com a Motivação das pessoas (**correlação *Pearson* = 0,298, p = 0,01**), confirmando-se a **Hipótese 1 verifica-se positivamente**, facto que replica a literatura num contexto de autoridade formal.

H2: O posto associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora)

- Dados indicam inexistência de qualquer moderação da variável Idade associada ao impacto que a IE tem na motivação pois o seu nível de significância é superior a 0,05 (**t = 0,056 e sig = 0,956**), provando-se que a **Hipótese 3 não se verifica positivamente**.

H3: A idade (como variável demográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora)

- Dados indicam inexistência de qualquer moderação da variável Idade associada ao impacto que a IE tem na motivação pois o seu nível de significância é superior a 0,05 (**t = -0,959 e sig = 0,338**), provando-se que a **Hipótese 3 não se verifica positivamente**.

H4: O género (como variável demográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora)

- Dados indicam inexistência de qualquer moderação da variável Género associada ao impacto que a IE tem na motivação pois o seu nível de significância é superior a 0,05 (**t = 0,341 e sig = 0,733**), provando-se que a **Hipótese 4 não se verifica positivamente**.

H5: A experiência laboral militar associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora)

- Dados indicam inexistência de qualquer moderação da variável Género associada ao impacto que a IE tem na motivação pois o seu nível de significância é superior a 0,05 (**t = 0,03 e sig = 0,997**), provando-se que a **Hipótese 5 não se verifica positivamente**.

H6: A experiência laboral civil associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora)

- Dados indicam inexistência de qualquer moderação da variável Género associada ao impacto que a IE tem na motivação pois o seu nível de significância é superior a 0,05 (**t = 1,101 e sig = 0,272**), provando-se que a **Hipótese 6 não se verifica positivamente**.

5. Conclusões

Nesta investigação explorou-se a vertente emocional das pessoas e a sua associação à motivação dentro de uma organização de natureza castrense. Recordando o que foi discutido pelo suporte teórico, o homem sempre foi uma criatura social. Dada a sua natureza, é de extrema importância que este se saiba gerir emocionalmente. A IE é considerada a capacidade de identificar, usar, entender e gerir as emoções de forma positiva para aliviar o *stress*, comunicar de forma eficaz, criar empatia com os outros, superar desafios e resolver os conflitos. Estando-se inserido numa contexto organizacional e neste caso de natureza militar, a IE acaba por se tornar uma ferramenta diária, o modo como nos comportamos e reagimos com terceiros é em grande parte resultado da nossa capacidade de IE. Esta por sua vez, quando associada à motivação torna-se uma mais-valia qualquer pessoa. Pessoas com a capacidade de se motivarem a elas próprias, para além dos benefícios pessoais a nível cognitivo que esta aptidão proporciona, tornam-se altamente produtivas e eficazes. Esta é uma qualidade que pode fazer a diferença em diversas situações. A revisão bibliográfica que deu corpo ao enquadramento teórico desta dissertação, permitiu-nos então reflectir e perspectivar sobre os conceitos teóricos supra mencionados e a sua aplicabilidade na vida real através do seu enquadramento prático. Vejamos então as conclusões, implicações e limitações que este estudo teve na área de gestão.

a. Conclusões Teóricas

Estiveram então em análise seis hipóteses, cinco das quais se propunham a testar o efeito moderador de certas variáveis sociodemográfica na relação da IE com a Motivação: a idade, o género, posto, tempo de serviço laboral militar e tempo de serviço laboral civil e a relação da IE com a própria Motivação. A hipótese onde se verificou uma validade positiva fora a **H1: A inteligência emocional associa-se positivamente à motivação**, onde fora medido o grau associabilidade entre a IE e Motivação entre si².

De acordo com as análises anteriores, todas as hipóteses onde as variáveis sociodemográficas estavam presentes, mostraram-se não válidas. Nesse sentido, a **H2: O posto associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora)**, ao contrário que Lopes *et al* afirmavam, neste estudo a IE inteligência emocional ser moderada pela posição ocupada na hierarquia de uma organização, sendo também o seu impacto na Motivação nulo.

A **H3: O posto associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora)** mostra-se discordante com Goleman, pois neste caso não se verifica um aumento da capacidade emocional das pessoas com a idade. Dada a inexistência de interdependência entre as variáveis supra mencionadas, não se verifica também então qualquer tipo de moderação com a Motivação. A **H4: O género (como variável sociodemográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem**

² Para revisão desta análise, vide 4.3.

na motivação (como variável moderadora) apresenta-se divergente com a opinião de Aquino pois verifica-se nesta investigação que os elementos do sexo feminino não possuem um maior nível de competência emocional relativamente aos elementos sexo feminino. Dada a inexistência de interdependência entre as variáveis supra mencionadas, não se verifica também então qualquer tipo de moderação com a Motivação.

A H5: A experiência laboral militar (como variável sociodemográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora) verifica-se contrastada com o conceito de Goleman no sentido de que neste caso não existe correlação positiva entre a IE e experiência de trabalho. Dada a inexistência de interdependência entre as variáveis supra mencionadas, não se verifica também então qualquer tipo de moderação com a Motivação.

A H6: A experiência laboral civil (como variável sociodemográfica) associa-se ao impacto que a inteligência emocional tem na motivação (como variável moderadora), à semelhança do que fora suportado com na hipótese anterior, também verifica-se negativa. Conclui-se então que o nível de motivação não tem qualquer tipo de associabilidade com as variáveis sociodemográficas, razão pela qual também todas as hipóteses que envolviam a variável motivação com as restantes variáveis menos a IE, mostraram-se negativas.

Porém e conforme fora referido e apurado no subcapítulo 4.3., a existência de certos dados tornou este estudo mais interessante do que à partida se esperava, nomeadamente o resultado referente ao género e a IE. Como fora já referido e de acordo com os dados analisados, militares do sexo masculino possuem um maior nível de competência emocional do que as mulheres. Uma das possíveis explicações para este facto deve-se á possível inibição emocional das mulheres face aos homens. É costume dizer-se na gíria militar que “na tropa, todos somos homens”. Com isto pretende-se dizer que, independentemente do género, serão todos tratados de igual modo, e sendo o ambiente castrense por costume secular dominado pelo género masculino, todos os militares serão tratados identicamente. O que os resultados acabam por revelar é que provavelmente, de modo a facilitar

Apesar de não se ter conferido uma validade positiva à pluralidade das hipóteses formuladas neste estudo, estes últimos dados revelaram uma certa pertinência ao estudo.

b. Implicações para a Gestão

Os resultados a que esta investigação chegou são do maior interesse para o ramo da Gestão, mais especificamente na área do Comportamento Organizacional. Conforme fora abordado anterior na revisão de leitura, o controlo das nossas emoções é um requisito importante para gozar de uma vida pacífica. A capacidade de interpretar-mos a nós próprios, de compreender o que terceiros sentem, a aptidão de motivarmo-nos, de nos relacionarmos de forma sã com as pessoas que nos rodeiam, tudo isto são competências úteis para a nossa vida quer pessoal ou organizacional. O que este estudo quis provar foi a importância do supracitado, e que uma organização seja ela de índole militar ou civil, necessita que os seus colaboradores aprendam

a desenvolver tais competências em prol de um futuro organizacional promissor.

Esta investigação permitiu evidenciar a importância que as emoções têm na motivação, e consequentemente, no bem-estar das pessoas, fazendo com que estas se sintam satisfeitas e felizes no local de trabalho e no desempenho da sua actividade laboral. Logicamente que o sucesso empresarial é uma meta indiscutível de cada organização, alcançar maior qualidade e produtividade. Contudo não nos podemos esquecer da condição humana do trabalhador e do impacto que um ambiente tóxico pode ter sobre a saúde física e mental das pessoas. Um ambiente de trabalho positivo e orientado para a motivação pode abrir portas a uma nova realidade organizacional e maximizar o lucro e a produtividade a níveis nunca antes alcançados. É preciso que não haja medo em sermos os pioneiros e proporcionarmos às gerações futuras um melhor ambiente organizacional. Dito isto, aconselharia a qualquer tipo de organização, independentemente da sua dimensão ou natureza, o subsequente:

- Um acompanhamento psicológico aprofundado de todos os funcionários;
- Aumentar o número de actividades lúdicas que promovam a integração de todos os membros de organização;
- Reconhecer o bom desempenho dos funcionários quando se tratar de algo mesmo digno e não algo rotineiro;
- A existência de justiça laboral: todos são tratados de igual modo;
- Organização de palestras relativas à saúde psicológica/emocional.

Logicamente que o que fora aconselhado, algumas organizações já o praticam. Contudo, inúmeras empresas preferem sacrificar o seu capital humano em detrimento do lucro. As pessoas são a chave do sucesso de qualquer organização, militar ou civil. Um capital humano cuja aprendizagem é constante e que se adapte a qualquer meio a que seja sujeito, providencia as bases para um crescimento positivo da organização onde este está inserido. Tudo está encadeado e o impacto que uma só pessoa pode ter no que a rodeia é imenso, por essa mesma razão é que é relevante o desenvolvimento das nossas competências emocionais.

c. Limitações do Estudo

Todos os trabalhos de investigações acabam por sofrer certas limitações no decorrer do mesmo. Por vezes só nos deparamos com estas restrições quando o estudo já se encontra numa fase avançada de desenvolvimento, sendo o melhor o plano de acção nestas situações contornar essa restrição da melhor forma possível de modo a colocar em cheque a coerência do estudo em si. Este estudo, como todos os outros, sofreu de certas limitações que felizmente não prejudicaram o progresso do mesmo.

Ainda dentro do inquérito, mais precisamente nos grupos etários, em vez de se ter distribuído as idades dos inquiridos por grupos, a idade deveria ter sido cotada como valor absoluto, dependendo assim do que inquirido respondesse. Outra das limitações dentro deste estudo está relacionada com a amostra do universo Força Aérea. Em primeiro ponto a

amostra deveria ter sido superior aos 355 militares que tiveram a amabilidade de responder ao inquérito e em segundo ponto, para que este estudo tivesse um carácter utilitário superior; a amostra deveria ter-se distribuído de modo equilibrado entre as bases da Força Aérea. Deveria ter sido anexada às perguntas iniciais do inquérito o local de colocação de modo a criar um perfil psicológico de cada grupo relativamente ao local onde estavam a prestar serviço. Relativamente aos inquéritos e à amostra, penso que não exista algo há mais a acrescentar. Comparativamente ao modelo conceptual do estudo em si, julgo que o acréscimo de outras variáveis ao modelo tais como, e conforme fora apurado anteriormente quanto aos inquéritos, o local de colocação do militar ou até mesmo a natureza da sua função (burocrática ou prática/operacional), poderia ser um contributo muito interessante ao estudo em epígrafe.

Esta investigação procurou dar um contributo ao estudo das relações interpessoais num contexto organizacional, mais especificamente castrense. Apesar do número elevado de estudos que são feitos nesta área, o facto de se acrescentar mais ao vasto leque de investigações que já existem, vai vincar a necessidade que existe em serem feitas estas pesquisas. Se são levadas a cabo é porque à partida existe a necessidade de os fazer, e se existe essa necessidade é porque algo não está a mudar no seio dessas organizações. É preciso que exista mais sensibilidade para com a condição emocional em que se encontram as pessoas, nomeadamente dentro de uma organização cuja função primária é a defesa do Estado. Essa condição emocional/psicológica da cada uma das pessoas vai influenciar o seu empenho nas suas funções e consequentemente na qualidade das mesmas.

Bibliografia

- Aquino, A. E. (2003). *Diferencias de Genero y Edad en la Inteligencia Emocional de un Grupo de Internanutas. [Gender differences and Age in a Group of Web Browser's Emotional Intelligence]*. Unpublished Thesis. Universidad Inca Gracilazo de la Vega. Facultad de Psicología y Ciencias Sociales. Lima-Peru.
- Baron-Cohen, S. (2004). *The Essential Difference: Men, Women and the Extreme Male Brain*. Penguin UK.
- Bar-On, R. (1997). *The Bar-On Emotional Quotient Inventory (EQ-i): Technical manual*. Toronto, Canada: Multi-Health Systems.
- Bar-On, R. (2000). *Emotional and social intelligence: Insights from the Emotional Quotient Inventory (EQ-i)*. In Reuven Bar-On and James D.A. Parker (Eds.), *Handbook of emotional intelligence: Theory, development, assessment and application at home, school and in the workplace*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 363-88.
- Burke, R. J. , 2005, *Reinventing Human Resource Management : Challenges and New Directions* . R. J. Burke, C. L. Cooper (Eds), London, Routledge.
- Burney, L., Henle, C.A. & Widener, S.K. (2006). *Do Characteristics of Strategic Performance Measurement Systems Used in Incentives Enhance Organizational Fairness?* Elsevier, vol. 34(3-4), pages 305-321, April.

- Carlisle, K.E. & Murphy, S.E. (1986). *Practical motivation handbook*. New York: John Wiley.
- Coghlan, D. Coghlan, D.
- Chiavenato, I. (2005). *Gestão de pessoas*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Costa, A.M.J., (2009). *Inteligência Emocional e a Assertividade nos Enfermeiros*. Dissertação de Mestrado em Psicologia da Saúde. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais: Universidade do Algarve.
- Domingues, A.R.S. (2009). *Inteligência Emocional, Empatia e Satisfação no Trabalho em Médicos*. Dissertação de Mestrado em Temas de Psicologia no ramo de Psicologia da Saúde. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação
- Fessler, D. M. T. (1999). *Toward an understanding of the universality of second order emotions*. In A. L. Hinton (ed.), *Biocultural approaches to the emotions*. (pp.75-116). New York: Cambridge University Press.
- Fineman, S. 1993. *Organizations as emotional arenas*. S. Fineman, ed. *Emotion in Organizations*. Sage Publications, London, U.K., 9–35.
- Goleman, D. (1995). *Emotional Intelligence*. New York: Bantam Books.
- Goleman, D. (1997). *Inteligência Emocional*. Lisboa: Circulo de Leitores.
- Goleman, D. (1998). *Working with Emotional Intelligence*. New York: Bantam Books.
- Haidt, J. (2001). *The emotional dog and its rational tail: A social intuitionist approach to moral judgment*. *Psychological Review*. 108, 814-834.
- Hair JR, J. F.; Anderson, Rolf E.; Tatham, William Black. *Multivariate data analysis*. 5. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- Ketelaar, T. (2004). *Ancestral emotions, current decisions: Using evolutionary game theory to explore the role of emotions in decision-making*. In C. Crawford & C. Salmon (eds). *Evolutionary Psychology, Public Policy and Personal Decisions*, (pp. 145-168). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Mayer, J.D., Salovey, P., & Caruso, D. (2000). *Models of emotional intelligence*. In R.J. Sternberg (ed.): *Handbook of human intelligence* (pp.396-420). New York: Cambridge University Press.
- Neal M. Ashkanasy, W. Zerbe, C. Hartel. (2002). *Managing Emotions in the Workplace*. M. E. Sharpe, New York.
- Pestana, M. & Gageiro, J. (2003). *Análise de Dados para Ciências Sociais. A Complementaridade do SPSS*. Lisboa: Edições Silabo.
- Pinder, Craig C. (1998). *Work Motivation in Organizational Behavior*. Upper Saddle River. NJ. Prentice-Hall.
- Lanser, E.G. (2000). *Why you should care about your emotional intelligence*. *Healthcare Executive*, (Nov/Dec), 6-11.

- Shipley, N.L., Jackson, M.J & Segrest, S.L. (2010). The effects of emotional intelligence, age, work experience and academic performance. Published in *Research in Higher Education Journal* (9), 1-18.
- Extremera, N., Fernandez-Berrocal, P. & Salovey, P. (2006). *Spanish Version of the Mayer-Salovey-Caruso Emotional Intelligence Test (MSCEIT) Version 2.0: Reliabilities, Age, and Gender Differences*. *Psicothema*, 18, 42-48.
- Kafetsios, K. (2004). *Attachment and emotional intelligence abilities across the life course*. *Personality and Individual Differences*, 37, 129-145.
- Khalili, A. (2012). *Gender Differences in Emotional Intelligence Among Employees of Small and Medium Enterprise: An Empirical Study*. *International Journal of Business and Management*.
- Pina e Cunha, M., Rego, A., & Campos e Cunha, R. (2007). *Organizações Positivas*. Dom Quixote.
- Monteiro, N.L. (2009). *Inteligência Emocional: Validação de Constructo do MSCEIT numa Amostra Portuguesa*. Dissertação de Mestrado Integrado em Psicologia. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação: Universidade de Lisboa.
- Oschner, K.N. & Gross, J.J. (2005). *The Cognitive Control of Emotion*. *TRENDS in Cognitive Sciences* Vol.9 No.5. Elsevier review

THE IMPACT OF EMOTIONAL INTELLIGENCE ON MOTIVATION. APPLICATION TO A MILITARY ORGANIZATION

*IMPLICAÇÕES DA INTELIGÊNCIA EMOCIONAL
NA MOTIVAÇÃO. UMA APLICAÇÃO A UMA
ORGANIZAÇÃO CASTRENSE*

Álvaro de Borba Cruz Lopes Dias

PhD in Business Science
Instituto Superior de Gestão
Lisbon, Portugal
alvarodias@isg.pt

João Tiago Conceição Silva Marques Gil

Lieutenant
Master's Degree in Management
Portuguese Air Force / Documentation Service
Lisbon, Portugal
marquesgil.3@gmail.com

Abstract

As several studies and theoretical models have demonstrated, the concepts of motivation and emotional intelligence are intertwined. An emotionally intelligent individual has the ability to mobilise all the emotions necessary to motivate and overcome any obstacles that might go their way, both intrinsic and extrinsic, until they achieve their objectives. These concepts can be applied to all types of situations, be they organizational or personal. Because of the importance of well-being to the lives of individuals, this paper aims to study the implications of Emotional Intelligence on Motivation within a military organization. This study was conducted thanks to the participation of approximately 355 military respondents within a universe of 7314, from all areas of the Air Force. The degree of sociability between certain sociodemographic variables and the impact of emotional intelligence on motivation

Como citar este artigo: Dias, A., Gil, J., 2016. The Impact of Emotional Intelligence on Motivation. Application to a Military Organization. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 347-365.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

were also studied. As human beings are naturally social creatures, it is imperative for us to learn to control our emotions and to motivate ourselves when necessary.

Keywords: emotional intelligence, motivation

Resumo

A motivação e inteligência emocional (IE) são conceitos que, demonstrados por diversas investigações e modelos teóricos, se interligam. Uma pessoa emocionalmente inteligente tem a capacidade de mobilizar todas as emoções necessárias para se motivar e transpor quaisquer obstáculos que se possam atravessar no seu caminho, quer intrínsecos ou extrínsecos, até alcançar o seu (s) objectivo (s). Estas noções podem ser aplicadas em qualquer tipo de molde, seja organizacional ou pessoal. Pela importância que o bem-estar das pessoas tem, a presente investigação propôs-se a estudar as Implicações da Inteligência Emocional na Motivação dentro de uma organização de natureza militar. Este estudo envolveu cerca de 355 participantes militares de um universo que de acordo com o Relatório de Gestão de 2013, composto por 7314 militares de todo o ramo da Força Aérea, possibilitando assim o avanço do estudo supramencionado. Paralelamente à constatação das implicações da IE na motivação, foi também estudado o grau de associabilidade de certas variáveis sociodemográficas com o impacto da IE na motivação. Sendo o ser humano por natureza social, é mais do que necessário que este se saiba regular emocionalmente e conseqüentemente motivar-se a si próprio quando necessário.

Palavras-chave: inteligência emocional, motivação

1. Introduction

a. Description of the problem

These past decades have witnessed an ongoing discussion on whether EI contributes to a better working environment, either horizontally or vertically across an organizational chain of command. EI has been proven to have a significant impact on motivation, as it plays a role in stress management in the context of teamwork (Mayer, Salovey & Caruso, 2004 cited in Shipley et al, 2010: 5).

The range of human emotion is complex. As humans are a social being, they must learn to better understand their emotions, as well as the emotions of those around them. A weak control over one's own emotions leads to ill-considered decisions, sometimes with serious consequences, and the higher in the chain of command of an organization a person is, the worse the impact of those decisions. For that reason, in a military organization, EI is a trait

that should be developed in a consistent manner. An employee's behaviour in the process of motivation entails logical reasoning. Goleman argues that emotions could control behaviour, suggesting that emotions have a strong influence on rational thought (1997: 27).

This study aims to ascertain the impact of EI on the motivation of individuals and the influence that certain sociodemographic variables that have on that impact as moderator variables.

b. Specific objectives and methodological strategy

The main objective of this study is to analyse the impact of emotional intelligence on motivation within a military organization. However, certain variables that influence the effect of the application of emotional intelligence to the military work environment must be taken into account. Given the nature of this study, the main objective must be broken down into specific objectives, the number of which will depend on the level of demand and rigour one wishes to apply to the study.

SO1: Knowing the impact of emotional intelligence on a person's level of motivation;

SO2: Knowing if a person's rank correlates with the impact of emotional intelligence on their level of motivation;

SO3: Ascertaining whether age (as a demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on level of motivation;

SO4: Ascertaining whether gender (as a demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on level of motivation;

SO5: Establish whether military work experience correlates with the impact of emotional intelligence on level of motivation;

SO6: Ascertain whether civil work experience correlates with the impact of emotional intelligence on level of motivation.

2. Literature Review And Theoretical Model

a. Core Concepts

(1) Emotions

The history of rational thought portrays emotions as substantially irregular, something that must be controlled (Haidt, 2001: 3). However, throughout the centuries to the present day, numerous thinkers, philosophers and researchers have suggested that emotions have a purpose in human nature, not as something harmful to the decision making process, as pointed out earlier, but as something that provides relevant information and therefore should not be ignored (Katelaar, 2004).

It is true that emotions can be considered a paradox of human nature, in that they can be both beneficial and harmful. Their influence on attitudes can lead to ill-considered decision-

making, which in turn can lead to harmful situations. They are ubiquitous and are considered to be a universal feature of human thought (Fessler 1999: 5). Given their pervasiveness in the history of human thought, it is hard to believe that emotions emerged from the process of evolution only to impair our judgement and decision-making. On the other hand, the study of emotions suggests that when one feels their irrational effects, one feels the need to control them (Oschner, & Gross, 2005). However, if self-control and emotional interpretation prevail, emotions will no longer be a handicap and will instead become a useful tool in any environment, professional or personal.

For over a hundred years, human emotion has been an important theoretical and empirical topic in psychology, and the focus of this attention has been on how it influences the human decision-making process. This impact can be verified on a larger scale when approached from an organizational point of view. Organizational research has increasingly recognized the emotional nature of organizations (Ashkanasy, 2004). Today, the definition of organizations as 'emotional arenas' and the recognition of the emotional nature of the human work experience have been widely accepted (Fineman, 1993).

(2) Emotional intelligence

According to Reuven, EI is a set of valences which allow a person to recognize, understand and use emotions to relate to others, to adapt to changes, to address intrapersonal and interpersonal problems, and to deal efficiently with everyday demands, challenges and pressure (Bar-On, 1997). Reuven later redesigned the concept, defining it as a multifactorial array of emotional, personal and cognitive competencies which influence individual capacity to deal with the pressures and demands of the environment in an active and effective manner (Bar-On, 2000 cited in Monteiro, 2009)

Peter Salovey, one of the most respected psychologists in the field of EI, states that this type of intelligence is ruled by five elements: awareness of one's own emotions, emotional self-management, the capacity for self-motivation, the ability to recognise emotions in others, and, finally the ability to handle relationships (Goleman 1995: 63).

Daniel Goleman provides a different definition of EI, describing it as the way we handle ourselves and our relationships through our perception of four domains: self-knowledge and self-management of one's own emotions, social awareness and ability (Goleman, 1998) All these points serve as an emotional compass which allows us, as social beings, to align with the collective environment in the most efficient way possible.

However, Goleman attributes the term 'emotional intelligence' to doctors Peter Salovey of Yale University and John D. Mayer of the University of New Hampshire, in their work published in 1990. It was with the impact of Goleman's book in 1995, as well as the boom in studies on the nature of the human brain in the 1990s that the theme of EI gained a much broader dimension.

Mayer and Salovey, in their first formal publication in 1990 on the theory of EI, define it as a subset of social intelligence that involves the ability to monitor our own feelings and emotions, as well as those of others, to retain what is relevant from these emotions and

feelings, and to use this information to guide us in thought and action (Mayer and Salovey, 1990: 5).

There are several possible definitions of EI; therefore, after a thorough analysis of the various models discussed earlier, we will present the following suggestion for a general formulation:

EI refers to the ability to recognize the meaning of emotions and of their recurrent relationships in order to rationally solve any potential problems they may cause. EM is directly linked to the ability to perceive emotions, to assimilate the feelings associated with those emotions in order to understand the information provided to us by their interpretation, and, finally, to manage them.

Furthermore, this definition was inspired by the definitions and approaches of the authors mentioned above, and is therefore a mere academic suggestion.

(3). Motivation

According to Pinder (1998), 'work motivation consists in a set of energetic forces that originate from within as well as beyond an individual's being, to initiate work-related behaviour, and to determine its form, direction, intensity and duration'. Chiavenato (2005) argues that motivation is the internal pressure arising from a need that is also internal, and that, by (electrochemically) exciting nerve structures, it creates an energy state in an individual that drives the body to activity, initiating, guiding and maintaining that individual's conduct until some goal (objective, incentive) is achieved or until the response is blocked.

Analysing the two definitions, most meanings for motivation tend to include a stimulating element of action and effort, movement and persistence, as well as a reward. Needs are dependant on individual conduct and vary according to predisposition and mental strength, thus producing different types of behaviour. Regardless of all the differences which may exist, the process that energises behaviour is similar for all individuals, which means that the reaction to motivation in an organizational environment is similar. It should be noted that the performance level of a subordinate does not only depend on their personal skills as a worker, but also on the level of motivation to which they are exposed (Burney et al, 2006: 2).

In an organizational context, a leader's ability to persuade and influence others to work towards a common goal reflects that leader's talent to motivate. A leader's ability to influence is based, on the one hand, on their natural ability, and on the other hand, on an employee's level of motivation. Carlisle and Murphy (1986) argue that motivating people requires some ability from managers. It is up to them to organize and foster a stimulating environment: to communicate effectively; to be able to answer any questions that may arise; to generate creative ideas and give those ideas priority; to delegate and plan tasks.

The quality of human resource management is crucial to the performance of an organization (Burke, 2005), and it is also closely linked to the implementation of motivating factors in the work environment. The concern that managers have today with strategic

integration, flexibility, commitment and quality, has been drawing the attention of employees and influencing their level of motivation and, consequently, their stay in a company.

b. Conceptual model and hypotheses

(1) Emotional intelligence and motivation

The relationship between EI and motivation has been the subject of much research in the past decades. According to Lanser (2000), the positive and negative aspects of the work environment are proof that motivation is a key factor for an emotionally intelligent person. A study by Wong and Law (2002) proved that an employee's emotional intelligence affects their satisfaction, their work motivation and their performance.

Therefore, emotionally intelligent employees are efficient enough to recognise their emotions, control them and use them to improve their performance, as well as the performances of others, unlike employees who have lower emotional intelligence capabilities. Similarly, employees with higher emotional intelligence have the ability to look at their responsibilities constructively in order to self-motivate.

Bearing in mind the above, we may consider the following hypothesis:

H1: Emotional intelligence positively correlates with motivation;

(2) Hierarchy and emotional intelligence

This hypothesis consists in the possibility that emotional intelligence is tempered by the rank occupied in the hierarchy of an organization. Emotional intelligence in the workplace is related to various performance indicators, specifically an individual's position in the hierarchy of the institution, career advancement due to merit, levels of interpersonal facilitation, affect and attitudes (Lopes, Grewal, Kadis, Gall & Salovey, 2006 *cit por* Domingues, 2009: 21). In the context of this study, from the performance indicators listed above, only rank in the hierarchy will be tested.

Bearing in mind the above, we may consider the following hypothesis:

H2: Rank correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderator variable);

(3) Age and Emotional Intelligence

People's emotional capacity is believed to increase with age, as individuals become more self-aware and wise. Several studies have identified age as one of the most relevant socio-demographic variables for the development of EI, and have also confirmed this correlation, in the development of other types of intelligence (Goleman, 1998).

Mayer and Salovey's theoretical model of EI considered this type of intelligence a competence, claiming that it is a genuine type of intelligence, based partly on the observation that it increases with age and experience (Extremera et al, 2006; Kafetsios, 2004).

Bearing in mind the above, we may consider the following hypothesis:

H3: Age (as a socio-demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderator variable);

(4) Gender and emotional intelligence

Women are believed to be more emotionally expressive than men, with a greater capacity of emotional interpretation, as well as certain interpersonal skills which are more developed. Women, for example, find it easier to recognize emotions in a person's behaviour, and are more understanding and capable of greater empathy (Aquino, 2003 cited in Khalili, 2012: 4). Furthermore, there is some evidence that some areas of the brain devoted to processing emotions may be larger in women than in men (Baron-Cohen, 2003).

Bearing in mind the above, we may consider the following hypothesis:

H4: Gender (as a socio-demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderator variable);

(5) Work experience in the Organization and emotional intelligence

In his book, *Working with Emotional Intelligence*, Daniel Goleman (1998: 7) states:

Our level of emotional intelligence is not fixed genetically, nor does it develop only in early childhood. Unlike IQ, which changes little after our teen years, emotional intelligence seems to be largely learned, and it continues to develop as we go through life and we can learn from our experiences - our competence in it can keep growing.

In support of this statement, some studies suggest that there is a positive correlation between emotional intelligence and age / work experience, allowing us to consider the following hypothesis:

H5: Military work experience (as a socio-demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderator variable);

(6) Work experience in the civil environment and emotional intelligence

According to our literature survey, the study of the relationship between work experience in the civil environment and emotional intelligence in a military organization is practically inexistent. However, this hypothesis can be scientifically proved.

Bearing in mind the above, we may consider the following hypothesis:

H6: Civil work experience (as a socio-demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderator variable);

(7) Conceptual model

As mentioned above, this study analyses the impact of emotional intelligence on motivation, including as moderator variables age, gender, rank, work experience within the Air Force and work experience in a civil environment. The sample should consist in a minimum 100 respondents from different branches of the military hierarchy.

The study itself will rely on the quantitative method, and will be subject to hypothetical-deductive analysis, in which all the data collected will be aggregated through a survey available on the Organization's intranet.

Figure 1 is an example of a model of hypotheses. Motivation is the dependent variable, which in turn is subject to EI, the independent variable. There are five variables in the EI - Motivation chain which we believe are moderator variables: Age, Gender, Rank, Military and Civil Work Experience.

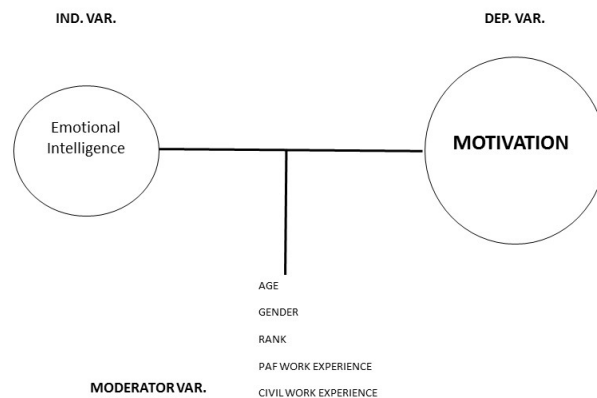


Figure 1 - Conceptual model of hypotheses

Source: Adapted by author

3. Methodology

a. Delimitation of the Research

Today, more than ever, we must be open to the exploration and implementation of these 'working tools' in order to shape the organizational context of the past, a context that has been passed from generation to generation, creating toxic organizational environments.

According to Frost (2003, cited in Pina e Cunha et al, 2007: 99), if negative emotions are a fact of life, it is important to ensure that they do not become organizational toxins, and to prevent them from accumulating and weakening the immune systems of the organization until they ultimately poison it. It is then up to our society's leaders, present and future, to prevent these toxins from accumulating in an already fragile business fabric. The military context is closely linked to this issue because the Armed Forces are a highly hierarchical

structure where the human factor is highly important, as is the way this factor is managed by leaders. An emotionally developed leadership contributes to increased motivation, innovation, performance, talent development, increased confidence, quality of service, and teamwork. Given the unique context of the military environment and the nature of the challenge posed by many of the tasks associated with it, there may be a greater applicability of emotional intelligence in the daily duties of military personnel.

Given the nature of the military profession and the factors outlined above, it is of great interest to study the way the motivation of military personnel is influenced by emotional intelligence and how some factors such as age, gender, rank, years of service within and outside the Air Force organization might correlate with that influence.

A quantitative survey was designed to ascertain that influence, through which the information collected can be added, divided and converted into percentage data. To elaborate this survey it, we relied on an existing questionnaire, designed to measure emotional intelligence. However, the survey presented here is the shorter version of the original survey, which has about 153 questions, the TEIQue (Trait Emotional Intelligence Questionnaire) developed by Petrides¹. In spite of being less extensive than the original, the assessments made in this short version are not significantly less rigorous.

In order to create it, two items were selected from each of the original 15 TEIQue subscales in order to ensure adequate internal consistency and wide coverage in terms of sample construction. As this is a self-evaluation survey, each item can be answered in a seven-point Likert scale ranging from one (completely disagree) and seven (completely agree).

The survey also included questions of a motivational nature in order to determine the level at which this variable was found and then make the necessary correlations with the EI variable. Regarding the questions used in this part of the survey, we relied on a dissertation in the field of Human Resource Management, more precisely on the theme of Leadership and Motivation.

b. Participants

The sample included 355 participants from a universe of 7314, according to the 2013 Management Report, from all areas of the Air Force, representing about 2.9% of the total universe. The survey was available to the three categories of soldiers: other ranks, sergeants and officers.

The officers category showed greater adherence, contributing almost half of the answers to the survey, about 49.3%. In this category, the junior officers class (aspiring, sublieutenants and lieutenants) showed significantly more adherence than the captains and senior officers class, with about 70 participants in a total 175 officers, which corresponds to

¹ K.V. Petrides is the current Director of the London Psychometry Laboratory, University College London (UCL), creator of the famous Trait Emotional Intelligence and Trait Social Intelligence (TEIQue and TSIQue) questionnaires, which are used every month by dozens of organizations and thousands of people all over the world.

about 40% of the officers who responded to the survey; approximately 26.9% of all officers were from the captains class (which comprised only captains); approximately 32.6 % were in the senior officers class (majors, lieutenant colonels and colonels); and the remaining 0.5% of 175 officers were officers in the generals class (majors-generals, lieutenant-generals and one general).

The sergeants category came in second, with 155 responses, which corresponds to 42.2% of the total sample. About 22 second sergeants responded to the survey, about 14.2% of the sample of the sergeants category, as did 55 first sergeants, roughly 35.5% of the same sample category, 65 staff sergeants, approximately 42%, and, finally, 8 warrant officers, with 8%.

Finally, the category of other ranks showed the least adherence, with about 30 responses, which corresponds to 8.5% of the total sample. Within the category of other ranks, about 3 privates responded to the survey, approximately 10% of the sample of the other ranks category, 21 lance corporals, about 70% of the same sample, and, finally, 6 corporals, approximately 20% of the sample.

With regard to gender, there was a clear adherence by male military personnel, with a total of 271 responses, corresponding to approximately 76.3% of the total sample, which leaves the remaining 23.7% to female military personnel, with about 84 responses.

With regard to respondent age, as can be seen in the table, there was a strong adherence by the age bracket between 26 and 55 years of age, with about 142 participants, or 40% of the sample. The 36-45 and 46-55 age brackets had 89 and 99 responses, respectively, or 25.1% and 27.9% of the sample, followed by the 25 or less age bracket, with 22 responses, or 6.2%, and, finally, the 56 or more age bracket, with only 3 responses, about 0.8% of the total percentage of the sample.

As for the period of employment in the organization, as can be seen from the table, the greater flow of responses came from the personnel with 10-20 years of service, with 98 responses, which roughly corresponds to 27.6% of the sample. The personnel in the 20-30 years of service bracket contributed with 80 responses, or 22.5%, those in the 30-40 years of service bracket, with 68 responses, or 19.2%, closely followed by those in the early stages of their career, in the up to 6 years of service bracket, with 62 responses, or 17.5% of the sample, and those in the 6-10 years bracket, with 44 responses, or 12.4%, and, finally, the 40-50 years of service bracket, with only 3 responses, or 0.8% of the sample.

Concerning work experience before joining the organization, over 50% had been employed before entering the ranks of the Armed Forces. About 57.7%, or 205 respondents, had professional experience in the civilian world before entering the Air Force; the remaining 42.3%, or 150 respondents, had not performed any work activity before joining the Armed Forces.

For those who had any kind of experience before joining the military, the number of years of employment in the civilian world ranged from 1 to 15 years. The vast majority had

between 1 and 4 years of civil work experience, in about 51.3% of a total 182 respondents. The remaining varied between 5 and 15 years, and their values were very closely matched.

4. Analysis and Discussion of the Data Obtained

a. Reliability of the Measurement Instrument

In order to ascertain the reliability of the statistical data collected, an analysis of the metric qualities of the two scales used in the study was carried out: Motivation and Emotional Skills.

In order to increase the degree of reliability (Cronbach's alpha), it was necessary to remove some of the questions from the two sets of questions related to Emotional Skills and Motivation. It was necessary to remove about 16 of the 30 original questions from the TEIQue because their alpha value was too low. The alpha values for good internal consistency of the measuring instrument (survey) tend to vary according to the design of each author. An example of this disparity is the value recommended by Pestana and Gageiro (2000 cited in Costa, 2009: 94), who stated that the value should be above 0.8. For others, like Hair (1998 cited in Costa, 2009: 94) values above 0.7 are acceptable. Some even say that values above 0.6 are tolerable (Malhotra, 1996 cited in Costa, 2009: 94). The value selected for this study is 0.7.

The interpretation of Cronbach's alpha coefficient is almost immediate because the values vary between 0 and 1, in which the degree of reliability is greater as the value nears 1. From 0.7, the degree of reliability is already considered acceptable, allowing us to proceed with the analysis and statistical interpretation of data. After some questions were removed, the degree increased to a value of 0.704.

With regards to the set of motivational questions, although it was not necessary to remove a large number of questions, as we did for the TEIQue, their alpha did not hit the 0.7 mark, and as such two of the 17 initial elements were removed from the base questionnaire. The Alpha value increased to 0.741.

b. Descriptive variables

Variable – Emotional Intelligence

The EI variable presents a mean value of 5.23 and a standard deviation of 0.56. Consisting of 14 items with possible values between 1 and 7, this variable presents with a minimum of 3 and a maximum of 6.94, values that indicate a moderate/high emotional intelligence, as the sampling distribution presented between 4.67 and 5.78 ($X \pm 1SD$), corresponding to a time attribution of the Likert scale closer to 'Completely Agree', which in turn reveals very positive levels of emotional skills in each individual.

Variable - Motivation

The Motivation variable presents with mean values of 6,33 and a standard deviation of 0.4. Consisting of 15 items with possible values between 1 and 7, it presents with a minimum 4.57 and a maximum 7, values which indicate moderate/high emotional intelligence, as the

sampling distribution presented between 5.93 and 6, 73 ($X - +1SD$), corresponding to a time attribution of the Likert scale closer to 'Completely Agree', which in turn reveals a high level of motivation.

Variable - Age, Gender, Rank, Service time within and outside the organization

Due to the specific qualities assigned to the statistical values presented in the table above, they turned out not to be sufficiently enlightening. The analysis of EI and Motivation requires a more detailed description due to the form of assessment which the survey (Likert Scale) assigned to them; in contrast, the remaining variables are organized either in sets, like Age, or a numerical value is assigned to them, related to their nominal value.

c. Correlations

Pearson's r will be used as a tool to determine the correlation between the quantitative variables. In the case of gender, we opted for the ETA measure of association, which is used to check the degree of correlation/association between nominal and quantitative variables. Although Gender was assigned a numerical value related to its nominal value in order to simplify the interpretation of the data, we opted for ETA over Pearson's r .

Correlation between EI and Motivation

As can be seen in Table 9, there is a strong positive statistical correlation between EI and motivation - the greater the emotional competence, the higher the level of motivation (**Pearson's $r = 0.298$, $p = 0.01$**).

Correlation between EI, Motivation and Sociodemographic Variables

According to the Table displaying the global correlations between EI, Motivation and the sociodemographic variables, there is no type of interdependence between the Motivation variable and the sociodemographic variables. None of the **p values** calculated from the above variables were significant enough to demonstrate a correlation.

Despite confirming some expected correlations, the presence of certain data made this study more surprising than expected. As EI is a variable of interest, the following was observed:

- The data indicate that individuals with longer military service time develop greater EI (**Pearson's $r = 0.159$, $p = 0.01$**). In turn, the analyses did not reveal a correlation between civil service time and emotional intelligence (**Pearson's $r = 0.034$, $p > 0.05$**);
- Despite the lack of correlation between EI and gender, it was found that women presented with lower levels of EI (**$F = 5,984$, $p = 0.015$; Média mulheres = 5.10, DP= 0.659; Média Homens = 5.27, DP = 0.513**). Possible interpretation: In a male-dominated context, to facilitate acceptance or inclusion, women tend to inhibit stereotypical behaviours or traits;

- Older individuals have higher levels of EI. (**Pearson's $r = 0.165$, $p = 0.01$**). Possible interpretation: If we consider EI a skill that can be practised or developed, it is then to be expected that age plays a positive role.

Regarding the ETA table, as mentioned above, and as statistically demonstrated by the following table, there is a correlation between IE and gender, with a correlation value of 0.129. The interdependence correlation between Motivation and gender is zero.

d. Hypotheses Testing

Regarding the first hypothesis, it was not necessary to carry out a linear regression of variables, and the hypothesis was tested only through Pearson's r . To test the remaining hypotheses, two models were created, both with Motivation as the dependent variable. The significance value and the t value were analysed in both models before and after the insertion of the variable created for that purpose, which resulted from the combination of EI with the moderating variable under analysis.

H1: Emotional intelligence is positively associated with motivation

- To test this hypothesis, we used only the bivariate Pearson correlation presented earlier, and it was found that EI positively correlates with motivation in individuals (**Pearson's $r = 0.298$, $p = 0.01$**), confirming Hypothesis 1, which replicates the literature in a context of formal authority.

H2: Rank is associated with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable);

- The data show the absence of any moderation of the Age variable associated with the impact of EI on motivation, as its significance level is higher than **0.05 ($t = 0,056$ e $sig = 0,956$)**, and as such **Hypothesis 3 is not confirmed**.

H3: Age (as a socio-demographic variable) is associated with the impact that emotional intelligence has on motivation (as a moderating variable);

- The data show the absence of any moderation of the Age variable associated with the impact of EI on motivation, as its significance level is higher than **0.05 ($t = -0,959$ e $sig = 0,338$)**, and as such **Hypothesis 3 is not confirmed**.

H4: Gender (as a socio-demographic variable) is associated with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable);

- The data show the absence of any moderation of the Gender variable associated with the impact of EI on motivation, as its significance level is higher than **0.05 ($t = 0,341$ e $sig = 0,733$)**, and as such **Hypothesis 4 is not confirmed**.

H5: Military work experience (as a socio-demographic variable) is associated with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable);

- The data show the absence of any moderation of the Military work experience variable associated with the impact of EI on motivation, as its significance level is higher than **0.05 (t = 0,03 e sig = 0,997)**, and as such **Hypothesis 5 is not confirmed.**

H6: Civil work experience (as a socio-demographic variable) is associated with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable);

- The data show the absence of any moderation of the Civil work experience variable associated with the impact of EI on motivation, as its significance level is higher than **0.05 (t = 1,101 e sig = 0,272)**, and as such **Hypothesis 6 is not confirmed.**

5. Conclusions

This research explored the emotional side of individuals and its correlation with motivation within a military organization. Recalling what was discussed in the theoretical framework, humans have always been social creatures. Given their nature, it is extremely important that they are capable of managing their emotions. EI is the ability to identify, use, understand and manage emotions in a positive way to relieve stress, communicate effectively, to empathize with others, to overcome challenges and to resolve conflicts. When integrated in a military organizational context, as is the case of the present study, EI becomes a daily tool; how we behave and react towards others is largely a result of our capacity for EI. In turn, when it is associated with motivation, EI becomes an asset for any individual. In addition to gaining personal cognitive benefits, individuals who are able to motivate themselves become highly productive and effective. This quality can be crucial in various situations. The literature survey that supported the theoretical framework of this paper allowed us to reflect and form a perspective on the theoretical concepts above, and on their applicability in real life by framing them in practical context. Let us then look at the findings, implications and constraints of this study in the management field.

a. Theoretical Conclusions

Six cases were analysed, five of which were intended to test the moderating effect of certain sociodemographic variables in the correlation of EI with Motivation: age, gender, rank, military service time and civil service time, and the correlation of EI with Motivation. **H1** was confirmed positively: **Emotional intelligence correlates positively with motivation**, where we measured the degree of associativity between EI and Motivation².

According to previous analyses, all cases where the sociodemographic variables were present proved to be not valid. Accordingly, **H2: Rank correlates with the impact of**

² To review this analysis, see 4.3.

emotional intelligence on motivation (as a moderating variable); contrary to the claims made by Lopes et al., this study found that EI is moderated by the rank occupied in the hierarchy of an organization, and that its impact on Motivation is zero.

H3: Rank correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable); contrary to Goleman's findings, in this case no increase of emotional capacity with age was verified. Given the absence of interdependence between the variables above, no type of moderating effect on Motivation was found. **H4: Gender (as a socio-demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable);** contrary to Aquino's claims, this study found that female personnel did not have a higher level of emotional competence in comparison to male personnel. Given the absence of interdependence between the variables above, no type of moderating effect on Motivation was found.

H5: Military work experience (as a socio-demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable); contrary to Goleman's concept, no positive correlation was found in this study between EI and work experience. Given the absence of interdependence between the variables above, no type of moderating effect on Motivation was found.

H6: Civil work experience (as a socio-demographic variable) correlates with the impact of emotional intelligence on motivation (as a moderating variable); as in the previous hypothesis, this correlation was also negative. It was concluded that the level of motivation does not present any type of correlation with the sociodemographic variables, which explains why hypotheses that combined the motivation variable with the remaining variables, with the exception of EI, turned out to be negative.

However, and as was mentioned and ascertained in sub-chapter 4.3., the presence of certain data made this study more surprising than was expected, specifically regarding the results for the gender and EI. As was already mentioned, and according to the data analysed, male military personnel display a higher level of emotional competence than female military personnel. One possible explanation could be emotional inhibition in the presence of men. It is often said in military slang 'in the army, we are all men'. The meaning of this phrase is that, regardless of gender, all personnel will be treated in the same manner, and, as the military environment has an age-old tradition of being male-dominated, all military personnel will be treated as such.

Despite most of the hypotheses formulated in this study not having been positively validated, the data above lends a degree of relevance to the study.

b. Implications for Management

The outcomes of this research are especially relevant to the Management field, specifically the area of Organizational Behaviour. As was discussed earlier in the literature survey, emotional control is an important requirement for the enjoyment of a peaceful life. The

capacity for self-interpretation, for understanding what others feel, the ability to self-motivate and to relate in a healthy manner to the people around oneself are useful competences for an individual's personal and organizational life. This study aimed to prove the importance of the above and that in an organization, be it military or civilian, employees must learn to develop those skills to ensure a promising future for the organization.

This research has highlighted the importance of emotions for motivation, and consequently for the well-being of individuals, causing them to feel satisfied and happy in the workplace and in the performance of their work. It seems logical that corporate success is an indisputable goal of any organization in order to achieve higher quality and productivity. However, we must not forget the human condition of workers and the impact that a toxic environment can have on the physical and mental health of individuals. A positive work environment, geared towards motivation, can open the door to a new organizational reality, taking profit and productivity to unprecedented levels. We must not become pioneers and providing a better organizational environment to future generations. That being said, regardless of size or nature, any organization would be advised to:

- Provide in-depth counselling to all employees;
- Increase the number of recreational activities that promote the integration of all members of the organization;
- Recognize employees' good performance in the case of extraordinary accomplishments;
- Promote fairness at work: all employees should be treated equally;
- Organise lectures on psychological/emotional health.

Evidently, some organizations already practice this. Nevertheless, many companies prefer to sacrifice their human capital at the expense of profit. People are the key to the success of any organization, be it military or civilian. When the human capital is able to learn and to adapt consistently and continuously to any environment, this provides the basis for the positive growth of the organization to which it belongs. Everything is interconnected and one person can have a huge impact on the surrounding environment; thus, it is crucial that individuals develop their emotional skills.

c. Constraints of the Study

All research work eventually suffers from certain constraints. Sometimes, these constraints are only found when the study is already at an advanced stage of development, and the better course of action in these situations is to circumvent them in the best possible way in order to call into question the consistency of the study itself. This study, like all others, suffered from certain constraints, which fortunately did not harm its development.

Still regarding the survey, more precisely the age brackets, instead of distributing the ages of respondents by sets, these should have been listed as an absolute value, which the

respondent would have to fill out. Another constraint in this study is related to the sample of the Air Force universe. First, the sample should have been larger than the 355 soldiers who were kind enough to respond to the survey; second, in order for this study to have greater usefulness, the sample should have been distributed evenly between the Air Force bases. A question regarding place of employment should have been added to the survey's initial questions in order to create a psychological profile of each group in relation to place of service. We do not believe there is anything more to add with regard to the surveys and the sample. Compared to the conceptual model of the study, and, similarly, to what was ascertained above regarding the surveys, the addition of other variables to the model, such as respondent's place of service or even the nature of their duties (bureaucratic or practical/operational), could have been a relevant contribution to the present study.

This research sought to contribute to the study of interpersonal relationships in an organizational context, more specifically a military context. Despite the large number of studies that have been carried out in this field, adding another study to the wide range of research that already exists will emphasize the need for these surveys. If they are carried out, it is because there is a need for it, and if the need exists, it is because something is not changing in these organizations. It is necessary to increase sensitivity to the emotional condition of individuals, particularly in an organization whose primary function is the defence of the State. The emotional/psychological condition of each individual will influence their commitment to their duties and, consequently, the quality of their performance.

Works cited

- Aquino, A. E. (2003). *Diferencias de Genero y Edad en la Inteligencia Emocional de un Grupo de Internautas. [Gender differences and Age in a Group of Web Browser's Emotional Intelligence]*. Unpublished Thesis. Universidad Inca Gracilazo de la Vega. Facultad de Psicología y Ciências Sociales. Lima-Peru.
- Baron-Cohen, S. (2004). *The Essential Difference: Men, Women and the Extreme Male Brain*. Penguin UK.
- Bar-On, R. (1997). *The Bar-On Emotional Quotient Inventory (EQ-i): Technical manual*. Toronto, Canada: Multi-Health Systems.
- Bar-On, R. (2000). *Emotional and social intelligence: Insights from the Emotional Quotient Inventory (EQ-i)*. In Reuven Bar-On and James D.A. Parker (Eds.), *Handbook of emotional intelligence: Theory, development, assessment and application at home, school and in the workplace*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 363-88.
- Burke, R. J. , 2005, *Reinventing Human Resource Management : Challenges and New Directions* . R. J. Burke, C. L. Cooper (Eds), London, Routledge.
- Burney, L., Henle, C.A. & Widener, S.K. (2006). *Do Characteristics of Strategic Performance Measurement Systems Used in Incentives Enhance Organizational Fairness?* Elsevier, vol. 34(3-4), pages 305-321, April.

- Carlisle, K.E. & Murphy, S.E. (1986). *Practical motivation handbook*. New York: John Wiley.
- Coghlan, D. Coghlan, D.
- Chiavenato, I. (2005). *Gestão de pessoas*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Costa, A.M.J., (2009). *Inteligência Emocional e a Assertividade nos Enfermeiros*. Dissertação de Mestrado em Psicologia da Saúde. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais: Universidade do Algarve.
- Domingues, A.R.S. (2009). *Inteligência Emocional, Empatia e Satisfação no Trabalho em Médicos*. Dissertação de Mestrado em Temas de Psicologia no ramo de Psicologia da Saúde. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação
- Fessler, D. M. T. (1999). *Toward an understanding of the universality of second order emotions*. In A. L. Hinton (ed.), *Biocultural approaches to the emotions*. (pp.75-116). New York: Cambridge University Press.
- Fineman, S. 1993. *Organizations as emotional arenas*. S. Fineman, ed. *Emotion in Organizations*. Sage Publications, London, U.K., 9-35.
- Goleman, D. (1995). *Emotional Intelligence*. New York: Bantam Books.
- Goleman, D. (1997). *Inteligência Emocional*. Lisboa: Circulo de Leitores.
- Goleman, D. (1998). *Working with Emotional Intelligence*. New York: Bantam Books.
- Haidt, J. (2001). *The emotional dog and its rational tail: A social intuitionist approach to moral judgment*. *Psychological Review*. 108, 814-834.
- Hair JR, J. F.; Anderson, Rolph E.; Tatham, William Black. *Multivariate data analysis*. 5. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- Ketelaar, T. (2004). *Ancestral emotions, current decisions: Using evolutionary game theory to explore the role of emotions in decision-making*. In C. Crawford & C. Salmon (eds). *Evolutionary Psychology, Public Policy and Personal Decisions*, (pp. 145-168). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Mayer, J.D., Salovey, P., & Caruso, D. (2000). *Models of emotional intelligence*. In R.J. Sternberg (ed.): *Handbook of human intelligence* (pp.396-420). New York: Cambridge University Press.
- Neal M. Ashkanasy, W. Zerbe, C. Hartel. (2002). *Managing Emotions in the Workplace*. M. E. Sharpe, New York.
- Pestana, M. & Gageiro, J. (2003). *Análise de Dados para Ciências Sociais. A Complementaridade do SPSS*. Lisboa: Edições Silabo.
- Pinder, Craig C. (1998). *Work Motivation in Organizational Behavior*. Upper Saddle River. NJ. Prentice-Hall.
- Lanser, E.G. (2000). *Why you should care about your emotional intelligence*. *Healthcare Executive*, (Nov/Dec), 6-11.

- Shibley, N.L., Jackson, M.J & Segrest, S.L. (2010). The effects of emotional intelligence, age, work experience and academic performance. Published in *Research in Higher Education Journal* (9), 1-18.
- Extremera, N., Fernandez-Berrocal, P. & Salovey, P. (2006). *Spanish Version of the Mayer-Salovey-Caruso Emotional Intelligence Test (MSCEIT) Version 2.0: Reliabilities, Age, and Gender Differences*. *Psicothema*, 18, 42-48.
- Kafetsios, K. (2004). *Attachment and emotional intelligence abilities across the life course*. *Personality and Individual Differences*, 37, 129-145.
- Khalili, A. (2012). *Gender Differences in Emotional Intelligence Among Employees of Small and Medium Enterprise: An Empirical Study*. *International Journal of Business and Management*.
- Pina e Cunha, M., Rego, A., & Campos e Cunha, R. (2007). *Organizações Positivas*. Dom Quixote.
- Monteiro, N.L. (2009). *Inteligência Emocional: Validação de Constructo do MSCEIT numa Amostra Portuguesa*. Dissertação de Mestrado Integrado em Psicologia. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação: Universidade de Lisboa.
- Oschner, K.N. & Gross, J.J. (2005). *The Cognitive Control of Emotion*. *TRENDS in Cognitive Sciences* Vol.9 No.5. Elsevier review

A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA: OS DESAFIOS GEOPOLÍTICOS DOS MANDATOS DE BARACK OBAMA

THE AMERICAN FOREIGN POLICY: THE GEOPOLITICAL CHALLENGES OF THE BARACK OBAMA'S ADMINISTRATION

Ruth Elisa Correia da Fonseca da Costa Deus

Doutora em Relações Internacionais

Investigadora Associada do CID/IUM

Lisboa, Portugal

rcostadeus@gmail.com

Resumo

Como se de uma lei natural se tratasse, em cada século emerge um país, um grupo de países ou uma região, com o poder, a vontade e o ímpeto intelectual e moral para moldar o sistema internacional no campo da defesa e da segurança e de acordo com os seus próprios valores. Os EUA são definitivamente esse país. Assim, perante um mundo em mudança, onde acontecimentos com grande impacto parecem ser a marca que caracteriza o primeiro quartel deste século, olhar com mais atenção para a Política Externa e respectivos desafios geopolíticos de um dos poucos Estados que, no nosso entender, ainda mantém o estatuto de “Grande Potência” parece-nos essencial, já que se trata de um país que continua a condicionar a agenda internacional e a determinar o passo dos acontecimentos internacionais.

Palavras-Chave: Política Externa, EUA, Partido Democrata, Segurança, Defesa, Globalização

Abstract

How is a natural law it were, in every century emerges a country, a group of countries or a region, with the power, the will and the intellectual and moral impetus to shape the international system in the field of defense and security and according to their own values.

Como citar este artigo: Deus, R., 2016. A Política Externa Americana: Os Desafios Geopolíticos dos Mandatos de Barack Obama. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 367-393.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

The US is definitely this country. Against the backdrop of a changing world, where events with a major impact seems to be the brand that characterizes the first quarter of this century, look harder for Foreign Affairs and its geopolitical challenges of one of the few states that, in our view, still retains the status of “Great Power” “seems to us essential, since it is a country that continues to condition the international agenda and determining the pace of international events.

Keywords: Foreign Policy, USA, Democrat Party, Security, Defense, Globalization

1. Breve Nota Introdutória

Durante o período da Guerra Fria o ambiente internacional era muito mais simples que os tempos de hoje. Os objectivos em matéria de segurança nacional eram muito mais claros e pouco ambíguos. Garantir a soberania individual dos Estados era a principal preocupação, um objectivo que acabava temperado pela actuação e pela força moral de organizações internacionais como as Nações Unidas ou através do envolvimento em alianças tradicionais como a NATO/OTAN e o Pacto de Varsóvia.

A influência de actores não estatais sejam organizações não-governamentais, organizações privadas de voluntários, grupos terroristas, cartéis de droga, sindicatos internacionais de crime ou outros, ainda era limitada. Mas tudo mudou quando o “Muro de Berlim” foi finalmente derrubado em 1989. Se até aqui as rivalidades entre as duas grandes potências de então inibiam a acção de actores regionais ou a ambição de *players* não estatais, o colapso da União Soviética em 1991 saldou-se em profundas transformações para um sistema internacional que durante mais de quatro décadas governou o mundo. Do dia para a noite a tradicional ameaça comunista tinha deixado de existir. Em resultado desta mudança, os EUA e os seus aliados foram forçados a alterar o foco das suas atenções, ao mesmo tempo que emergia a interdependência de uma economia global acompanhada de revoluções ao nível da sociedade de informação e comunicações, provocando a erosão do tradicional conceito de soberania.¹

Ao contrário do que se poderia pensar, o fim do período da Guerra-Fria não trouxe a acalmia esperada e desejada. Os acontecimentos que se lhe seguiram, com especial relevo para o evento mais relevante do início do séc. XXI – o 11/9, que viria a ser determinante para o delinear da nova estratégia de segurança nacional norte-americana para este século,

¹ Sobre o tema da globalização, Cfr. ERIKSEN, Thomas H., *Globalization – The Key Concepts*, Berg Publishers, Oxford/ New York, 2007, JARVIS, Darryl S. L., Ulrich Beck, *Globalization and the Rise of the Risk Society: A Critical Exegetic Analysis*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, July 2008, MARTELL, Luke, *The Third Wave in Globalization Theory*, in *International Studies Review*, 9, 173-196, Blackwell Publishing, 2007, MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 8ª edição, Editora Almedina, 2014, RODRIGUES, Teresa, *Globalização, População e Ambiente*, Instituto de Altos Estudos, Instituto de Estudos Académicos para Seniores, Academia das Ciências, Lisboa, 25 pp., Lisboa, 2012, SANTOS, BOAVENTURA SOUSA, *Globalizations*, in *Theory*, Culture & Society, 23, 393, SAGE Publications, 2006.

forçaram o país a entrar em novos conflitos² e a assumir novos compromissos no estrangeiro longínquo.

Passada uma década e perante um mundo em mudança, onde acontecimentos com grande impacto parecem ser a marca que caracteriza o primeiro quartel deste século, olhar com mais atenção para a Política Externa³ de um dos poucos Estados que, no nosso entender, ainda mantém o estatuto de “Grande Potência” parece-nos essencial, já que se trata de um país que continua a condicionar a agenda internacional e a marcar o passo dos acontecimentos, seja através do seu envolvimento directo nos mesmos, seja através da actuação de *proxies* nas regiões onde os eventos estejam a ocorrer.

Torna-se, pois, evidente que os EUA configuram um modelo de sucesso, cujo núcleo duro da sua política externa alcançou uma supremacia sobre todas as outras formas político-económicas e sociais de entender o mundo, tornando-se ele próprio um modelo hegemónico seguido de perto por grande parte de actores da Comunidade Internacional. O mesmo é dizer que se trata de um Estado com um grande território, com uma grande população e que ao longo de mais de dois séculos de existência, enquanto Federação, sempre procurou concretizar essas aspirações expansionistas⁴.

Como se de uma lei natural se tratasse, em cada século emerge um país, um grupo de países ou uma região, com o poder, a vontade e o ímpeto intelectual e moral para moldar o sistema internacional no campo da defesa e da segurança e de acordo com os seus próprios valores. Os EUA são definitivamente esse país, apenas para o conseguir e, parafraseando Loureiro dos Santos no seu livro “Reflexões sobre Estratégia VII – Tempos de Crise”, “*têm como objectivo nacional permanente criar condições para que não se venha a desenvolver em qualquer parte do mundo um actor (Estado ou coligação de Estados) suficientemente poderoso para colocar em causa a sua posição dominante na ordem internacional*”⁵.

Os EUA têm, assim, se socorrido de um modelo cultural, que inclui o designado *American way of life*⁶ apoiado numa língua global, uma economia forte que na última década sofreu um forte revés, à semelhança de outros actores internacionais, e de um poder militar que continua a destacar-se sobre os demais, visto como o garante de alguma estabilidade para parte da Comunidade Internacional, suportado em gastos avultados de verbas (públicas e

² Sobre estes conflitos, Cfr. LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Ameaça Global – O Império em Cheque*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2008, e *As Guerras que já aí Estão e as que Nos Esperam se os Políticos não mudarem*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2009.

³ Para uma abordagem introdutória sobre o tema, ver a propósito MARQUES DOS SANTOS, Victor, *Elementos de Análise de Política Externa*, ISCSP-UTL, Lisboa, 2012 e COSTA DEUS, Ruth, *A Política Externa Americana e a Europa – Dos Primórdios ao Final do Século XX*, Editora Autonomia 27, Lisboa, 2004.

⁴ Ver a este propósito as reflexões de CHOMSKY, Noam, *Hegemonia ou Sobrevivência – O Sonho Americano de Domínio Global*, Editorial Inquérito, Lisboa, 2003, LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Idade Imperial – A Nova Era*, Publicações Europa-América, 6ª edição, Lisboa, 2003 e KISSINGER, Henry, *Precisará a América de Uma Política Externa – Para uma Diplomacia do Século XXI*, Editora Gradiva, 1ª edição, Lisboa, 2003.

⁵ Cfr. LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *Reflexões sobre Estratégia VII – Tempos de Crise*, Ed. Diário de Bordo, Lisboa, 2014, p. 30.

⁶ Cfr. a este propósito TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, Relógio D'Água Editores, Lisboa, 2008. A propósito de questões recentes, ver também, KENWORTHY, Lane, *America's Social Democratic Future*, in *Foreign Affairs*, January/February, vol. 93, Nº 1, New York, 2014.

privadas) que lhe têm permitido manter uma posição de “charneira” e estar presente em várias partes do globo em simultâneo⁷.

A partir destas premissas, e tendo presente uma base de investigação baseada na hermenêutica e na fenomenologia onde para além da compreensão e interpretação de textos, procura-se compreender, descrever e interpretar os fenómenos percecionados. Trata-se de recorrer a uma investigação descritiva/interpretativa, recorrendo à técnica da observação empírica dos dados para posterior análise e aprofundamento do conhecimento da realidade objecto da investigação.

O artigo centra-se, assim, no estudo de caso sobre a Política Externa Norte-americana no período dos dois mandatos do Presidente Barack Obama (eleito em 2008), começando por fazer uma caracterização dos aspectos estruturantes que têm influenciado o processo de decisão diplomático nos EUA. O estudo prossegue com uma descrição acompanhada de interpretação dos acontecimentos ocorridos no decurso do período tratado, como forma de fornecer um conhecimento empírico que procura construir uma teoria/interpretação do assunto objecto da investigação, a todo o tempo refutável, dadas as contingências da realidade envolvente, que o capítulo Efeitos para o Sistema Internacional: Considerações Finais procura verter.

Relativamente à pesquisa bibliográfica socorremo-nos de obras de autores nacionais e estrangeiros, artigos de opinião e dados recolhidos de índices internacionais de forma a melhor podermos enquadrar, desenvolver e tecer as considerações julgadas necessárias sobre o tema escolhido. A pesquisa não será certamente exaustiva, mas procura abarcar obras de referência e estruturantes sobre o assunto, ao mesmo tempo que se recorre a ensaios recentes que nos permitem identificar as *nuances* que caracterizam a Política Externa da actual Administração.

2. Aspectos Estruturantes que Influenciam o Processo de Decisão Diplomática

Quando se fala em “Civilização do tipo Ocidental”⁸ e do seu legado pretende-se identificar um conjunto de atitudes fundamentais erigidas em valores dominantes, uma atitude absoluta, uniforme e “intolerante”, que também tem conhecido ora momentos de desencanto ora de espírito missionário, épocas de certeza ou de dissidência. Perante este legado, fora e dentro dos Estados que lhe dão corpo, a alternativa é o modo de vida.

⁷ Ver a respeito BADIE, Bertrand, VIDAL, Dominique (Dir.), *Puissances D’Hier et de Demain*, Éditions La Découverte, Paris, 2013; CHOMSKY, Noam, *Mudar o Mundo*, Bertrand Editora, Lisboa, 2014; CLINTON, Hillary R., *Escolhas Difíceis*, Editora Dom Quixote, Lisboa, 2015; FRIEDMAN, George, *The Next 100 Years – A Forecast for the 21st Century*, Random House, New York, 2009; RODELAS, Javier Redondo, *Presidentes de Estados Unidos – De Washington a Obama, la historia norteamericana a través de los 43 inquilinos de la Casa Blanca*, La esfera de los Libros, Madrid, 2015; GOLBERG, Jeffrey, *The Obama Doctrine – How he’s shaped the world* in [The Atlantic Review](#), April 2016, p.72-90.

⁸ Sobre uma leitura contextualizada a respeito do tema, ver HUNTINGTON, Samuel P., *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Editora Gradiva, Lisboa, 1999 e MEARSHEIMER, John J., *A Tragédia da Política das Grandes Potências*, 1ª edição, Editora Gradiva, 2007.

É precisamente sobre um certo modo de vida, um modelo assente num poder considerado pelo seu povo como excepcional, superior, cujos pilares continuam a residir numa forma de capitalismo (mais ou menos regulado, consoante as épocas) e de democracia que, os EUA, seguros das suas potencialidades e da eficácia do seu arquétipo político procuram influenciar a vida internacional, coordenando internacionalmente uma estratégia global.

Perante um modelo onde as contradições internas permanentes que têm reflexo evidente na formulação como princípios estruturantes da Política Externa do país ao longo dos tempos, como sejam a existência de *um nacionalismo isolacionista* perante a vocação para a *liderança internacional*, a defesa dos *princípios da liberdade* e de *não-discriminação*, em confronto com os *conflitos de origem étnica* e com a *tendência para a plutocracia*, o sentido de *pragmatismo* e da *“realpolitik”* e o *fundamento ético-religioso da sua cultura*, a defesa de um *evolucionismo histórico relativo* e a *sucessão alternativa de Administração do Estado* ou, ainda, o *primado do económico* e a *urgência do político*, as decisões diplomáticas não deixam de espelhar igualmente a influência de agentes preponderantes na vida política e económica do país. Com efeito, a alternância política (Democratas vs Republicanos) das Administrações⁹ não está imune ao apoio popular, tornando-se este o melhor meio do Chefe do Executivo subjugar um Congresso, por vezes “pouco dócil” às suas iniciativas legislativas. Todavia, ao querer aparecer demasiadamente como mandatário do povo, corre o risco de alienar o corpo eleitoral e de sacrificar ao humor da opinião pública a elaboração da sua política externa. As contradições entre as exigências da diplomacia e as da política interna são, assim, frequentes¹⁰.

Desta forma, num qualquer “ciclo quadrienal”, os Presidentes americanos podem ser confrontados com problemas que obrigam as Administrações a apresentar posturas tão díspares durante o primeiro e segundo mandatos. Na realidade, a política “bipartidária” triunfa no Congresso, em matéria diplomática, mas em detrimento de uma definição firme e clara das grandes opções. A própria elaboração e aplicação das linhas orientadoras da Política Externa estão fraccionadas entre as múltiplas áreas das Administrações, cujas competências se entrecruzam: desde o Departamento de Estado, ao Departamento da Defesa, ao Conselho Nacional de Segurança, e no terreno, a actividade das Embaixadas e da CIA.

A par das diferentes vicissitudes, será de acrescentar a circunstância do processo de formulação e de execução da política externa ser demasiado intrincado, resultante da magnitude dos problemas que se lhe apresentam e da pluralidade de forças que concorrem como centros de decisão. Além disto, o país que continua a concorrer directamente com os EUA pela liderança do sistema internacional, no passado recente, a União Soviética, substituída hoje por um território não tão vasto, a Federação Russa, detém, no quadro

⁹ A este propósito, ver o detalhe com que Henry KISSINGER no seu livro *Diplomacia*, expõe as *nuances* das diferentes administrações democráticas e republicanas, ao longo da história diplomática dos Estados Unidos.

¹⁰ A título de exemplo sobre as contradições referidas, ver TOOZE, Adam, *The Deluge – The Great War and the Remaking of Global Order 1916-1931*, Penguin, 2014.

da política internacional, a iniciativa de acção dentro de um plano estratégico de linhas gerais de orientação. Esta acção estratégica é caracterizada pelo expansionismo e pelo uso concreto de forças próprias e das fraquezas dos adversários.

Será por isto, que analisar a política externa dos EUA implica atermo-nos às suas épocas de afirmação e retracção, como elemento essencial para a sua compreensão e também as acções e orientações dos seus adversários. Assim, de há mais de dois séculos a esta parte, a Federação Americana tem oscilado entre a *vocação isolacionista*, suspeitosa do benefício e da bondade de intervenções extracontinentais e consolidada pelo complexo de superioridade crescentemente fundamentável, ao qual já foi atribuído o epíteto de “síndrome de Paraíso Perdido”, e a tendência para a liderança regional e global, *vocação expansionista ou de cruzada*, envolvida pelo reconhecimento de uma supremacia geral de capacidades e de recursos, que aos EUA

A política externa americana caracteriza-se, assim, por ciclos, que espelham a predominância de uma ou de outra tendência na definição das suas relações com o exterior, numa dada situação em que esteja envolvida. A evolução territorial, demográfica, económica, militar e tecnológica desta “grande potência”, e a alteração das relações de força a nível internacional são factores responsáveis pela variação da sua resposta, tendo presente que a decisão diplomática é caracterizada pelo permanente revisionismo e, em determinadas circunstâncias, pela acção por reacção, aos acontecimentos que a rodeiam.

3. A Política Externa Americana Durante as Administrações de Barack Obama

Segundo o primeiro Secretário de Estado norte-americano, Thomas Jefferson (1790-1793), *a construção da política externa americana tem-se revelado um exercício de corda bamba, balançando desigualmente entre continuidade e mudança* (CLINTON, 2015, p. 55).

Escrever, por isso, sobre a Política Externa durante a Administração Obama trata-se de uma tarefa laboriosa, já que é necessário ter em consideração sobre em quem recai a escolha do Chefe do Executivo para liderar a diplomacia do país neste final do primeiro quartel do séc. XXI. A tarefa torna-se mais intrincada se atendermos ao facto de a liderança da equipa responsável por esta missão ter mudado do primeiro para o segundo mandato, podendo porventura significar algumas mudanças de estilo na forma como a estratégia é implementada. Com efeito, entre 2009 e 2013 a responsável pelo Departamento de Estado e pela USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional) foi a Senadora e candidata presidencial pelos democratas, Hillary R. Clinton, tendo-lhe sucedido como 68º Secretário de Estado, aquando da reeleição do Presidente Obama em 2012, o Senador democrata John F. Kerry, também ele ex-candidato presidencial pelo partido democrata em 2004 e, aquando da sua nomeação, Presidente da Comissão do Senado para as Relações Internacionais.

a. O Período do 1º Mandato: A Acção da Secretária de Estado Hillary Rodham Clinton (2009-2013)

De rival durante as primárias da campanha para a Presidência dos EUA, Hillary Clinton, passou a escolhida pelo Presidente Obama para integrar o mais importante lugar do gabinete presidencial, quarto na linha de sucessão à presidência. A argumentação desenvolvida pelo Presidente para a convencer a aceitar o cargo passou por explicar que enquanto Presidente teria que dedicar toda a sua atenção e tempo à crise económica que assolava o país e, deste modo, precisaria de alguém com prestígio para o representar no estrangeiro. Segundo o mesmo, os EUA encontravam-se numa situação difícil, tanto internamente como no estrangeiro. Precisava, por isso, de um Secretário de Estado que pudesse intervir de imediato a nível mundial e começasse a reparar os estragos que os EUA *“tinham herdado”*. E foi assim que Hillary Clinton acabou por aceitar o lugar e por termo ao *“drama Obama-Clinton”*, criado durante a campanha presidencial e alimentado nos jornais durante algum tempo.

Assim, nas primeiras páginas do seu livro *Escolhas Difíceis*, Hillary Clinton começa por relevar a posição manifestada publicamente, pouco tempo antes da tomada de posse do novo Presidente, em Janeiro de 2009, do historiador de referência, Paul Kennedy, para demonstrar como o mundo percepcionava o poder dos EUA naquele momento da História: adjetivava o período como o do *“declínio do poder americano”*, uma crítica que fez o seu caminho durante os anos de 2008 e 2009, eu diria mesmo que se prolongou ainda por 2010 e 2011. No artigo que escreveu para o Wall Street Journal, Paul Kennedy *aponta o dedo desta situação à subida da dívida que, juntamente com o duro impacto da Grande Recessão e o esforço “imperial” para apoiar as guerras no Iraque e no Afeganistão, vinham a causar o declínio do poder americano* (CLINTON, 2015, p. 48).

Para o historiador, a América tinha perdido o lugar de líder global incontestável, usando uma analogia que descreve bem a situação: *“Um caminhante atlético, equilibrado e saudável é capaz de carregar uma mochila pesada numa subida durante algum tempo. Mas se o caminhante perde as forças (os problemas económicos) e o peso da mochila se mantém ou até aumenta (a doutrina Bush), se o terreno se torna penoso (advento dos novos poderes, o terrorismo internacional, o colapso de alguns países) então o caminhante atlético e saudável abranda e tropeça. É nesta altura que outros caminhantes menos carregados e mais ágeis se aproximam, e provavelmente passam à frente”* (CLINTON, p. 48).

Hillary Clinton incluiu-o nos *“arautos da desgraça”* que falavam sobre o momento que o país estava a atravessar no primeiro quartel do séc. XXI. Entendeu que *cada vez que os EUA tinham que enfrentar um desafio, fosse guerra, depressão ou competição global, os americanos levantaram-se para confrontar o que tinham pela frente com criatividade e trabalho árduo*. Estava, assim, dado o mote da nova Secretária de Estado, para quem considerava que seria pouco inteligente o mundo apostar contra os Estados Unidos. Segundo a mesma, os analistas do momento tinham desvalorizado características do país, como a capacidade de resiliência e de reinvenção, com forças militares consideradas umas das mais poderosas em todo o mundo, o facto de ser uma das maiores economias do globo, ter uma

capacidade de influência levada a cabo por um aparelho diplomático incomparável, ainda o papel das universidades na definição de padrões educacionais, o facto de valores como a liberdade, igualdade e oportunidade continuarem a atrair pessoas de todo o mundo ao país e, ainda, quando os EUA necessitam de resolver um problema em qualquer lugar do mundo, terem “centenas de amigos e aliados com os quais pode contar” (CLINTON, p. 49).

O ambiente internacional em que Hillary Clinton inicia as suas funções não era o mais favorável para os interesses da América. Por este facto, e sob o lema “*manter a América segura, forte e próspera*” o que implica um conjunto infinito de escolhas, muitas das quais surgem com informações deficientes e imperativos contraditórios, a Secretária de Estado e a sua equipa são levados a dividir os desafios que teriam que lidar nos quatro anos seguintes em três categorias: os problemas que esta Administração herdou, que incluíam duas guerras e uma crise financeira global; os acontecimentos novos, frequentemente inesperados e ameaças emergentes, que vão desde as “areias movediças” do Médio Oriente às águas turbulentas do Pacífico e ao território não cartografado do ciberespaço; e as oportunidades apresentadas por um mundo cada vez mais interligado pela globalização.

A partir destas premissas a chefe da Diplomacia norte-americana enceta a tarefa de redireccionar a política externa americana em torno do que designou como “*poder inteligente*”. Segundo a própria, para os EUA terem sucesso no séc. XXI precisam de integrar os meios tradicionais da Política Externa – diplomacia, ajuda externa ao desenvolvimento e força militar – com o recurso à energia e às ideias do sector privado ao mesmo tempo que capacitam os cidadãos, especialmente os que solucionam problemas, vulgarmente conhecidos como sociedade civil.

Com efeito, durante décadas designou-se os instrumentos de Política Externa como o “Hard Power” (poder duro) das Forças Armadas, ou o “Soft Power” (poder suave) da influência diplomática, económica, humanitária ou cultural. A Administração Obama procurou quebrar a influência deste paradigma, que entendeu ultrapassado, e abranger todos os elementos da política externa americana, socorrendo-se de todos em estreita colaboração uns com os outros. Assim, além do habitual trabalho com a negociação de tratados e a participação em conferências diplomáticas, foi necessário enfrentar activistas na comunicação social, traçar rotas de gasodutos, reduzir as emissões de carbono, incentivar a participação política de grupos marginalizados, defender os direitos humanos universais e patrocinar regras económicas para o caminho comum da humanidade. Para a Administração Obama a habilidade para desempenhar estas tarefas revelaria a medida decisiva do poder nacional dos EUA.

A mudança preconizada leva assim a Administração Obama a integrar um conceito recente, conhecido como “poder inteligente” (Smart Power), sussurrado há já alguns anos nos meios políticos de Washington e utilizado pelo professor de Harvard, Joseph Nye, entre outros, resgatado agora por esta Administração e entendido como a “*utilização, em cada situação, de uma combinação acertada de ferramentas diplomáticas, económicas, militares, políticas, legais e culturais*” (CLINTON, p. 57). Com efeito, segundo a própria,

o objectivo deste poder inteligente e do seu alargamento a outros assuntos, tais como tecnologias, parcerias público-privadas, energia, economia, para além das atribuições habituais do Departamento de Estado, era o de complementar as ferramentas e as prioridades tradicionais da diplomacia. Mas para esta Administração, complementar não implicou substituir. Cada recurso teria que apoiar os desafios, por muito grandes e difíceis que fossem, da segurança nacional.

Hillary Clinton recorreu, ainda, às experiências dos seus antecessores para se inspirar. Foi buscar os ensinamentos do General George Catlett Marshall, herói da II Guerra Mundial que serviu como Secretário de Estado e Secretário da Defesa no governo do Presidente Truman. Para este militar a segurança e a prosperidade da América dependiam de bons aliados, que compartilhassem os interesses dessa mesma América e comprassem os seus produtos. Ele sabia que os EUA tinham a responsabilidade e a oportunidade para dirigir o mundo, portanto, os novos desafios só poderiam significar novas oportunidades de liderança. Sob estes auspícios, Marshall e Truman lançaram um ambicioso plano para reconstruir os países devastados da Europa e, ao mesmo tempo, afastar a disseminação do comunismo. Através do poder militar, económico, diplomático, cultural e moral, os EUA atravessaram fronteiras para obter o apoio bipartidário e o empenho de governantes, empresários, sindicalistas e académicos, para além da necessidade de terem que explicar ao Povo americano estes objectivos.

É a partir destas referências que a actual Administração define o rumo a tomar pela nova Política Externa, a começar pelo sinal dado aquando da escolha do destino da primeira viagem a realizar pela sua equipa diplomática. Normalmente considerada como a viagem que aponta a direcção da estratégia em matéria de política externa, Hillary Clinton tem como primeira tarefa reafirmar a América como uma potência do Pacífico, sem iniciar um confronto, considerado desnecessário, com a China. Decidem, deste modo, dedicar a primeira viagem a três objectivos: visitar os principais aliados na Ásia, a começar pelo Japão, seguindo-se a Coreia do Sul e estabelecer laços com a Indonésia, um país emergente, potência regional também em ascensão e sede da ASEAN, e dar início a um envolvimento mais profundo com a China. Segundo esta Administração, a América precisava de fazer chegar à Ásia e ao mundo a mensagem de que estavam de novo presentes na região.

As razões desta opção não são assim tão difíceis de compreender. Trata-se de uma região que se estende desde o Oceano Índico às pequenas nações insulares do Pacífico, onde se encontram mais de metade da população mundial, vários dos países aliados mais fiáveis e mais importantes parceiros comerciais dos EUA e muitas das rotas de energia e de comércio mais dinâmicas do mundo. As exportações dos EUA para a região contribuíram para estimular a sua recuperação económica a seguir à crise de 2008, para além de esta Administração considerar que o crescimento futuro do país depende da capacidade de chegar à crescente faixa de consumidores da classe média na Ásia.

Todavia, a região é também a origem de ameaças reais à segurança dos EUA. A ditadura imprevisível da Coreia do Norte e a ascensão da China como um dos desenvolvimentos

estratégicos deste século colocam, a esta Administração, desafios de difícil gestão. Apesar de os EUA e a China terem interesses partilhados¹¹, significa que ambos retiram grandes benefícios do sucesso económico do outro, contribuem para a estabilidade na região e em todo o mundo e asseguram o fluxo regular da energia e do comércio. Contudo, a relação entre os dois gigantes económicos está longe de ser pacífica: existem pontos de discórdia que continuam a ensombrar as relações entre os dois países, como a Coreia do Norte, Taiwan, o Tibete, a questão dos direitos humanos, e em novas divergências, como as alterações climáticas e as disputas fronteiriças nos mares¹² da China meridional e oriental.¹³

Para a Administração Obama era chegada a hora de encontrar uma estratégia para gerir a competição entre os dois países e ao mesmo tempo estimular a cooperação entre ambos. Assim foi. A região da Ásia-Pacífico passou a ter um lugar cimeiro nos objectivos diplomáticos desta Administração. Para tanto, seria necessário uma nova abordagem na região. Foram apresentadas três opções que se resumiam a i) centrar os esforços no desenvolvimento da relação EUA/China, partindo do princípio de que se conseguissem estabelecer uma política adequada para a China, o resto do trabalho na Ásia se tornaria mais fácil; ii) concentrar os esforços no reforço das alianças através de Tratados que a América tinha na região (com o Japão, a Coreia do Sul, a Tailândia, as Filipinas e a Austrália), para contrabalançar o crescente poder da China; iii) promover e harmonizar as organizações regionais multilaterais, como a ASEAN (Association of Southeast Asian Nations – Associação de Nações do Sudeste Asiático) e a APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation Organization – Organização para a Cooperação Económica Ásia-Pacífico).

A opção da Administração Obama recaiu no recurso à combinação das três abordagens. Entenderam que se as instituições multilaterais da Ásia fossem apoiadas e modernizadas, poderiam reforçar as normas regionais nos mais diversos aspectos, como os direitos de propriedade intelectual, a proliferação nuclear e a liberdade de navegação e, ainda, mobilizar iniciativas em relação a desafios como as alterações climáticas e a pirataria.

Com base nesta estratégia os EUA levaram a cabo, nos quatro anos seguintes, o que designaram de “*diplomacia de posições avançadas*” na Ásia, uma expressão militar que basicamente significou acelerar o ritmo e alargar o âmbito do envolvimento diplomático americano na região, enviando altos funcionários e especialistas em desenvolvimento para

¹¹ Em 2013, o comércio entre os dois países atingiu os 562 mil milhões de dólares, para além de a China ser detentora de grandes quantidades de títulos de tesouro americano.

¹² Para esta Administração, os EUA não têm qualquer pretensão territorial no mar da China Meridional ou no mar da China Oriental, e por isso mesmo não tomam partido em tais disputas, para além de se oporem a esforços unilaterais cujo objectivo seja alterar a situação. O interesse dos EUA passa por proteger a liberdade de navegação, o comércio marítimo e o direito internacional. Por obrigações decorrentes de Tratados, têm o compromisso de apoiar o Japão e as Filipinas.

¹³ Ao longo da campanha presidencial em 2008, Hillary Clinton destacou a necessidade dos EUA terem de encontrar uma forma de defender os pontos em comum e ao mesmo tempo defender as suas posições em relação à China. Nessa altura, destacou a importância de convencer aquele país a cumprir as regras do mercado global, desistindo de práticas comerciais discriminatórias, permitindo que o valor da sua moeda aumentasse e evitando que alimentos e produtos perigosos chegassem aos consumidores americanos.

várias partes da região, participando de forma mais intensa nas organizações multilaterais, renovando as alianças tradicionais dos EUA e estabelecendo contactos com novos parceiros estratégicos. Seguiu-se, assim, um périplo pela região da Ásia-Pacífico. Hillary Clinton foi ao Japão, à Coreia do Sul, aproveitou para ir à zona desmilitarizada (DMZ – Paralelo 38) que divide as duas Coreias desde 1953, à Indonésia, ao Vietname, ao Camboja, ao Laos (que não era visitado por um Secretário de Estado há 57 anos), à Mongólia, Filipinas, Birmânia (actual Mianmar), Índia, e à China.

O objectivo prioritário da política externa americana para a região passou, deste modo, pela promoção de reformas políticas e de crescimento económico em muitos dos países que compõem a região. Pretendem que o séc. XXI seja uma época de prosperidade e liberdade, como forma de conter a ascensão de uma China que combina um modelo político autoritário com um capitalismo de Estado, tendo-se tornado um exemplo atraente para alguns líderes naquelas partes do mundo. Será por este facto, que a Índia, outro gigante asiático pode, no entender dos EUA, desempenhar um papel fundamental nesta política de contenção. Trata-se de um importante parceiro comercial dos EUA. No entender da Administração Obama, se a Índia ultrapassar o conflito insolúvel que ainda tem com o Paquistão e se tornar mais activa na defesa da democracia e dos valores do mercado livre em toda a Ásia, os EUA estão na disposição de apoiar a política indiana de “olhar para o Oriente” e inclusivamente de apoiar a ideia de o país “liderar o Oriente”.

Acresce que esta estratégia da diplomacia americana para a região da Ásia-Pacífico é suportada no pilar do desenvolvimento económico e, para tanto, os EUA encetaram negociações com vários países da região, no sentido de promover a celebração de um acordo comercial (alcançado em OUT15 mas a aguardar a aprovação dos Parlamentos nacionais), a que deram o nome de Parceria Trans-Pacífico (TPP), com o objectivo de ligar os mercados em toda a Ásia às Américas, promovendo a redução de barreiras comerciais, elevando os padrões do factor trabalho, do meio ambiente e da propriedade intelectual. Trata-se, para o Presidente Obama, de estabelecer um acordo comercial de alto nível, exequível e com significado, uma ferramenta para as empresas americanas que, até aqui, se viam frequentemente excluídas daqueles mercados. Contudo, há algo que é indiscutível neste acordo: o TPP cobre um terço do comércio mundial, um valor que não deve ser descurado pelas partes interessadas e concorrentes a todo este processo.

Relativamente a outras partes do mundo, como a região do AF-PAK (Afeganistão-Paquistão) a estratégia militar e civil para estes dois países anunciada a 27 de Março de 2009, estabeleceu objectivos muito concretos para a guerra: “desorganizar, dismantelar e derrotar a Al-Qaeda no AF-PAK, e impedir o seu regresso no futuro a qualquer um dos países”. Esta estratégia incluía uma diplomacia regional mais activa e maior desenvolvimento económico, apoio à agricultura e construção de infra-estruturas, áreas de investimento que poderiam ter um impacto imediato nas vidas do povo afegão. Reduzir a corrupção no Afeganistão tornou-se ainda outra das áreas de relevo, tarefas que estarão a cargo do Departamento de

Estado e da USAID durante os anos que se seguirem, pelo menos até à retirada definitiva das forças americanas do país.¹⁴

Já quanto à Europa, a aliança com este continente “vale mais do que ouro”, nas palavras da Secretária de Estado (CLINTON, p. 239), referindo-se intencionalmente, no nosso entender, de forma abrangente ao espaço territorial que excede a Europa a 28, influenciados eventualmente pela herança passada decorrente dos acontecimentos da IIª GM e pelo espaço que a NATO ocupa actualmente, e apesar do ênfase dado por esta Administração ao continente asiático, deixando preocupados os aliados noutras partes do mundo, a Secretária de Estado deixou claro que a América tinha a capacidade e a determinação de fazer uma viragem para a Ásia sem virar as costas a outras obrigações e oportunidades. De todos estes laços com os líderes europeus que foram sendo mantidos nos quatro anos que se seguiram, cumpre destacar igualmente uma das ligações mais fortes na cadeia transatlântica, a NATO, a aliança militar entre os países da América do Norte (EUA e Canadá) e os aliados europeus. O desafio da organização no período pós-Guerra Fria residiu na integração das repúblicas ex-soviéticas que se sentiam vulneráveis sem as garantias de segurança concedidas pelo Ocidente, por temerem que um dia a Rússia voltaria a ter uma postura agressiva, na sequência de um novo assombro expansionista. A missão da organização, nos anos que se seguiram, liderada pelos EUA, foi abrir as portas a qualquer país do Leste europeu, além de estabelecer uma rede de parcerias com muitas dessas antigas repúblicas soviéticas, bem como o de criar um conselho consultivo com a própria Rússia.

Aquando da anexação, considerada ilegal pela Comunidade Internacional, da Península da Crimeia (Ucrânia) pela Rússia no verão de 2014, houve quem alegasse que esta decisão agressiva era a resposta à expansão dos limites da NATO na última década. Todavia, a actual Administração está convencida que esta argumentação apenas resulta do facto de a Rússia de Putin continuar a recusar aceitar a ideia de que as relações do seu país com o Ocidente devem basear-se em parcerias e interesses mútuos, tal como Boris Yeltsin e Mikhail Gorbachev acreditavam. Deste modo, a NATO, para esta Administração continua a revelar-se fundamental na resposta às ameaças emergentes do séc. XXI, dado que a América não pode e não deve fazer tudo sozinha. A criação de parcerias a partir de interesses e objectivos comuns no âmbito desta organização parecem ser a resposta mais adequada a estas ameaças. A título de exemplo basta nomear o apoio dado pela NATO a situações fora da sua área de intervenção, como foi o caso da Bósnia (em 1995), no Afeganistão (ainda em curso), na Líbia (aquando do despontar das “Primaveras Árabes” em 2011), tornando-se numa das mais bem-sucedidas alianças militares da História.

A par desta organização de pendor militar, os EUA têm, ainda, especial interesse pelo que consideram ser uma das mais prósperas organizações políticas e económicas, apesar da pesada burocracia, a União Europeia. Com efeito, durante o primeiro mandato, a Administração

¹⁴ Após sucessivos adiamentos, o Presidente Obama estipulou que as forças norte-americanas iriam ficar no país até finais de 2016, respondendo, assim, a um pedido do Presidente afegão para que os EUA não retirassem as forças enquanto o Afeganistão e as suas instituições não estivessem suficientemente capacitadas e preparadas para fazer face aos desafios do momento.

promoveu esforços no sentido de estabelecer com a UE um Conselho de Energia que envolvesse os EUA e a Europa. O objectivo passava por coordenar os esforços transatlânticos no apoio aos países mais vulneráveis, em particular os da Europa Central e do Leste, para que desenvolvessem as suas próprias reservas energéticas e reduzissem a dependência do gás da Rússia. Os dois blocos económicos deram também início às conversações para discutir um acordo económico extensivo, com o fim de conciliar protocolos, aumentar o comércio e incentivar o crescimento de ambos os lados do Atlântico, conhecido por TTIP (Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento), um acordo que continua em fase de negociação.

Outras duas prioridades para a actual Administração são a Turquia e a Rússia. Ambos os territórios situam-se a meio caminho entre o continente europeu e o asiático, o que os torna povos culturalmente ricos, integrando tanto tradições judaico-cristãs europeias, como referências muçulmanas e orientais de paragens mais longínquas. No caso da Turquia, nos quatro anos do primeiro mandato, o país provou ser um parceiro importante que, no dizer da Secretária de Estado, se tornava por vezes frustrante. Nalgumas ocasiões estavam de acordo em assuntos como o Afeganistão, o combate ao terrorismo, a questão da Síria, outras vezes não, como no caso do programa nuclear iraniano. Acresce que as dinâmicas internas da própria Turquia permanecem pouco claras, tornando ainda incerto o seu futuro. Todavia, esta Administração entende que o país continua a ser um importante *player* na região do Médio Oriente e na Europa, daí considerar esta relação de vital importância, embora entendamos que não seja de descurar que o papel que a Turquia desempenha como “estabilizador automático” nesta parte do mundo se faça sem que a mesma imponha condições, sobretudo que tenham em conta os interesses geoestratégicos mais imediatos do país (UE e Curdos).

Já a Rússia constituiu um “recomeço e uma regressão” para esta Administração. Vejamos: começa pela visão que Putin tem do mundo. Influenciado pela admiração que tem pela história do tempo dos Czares do seu país, pelo interesse ancestral da Rússia no controlo dos territórios fronteiriços e pela sua determinação em que o país nunca mais pareça fraco ou debilitado face ao Ocidente, tal como aconteceu após o fim da União Soviética. Passa, igualmente, por querer controlar os seus vizinhos (de que a tentativa de domínio das províncias separatistas na Geórgia, Abkházia e Ossétia do Sul, em 2008 são exemplo), controlar o acesso destes à energia, desempenhar um papel mais importante no Médio Oriente (intervindo directamente no conflito da Síria, colocando-se ao lado do regime de Assad contra todos os que pretendem a sua saída), reduzindo a ameaça muçulmana no interior e exterior das suas fronteiras sul, tendo para o efeito que reduzir a influência dos EUA na Europa Central e do Leste e nas regiões que considera fazerem parte da zona de influência russa. Só assim se entende a recente anexação da Península da Crimeia, a agitação nas províncias russóforas do Leste da Ucrânia e a tentativa de contrariar ou mesmo anular a influência dos EUA nos países assolados pelas revoltas árabes, como é o caso do Egito.

Deste modo, a então Secretária de Estado viu no relacionamento com a Rússia um exercício de equilíbrio que além de fundamental era de difícil alcance. Para a responsável diplomática, Putin vê a geopolítica como um jogo de soma nula, em que se alguém ganha,

alguém tem de estar a perder, um conceito que considera ultrapassado e perigoso e que exige dos EUA um esforço acrescido de contenção de forma a conseguir trabalhar com a Rússia em questões específicas quando possível, mas sempre que necessário associar-se a outros países para prevenir e limitar o seu comportamento agressivo¹⁵.

As atenções da Administração Obama também se viram para o continente Americano, em particular para a América Latina, uma região considerada de especial importância para os EUA dado ser a parte do globo à qual se destinam mais de 40% de todas as exportações dos Estados Unidos, sendo que os dois maiores destinos são o Canadá e o México. Não será, assim, de estranhar o valor que os EUA dão à região e o facto de sempre terem considerado estes territórios como fazendo parte do seu “espaço vital”, a que não será alheia a celebração da Parceria Trans-Pacífico (TPP) em finais de 2015 e que integra o Chile e o México, estando em curso negociações com a Colômbia e outros países do continente sul-americano para a sua adesão.

Todavia, a Administração Obama estava empenhada em dar início a uma nova forma de relacionamento. O Presidente Obama, num discurso em Abril de 2009, na Cimeira das Américas, em Trinidad e Tobago, garantiu que os EUA não voltariam a olhar a região como um “parceiro menor”, em vez disso, “*o povo da América Latina podia esperar um envolvimento assente no respeito mútuo e nos interesses comuns e valores partilhados*”. Estava dado o mote para o início de uma nova abordagem de “parceria entre iguais”, um novo começo que se consumou ainda no decurso do mandato da então Secretária de Estado, a propósito da tentativa de voltar a integrar Cuba na OEA (Organização de Estados Americanos), em Junho de 2009. Com efeito, o Presidente americano tinha deixado claro que era chegada a hora de ultrapassar os discursos gastos do tempo da Guerra-Fria e voltar a integrar Cuba na organização, suspensa desde 1962. Estava na altura de actualizar o argumentário (país ostensivamente próximo do marxismo-leninismo e alinhado com o “bloco comunista”) para algo mais credível e rigoroso, como país onde ainda são violados os direitos humanos e longe dos elementares valores democráticos, uma actuação incompatível com os princípios estabelecidos na Carta constitutiva da OEA.

Apesar da implementação, por parte da Administração Obama no seu primeiro mandato, de medidas no sentido de uma maior abertura em relação ao regime dos irmãos Castro em 2011, Havana recusou-se a fazer a petição formal para a adesão à OEA ou a aceitar quaisquer condições ou reformas democráticas. Ainda não tinha chegado a altura do verdadeiro “aperto de mão” com consequências. Algo só conseguido mais tarde, no decurso do segundo mandato de Obama¹⁶.

No termo do primeiro mandato os EUA procuravam, assim, dar início a uma revisão da sua política de embargo em relação à ilha, volvidos 20 anos da relação EUA-Cuba. Era

¹⁵ Foi disto exemplo o caso do conflito em curso na região Leste da Ucrânia, onde a diplomacia norte-americana não se envolveu directamente, tendo as negociações sido conduzidas entre a Alemanha e França, sob os auspícios da OSCE e os representantes da Rússia e da Ucrânia na capital da Bielorrússia, conhecidos pelos Acordos de Minsk II de FEV15.

¹⁶ Ver a este propósito o ponto 3.2. sobre a acção do Secretário de Estado John F. Kerry no período do segundo mandato do Presidente Obama.

chegada a altura de transferir o ónus do isolamento para os Castro. Este afastamento só tinha fortalecido a autoridade do regime no poder. Talvez se a população fosse confrontada com as inúmeras possibilidades e benefícios do que é viver numa sociedade mais aberta, seria mais difícil ao governo de Havana explicar porque ainda se mantinha num rumo não democrático e violador dos direitos do seu povo.

No continente africano a Administração Obama também deixou a sua marca. O envolvimento dos EUA passava por assentar a sua estratégia para o continente em quatro pilares: promoção das oportunidades e do desenvolvimento; estímulo do crescimento económico, do comércio e do investimento; promoção da paz e da segurança; e reforço das instituições democráticas. Nesta sequência, vemos a chefe da diplomacia americana envolvida em questões como o apoio ao tratamento das populações afectadas pelo VIH/Sida na Zâmbia, em acções de promoção da democracia e na melhoria das condições básicas de vida em países da África Subsaariana, nomeadamente na República Centro Africana, na Costa do Marfim, no Mali, em Madagáscar, na Libéria, no Quênia, no Senegal e na República Democrática do Congo, tendo a visita à sede da União Africana, em Addis Abeba, Etiópia, sido um marco para lembrar aos líderes africanos que a agitação das ditas “Primaveras Árabes” podiam estender-se a esta parte do continente, se não fossem feitas mudanças que fossem ao encontro das necessidades das populações.

Vemos, ainda, Hillary Clinton envolvida nos esforços negociais de pacificação do mais recente país do mundo, o Sudão do Sul, independente desde 2011, que se viu novamente envolvido num conflito violento com o seu mais directo vizinho, o Sudão (norte), aquando da sua visita a Juba, em Agosto de 2012, ou no apoio da Administração Obama ao governo de transição da Somália e às forças aliadas da União Africana na luta contra o movimento extremista Al Shabaab na região do Corno de África.

Se o Afeganistão foi considerado pelos vários exércitos que o invadiram como o “Cemitério dos Impérios”, a região do Médio Oriente tem sido um “terreno de areias movediças” para todos os que têm procurado intervir na sua evolução. Várias potências do passado delinearão fronteiras, administraram territórios em nome das populações locais, sem nunca terem compreendido verdadeiramente as diferentes realidades que se vivem naquelas paragens. Na região do Grande Médio Oriente, encontramos etnias, religiões, culturas, línguas e modelos políticos diferenciados, forçados pelas potências colonizadoras a um “espartilho” fronteiriço que se viria a revelar gerador de conflitos. Chegados aqui, a Administração Obama toma posse durante mais um período perigoso para a região do Grande Médio Oriente. Desde o congelado Processo de Paz entre israelitas e palestinianos (que a Administração Obama também não conseguiu desbloquear no decurso de ambos os mandatos), às ditas “Primaveras Árabes” na região do norte de África (destacando-se o apoio dado à intervenção das forças da NATO na Líbia, em 2011, para criação de uma zona de exclusão aérea) ou ao difícil equilíbrio com os países do Golfo Pérsico (como o Bahrein, o Kuwait, o Qatar, a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos), para não falar na questão do nuclear iraniano, um assunto que virá a ter desenvolvimentos no decurso do segundo mandato. Independentemente da

situação, Hillary Clinton deixa bem claro nas suas viagens por estas paragens que, se os EUA colaboraram tantos anos com autocratas como Ben Ali, Mubarak e os vários monarcas do Golfo, foi porque eram e, nalguns casos, continuam a ser, os líderes que existem na região, tal como têm que lidar com as lideranças que existem noutras partes do mundo. Deste modo, os EUA não deixarão de lidar com estas pessoas em questões centrais para os interesses das partes, ainda que existam grandes discordâncias com muitos desses países, e de que a falta de entendimento entre as mesmas (a nível internacional e regional) tem resultado no prolongar do conflito na Síria.

Perante esta linha de acção, consegue-se perceber que apesar destas afirmações causarem desconforto, são uma verdade incontornável que se baseia numa premissa caracterizadora da política externa das várias administrações que se sucederam ao longo dos anos: a América fará sempre o que for necessário para manter os seus cidadãos seguros e promover os seus interesses, o que significa, por vezes, ter que trabalhar com parceiros com quem mantém profundas e graves divergências, como no caso dos conflitos que envolvem a Rússia e a Ucrânia, ou no intrincado conflito da Síria com extensão em território iraquiano, onde o Regime de Assad e as várias forças da oposição, a que se juntam os combatentes islamitas extremistas do Daech, se confrontam numa guerra fratricida, dificultando a tarefa aos actores externos como os EUA de escolha do lado mais moderado como interlocutor credível num conflito já de si demasiadamente prolongado.

b. O Período do 2º Mandato: A Acção do Secretário de Estado John Forbes Kerry (2013-2017)

Num discurso, a 24JAN13, perante os membros do Senado que avaliam a escolha do Presidente Obama para liderar o Departamento de Estado como Secretário de Estado – a Comissão do Senado para as Relações Internacionais, o Senador John F. Kerry proferiu as seguintes palavras: “(...) *It is also imperative that in implementing President Obama’s vision for the world as he ends more than a decade of war, we join together to augment our message to the world. President Obama and everyone knows that American foreign policy is not defined by drones and deployments alone. We cannot allow the extraordinary good we do to save and change lives to be eclipsed entirely by the role we have had to play since September 11th, a role that was thrust upon us. American foreign policy is also defined by food security, humanitarian assistance, the fight against disease and the push for development, as much as it is by any single counter terrorism initiative. It is defined by leadership on life threatening issues like climate change, or fighting to lift up millions of lives by promoting freedom and democracy from Africa to the Americas or speaking out for the prisoners of gulags in North Korea or millions of refugees and displaced persons and victims of human trafficking. It is defined by keeping faith with all that our troops have sacrificed to secure Afghanistan. America lives up to her values when we give voice to the voiceless*” (US DEPARTMENT OF STATE, 2013).

Estava dado o mote para o que que tem sido e será a tarefa do novo chefe da diplomacia americana nos 4 anos de mandato que tinha pela frente. Para o ajudar nesta missão, John Kerry e a sua equipa estabeleceram um plano plurianual para levar a cabo entre os anos 2014-2017 (US DEPARTMENT OF STATE, 2014), onde são estabelecidos os cinco pilares estratégicos que deverão orientar a actividade do Departamento de Estado e da Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional (a USAID) no período definido:

- i) fortalecimento e projecção da capacidade económica da América, através da expansão e acesso a novos mercados, investimentos e comércio. Ainda, através da promoção de crescimento económico inclusivo, redução da pobreza extrema e da melhoria da segurança alimentar;
- ii) fortalecimento do impacto da política externa americana nos seus desafios estratégicos. Para tanto, será necessário construir uma nova estabilidade na região do Médio Oriente e Norte de África, reorientar a política externa na região Ásia-Pacífico, através de uma diplomacia mais interventiva e melhoria da cooperação ao nível das questões de segurança e de desenvolvimento. Também, na prevenção e resposta a crises e a conflitos, na forma como enfrenta questões de fragilidade e na forma como assegura assistência humanitária aos que dela necessitam. Ultrapassar os desafios globais de segurança através de uma diplomacia forte e da cooperação para o desenvolvimento, para além melhorar os esforços americanos no combate aos novos desafios globais na área da saúde, são outros dos objectivos a considerar;
- iii) promover a transição para um quadro de redução das emissões de CO₂, criação de um quadro climático mundial resiliente, enquanto se procura expandir o acesso global a energia sustentável, algo que poderá ser alcançado através de uma política doméstica forte capaz de liderar uma campanha internacional de combate às alterações climáticas, promover a segurança energética, o acesso a energia limpa e a transição para uma economia global mais limpa;
- iv) protecção dos interesses estratégicos norte-americanos através da promoção da democracia, dos direitos humanos e do fortalecimento da sociedade civil. Assim, encorajar a governação democrática e a protecção dos direitos humanos como forma de garantir a estabilidade, a paz e a prosperidade, só será possível alcançar através de uma política bilateral e multilateral construtiva, bem como através de uma assistência direccionada, não esquecendo o papel da sociedade civil local na concretização desta tarefa;
- v) modernizar a actividade diplomática e da ajuda ao desenvolvimento internacional, capacitando o corpo diplomático e da ajuda ao desenvolvimento internacional de uma intervenção mais eficiente, efectiva e colaborativa.

Perante a abrangência dos temas definidos pelo programa quadrienal do Departamento de Estado, o novo Secretário de Estado tem tido uma intensa agenda, tendo realizado mais de duas centenas de viagens, a diferentes países desde que foi nomeado em 01FEV13 para

o cargo. Com efeito, de entre os assuntos que mais se destacaram durante o seu mandato, obrigando o chefe da diplomacia norte-americana a redobrado empenho, foram as rondas negociais que envolveram os dignitários de Cuba e EUA durante cerca de oito meses, e após o anúncio simultâneo, a 17DEZ14, de Barack Obama e Raul Castro de uma aproximação histórica entre os dois países, separados há 70 anos pelos 150 quilómetros do Estreito da Flórida, e no seguimento de um período de 18 meses de conversações secretas entre os dois países, sob a égide da Santa Sé, com destaque para o empenho pessoal do Papa Francisco, e do Canadá, países anfitriões dos vários encontros.

O primeiro passo para o início das conversações estava dado. Nesta data o Presidente Obama anunciava ao mundo a nova política externa americana em relação a Cuba, pondo termo a anos de uma postura que considerou desactualizada e pouco eficaz para os interesses do seu país. Tratou-se de um processo negocial iniciado por esta Administração desde que entrou em funções, dando cumprimento a um dos pilares estabelecidos pelo Departamento de Estado norte-americano: a promoção da democracia, da defesa dos Direitos Humanos e do fortalecimento da sociedade civil em países onde estes valores ainda não estejam garantidos. Com efeito, e no dizer de John Kerry no seu discurso do hastear da bandeira na Embaixada norte-americana em Havana, a 14AGO15, *“o povo cubano fica melhor servido por uma democracia genuína, onde as pessoas são livres de escolher os seus líderes”*. Continuou, afirmando que *“as nossas políticas do passado não conduziram a uma transição democrática em Cuba. Seria pouco realista esperar que a normalização de relações tenha um impacto transformador a curto prazo”*, sublinhando ainda que *“a Administração do Presidente Barack Obama é fortemente favorável ao levantamento do embargo americano imposto a Cuba desde 1962. (...) Trata-se de um dia para colocar de lado as velhas barreiras e explorar novas possibilidades. Não há nada a temer, já que serão muitos os benefícios que iremos usufruir quando permitirmos aos nossos cidadãos conhecerem-se melhor, fazer visitas com mais frequência, realizar negócios de forma regular, trocar ideias e aprender uns com os outros”*.

A cerimónia agora realizada em AGO15 foi precedida de vários meses de conversações, tendo o processo culminado a 01JUL do mesmo ano, com o restabelecimento das relações diplomáticas e a abertura de Embaixadas nas capitais de cada país, medida que acabou por ser concretizada dias mais tarde, a 20JUL15. Depois de mais de cinco décadas de corte de relações (desde 1961), a visita do chefe da diplomacia americana à ilha caribenha é a primeira em 70 anos, desde que o Secretário de Estado Edward Stettinius visitou Cuba em 1945. Trata-se, deste modo, de um marco assinalável para a diplomacia dos dois países, algo que juntou John Kerry e o seu homólogo cubano, Bruno Rodriguez, para discutirem não só a passagem da secção de interesses dos Estados Unidos em Havana para o estatuto de Embaixada, como também o levantamento do embargo comercial à ilha, a introdução de melhorias ao nível da realização de viagens e da actividade comercial entre os dois países, para além das questões que envolvem o processo de realização de eleições no país, de forma a permitir ao povo cubano a possibilidade de participarem num verdadeiro acto democrático de escolha das

lideranças políticas, ou ainda a questão que se prende com a revisão, por parte de Washington, do estatuto da ilha enquanto país patrocinador de Terrorismo.

Normalizadas as relações com Cuba, consumada que foi com a recente visita à ilha de Barack Obama em ABR16, ainda que o Congresso norte-americano ainda não tenha dado o seu aval para o levantamento do embargo comercial à ilha, a diplomacia norte-americana continuou o seu périplo por várias capitais mundiais para discutir outro dos temas sensíveis do seu programa diplomático, e que desde o início foi introduzido na agenda pela Administração Obama: as negociações sobre o programa nuclear iraniano que juntaram durante meses à mesma mesa, de um lado representantes dos cinco países que compõem o Conselho de Segurança e a Alemanha, conhecido pelo grupo P5+1, para além da chefe da diplomacia da UE, Federica Mogherini, e do outro lado, os representantes do Irão.

Depois de 12 anos de impasse e 21 meses de conversações, dos quais os últimos 18 dias passados em negociações quase ininterruptas em Viena, as várias delegações reunidas na sede da ONU em “plenário final” fecharam um acordo que procura garantir que Teerão não venha a obter a bomba atómica, recebendo em contrapartida o levantamento das sanções económicas impostas ao país há décadas, por parte da comunidade internacional. O dia 14JUL15 fica assim marcado pela assinatura de um documento com perto de 100 páginas e cinco anexos, onde constam as linhas de um acordo que estabelece, em traços gerais (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2015), **i)** a limitação do enriquecimento de urânio, que impõe severas restrições para garantir que o “break-out”, o tempo necessário para produzir suficiente urânio enriquecido que permite fabricar uma bomba nuclear, seja de pelo menos um ano e durante uma duração de dez anos; **ii)** a limitação da produção de plutónio. O plutónio é, como o urânio, a outra matéria-prima fóssil que pode ser utilizada para o fabrico de uma bomba atómica. O acordo de Viena estipula que o reactor da central de água pesada de Arak seja modificado para não produzir plutónio em quantidades suficientes para fins militares; **iii)** o reforço das inspecções, considerado dos pontos mais sensíveis das negociações. O acordo prevê a aplicação de um regime reforçado de inspecções durante toda a duração do acordo, e mesmo além, em relação a certas actividades. A Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) poderá verificar durante 20 anos o parque das centrifugadoras (cujo número deverá ser reduzido das actuais 19 mil para 5060) e durante 25 anos a produção de concentrado de urânio (conhecido pelo “yellow cake”). O Irão, por sua vez, compromete-se a aplicar e ratificar o protocolo adicional da AIEA, que prevê a realização de inspecções intrusivas por parte daquele organismo; **iv)** o fim das sanções, considerado o principal objectivo dos iranianos nestas negociações. Durante anos EUA, ONU e Europa aplicaram um conjunto de sanções que entravaram o desenvolvimento do país. Deste modo, as sanções adoptadas pela UE e EUA dirigidas aos sectores financeiro, energia e dos transportes serão levantadas a partir do momento da aplicação pelo regime iraniano dos seus compromissos, algo que deverá ser atestado por um relatório da AIEA. O mesmo procedimento será aplicado para anular as seis resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança da ONU contra o Irão desde 2006; **v)** a manutenção do embargo de armas, em vigor desde 2007, que implica a continuação

das sanções por mais oito anos relativas aos mísseis balísticos e às importações de armas ofensivas por mais cinco anos. A transferência de materiais considerados sensíveis que possam contribuir para o programa balístico iraniano também será proibida durante oito anos, salvo autorização explícita do Conselho de Segurança da ONU. O texto não prevê o desmantelamento do programa iraniano, como admitido no início das primeiras negociações entre 2003 e 2005, conduzidas pelos europeus, mas as infra-estruturas iranianas também passam a ser vigiadas mais de perto, para impedir Teerão de iniciar uma corrida clandestina à bomba nuclear¹⁷.

Nas palavras do Presidente dos Estados Unidos “o acordo agora alcançado sobre o programa nuclear iraniano baseia-se em verificações e não na confiança. Os inspectores terão acesso 24 sobre 24 horas às instalações nucleares chave iranianas. (...) É um acordo que mostra que a diplomacia norte-americana pode conseguir mudanças reais e significativas”. Numa declaração solene na Casa Branca (WASHINGTON POST STAFF, 2015), o Presidente Barack Obama considerou que o documento assinado permitirá dar início a uma nova era nas relações entre o Irão e os Estados Unidos “(...) dá-nos a possibilidade de avançar numa nova direcção. Devemos aproveitá-la”, declarou, prometendo o levantamento das sanções norte-americanas contra o Irão. No entanto, adiantou que se o Irão violar o acordo, todas as sanções serão repostas durante 65 dias, medida que o Irão terá acedido.¹⁸ Restaria, pois, ao documento assinado em JUL15 o aval das Nações Unidas e a concordância das duas câmaras do Congresso norte-americano e do Parlamento iraniano, para a sua efectiva implementação pelas partes.

Todavia, os desafios da diplomacia norte-americana vão mais além. A China tem vindo a tornar-se um concorrente de peso para os interesses americanos no plano económico, tendo chegado em 2013 a tornar-se a maior potência comercial do mundo, ultrapassando os EUA sendo, igualmente, já o maior parceiro comercial de mais de cem países, atingindo um excedente, nesse ano, de 260.000 milhões de dólares (188.700 milhões de euros), segundo a imprensa oficial chinesa que cita as contas divulgadas pela Organização Mundial de Comércio (OMC). Deste modo, e tendo presente a ambiciosa agenda definida por esta Administração para os dois mandatos, os EUA têm procurado contrabalançar o avanço do seu mais directo competidor, com o estabelecimento de novas parcerias com países tradicionalmente seus aliados, mas também criando novas alianças com países limítrofes da China. É neste quadro que surge a assinatura por parte do Presidente americano, em 29JUN15, da lei que aprova o estabelecimento do já referido Tratado de livre comércio com países da região do Pacífico, conhecido como Trans-Pacific Partnership (TPP), que abrange países como o Japão, o Brunei, Singapura, Malásia, Vietnam, Canadá, Chile, Nova Zelândia, Peru, México e a Austrália, para além dos EUA, num total de doze nações, estando ainda em fase de negociação, desde 2013, um acordo semelhante mas com a UE, conhecido por

¹⁷ Ver também a entrevista concedida pelo Vice-Almirante REIS RODRIGUES, Alexandre, ao Jornal Expresso no dia da assinatura do acordo, a 14JUL15.

¹⁸ Cfr., ainda, a respeito do assunto GOLDFARB, Zachary A., SWANSON, Ana, *13 charts and maps that make the Iran deal a little easier to understand*, WASHINGTON POST, July 14, 2015.

Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)¹⁹.

Numa altura em que economias emergentes como a Índia, a China e a Rússia procuram introduzir mudanças na gestão da economia global, sendo favoráveis a uma participação mais significativa dos países em desenvolvimento na condução da economia mundial, o que implica a reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI), prometida há anos pelos seus membros, os EUA estão empenhados em equilibrar a iniciativa, através de uma revitalização da sua economia, de um reforço do seu orçamento militar como resposta a iniciativas semelhantes levadas a cabo por aqueles países, na expansão das redes comerciais na região Ásia-Pacífico, na criação de um regime de controlo do uso de tecnologias críticas e de duplo uso por parte da China, na implementação de políticas efectivas de cibersegurança, no reforço das alianças nas periferias da China, no investimento numa diplomacia que trabalhe para mitigar qualquer tipo de confrontação com a China, no fundo em criar as condições para uma relação mais franca, de alto-nível e “privada”, algo que parece ainda não acontecer entre os dois países (BLACKWILL, TELLIS, 2015).

Com efeito, as disputas territoriais da China com os países vizinhos da região do Pacífico, já aqui abordados aquando do período anterior, os alegados casos de ciberataques a empresas americanas, a redução das emissões de gases poluentes²⁰, assim como a defesa de uma alteração da política cambial chinesa²¹, surgem igualmente como outros dos pontos de mais difícil entendimento entre os dois países, cabendo à diplomacia norte-americana o desafiante papel de manter um “diálogo estratégico e económico” que implica, segundo os próprios, o respeito mútuo, o respeito pela soberania e integridade territorial de cada um, o respeito pela escolha do caminho para o desenvolvimento, no dizer de John Kerry, num encontro bilateral entre os dois países em 2014, “numa relação baseada no respeito pelas diferenças”.

Parecem estar assim definidos alguns dos principais temas que constam da agenda diplomática do actual Secretário de Estado até ao final do mandato desta Administração.

¹⁹ Em causa, e no caso do TTIP, parece estar a eliminação das barreiras alfandegárias e regulatórias entre os dois blocos económicos. O que se espera venha a ser um acordo de livre comércio, assume particular importância, uma vez que as negociações implicam uma redefinição dos *standards* do comércio à escala global, uma matéria que tem sido alvo de bloqueio na Organização Mundial de Comércio (OMC), há já alguns anos, uma organização composta por 160 membros que cobre cerca de 97% do comércio mundial.

²⁰ Importa referir a este propósito que o Primeiro-Ministro chinês Li Keqiang, numa viagem exploratória a Paris a propósito da realização da Conferência Mundial sobre o Clima naquela cidade, em DEZ2015, declarou que o seu país se compromete a estabelecer como meta o ano de 2030 para redução das emissões de CO₂ em 60/65% e aumentar para 20% o uso de energias não fósseis no consumo energético primário. Em declarações, em 2014, o responsável chinês para as questões climáticas, Xie Zhenhua, terá afirmado que o seu país estava numa fase diferente de desenvolvimento relativamente aos EUA e que por isso tinham diferentes responsabilidades históricas, bem como diferentes capacidades. O que é facto é que os países presentes na Cimeira de Paris conscientes da urgência do assunto chegaram a acordo, tendo levado cerca de 170 países a assinarem o memorando em ABR16 que obriga os Estados a tomarem medidas de forma a diminuir as emissões de carbono de forma a evitarem um aumento da temperatura do planeta nas próximas décadas.

²¹ A este respeito, os EUA já declararam que apoiam a China nos seus esforços para permitir que o mercado tenha um papel mais decisivo na sua economia. A mudança para taxas cambiais determinadas pelas trocas do mercado seria um passo decisivo, no entender das autoridades norte-americanas. Para os responsáveis pelo Tesouro americano a China rege artificialmente as taxas de câmbio da sua moeda para protegerem as suas exportações. Talvez por isto, os responsáveis chineses já declararam que irão acelerar a reforma no sistema de taxas de câmbio, ainda que considerem que o país precise de encontrar a “velocidade correcta” para as suas reformas financeiras.

O seu desfecho, nalguns casos, é ainda incerto, mas a que não será alheia a escolha do próximo Presidente nas eleições de NOV16, até porque a correrem mal o mundo pode esperar a precipitação de acontecimentos que apenas agravarão o actual quadro geopolítico e geoeconómico. Até lá, somos espectadores activos.

4. Efeitos no Sistema Internacional: Considerações Finais

A ordem internacional alterou-se substancialmente e a “arquitectura” da Ordem Mundial no séc. XXI necessita de se basear em regras firmes que orientem a interacção entre os Estados, protejam as liberdades fundamentais e mobilizem a iniciativa comum, de forma a garantir que acontecimentos como a anexação unilateral da Crimeia em 2014 por parte da Rússia não se transformem em precedentes deste século. Se no passado recente o panorama internacional apresentava-se mais simples, hoje em dia o mundo é confrontado com uma série de forças opostas. A tecnologia e a globalização tornaram a civilização mais interligada e interdependente do que nunca.

Diante tamanha tarefa, as autoridades nacionais de segurança e defesa envolvidas na avaliação do ambiente de segurança interno e externo definiram-no, em 2014, como “em rápida mudança”, “volátil”, “imprevisível” e “em alguns casos mais ameaçador” (HOOKER Jr, 2014, p. 14). Talvez por isso, as mesmas autoridades salientam a necessidade de que não devem ser confundidos interesses vitais estratégicos de longo prazo com outros menos centrais. Assim, mantêm-se como vitais a defesa do território americano e dos aliados, a protecção de cidadãos americanos a residir em território nacional e no estrangeiro, a defesa dos valores constitucionais e das formas de governo que vão ao encontro desses mesmos princípios e a promoção e defesa da economia americana e dos seus padrões de vida.

A prossecução destes grandes objectivos estratégicos não se esgota na actividade das forças militares do país nos vários cenários onde opera em nome destes princípios, vão mais além. Porque, na definição de Raymond Aron “*uma multiplicidade de centros autónomos de decisão e, portanto, aumentando o risco de guerra*” (ARON, 1962, p. 28)²² continua actual, a diplomacia americana recorre a todas as formas de *soft power* que, conjugadas com as ferramentas de *hard power*, dão origem a uma nova forma de actuação por parte da Administração Obama, já aqui designada de *smart power*, utilizada pela sua diplomacia e pelo Departamento de Defesa desde o início do primeiro mandato.

Perante esta forma de actuar, não será de estranhar que o comportamento dos seus mais directos competidores se mostre diferenciado, consoante a situação concreta e a natureza do próprio *player*. No passado, a ascensão de uma potência raramente não era precedida por fricções. Hoje, os EUA têm que lidar com países em crescimento económico acelerado, como uma China, ansiosa por ter um papel de destaque a nível mundial, mas determinada a actuar de forma unilateral nas relações com os seus vizinhos, ao mesmo tempo que mostra

²² Ver, ainda, a respeito DERRIENIC, Jean-Pierre, *Novas Guerras, Novos Efeitos ?* in *Raymond Aron – A Paz e a Guerra no Século XXI*. Edições Cosmos/IDN, Lisboa, 2007.

a sua relutância em envolver-se nas questões internas de outros países, mesmo que as circunstâncias sejam de extrema gravidade. Mas, também tem que lidar com países, como uma Federação Russa, que “*ressentida com a evolução dos acontecimentos no passado recente*” e “*desconfiada*” com as actuais iniciativas dos EUA no mundo, adopta uma postura desafiante face aos seus vizinhos mais próximos da Europa do Leste e da Ásia Central e em relação à organização de carácter militar (NATO) que lhes serve de escudo protector, procurando reconstruir o “Império perdido”, considerando como a melhor estratégia para retomar um lugar cimeiro na hierarquia das grandes potências do sistema internacional.

O sistema internacional debate-se, deste modo, com problemas vários que o tornam imprevisível.²³ O regresso à afirmação dos Estados-Nação num quadro multilateral complexo e difuso, fazendo lembrar parcelas da História da Humanidade de outros tempos, coloca os seus actores e sobretudo “*a nação indispensável*”, os EUA, perante situações inesperadas. O modelo de interdependência, a globalização, inaugurado neste século trouxe benefícios, mas também grandes dificuldades aos seus intervenientes. Os Estados têm, assim, que se preocupar em recuperar uma economia globalizada, para conseguir manter fortes e prósperos blocos de países, fazer face a agressões militares inusitadas que fazem balançar o tradicional equilíbrio de poderes do sistema internacional, responder a novos extremismos violentos, a ameaças decorrentes dos avanços feitos no campo tecnológico, ao mesmo tempo que se envolvem numa luta contra o tempo, no combate às causas que estão na origem de rápidas e profundas alterações climáticas no planeta.

Apesar de haver problemas no mundo que os EUA não podem resolver sozinhos, existem ainda menos problemas que possam ser resolvidos sem alguma intervenção por parte da Federação Americana, seja através da sua diplomacia, seja através da actuação das suas forças militares. No dizer da então Secretária de Estado Hillary Clinton, “*(...) os EUA sacrificaram uma enorme quantidade de vidas e de dinheiro para ajudar outras pessoas em todo o mundo a obter a sua própria liberdade (...)*”. “*Sou a primeira a dizer que nós, tal como qualquer outro país do mundo, cometemos erros. Sou a primeira a dizer isso. Cometemos muitos erros. Mas penso que se olharmos para o conjunto da nossa história, essa história mostra que temos estado do lado da liberdade, temos estado do lado dos direitos humanos, temos estado do lado dos mercados abertos e da capacitação económica*” (CLINTON, p. 404).

De facto, em quase oito anos de mandato a tarefa grandiosa de restaurar a credibilidade externa, entretanto perdida, de um país que ainda pode ser classificado como “Grande Potência”, tornou-se o maior desafio desta Administração, a par da sua recuperação económica. Para muitos, estas duas vertentes parecem estar desligadas uma da outra, mas o que é facto, é que a realização de uma sem a outra poderá comprometer o alcance de ambas, relegando o país para uma posição secundária no sistema internacional, sendo ultrapassada por Estados

²³ Sobre diferentes interpretações a propósito do estado da ordem mundial, ver DODGE, Toby, HOKAYEM, Emile (Editors), *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, in *The International Institute for Strategic Studies (IISS)*, Routledge, London, 2014, HASS, Richard N., *The Age of Nonpolarity – What Will Follow US Dominance*, in *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 3, May/June 2008, KISSINGER, Henry, *A Ordem Mundial – Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História*, Editora Dom Quixote, 1ª edição, Lisboa, 2014.

que no médio prazo estarão em condições de atingir uma posição cimeira na hierarquia das potências mundiais, ainda que entendamos não acompanhar alguma da doutrina que elenca os Estados “*em pequenas, médias e grandes Potências*”, por considerarmos que não existirá aqui uma meia solução, mas tão simplesmente a existência de uma capacidade objectiva de os Estados projectarem o seu poder (político, militar, económico e cultural) de forma a condicionarem a evolução dos acontecimentos e a agenda internacional. Como demonstra a realidade, nem todos os Estados estarão nesta posição, ainda que assumam uma postura de alguma relevância num quadro regional.

Deste modo, o que fica do primeiro para o segundo mandato é a certeza de que todos os avanços alcançados pela diplomacia da Administração Obama, e não só, em alguns casos com a ajuda de países de outras latitudes, com o intuito de desbloquear algumas das situações mais sensíveis da conjuntura internacional (como são os conflitos na Ucrânia, Síria, Iraque ou Líbia), não devem deixar de ser considerados como importantes contributos para a longa caminhada que caracterizará o século XXI. A ordem internacional, neste século, tornou-se imprevisível e ainda mais ameaçadora, sendo por isso de saudar todas as iniciativas negociais, que se espera produzam resultados equilibrados para as partes na resolução de conflitos, que nalguns casos tinham-se tornado anacrónicos, mas que com o seu termo poderão abrir caminho para a solução de outros (de que são exemplo as questões que envolvem Cuba e ou o Irão).

Todavia, os mandatos de Obama tiveram os seus reveses. Numa entrevista concedida em ABR16 à Revista The Atlantic o Presidente assume que a actuação na Líbia “*is a mess*”, não porque os EUA não tenham acautelado as condições da sua intervenção (mandato das NU e coligação internacional), mas porque o país tem demasiadas variáveis internas que acabaram por suplantar todos os cenários possíveis considerados pelas forças norte-americanas para aquele território, sendo a opção de intervenção um *flop* que transformou o país num paraíso de movimentos extremistas como a Al-Qaida ou o Daech. Também a chamada “linha vermelha” quanto ao uso de armas químicas no conflito imposta ao regime sírio de Assad sob pena de uma intervenção militar por parte desta Administração e cuja autorização presidencial para uma intervenção acabou por não ser concretizar, fez aumentar o clima de apreensão relativamente ao novo papel dos EUA que esta Administração tinha reservado para a região do Médio Oriente.

É um facto que esta Administração afastou-se da região por considerar que os seus interesses estão centrados noutras latitudes (nomeadamente na região Ásia-Pacífico), em parte porque o país deixou de estar dependente dos seus recursos energéticos mas também porque a actual presidência entendeu assumir uma postura “*leading from behind*” deixando para outros parceiros o papel de charneira na resolução dos conflitos ou partilhando a agenda dos acontecimentos (como aconteceu no caso do conflito na Ucrânia). É deste modo que o actual Presidente encara a presença dos EUA no mundo, adoptando uma liderança que chama de *realista*, escolhendo as situações onde pode realmente causar impacto, mas igualmente de *internacionalista*, que aposta no fortalecimento dos fora multilaterais de discussão e das

normas internacionais que regulam o enquadramento internacional²⁴, dando cumprimento ao discurso de posse no primeiro mandato, onde afirmou que os EUA precisavam de recuperar a credibilidade como actor global e a posição cimeira da sua economia.

Assim sendo, a competição e atendendo aos inúmeros exemplos do passado, já não se fará pela corrida às armas, pelo menos as que impliquem a destruição massiva dos povos, apesar de existirem neste século actores não-governamentais extremistas que procurem aceder a este tipo de armamento miniaturizado, não isenta o globo de novos focos de conflitualidade²⁵ a que crescem novos espaços, numa nova dimensão, esta sim sem fronteiras, como o ciberespaço ao qual se associam o peso da geoeconomia e da geofinança como factores que deverão aprofundar essas mesmas rivalidades. Serão estes os tabuleiros a condicionar a corrida das potências no futuro próximo. Está em curso a corrida aos recursos pela supremacia global. A ver vamos quem se mantém em jogo.

Bibliografia

- ARON, Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Levy, Paris, 1962;
- BADIE, Bertrand, VIDAL, Dominique (Dir.), *Puissances D’Hier et de Demain*, Éditions La Découverte, Paris, 2013;
- BLACKWILL, Robert D., TELLIS, Ashley J., *Revising U.S. Grand Strategy Toward China*, Council on Foreign Relations Press, Council Special Report No. 72, April 2015;
- CLINTON, Hillary R., *Escolhas Difíceis*, Editora Dom Quixote, Lisboa, 2015;
- CHOMSKY, Noam, *Hegemonia ou Sobrevivência – O Sonho Americano de Domínio Global*, Editorial Inquérito, Lisboa, 2003;
- CHOMSKY, Noam, *Mudar o Mundo*, Bertrand Editora, Lisboa, 2014;
- COSTA DEUS, Ruth, *A Política Externa Americana e a Europa – Dos Primórdios ao Final do Século XX*, Editora Autonomia 27, Lisboa, 2004;
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *Assessing the Iran Nuclear Accord – A Conversation with John Kerry*, July 24, 2015;
- DERRIENIC, Jean-Pierre, *Novas Guerras, Novos Efeitos ?* in Raymond Aron – A Paz e a Guerra no Século XXI, Edições Cosmos/IDN, Lisboa, 2007;
- DODGE, Toby, HOKAYEM, Emile (Editors), *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, in The International Institute for Strategic Studies (IISS), Routledge, London, 2014;

²⁴ Cfr. GOLBERG, Jeffrey, *The Obama Doctrine – How he’s shaped the world* in *The Atlantic Review*, April 2016, p.77.

²⁵ Os conflitos do século XXI não deverão atingir uma dimensão, em meios e espaço abrangido, tal como no passado. Os países envolvidos debatem-se, hoje em dia, com problemas ao nível da disponibilidade de recursos financeiros. Deste modo, a tendência deverá ir no sentido de formar forças que possam intervir em situações confinadas a pequenos espaços, sem que seja necessário recorrer à escalada da agressão. Para tanto, será essencial equipar e preparar essas forças para intervenções que deverão centrar-se em acções ao nível tático-operacional, já que os novos conflitos aproximam-se mais do tipo de guerra de guerrilha do que propriamente do tipo de guerras gerais ou mesmo totais. Ver a este propósito LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *O Futuro da Guerra*, Nova Vega e Autor Editores, 1ª edição, Lisboa, 2014.

- ERIKSEN, Thomas H., *Globalization – The Key Concepts*, Berg Publishers, Oxford/New York, 2007;
- FRIEDMAN, George, *The Next 100 Years – A Forecast for the 21st Century*, Random House, New York, 2009;
- GOLBERG, Jeffrey, *The Obama Doctrine – How he’s shaped the world* in *The Atlantic Review*, April 2016, p.72-90;
- GOLDFARB, Zachary A., SWANSON, Ana, *13 charts and maps that make the Iran deal a little easier to understand*, WASHINGTON POST, July 14, 2015;
- HASS, Richard N., *The Age of Nonpolarity – What Will Follow US Dominance*, in *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 3, May/June 2008;
- HOOKER Jr, R.D., *The Grand Strategy of the United States*, Institute for National Defense University, National Defense University Press, October 2014;
- HUNTINGTON, Samuel P., *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Editora Gradiva, Lisboa, 1999;
- JARVIS, Darryl S. L., Ulrich Beck, *Globalization and the Rise of the Risk Society: A Critical Exegetic Analysis*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, July 2008;
- KENWORTHY, Lane, *America’s Social Democratic Future*, in *Foreign Affairs*, January/February, vol. 93, number 1, New York, 2014;
- KISSINGER, Henry, *A Ordem Mundial – Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História*, Editora Dom Quixote, 1ª edição, Lisboa, 2014;
- KISSINGER, Henry, *Diplomacia*, Editora Gradiva, 3ª edição, Lisboa, 2007;
- KISSINGER, Henry, *Precisará a América de Uma Política Externa – Para uma Diplomacia do Século XXI*, Editora Gradiva, 1ª edição, Lisboa, 2003;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *Reflexões sobre Estratégia VII – Tempos de Crise*, Editores Diário de Bordo, 1ª edição, Lisboa, 2014;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *O Futuro da Guerra*, Nova Veja e Autor Editores, 1ª Edição, Lisboa, 2014;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *As Guerras que já aí Estão e as que Nos Esperam se os Políticos não mudarem*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2009;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Ameaça Global – O Império em Cheque*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2008;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Idade Imperial – A Nova Era*, Publicações Europa-América, 6ª edição, Lisboa, 2003;
- MARQUES DOS SANTOS, Victor, *Elementos de Análise de Política Externa*, ISCSP-UTL Edição, Lisboa, 2012;
- MARTELL, Luke, *The Third Wave in Globalization Theory*, in *International Studies Review*, 9, 173-196, Blackwell Publishing, 2007;

- MEARSHEIMER, John J., *A Tragédia da Política das Grandes Potências*, 1ª edição, Editora Gradiva, 2007;
- MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 8ª edição, Editora Almedina, 2014;
- REIS RODRIGUES, Alexandre, *Acordo nuclear com o Irão. Temos razões para estar descansados?*, Jornal Expresso, 14 de Julho, 2015 (<http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-07-14-Acordo-nuclear-com-o-Irao-Temos-razoes-para-estar-descansados>);
- RODELAS, Javier Redondo, *Presidentes de Estados Unidos – De Washington a Obama, la historia norteamericana a través de los 43 inquilinos de la Casa Blanca*, La esfera de los Libros, Madrid, 2015;
- RODRIGUES, Teresa, *Globalização, População e Ambiente*, Instituto de Altos Estudos, Instituto de Estudos Académicos para Seniores, Academia das Ciências, Lisboa, 25 pp., Lisboa, 2012;
- SANTOS, BOAVENTURA SOUSA, *Globalizations*, in *Theory, Culture & Society*, 23, 393, SAGE Publications, 2006;
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, Relógio D'Água Editores, Lisboa, 2008;
- TOOZE, Adam, *The Deluge – The Great War and the Remaking of Global Order 1916-1931*, Penguin, 2014;
- US DEPARTMENT OF STATE, *Statement of Senator John F. Kerry, Nominee for Secretary of State*, January 24, 2013
- US DEPARTMENT OF STATE, *Strategic Plan FY 2014-2017*, April 22, 2014;
- WASHINGTON POST STAFF, *President Obama's Speech on Iran at American University*, August 5, 2015;

US FOREIGN POLICY: THE GEOPOLITICAL CHALLENGES OF THE BARACK OBAMA ADMINISTRATION

*A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA:
OS DESAFIOS GEOPOLÍTICOS DOS MANDATOS DE
BARACK OBAMA*

Ruth Elisa Correia da Fonseca da Costa Deus

PhD in International Relations
Associated Researcher at CID/IUM
Lisbon, Portugal
rcostadeus@gmail.com

Abstract

As if it were a law of nature, each century gives birth to a country, a group of countries or a region with the power, the will, and the intellectual and moral impetus to shape the international system in the field of defence and security, according to its own values. The US is undoubtedly one such country. Against the backdrop of a changing world, where large-scale events seem to be the hallmark of the first quarter of this century, it seems crucial to look more closely at Foreign Affairs and at the geopolitical challenges they pose to one of the few States that, in our opinion, still maintain the status of 'Great Power', as the country continues to influence the international agenda and to determine the pace of international events.

Keywords: Foreign Policy, USA, Democratic Party, Security, Defence, Globalization

Resumo

Como se de uma lei natural se tratasse, em cada século emerge um país, um grupo de países ou uma região, com o poder, a vontade e o ímpeto intelectual e moral para moldar o sistema internacional no campo da defesa e da segurança e de acordo com os seus próprios

Como citar este artigo: Deus, R., 2016. US Foreign Policy: The Geopolitical Challenges of the Barack Obama Administration. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2016 IV (1), pp. 395-419.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

valores. Os EUA são definitivamente esse país. Assim, perante um mundo em mudança, onde acontecimentos com grande impacto parecem ser a marca que caracteriza o primeiro quartel deste século, olhar com mais atenção para a Política Externa e respectivos desafios geopolíticos de um dos poucos Estados que, no nosso entender, ainda mantém o estatuto de “Grande Potência” parece-nos essencial, já que se trata de um país que continua a condicionar a agenda internacional e a determinar o passo dos acontecimentos internacionais.

Palavras-Chave: Política Externa, EUA, Partido Democrata, Segurança, Defesa, Globalização

1. Brief Introductory Note

During the Cold War, the international environment was much simpler than it is today. National security objectives were much clearer and less ambiguous. Guaranteeing the individual security of States was the main concern, an objective that was tempered by the actions and moral force of international organizations such as the United Nations, or through the forging of traditional alliances such as NATO and the Warsaw Pact.

The influence of non-state actors, be them non-governmental organizations, private volunteer organizations, terrorist groups, drug cartels, international crime syndicates or others was limited at the time. This all changed when the ‘Berlin Wall’ was finally torn down in 1989. If, up to that moment, the rivalry between the two great powers of the time inhibited the action of regional players and the ambitions of non-state players, the collapse of the Soviet Union in 1991 resulted in deep changes in an international system that had ruled the world for over four decades. The communist threat had ceased to exist overnight. As a result of this change, the US and their allies were compelled to shift the focus of their attention, at the same time as the interdependence of a global economy emerged, accompanied by a revolution in the information society and communications, causing the erosion of the traditional concept of sovereignty.¹

Contrary to popular belief, the end of the Cold War did not bring with it the calm which the world expected and desired. The events that ensued, especially the most relevant event of the early 21st century - September 11, which proved crucial for the definition of a new North American national security strategy for this century, forced the country to enter into new conflicts² and to make new commitments in distant regions.

¹ On the issue of globalisation, cf. ERIKSEN, Thomas H., *Globalization – The Key Concepts*, Berg Publishers, Oxford/ New York, 2007, JARVIS, Darryl S. L., Ulrich Beck, *Globalization and the Rise of the Risk Society: A Critical Exegetic Analysis*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, July 2008, MARTELL, Luke, *The Third Wave in Globalization Theory*, in *International Studies Review*, 9, 173-196, Blackwell Publishing, 2007, MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 8ª edição, Editora Almedina, 2014, RODRIGUES, Teresa, *Globalização, População e Ambiente*, Instituto de Altos Estudos, Instituto de Estudos Académicos para Seniores, Academia das Ciências, Lisboa, 25 pp., Lisboa, 2012, SANTOS, BOAVENTURA SOUSA, *Globalizations*, in *Theory, Culture & Society*, 23, 393, SAGE Publications, 2006.

² On these conflicts, cf. LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Ameaça Global – O Império em Cheque*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2008, e *As Guerras que já aí Estão e as que Nos Esperam se os Políticos não mudarem*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2009.

One decade passed, and in a changing world where large-scale events seem to be the distinguishing mark of the first quarter of this century, it seems crucial to look more closely to the Foreign Policy³ of one of the few States that, in our opinion, still maintains the status of ‘Great Power’, as the country continues to influence the international agenda and to determine the pace of international events, either by being directly involved in them, or by acting by proxy in the regions where those events occur.

It is clear, then, that the USA are a model of success, and that the hard core of its foreign policy has surpassed all other political-economic and social ways of understanding the world, becoming a hegemonic model closely followed by many of the actors in the International Community. That is to say, it is a State with a vast territory, a large population, and which, during over two centuries of existence as a Federation, always sought to fulfil its expansionist ambitions⁴.

As if it were a law of nature, each century gives birth to a country, a group of countries or a region with the power, the will and the intellectual and moral impetus to shape the international system in the field of defence and security, according to its own values. The USA is undoubtedly one such country. However, in order to achieve this, paraphrasing Loureiro dos Santos in his book *Reflexões sobre Estratégia VII – Tempos de Crise* [Reflections on Strategy VIII - Times of crisis], ‘it has the permanent national objective of creating the conditions to prevent any actor (State or coalition of States), anywhere in the world, from becoming powerful enough to jeopardise its dominant position in the international order’⁵.

Thus, the US has been relying on a cultural model which includes the concept known as ‘American way of life’⁶, supported by a global language, a strong economy (that suffered a severe setback in the last decade, as did other international actors), and a military power that continues to surpass all others, and that is seen as a guarantor of stability by the International Community, supported by the vast sums (public and private) spent to ensure the country’s a pivotal position and presence in several parts of the world at once⁷.

³ For an introductory approach to the issue, see MARQUES DOS SANTOS, Victor, *Elementos de Análise de Política Externa*, ISCSP-UTL, Lisboa, 2012 e COSTA DEUS, Ruth, *A Política Externa Americana e a Europa – Dos Primórdios ao Final do Século XX*, Editora Autonomia 27, Lisboa, 2004.

⁴ On this subject, see CHOMSKY, Noam, *Hegemonia ou Sobrevivência – O Sonho Americano de Domínio Global*, Editorial Inquérito, Lisboa, 2003, LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Idade Imperial – A Nova Era*, Publicações Europa-América, 6ª edição, Lisboa, 2003 e KISSINGER, Henry, *Precisar a América de Uma Política Externa – Para uma Diplomacia do Século XXI*, Editora Gradiva, 1ª edição, Lisboa, 2003.

⁵ Cf. LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *Reflexões sobre Estratégia VII – Tempos de Crise*, Ed. Diário de Bordo, Lisboa, 2014, p. 30.

⁶ Cf., on this subject TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, Relógio D’Água Editores, Lisboa, 2008. On the matter of current issues, see also KENWORTHY, Lane, *America’s Social Democratic Future*, in *Foreign Affairs*, January/February, vol. 93, Nº 1, New York, 2014.

⁷ On this subject, see BADIE, Bertrand, VIDAL, Dominique (Dir.), *Puissances D’Hier et de Demain*, Éditions La Découverte, Paris, 2013; CHOMSKY, Noam, *Mudar o Mundo*, Bertrand Editora, Lisboa, 2014; CLINTON, Hillary R., *Escolhas Difíceis*, Editora Dom Quixote, Lisboa, 2015; FRIEDMAN, George, *The Next 100 Years – A Forecast for the 21st Century*, Random House, New York, 2009; RODELAS, Javier Redondo, *Presidentes de Estados Unidos – De Washington a Obama, la historia norteamericana a través de los 43 inquilinos de la Casa Blanca*, La esfera de los Libros, Madrid, 2015; GOLBERG, Jeffrey, *The Obama Doctrine – How he’s shaped the world in The Atlantic Review*, April 2016, p.72-90.

These premises form the basis of our research, which is grounded on hermeneutics and phenomenology, which, in addition to understanding and interpreting texts, aims to understand, describe and interpret perceived phenomena. We relied on a descriptive/interpretative research strategy, based on empirical observation of data, which was later analysed, deepening our knowledge of the reality which is the subject of the research.

This research paper aims to be a case study on North American Foreign Policy during the two terms of President Barack Obama (elected in 2008), beginning by characterising the structuring aspects which influence the diplomatic decision-making process in the USA. The study goes on to describe and interpret the events of the period under analysis as a way to provide empirical knowledge to build a theory/interpretation of the issue under examination, which can be refuted at any moment, given the contingencies of the surrounding reality, which the chapter 'Consequences for the International System: Final Reflections' seeks to address.

With regard to the literature survey, we relied on works by national and foreign authors, opinion pieces, and data from international indexes in order to frame, develop and make the relevant final reflections on the selected theme. The research will not be exhaustive, but it will seek to encompass reference and fundamental works on the subject, while recent essays will allow us to identify the nuances of the current Administration's foreign affairs.

2. Fundamental Aspects That Influence The Diplomatic Decision-Making Process

When we speak about 'Western-type Civilization'⁸ and of its legacy, the aim is to identify a set of basic attitudes built on dominant values, an absolute, uniform and 'intolerant' attitude, which has known moments of disenchantment followed by moments of missionary spirit, times of certainty and times of dissidence. In light of this legacy, both outside and in the States that form the country, the alternative is the way of life.

It is precisely with this specific way of life, a model based on a superior power seen as exceptional by its people, with pillars that still rest on a form of (somewhat regulated, depending on the times) capitalism and democracy, that the USA, certain of their potential and of the effectiveness of their political archetype, seek to influence international life, coordinating a global strategy abroad.

In view of a model with permanent internal contradictions, which over the years have been reflected in the formulations of the structuring principles of the country's Foreign Policy, such as its *isolationist nationalism* in the face of a vocation for *international leadership*, the defence of the *principles of freedom and non-discrimination*, in contrast with *ethnically determined conflicts* and with a *tendency for plutocracy*, its sense of *pragmatism and 'realpolitik'* and the *ethnic-religious basis for its culture*, the defence of a *relative historical*

⁸ For a contextual interpretation of this theme, see HUNTINGTON, Samuel P., *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Editora Gradiva, Lisboa, 1999 e MEARSHEIMER, John J., *A Tragédia da Política das Grandes Potências*, 1ª edição, Editora Gradiva, 2007.

evolutionism and the alternative succession of the State Administration, or the primacy of the economic and the urgency of the political, the country's diplomatic decisions also reflect the influence of prominent agents in the political and economic life of the country. In fact, the political alternation (Democrats vs Republicans) of Administrations⁹ is permeable to popular support, and is thus the best way for Executive Chiefs to subjugate the Congress, which is not always 'amenable' to their legislative initiatives. However, appearing too much like a representative of the people carries the risk of alienating the electoral body and of subordinating the definition of a foreign policy to the whims of public opinion. Thus, there are often contradictions between the demands of diplomacy and those of national policy¹⁰.

Thus, in any 'four-year cycle', American Presidents may be faced with problems that compel their Administrations to rather different stances from the first to the second term. The fact remains that 'bipartisan' policies triumph in Congress in matters of diplomacy, but they do so to the detriment of a firm and clear definition of broad policy options. The preparation and application of Foreign Policy guidelines is divided among different areas of the Administrations, with interwoven responsibilities: from the Department of State to the Department of Defence, to the National Security Council, and, on the field, the activities of the Embassies and of the CIA.

In addition to these different vicissitudes, as a result of the magnitude of the problems and of the multiple forces vying for decision-making power, the process of formulation and implementation of a foreign policy is excessively intricate. Furthermore, the country which continues to compete directly with the USA for the leadership of the international system, the former Soviet Union, has been replaced with a less extensive territory, the Russian Federation, and holds, within the framework of international policy, the initiative to act within a strategic plan with general guidelines. This strategic action is defined by expansionism and by the use it makes of its own strengths and of the weakness of its adversaries.

This is the reason why analysing US foreign policy implies a focus on its times of affirmation and retraction, a crucial element in understanding that policy, as well as the actions and orientations of its adversaries. Thus, over the last two centuries, the American Federation has fluctuated between an *isolationist vocation*, suspicious of the benefits and good intentions of extra-continental interventions, consolidated by an increasingly justifiable superiority complex, sometimes known as 'Paradise Lost syndrome', and the tendency for regional and global leadership, an *expansionist or crusade vocation* entangled in the recognition of a general supremacy in terms of capabilities and resources, which the US is clearly seen as having.

North American foreign policy is then characterised by cycles that mirror the prevalence of different trends in the definition of its foreign relations in any given situation. The territorial, demographic, economic, military and technological evolution of this 'great power' and the shift

⁹ On this subject, see the detailed manner in which Henry KISSINGER, in his book *Diplomacy*, sheds light on the nuances of the various democratic and republican administrations in the diplomatic history of the United States.

¹⁰ For an example of these contradictions, see TOOZE, Adam, *The Deluge – The Great War and the Remaking of Global Order 1916-1931*, Penguin, 2014.

in the international balance of power are the factors responsible for the changes in response, considering that diplomatic decision-making is characterised by constant revisionism and, under certain circumstances, by action by reaction to surrounding events.

3. American Foreign Policy In The Barack Obama Administrations

According to the first North American Secretary of State, Thomas Jefferson (1790-1793), 'Crafting American foreign policy has always been a high-wire balancing act between continuity and change' (CLINTON, 2015, p. 55).

Thus, writing on Foreign Policy during the Obama administration is an arduous task, as it implies taking into account who will be the next Chief Executive to lead the country's diplomacy in this first quarter of the 21st century. This task becomes more intricate as we consider the fact that there was a change in the leadership of the team responsible for this task from the first to the second term, and that this might translate into changes in how strategy is implemented. In fact, between 2009 and 2013, the person in charge of the State Department and of USAID (United States Agency for International Development) was Senator and presidential candidate for the democrats, Hillary R. Clinton, who was succeeded by the 68th Secretary of State, democrat Senator John F. Kerry, himself also a former presidential candidate for the democrats in 2004, at the time of President Obama's re-election in 2012, and at the time of the latter's nomination as Chairman of the Senate Committee on Foreign Relations.

a. The First Term: The Actions Taken By Secretary Of State Hillary Rodham Clinton (2009-2013)

After being his rival in the US Presidential campaign primaries, Hillary Clinton was chosen by President Obama to integrate the most prominent position in the presidential office, fourth in the line of succession to the presidency. In order to persuade her to accept the office, the President argued that he would have to devote all his attention and time to the economic crisis that was hitting the country, and would thus need someone with prestige to represent him internationally. He also believed that the USA was in a difficult position, both domestically and internationally. Hence, he needed a Secretary of State who could intervene immediately on a global scale to begin repairing the damage that the USA 'had inherited'. Hillary Clinton eventually accepted the position and put an end to the 'Obama-Clinton drama' that had been generated during the presidential campaign and that had fed the news cycle for quite some time.

Thus, in the first pages of her book, "Hard Choices", Hillary Clinton begins by highlighting the public stance by renowned historian, Paul Kennedy, taken shortly after President Obama took office in January 2009, demonstrating how the world perceived US power at that point in History: he called the period 'American decline', a prevailing criticism during 2008 and 2009, and, in this author's opinion, even during 2010 and 2011. In a column for the Wall

Street Journal, Paul Kennedy 'blamed declining U.S. power on mounting debt, the severe economic impact of the Great Recession, and the "imperial overstretch" of the wars in Iraq and Afghanistan' (CLINTON, 2015, p. 48).

The historian used an evocative analogy to explain how America had ceased to be the undisputed world leader: 'A strong person, balanced and muscular, can carry an impressively heavy backpack uphill for a long while. But if that person is losing strength (economic problems), and the weight of the burden remains heavy or even increases (the Bush Doctrine), and the terrain becomes more difficult (rise of new Great Powers, international terrorism, failed states), then the once-strong hiker begins to slow and stumble. That is precisely when nimbler, less heavily burdened walkers get closer, draw abreast, and perhaps move ahead' (CLINTON, p. 48).

Hillary Clinton included him in a group of 'people predicting catastrophe' in their assessments of the situation of the country during the first quarter of the 21st century. In her opinion, 'Every time we've faced a challenge, whether war or depression or global competition, Americans have risen to meet it, with hard work and creativity'. The new Secretary of State had thus set the tone, considering that it would not be smart for the world to bet against the United States. According to Clinton, the analysts of the time had undervalued some of the country's characteristics, like its capacity for resilience and reinvention, its military, considered one of the most powerful in the world, the fact that it is one of the world's biggest economies, that its capacity for influence is backed by an unrivalled diplomatic apparatus, the role of its universities in setting the global standard for education, the fact that values like freedom, equality and opportunity still draw people from all parts of the world to the country, and, finally, when the USA needs to solve a problem anywhere in the world, it could 'call on dozens of friends and allies' (CLINTON, p. 49).

The international environment in which Hillary Clinton took office was not the most favourable for American interests. For this reason, and under the motto 'keeping America safe, strong and prosperous', which implied an infinite set of choices, many of which come with defective intelligence and contradicting requirements, the Secretary of State and her team were forced to divide the challenges that would have to be dealt with in the four years to come into three categories: the problems inherited by the Administration, which included two wars and a global financial crisis; new events, frequently unexpected and emerging threats, which range from the 'quicksand' of the Middle East to the turbulent waters of the Pacific and the uncharted territory of cyberspace; and the opportunities presented by a world increasingly interconnected by globalisation.

With these premises as a starting point, the head of North American Diplomacy began the task of redirecting the American foreign policy towards what she called 'smart power'. According to Clinton, for the US to succeed in the 21st century, it would require the integration of the traditional tools of Foreign Policy - diplomacy, development assistance and military force - with the energy and ideas of the private sector, while also empowering citizens, especially the problem solvers commonly known as civil society.

Indeed, for decades the instruments of Foreign Policy were known as the 'Hard Power' of the Armed Forces and the 'Soft Power' of diplomatic, economic, humanitarian or cultural influence. The Obama Administration sought to break with this paradigm, which it saw as outdated, and to encompass all the elements of American foreign policy, using them in close collaboration with one another. Thus, in addition to everyday tasks such as negotiating treaties and participating in diplomatic conferences, it was necessary to address other tasks such as dealing with social media activists, tracing pipeline routes, reducing carbon emissions, fostering political participation among marginalised groups, defending universal human rights and providing economic rules for humanity's common journey. The Obama Administration believed that the ability to perform these tasks would decisively determine US national power.

Thus, to enact the desired changes, the Obama Administration integrated a new concept, 'Smart Power', which had been whispered for some years in Washington's political corridors, as well as used by Harvard professor Joseph Nye and others, and that was now reclaimed by this Administration and defined as 'choosing the right combination of tools—diplomatic, economic, military, political, legal, and cultural—for each situation' (CLINTON, p. 57). In fact, according to Clinton, smart power and its expansion to other issues such as technology, public-private partnerships, energy, economy, in addition to the usual attributions of the Department of State, aimed to complement the traditional tools and priorities of diplomacy. However, for this Administration, complementing did not mean replacing. Each asset would have to withstand the challenges of national security, no matter how great or difficult they were.

Hillary Clinton also relied on the experiences of her predecessors for inspiration. She drew on the teachings of General George Catlett Marshall, a hero of World War II, who served as Secretary of State and Secretary of Defence in President Truman's administration. In this officer's opinion, the safety and prosperity of America depended on good allies who shared common interests and bought American products. He was aware that the US had the responsibility and the opportunity to lead the world, therefore, new challenges could only mean new opportunities for leadership. These were the auspices under which Marshall and Truman launched an ambitious plan to rebuild Europe's ravaged countries while simultaneously hindering the spread of communism. Through military, economic, diplomatic, cultural and moral power, the US has crossed borders to obtain bipartisan support and commitment from rulers, entrepreneurs, unionists and academics, and has also needed to explain these objectives to the American people.

These are the guidelines which assist the current Administration in determining the course of the new Foreign Policy, beginning with the message sent by the choice of destination for the diplomatic team's first official visit. Commonly considered the journey which marks the course of the foreign policy strategy, Hillary Clinton's first task was to reaffirm America as a power in the Pacific without causing unnecessary friction with China. It was decided that the journey's objectives would be threefold: to visit the main allies in Asia, beginning with Japan,

followed by South Korea, and to forge bonds with Indonesia, an emerging country and regional power also on the rise and the seat of ASEAN, and to begin a deeper involvement with China. In the eyes of this Administration, America needed to get the message out to Asia, and to the world, that it was again establishing a presence in the region.

The reasons for this choice are not difficult to understand. The region spreads from the Indian Ocean to the small insular nations of the Pacific, home to over half the world's populations, several of the most reliable and most prominent commercial partners of the USA, and to many of the world's most dynamic energy and trade routes. US exports to the region helped stimulate economic recovery after the crisis of 2008, and this Administration considers that the future growth of the country depends on the ability to reach Asia's growing middle class consumer segment.

However, the region is also home to credible threats to US security. The unpredictable dictatorship of North Korea and the rise of China, one of this century's strategic developments, pose difficult challenges to this Administration. In spite of this, the USA and China share common interests¹¹, which means both countries benefit considerably from one another, contribute to stability in the region and worldwide, and safeguard the regular flow of energy and trade. However, relations between the two economic giants are far from peaceful: certain points of contention still cast a shadow over relations between both countries, such as North Korea, Taiwan, Tibet, the issue of human rights, and new disagreements such as climate change and the border disputes in the¹² South China Sea and in the East China Sea.¹³

The Obama Administration was convinced it was time to find a strategy to manage the competition between both countries while simultaneously stimulating cooperation. This was, indeed, what happened. The Asia-Pacific region became a priority in the diplomatic objectives of this Administration. This required a new approach to the region. Three options were presented, which amounted to i) focusing efforts on the development of US/China relations, assuming that if an appropriate policy for China could be established, the rest of the work to be done in Asia would be facilitated; ii) concentrating efforts on reinforcing alliances through pre-existing Treaties in the region (with Japan, South Korea, Thailand, the Philippines and Australia), in order to counterbalance China's growing power; iii) promoting and coordinating multilateral regional organisations such as ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) and APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation Organization).

¹¹ In 2013, trade between both countries reached 562 billion dollars, with China also holding large quantities of US treasury bonds.

¹² This Administration maintains that the US does not have any territorial ambitions in the South China Sea or in the East China Sea, and hence will not take part in any disputes, as well as opposing any unilateral efforts to change the current situation. The interests of the US lie in the protection of freedom of navigation, maritime trade and international law. Due to obligations resulting from Treaties, they have made the commitment to provide assistance to Japan and to the Philippines.

¹³ Throughout the presidential campaign of 2008, Hillary Clinton stressed the need to find a way for the US to defend common interests while also defending its stance towards China. At that time, she underlined the importance of persuading the country to abide by the rules of the global market, foregoing discriminatory business practices, allowing the value of its currency to rise and preventing dangerous foods and products from reaching American consumers.

The Obama Administration chose to combine the three approaches. It was their understanding that, if Asian multilateral institutions were supported and modernised, they would be able to reinforce regional rules in various areas, such as intellectual property rights, nuclear proliferation and freedom of navigation, and also mobilize initiatives on challenges such as climate change and piracy.

Based on this strategy, over the next four years, the US practised what it called 'forward-deployed diplomacy' in Asia, a military term that basically meant accelerating the pace and broadening the scope of American diplomatic engagement in the region, sending high officials and development experts to various parts of the region, intensifying participation in multilateral organizations, renewing traditional US alliances and establishing contacts with new strategic partners. The next step was a tour of the Asia-Pacific region. Hillary Clinton went to Japan and to South Korea, took the opportunity to visit the demilitarized zone (DMZ - Parallel 38) dividing the two Koreas since 1953, Indonesia, Vietnam, Cambodia, Laos (which had not been visited by a Secretary of State for 57 years), Mongolia, the Philippines, Burma (present day Myanmar), India, and China.

The primary objective of the American foreign policy for the region is thus to promote political reform and economic growth in multiple countries in the region. The aim is to make the 21st century a time of prosperity and freedom, in order to contain the rise of a China that combines an authoritarian political model with State capitalism, becoming an attractive example for some leaders in those parts of the world. It is due to this fact that India, another Asian giant, may, in the view of the US, play a key role in this containment policy. The country is an important trading partner for the US. In the eyes of the Obama Administration, if India overcomes its unsolvable conflict with Pakistan and becomes more active in the defence of democracy and free market values across Asia, the US is prepared to support India's 'Look East' policy, as well as to support the idea to have the country 'lead East'.

Moreover, this American diplomacy strategy for the Asia-Pacific region is supported on the pillar of economic development and, to implement it, the US entered into negotiations with several countries in the region to promote the conclusion of a trade agreement (reached on OCT15 and waiting for the approval of the national Parliaments) entitled Trans-Pacific Partnership (TPP), which aims to link markets all across Asia to the Americas, to promote the reduction of trade barriers, and to raise the standards of labour, of the environment and of intellectual property. For President Obama, it is imperative to establish a high level, feasible and meaningful trade agreement, a tool for American companies that hitherto were often excluded those markets. However, one thing is indisputable in this agreement: the TPP covers a third of the world trade, a figure that should not be overlooked by stakeholders and competitors in this process.

With regard to other parts of the world such as the AF-PAK (Afghanistan-Pakistan) region, the military and civilian strategy for these two countries, announced on 27 March 2009, set very specific goals for the war: 'to disrupt, dismantle, and defeat al Qaeda in AF-PAK, and to prevent its capacity to threaten America and our allies in the future'. This

strategy included more active regional diplomacy and greater economic development, support to agriculture and to the construction of infrastructures, as investment areas that could have an immediate impact on the lives of the Afghan people. Reducing corruption in Afghanistan has become yet another priority area, a task which was the responsibility of the State Department and USAID during the years that followed, at least until the final withdrawal of US forces from the country.¹⁴

As for Europe, the alliance with the continent 'is worth more than gold', in the words of the Secretary of State (CLINTON, p. 239), who, in our opinion, intentionally referred to the territorial space of Europe that exceeds the 28 countries, possibly influenced by the legacy of the events of WWII and by the space occupied by NATO today, and, despite the emphasis placed on Asia by this administration raising concerns among allies elsewhere in the world, the Secretary of State made it clear that America had the ability and the determination to make a pivot to Asia without turning its back on other obligations and opportunities. Of all the ties with European leaders that were maintained in the four years that followed, we must also highlight one of the strongest links in the transatlantic chain, NATO, the military alliance between the countries of North America (USA and Canada) and their European allies. The organizational challenges of the post-Cold War period consisted in the integration of the former Soviet republics, which felt vulnerable without the security guarantees provided by the West and feared that one day Russia would go back to its aggressive posture in the wake of renewed expansionist amazement. Led by the US, the organization's mission in the years that followed was to open the doors to any country in Eastern Europe, and to establish a network of partnerships with many of the former Soviet republics, as well as to create an advisory board with Russia.

Upon the annexation of the Crimean Peninsula (Ukraine) by Russia in the summer of 2014, deemed illegal by the international community, there were claims that this aggressive decision was a response to the expansion of NATO limits over the last decade. However, the current administration is convinced that this argument stems only from the fact that Putin's Russia continues to refuse to accept the idea that the country's relations with the West should be based on partnerships and mutual interests, as Boris Yeltsin and Mikhail Gorbachev believed. Thus, for this Administration, NATO is a crucial element in the response to the emerging threats of the 21st century, since America cannot and should not do everything alone. Creating partnerships based on common interests and objectives within this organization appears to be the most appropriate response to these threats. To provide examples of this, one must only recall the assistance provided by NATO in situations outside its area of intervention, as was the case in Bosnia (in 1995), in Afghanistan (still ongoing), and in Libya (at the onset of the 'Arab Springs' in 2011), in what became one of the most successful military alliances in History.

¹⁴ After several postponements, President Obama stipulated that US forces would remain in the country until the end of 2016, thus responding to the Afghan President's request that the US not withdraw its forces before Afghanistan and its institutions were sufficiently trained and prepared to meet the current challenges.

Alongside this organization of a military nature, the US also has a special interest in what it considers to be, despite its heavy bureaucracy, one of the most prosperous political and economic organizations in the world, the European Union. During its first term, this administration made efforts to establish an Energy Council with the EU, including the US and Europe. The aim was to coordinate transatlantic efforts to help the most vulnerable countries, particularly those in Central and Eastern Europe, develop their own energy reserves and reduce their dependence on Russian gas. The two economic blocs also began talks to discuss a comprehensive economic agreement entitled TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), still under negotiation, to reconcile protocols, increase trade and promote growth on both sides of the Atlantic.

Turkey and Russia are two other priorities of the current administration. Both territories are situated halfway between Europe and Asia, which results in culturally rich peoples, integrating both European Judeo-Christian traditions and Muslim and eastern references to even more distant places. As for Turkey, the country proved to be an important partner during the four years of the first term, but, according to the Secretary of State, relations were sometimes frustrating. On some occasions, the countries were in agreement on issues like Afghanistan, the fight against terrorism, the issue of Syria; in others, they were not, as in the case of Iran's nuclear program. Moreover, Turkey's internal dynamics remain unclear, making its future uncertain. However, this Administration believes that the country continues to be a major player in the Middle East and in Europe, and thus considers this relationship to be vitally important, although it should not be discounted that the role played by Turkey as an 'automatic stabilizer' in this part of the world can be performed without it imposing conditions, particularly taking into account the most immediate geostrategic interests of the country (the EU and the Kurds).

Russia, however, was a 'reset and regression' for this Administration. Let us consider: the issue stems from Putin's worldview, which is influenced by his admiration for the history of his country's Czars, by Russia's long-standing interest in controlling the border territories, and by his determination that the country never again appear weak or at the mercy of the West, as occurred after the end of Soviet Union. Russia also desires to control its neighbours (which is exemplified by the attempt to occupy the separatist provinces in Georgia, Abkhazia and South Ossetia in 2008), to control their access to energy, to play a more important role in the Middle East (intervening directly in the conflict in Syria, supporting the Assad regime against all who demand its demise), reducing the Muslim threat inside and outside its southern borders, and, to that end, to reduce US influence in Central and Eastern Europe and in regions he deems part of the Russian zone of influence. This is the only way to understand the recent annexation of the Crimean Peninsula, the unrest in the Eastern Ukraine provinces averse to Russia, and the attempt to counteract or even negate US influence in the countries devastated by the Arab uprisings, as is the case of Egypt.

Thus, the then Secretary of State saw in the relationship with Russia a balancing act, which was not only crucial but was also difficult to achieve. In the opinion of the diplomat,

Putin sees geopolitics as a zero-sum game in which if someone is winning, someone else must be losing, a concept Clinton considers outdated and dangerous, and which requires increased efforts and patience by the US in order to work with Russia on specific issues when possible, and to rally other countries to prevent and limit their aggressive behaviour when needed¹⁵.

The Obama Administration's attention is also turned to the American continent, especially to Latin America, a region considered particularly important for the US, as it is the destination of more than 40% of all US exports, the two largest importers being Canada and Mexico. It is not, therefore, surprising, that the value placed by the US on the region and the fact that they have always considered these territories as part of their 'living space' is related to the celebration of the Trans-Pacific Partnership (TPP) in late 2015, a treaty which includes Chile and Mexico, and for which membership negotiations are underway with Colombia and other countries of the south American continent.

However, the Obama administration was committed to initiating a new form of relationship. In a speech at the Summit of the Americas in Trinidad and Tobago in April 2009, President Obama gave assurances that the US would no longer treat the region as a 'junior partner'; instead, 'the people of Latin America could expect engagement based on mutual respect and common interests and shared values'. The tone was set for a new approach, a 'partnership between equals', a new beginning which was consummated during the term of the then Secretary of State, during the attempt to reintegrate Cuba in the OAS (Organisation of American States) in June 2009. Indeed, the American President had made it clear that it was time to overcome the worn out discourse of the Cold-War and to reinstate Cuba, which had been suspended since 1962, as a member of the organization. It was time to update the prevalent reasoning (a country ostensibly close to Marxism-Leninism and aligned with the 'communist bloc') to a more credible and rigorous description of a country where human rights are still violated and which is still a long way from having fundamental democratic values, operating in a manner incompatible with the principles of the Charter of the OAS.

Despite the implementation, in 2011, during the first term of the Obama administration, of measures to foster greater openness towards the regime of the Castro brothers, Havana refused to make a formal application for accession to the OAS or to accept any conditions or democratic reforms. The time for a true, consequential 'handshake' had not yet come. This was only achieved later, during Obama's second term¹⁶.

At the end of the first term, the US was seeking, after 20 years of US-Cuba relations, to revise its embargo against the island. It was time to transfer the burden of isolation to the Castros. The distance had only strengthened the authority of the regime in power. Maybe

¹⁵ One example of this was the conflict in the eastern region of Ukraine, where US diplomacy was not involved directly, and in which the negotiations, known as the FEB15 Minsk II agreements, were conducted between Germany and France, under the auspices of the OSCE, and the representatives of Russia and Ukraine in the capital of Belarus.

¹⁶ On this subject, see point 3.2. on the action of Secretary of State John F. Kerry during President Obama's second term .

if the Cuban people were could see the numerous possibilities and benefits of life in a more open society, it would be harder for the Havana government to explain why it still remained on a non-democratic course, why it was still violating the rights of its people.

The Obama Administration also left its mark in Africa. The US based its strategy for the continent on four pillars: promoting opportunities and development; stimulating economic growth, trade and investment; promoting peace and security; and strengthening the democratic institutions. It seems clear, then, that the head of American diplomacy was involved in issues such as assistance in the treatment of people affected by HIV/AIDS in Zambia, in actions to promote democracy and improve basic living conditions in sub-Saharan Africa, particularly in the Central African Republic, in the Ivory Coast, Mali, Madagascar, Liberia, Kenya, Senegal and in the Democratic Republic of Congo, and that her visit to the African Union headquarters in Addis Ababa, Ethiopia, was a watershed moment which reminded African leaders that the turmoil of the 'Arab Springs' could be reach their part of the continent, if changes were not made in order to meet the people's needs.

During her visit to Juba in August 2012, Hillary Clinton was also involved in the negotiating efforts for the pacification of the newest country in the world, South Sudan, which had become independent in 2011 and now found itself again involved in a violent conflict with its nearest neighbour, (north) Sudan, or in the support given by the Obama administration to the transitional government of Somalia and to the allied forces of the African Union in the fight against extremist movement Al Shabaab, in the Horn of Africa region.

If Afghanistan was considered by the various armies that invaded it as a 'Graveyard of Empires', the region of the Middle East has been 'quicksand' to all those who had sought to intervene in its evolution. In the past, several powers delineated borders, administered territories on behalf of local populations, without ever truly understanding the different realities of those areas. The region of the Greater Middle East is home to different ethnic groups, religions, cultures, languages and political models, forced by the colonial powers into a 'straitjacket' border that proved to be a breeding ground for disputes. At this point, the Obama administration took office, at the beginning of another dangerous period for the region of the Greater Middle East, from the stalled peace process between Israelis and Palestinians (which the Obama administration also failed to unlock during both terms), to the so-called 'Arab Springs' in North Africa (with emphasis on the support given to the intervention by NATO forces in Libya, in 2011, in the creation of a no-fly zone), or to the difficult balance with the Persian Gulf countries (such as Bahrain, Kuwait, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates), not to mention the issue of a nuclear Iran, which had developments during the second term. Regardless of the situation, Hillary Clinton made it clear in her travels to these countries that if the US had a long-standing collaboration with autocrats like Ben Ali, Mubarak and the various Gulf monarchs, it was because they were and, in some cases, continue to be the leaders of their respective region, just as the US has had to deal with other leaders in other parts of the world. Thus, the US did not fail to deal with these people on issues central to the interests of each party, although there major disagreements exist with many of these

countries, and lack of understanding between them (international and regional) has resulted in prolonging the conflict in Syria.

Given this line of action, it can be seen that despite the unease these statements generate, they are an incontrovertible truth based on a premise that characterises the foreign policy of the various successive administrations: America will always do whatever it takes to keep its citizens safe and to promote their interests, which means sometimes having to work with partners with whom it has deep and serious differences, as in the case of the disputes involving Russia and Ukraine, or the intricate conflict in Syria with repercussions in Iraq, where the Assad regime and the various opposition forces, along with the Daesh's extremist Islamist fighters, face a fratricidal war, making it harder for external actors such as the US to choose the more moderate side as a credible interlocutor in a conflict that has already lasted too long.

b. The Second Term: The Actions Taken By Secretary Of State John Forbes Kerry (2013-2017)

In his 24JAN13 speech to the members of the Senate who assess President Obama's choice to lead the Department of State as Secretary of State - the Senate Committee on Foreign Relations-, Senator John F. Kerry stated the following: '(...) It is also imperative that in implementing President Obama's vision for the world as he ends more than a decade of war, we join together to augment our message to the world. President Obama and everyone knows that American foreign policy is not defined by drones and deployments alone. We cannot allow the extraordinary good we do to save and change lives to be eclipsed entirely by the role we have had to play since September 11th, a role that was thrust upon us. American foreign policy is also defined by food security, humanitarian assistance, the fight against disease and the push for development, as much as it is by any single counter terrorism initiative. It is defined by leadership on life threatening issues like climate change, or fighting to lift up millions of lives by promoting freedom and democracy from Africa to the Americas or speaking out for the prisoners of gulags in North Korea or millions of refugees and displaced persons and victims of human trafficking. It is defined by keeping faith with all that our troops have sacrificed to secure Afghanistan. America lives up to her values when we give voice to the voiceless' (US DEPARTMENT OF STATE, 2013).

The stage had been set for the past and present tasks of the new head of American diplomacy in the four year term ahead. To help in this mission, John Kerry and his team established a multi-year plan, to be carried out from 2014-2017 (US DEPARTMENT OF STATE, 2014), defining the five strategic pillars that would guide the activity of the State Department and of the United States Agency for International Development (USAID) for the term:

- i) strengthening and projection of America's economic capacity, through expansion and access to new markets, investment and trade, as well as promoting inclusive economic growth, reducing extreme poverty and improving food safety;

- ii) strengthening the influence of US foreign policy in its strategic challenges. This will require building a new stability in the Middle East and North Africa regions, reorienting foreign policy in the Asia-Pacific region through a more interventionist diplomacy, and improving cooperation on matters related to security and development. This will also be required in the prevention and response to crises and conflicts, in how issues concerning fragility are dealt with, and in the way it provides humanitarian assistance to those in need. Overcoming global security challenges through strong diplomacy and development cooperation and stepping up US efforts in the fight against new global health challenges are other objectives that must be considered;
- iii) promoting the transition towards reducing CO2 emissions, creating a resilient global climate framework, as the same time as it seeks to expand global access to sustainable energy, which can be achieved through a strong domestic policy capable of heading an international campaign to fight climate change, to promote energy security, access to clean energy and the transition to a cleaner global economy;
- iv) protecting US strategic interests by promoting democracy, human rights and by strengthening civil society. Thus, encouraging democratic governance and human rights protection in order to ensure stability, peace, and prosperity can only be achieved through a constructive bilateral and multilateral policy, as well as by providing targeted assistance, without forgetting the role of local civil society in the implementation of this task;
- v) modernising diplomatic and international development assistance activities, allowing the diplomatic corps and international development assistance to intervene more efficiently, effectively and collaboratively.

Given the range of themes defined by the Department of State's four-year program, the schedule of the new Secretary of State has been intense, with more than two hundred trips to different countries since he was appointed to the office in 01FEB13. In fact, one of the issues that stood out during his tenure, and which compelled the head of US diplomacy to redouble his efforts, were the negotiating rounds with Cuban dignitaries and the United States, which lasted for about eight months, and which led to a simultaneous announcement on 17DEC14 by Barack Obama and Raul Castro, who enacted a historic rapprochement between the two countries, separated for over 70 years by the 150 kilometres of the Florida Straits, following 18 months of secret talks, under the aegis of the Holy See - with particular emphasis on the personal commitment of Pope Francis - and of Canada, both countries having hosted several of the meetings.

The first step had been taken for the opening of talks. On that date, President Obama announced the new US foreign policy for Cuba to the world, ending years of an approach which he considered outdated and ineffective for the interests of his country. The negotiation process had been initiated by this administration the moment it took office, fulfilling one of

the pillars established by the US State Department: the promotion of democracy, the defence of human rights and the strengthening of civil society in countries where these values are not guaranteed. In effect, and in the words of John Kerry in his speech on the occasion of the flag raising at the US Embassy in Havana, on 14AUG15, 'the people of Cuba would be best served by genuine democracy, where people are free to choose their leaders'. He continued by stating that 'the policies of the past have not led to a democratic transition in Cuba. It would be equally unrealistic to expect normalizing relations to have, in a short term, a transformational impact', underlining that President Obama's Administration strongly favours lifting the American embargo on Cuba, in place since 1962. '(...) this is a day for pushing aside old barriers and exploring new possibilities. There is nothing to fear, and we will enjoy numerous benefits when we allow our citizens to know each other better, visit each other more often, conduct business on a regular basis, exchange ideas and learn from one another'.

The ceremony held on AUG15 was preceded by several months of talks, and the process culminated on 01JUL that same year, with the resumption of diplomatic relations and the opening of Embassies in the capitals of each country, a measure that was carried out a few days later, on 20JUL15. After more than five decades of cut ties (since 1961), the visit of the head of American diplomacy to the Caribbean island was the first in 70 years since Secretary of State Edward Stettinius visited Cuba in 1945. It was thus a milestone for the diplomacy between the two countries, bringing together John Kerry and his Cuban counterpart, Bruno Rodriguez, to discuss not only the upgrade of the US interests section in Havana to Embassy status, but also the lifting of the trade embargo on the island, the introduction of improvements in travel and trade between the two countries, in addition to the issues surrounding the election process in the country, in order to give the Cuban people the opportunity to participate in a truly democratic act to choose their political leadership, as well as the issue of Washington revising the status of the island as a State Sponsor of Terrorism.

Although the US Congress has not yet approved the lifting of the trade embargo on the island, once relations with Cuba were normalized with Barack Obama's recent visit to the island in APR16, the US diplomacy continued its tour of several world capitals to discuss other sensitive topics in the diplomatic programme, which were put on the agenda by the Obama Administration from the beginning: negotiations on the Iranian nuclear program, which for several months brought together at the same table representatives of the five countries that make up the Security Council plus Germany, known as the P5 + 1 group, in addition to the head of EU diplomacy, Federica Mogherini, on one side, and representatives of Iran on the other.

After 12 years of stalemate and 21 months of talks, of which the last 18 days were spent in almost uninterrupted negotiations in Vienna, the various delegations that had gathered at the UN headquarters in a 'final plenary' reached an agreement to ensure that Tehran does not acquire the atomic bomb, in return for lifting the economic sanctions the international community had been imposing on the country for decades. The date 14JUL15 is thus marked by the signing of a document with almost 100 pages and five annexes, which contains

the parameters of an agreement establishing, in general terms (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2015), **i**) the limitation on uranium enrichment, imposing severe restrictions to ensure that the 'break-out' time required to produce enough enriched uranium to build a nuclear bomb is at least one year, for a period of ten years; **ii**) the limitation on the production of plutonium. Plutonium is the only fossil raw material other than uranium which can be used for the manufacture of an atomic bomb. The Vienna Agreement stipulates that the Arak central heavy water reactor must be modified to prevent production of plutonium in sufficient quantities for military purposes; **iii**) the strengthening of the inspection regime, considered one of the most sensitive issues in the negotiations. The agreement provides for an enhanced inspection regime throughout the duration of the agreement, and possibly after that period, with regard to certain activities. The International Atomic Energy Agency (IAEA) will be able to check, for 20 years, the centrifuge equipment (the number of which should be reduced from the current 19.000 to 5.060), and, for 25 years, the production of uranium concentrate (known as 'yellow cake'). In turn, Iran undertakes to implement and ratify the additional protocol of the IAEA, which provides for intrusive inspections by that body; **iv**) the termination of sanctions, considered the main Iranian objective in these negotiations. For years, the US, UN and Europe enforced a set of sanctions that have hampered the development of the country. Thus, the sanctions of the EU and the US on the financial, energy and transport sectors will be lifted from the moment the Iranian regime fulfils its commitments, which must be certified by an IAEA report. The same procedure will be applied to the cancellation of the six resolutions that the UN Security Council has adopted against Iran since 2006; **v**) maintaining the arms embargo, in force since 2007, which implies the continuation of sanctions for another eight years with regard to ballistic missiles and imports of offensive weapons for an additional five years. The transfer of sensitive materials that could contribute to the Iranian ballistics program will also be banned for eight years, unless explicit authorization from the UN Security Council. The document does not provide for the dismantling of the Iranian program, as had been considered at the beginning of the first negotiations conducted by Europe from 2003 to 2005, but the Iranian infrastructure will also be more closely monitored to prevent Tehran from starting a clandestine nuclear bomb race¹⁷.

In the words of the US president 'The deal before us doesn't bet on Iran changing, it doesn't require trust; There will be 24/7 monitoring of Iran's key nuclear facilities. (...) It is an agreement which shows that US diplomacy can achieve real and meaningful change'. In a solemn statement at the White House (WASHINGTON POST STAFF, 2015), President Barack Obama considered that the signed document will initiate a new era in relations between Iran and the United States '(...) it gives us the opportunity to move in a new direction. We must seize it', he said, promising that the US sanctions against Iran would be

¹⁷ See also the interview to Vice Admiral REIS RODRIGUES, Alexandre, in the newspaper *Expresso* on the day of the signing of the agreement, 14JUL15.

lifted. However, he also said that if Iran violates the agreement, all sanctions will be reset for 65 days, which Iran agreed to.¹⁸ Thus, all that remained for the document signed in JUL15 to be effectively implemented by the parties was the endorsement of the United Nations, and the agreement of the two chambers of the US Congress and of the Iranian parliament.

However, the challenges faced by the US diplomacy are even greater. China has revealed itself a strong competitor to American economic interests, even becoming the largest trading power in the world in 2013, overtaking the US, and it is also already the largest trading partner of more than one hundred countries, reaching a surplus of 260,000 million dollars (188,700 million euros) that year, according to the official Chinese press, quoting the accounts released by the World Trade Organization (WTO). Thus, bearing in mind the ambitious agenda set by this administration for the two terms, the US has sought to counteract the advance of its most direct competitor by establishing new partnerships with traditional allies, but also by creating new alliances with countries bordering China. This was the context in which the US President signed, on 29JUN15, the law approving the establishment of the aforementioned free trade Treaty with countries of the Pacific region, known as the Trans-Pacific Partnership (TPP), which includes countries like Japan, Brunei, Singapore, Malaysia, Vietnam, Canada, Chile, New Zealand, Peru, Mexico and Australia, in addition to the US, a total of twelve nations, and a similar agreement with the EU, known as the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)¹⁹, which has been under negotiation since 2013.

At a time when emerging economies such as India, China and Russia seek to introduce changes in the management of the global economy and support a more meaningful participation by developing countries in driving the global economy, which implies a long-promised reform of the International Monetary Fund (IMF), the US is committed to balancing the initiative by revitalising its economy, strengthening its military budget in response to similar initiatives undertaken by those countries, expanding the commercial networks in the Asia-Pacific region, creating a control system for the use of critical and dual-use technologies by China, implementing effective cybersecurity policies, and strengthening alliances in the peripheries of China, investing in diplomacy to mitigate any disputes with China; in essence, to create the conditions for a more open, high-level and 'private' relationship, which does not seem to be happening between the two countries at this point (BLACKWILL, TELLIS, 2015).

Territorial disputes between China and its neighbouring countries in the Pacific region, which have been addressed in the section of this paper covering the previous

¹⁸ Cf. also on this issue GOLDFARB, Zachary A. SWANSON, Ana, *13 charts and maps que make the Iran deal a little easier to understand*, Washington Post, July 14, 2015.

¹⁹ In the case of TTIP, the issue seems to be the elimination of tariff and regulatory barriers between the two economic blocs. This agreement, which is expected to be a free trade agreement, is particularly important, as the negotiations involve a redefinition of trade standards on a global scale, a matter that was blocked some years ago by the World Trade Organization (WTO), an organization composed of 160 members covering approximately 97% of world trade.

term, allegations of cyber attacks on US companies, the reduction of emissions of gaseous pollutants²⁰, and the arguments advocating for changes in China's exchange policy²¹ also emerge as points of contention between the two countries, with the US diplomacy responsible for the challenging role of maintaining a 'strategic economic dialogue', which implies, according to the latter, mutual respect, respect for the sovereignty and territorial integrity of both countries and respect for the course chosen for development; in the words of John Kerry, in a bilateral meeting between the two countries in 2014, 'in a relationship based on respect for differences'.

Thus, some of the main topics in the current diplomatic agenda of the Secretary of State until the end of the term of this administration appear to be defined. Its outcome is still uncertain in some cases, but it is not unrelated to the choice of the next president in the NOV16 elections, because if the outcome of these elections is not satisfactory, the world can expect events that will only exacerbate the current geo-political and geo-economic framework. Until then, we remain attentive spectators.

4. The Impact On The International System: Final Reflections

The international order has changed substantially and the 'architecture' of the World Order for the 21st century needs firm rules to guide the interaction between States, to protect fundamental freedoms and to mobilize a common initiative to ensure that events such as the unilateral annexation of Crimea by Russia, in 2014, do not establish a precedent for this century. If, in the recent past, the international arena had become simpler, today the world is faced with a number of opposing forces. Technology and globalization have made civilization more interconnected and interdependent than ever.

Faced with a task of this magnitude, the national security and defence authorities in charge of assessing the internal and external security environment defined that environment, in 2014, as 'rapidly changing', 'volatile', 'unpredictable', and, 'in some cases, more threatening' (HOOKER Jr., 2014, p. 14). That is perhaps why the US authorities stress that vital long-term strategic interests must not be mistaken for other, less central interests. Thus, the interests which remain vital are the defence of the American territory and its allies, the protection of American citizens residing in the country and abroad, the defence of constitutional values

²⁰ It should be noted that Chinese Prime Minister Li Keqiang, in an exploratory trip to Paris in connection with the hosting of the World Climate Conference by that city in DEC2015, said that his country is endeavouring to reduce CO2 emissions by 60/65% by 2030 and increase the use of non-fossil fuels in primary energy consumption up to 20%. In remarks made in 2014, the Chinese official for climate issues, Xie Zhenhua, stated that his country was in a different stage of development than the US, and, therefore, had different historical responsibilities and different capabilities. The truth remains that the countries present at the Paris Summit, aware of the urgency of the matter, came to an agreement, which resulted in about 170 countries signing the APR16 memorandum which compels States to take measures in order to curtail carbon emissions to prevent an increase in global temperatures in the coming decades.

²¹ In this regard, the US has stated that it supports China in the efforts to allow the market to play a more decisive role in its economy. The transition to exchange rates determined by market exchange would be a decisive step, according to the US authorities. In the opinion of those responsible for the American Treasury, China artificially governs the exchange rates of its currency to protect exports. This is perhaps the reason for the Chinese officials' promise to accelerate the reform of the exchange rate system, although they consider that the country needs to find the 'right speed' for its financial reforms.

and forms of government that meet these same principles, and the promotion and defence of the American economy and living standards.

The pursuit of these major strategic objectives is not exhausted in the action of the country's military forces in the various scenarios in which they operate on behalf of these principles; it goes beyond it. Because, as in Raymond Aron's definition, 'a multiplicity of autonomous decision-making centres, thus increasing the risk of war' (ARON, 1962, p. 28)²², still exist, American diplomacy relies on all forms of soft power combined with the hard power toolbox, giving rise to a new form of action by the Obama administration, referred to in this paper as smart power, which the US diplomacy and the Department of Defence have been using since the beginning of the first term.

Given this way of operating, it is not surprising that the country's most direct competitors display different forms of behaviour, depending on the specific situation and the nature of the player itself. In the past, it was not often that the rise of a power was not preceded by frictions. Today, the US must deal with countries undergoing accelerated economic growth, as is the case of China, which is eager to play a prominent role in the world but also determined to act unilaterally in its relations with its neighbours, at the same time as it is reluctant to get involved in the internal affairs of other countries, even in extremely serious circumstances. However, it also has to deal with other countries, such as the Russian Federation, which, 'resenting the developments of the recent past' and 'suspicious' of current US initiatives in the world, adopts a defiant stance against its closest neighbours in Eastern Europe and Central Asia and against the military organization (NATO) which protects it, seeking to rebuild its 'lost Empire', believing this to be the best strategy to return to the top of the hierarchy of the great powers of the international system.

Thus, the international system faces several problems, which render it unpredictable²³. The return to a need for the affirmation of Nation-States in a complex and diffuse multilateral framework echoes other times in the History of Humanity, compelling its actors and, above all, the 'indispensable nation', the US, to face unexpected situations. Globalization, the interdependence model born in this century, has brought benefits, but also great difficulties to its stakeholders. States must now strive to recover a globalised economy in order to maintain strong and prosperous groups of countries, to cope with unexpected military aggressions that disrupt the international system's traditional balance of power, to respond to new violent forms of extremism, to deal with the threats resulting from advances in technology, all the while racing against the clock to fight the causes that have led to rapid and profound climate changes in the planet.

²² On this subject, see also DERRIENIC, Jean-Pierre, *Novas Guerras, Novos Efeitos?* in *Raymond Aron – A Paz e a Guerra no Século XXI*, Edições Cosmos / IDN, Lisboa, 2007.

²³ For different interpretations of the state of the world order, see DODGE, Toby, HOKAYEM, Emile (Editors), *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, in *The International Institute for Strategic Studies (IISS)*, Routledge, London, 2014, HASS, Richard N., *The Age of Nonpolarity – What Will Follow US Dominance*, in *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 3, May/June 2008, KISSINGER, Henry, *A Ordem Mundial – Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História*, Editora Dom Quixote, 1ª edição, Lisboa, 2014.

Although problems exist in the world which the United States cannot solve alone, the problems that can be solved without any intervention by the American Federation, either through diplomacy or through the action of its military forces, are fewer still. In the words of then Secretary of State Hillary Clinton, '(...) The United States has sacrificed enormous amounts of blood and treasure to help other people around the world achieve their own freedom (...)'. 'I will be the first to say we, like any country in the world, have made mistakes. I will be the first to say that. We've made a lot of mistakes. But I think if you look at the entire historical record, the entire historical record shows we've been on the side of freedom, we've been on the side of human rights, we've been on the side of free markets and economic empowerment' (CLINTON, p. 404).

In fact, in nearly eight years in office, the grand task of restoring credibility abroad, which had in the meantime been lost by a country that can still be classified as a 'Great Power', has become, together with economic recovery, this administration's greatest challenge. Many believe these two strands seem to be disconnected from one another, but the truth remains that to execute one without the other could prevent either from being achieved, relegating the country to a secondary position in the international system, surpassed by States that, in the medium term, will be able to sit at the top of the hierarchy of world powers, even if we do not follow some of the doctrine that categorises states as 'small, middle and great powers' because we believe that there are no half solutions, but simply the existence of an objective ability of States to project their power (political, military, economic and cultural) to condition international developments and the international agenda. As the reality demonstrates, not all States will be in this position, even when they play a somewhat prominent role in a regional context.

Thus, from the first to the second term, the certainty remains that all the progress made by the Obama Administration diplomacy, in some cases with the help of countries in other regions, in unlocking some of the most sensitive situations in the international environment (such as the conflicts in Ukraine, Syria, Iraq or Libya) should still be considered important contributions to the long journey that will characterize the twenty-first century. The international order has become unpredictable and even more threatening during the present century, and we must welcome all business initiatives that have the potential to produce balanced outcomes for all parties in the resolution of conflicts, which in some cases had become anachronistic, the end of which could pave the way for other solutions (as in the cases of Cuba and Iran).

However, Obama's terms also had their setbacks. In an interview on 16APR to *The Atlantic* magazine, the President stated that the action in Libya 'is a mess', not because the US had not safeguarded the conditions for its intervention (carried out under a UN mandate and integrated in an international coalition), but because the country has too many internal variables, eventually supplanting all the possible scenarios projected by the US forces for that territory, and the intervention ended up being a 'flop' that turned the country into a haven for extremist movements such as al-Qaeda or Daesh. Moreover, the so-called 'red line' drawn by the US on the use of chemical weapons in the conflict, which was imposed on

Assad's Syrian regime under threat of military intervention by this Administration, which turned out not to have presidential authorization for that intervention, increased the climate of suspicion regarding the new role that this administration had planned for the US in the Middle East.

It is true that this administration walked away from the region, as it considered that their interests are now focused in other places (particularly in the Asia Pacific), in part because the country is no longer dependent on the region's energy resources, but also because the current presidency preferred to assume a 'leading from behind' stance, either leaving the pivotal role in conflict resolution to other partners or sharing the responsibility (as in the case of the conflict in Ukraine). That is how the current president sees the US presence in the world, a leadership which he calls 'realistic', choosing situations where he can make an actual impact, but also 'internationalist', focusing on strengthening the multilateral forums of discussion and the international standards that regulate the international framework²⁴, fulfilling the intentions expressed in the inaugural speech of the first term, where he stated that the United States needed to regain their credibility as a global actor and their leading position in the global economy.

In light of the many examples of the past, the competition will no longer consist in an arms race, at least not to weapons which imply the mass destruction of people, although this century is also home to extremist non-governmental actors seeking access to this type of miniaturized armament, which means the world is not free from new conflict hotspots²⁵, not to mention new spaces in a new dimension which is truly without borders - cyberspace -, and the weight of geo-economics and geo-finance as factors that are likely to deepen those rivalries. These will be the factors conditioning the contest of powers in the near future. A race for global supremacy regarding resources is taking place. It remains to be seen who stays in the game.

Works Cited

- ARON, Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Levy, Paris, 1962;
- BADIE, Bertrand, VIDAL, Dominique (Dir.), *Puissances D'Hier et de Demain*, Éditions La Découverte, Paris, 2013;
- BLACKWILL, Robert D., TELLIS, Ashley J., *Revising U.S. Grand Strategy Toward China*, Council on Foreign Relations Press, Council Special Report No. 72, April 2015;
- CLINTON, Hillary R., *Escolhas Difíceis*, Editora Dom Quixote, Lisboa, 2015;

²⁴ Cf. GOLBERG, Jeffrey, *The Obama Doctrine – How he's shaped the world* in The Atlantic Review, April 2016, p.77.

²⁵ The conflicts of the twenty-first century should not occupy the size, assets and space taken by past conflicts. Today's countries struggle with problems regarding the availability of financial resources. Thus, the trend should lean towards forming forces that can intervene in situations confined to small spaces, without needing to resort to the escalation of aggression. Therefore, it will be vital to equip and train those forces for interventions which should focus on actions at the tactical and operational level, as new conflicts more closely resemble guerilla warfare than general or even total warfare. On this subject, see LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *O Futuro da Guerra*, Nova Vega e Autor Editores, 1ª edição, Lisboa, 2014.

- CHOMSKY, Noam, *Hegemonia ou Sobrevivência – O Sonho Americano de Domínio Global*, Editorial Inquérito, Lisboa, 2003;
- CHOMSKY, Noam, *Mudar o Mundo*, Bertrand Editora, Lisboa, 2014;
- COSTA DEUS, Ruth, *A Política Externa Americana e a Europa – Dos Primórdios ao Final do Século XX*, Editora Autonomia 27, Lisboa, 2004;
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *Assessing the Iran Nuclear Accord – A Conversation with John Kerry*, July 24, 2015;
- DERRIENIC, Jean-Pierre, *Novas Guerras, Novos Efeitos ?* in Raymond Aron – *A Paz e a Guerra no Século XXI*, Edições Cosmos/IDN, Lisboa, 2007;
- DODGE, Toby, HOKAYEM, Emile (Editors), *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, in The International Institute for Strategic Studies (IISS), Routledge, London, 2014;
- ERIKSEN, Thomas H., *Globalization – The Key Concepts*, Berg Publishers, Oxford/New York, 2007;
- FRIEDMAN, George, *The Next 100 Years – A Forecast for the 21st Century*, Random House, New York, 2009;
- GOLBERG, Jeffrey, *The Obama Doctrine – How he’s shaped the world* in The Atlantic Review, April 2016, p.72-90;
- GOLDFARB, Zachary A., SWANSON, Ana, *13 charts and maps that make the Iran deal a little easier to understand*, WASHINGTON POST, July 14, 2015;
- HASS, Richard N., *The Age of Nonpolarity – What Will Follow US Dominance*, in Foreign Affairs, vol. 87, nº 3, May/June 2008;
- HOOKEER Jr, R.D., *The Grand Strategy of the United States*, Institute for National Defence University, National Defence University Press, October 2014;
- HUNTINGTON, Samuel P., *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Editora Gradiva, Lisboa, 1999;
- JARVIS, Darryl S. L., Ulrich Beck, *Globalization and the Rise of the Risk Society: A Critical Exegetic Analysis*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, July 2008;
- KENWORTHY, Lane, *America’s Social Democratic Future*, in Foreign Affairs, January/February, vol. 93, number 1, New York, 2014;
- KISSINGER, Henry, *A Ordem Mundial – Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História*, Editora Dom Quixote, 1ª edição, Lisboa, 2014;
- KISSINGER, Henry, *Diplomacia*, Editora Gradiva, 3ª edição, Lisboa, 2007;
- KISSINGER, Henry, *Precisará a América de Uma Política Externa – Para uma Diplomacia do Século XXI*, Editora Gradiva, 1ª edição, Lisboa, 2003;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *Reflexões sobre Estratégia VII – Tempos de Crise*, Editores Diário de Bordo, 1ª edição, Lisboa, 2014;

- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *O Futuro da Guerra*, Nova Veja e Autor Editores, 1ª Edição, Lisboa, 2014;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *As Guerras que já aí Estão e as que Nos Esperam se os Políticos não mudarem*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2009;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Ameaça Global – O Império em Cheque*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2008;
- LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Idade Imperial – A Nova Era*, Publicações Europa-América, 6ª edição, Lisboa, 2003;
- MARQUES DOS SANTOS, Victor, *Elementos de Análise de Política Externa*, ISCSP-UTL Edição, Lisboa, 2012;
- MARTELL, Luke, *The Third Wave in Globalization Theory*, in *International Studies Review*, 9, 173-196, Blackwell Publishing, 2007;
- MEARSHEIMER, John J., *A Tragédia da Política das Grandes Potências*, 1ª edição, Editora Gradiva, 2007;
- MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 8ª edição, Editora Almedina, 2014;
- REIS RODRIGUES, Alexandre, *Acordo nuclear com o Irão. Temos razões para estar descansados ?*, *Jornal Expresso*, 14 July 2015 (<http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-07-14-Acordo-nuclear-com-o-Irao-Temos-razoes-para-estar-descansados>);
- RODELAS, Javier Redondo, *Presidentes de Estados Unidos – De Washington a Obama, la historia norteamericana através de los 43 inquilinos de la Casa Blanca*, La esfera de los Libros, Madrid, 2015;
- RODRIGUES, Teresa, *Globalização, População e Ambiente*, Instituto de Altos Estudos, Instituto de Estudos Académicos para Seniores, Academia das Ciências, Lisboa, 25 pp., Lisboa, 2012;
- SANTOS, BOAVENTURA SOUSA, *Globalizations*, in *Theory, Culture & Society*, 23, 393, SAGE Publications, 2006;
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, Relógio D'Água Editores, Lisboa, 2008;
- TOOZE, Adam, *The Deluge – The Great War and the Remaking of Global Order 1916-1931*, Penguin, 2014;
- US DEPARTMENT OF STATE, *Statement of Senator John F. Kerry, Nominee for Secretary of State*, January 24, 2013
- US DEPARTMENT OF STATE, *Strategic Plan FY 2014-2017*, April 22, 2014;
- WASHINGTON POST STAFF, *President Obama's Speech on Iran at American University*, August 5, 2015;

