

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2019/2020**



TII

**DESAFIOS NA COORDENAÇÃO DO ESFORÇO NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E AUXÍLIO A CALAMIDADES EM
PAÍSES TERCEIROS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE
DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL
DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA
NACIONAL REPUBLICANA.**

**António José de Jesus Neves Correia
CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DESAFIOS NA COORDENAÇÃO DO ESFORÇO
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E AUXÍLIO
A CALAMIDADES EM PAÍSES TERCEIROS**

CMG António José de Jesus Neves Correia

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2020



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DESAFIOS NA COORDENAÇÃO DO ESFORÇO
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E AUXÍLIO
A CALAMIDADES EM PAÍSES TERCEIROS**

CMG António José de Jesus Neves Correia

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

Pedrouços 2020



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **António José de Jesus Neves Correia**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvido enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 5 de junho de 2020

António José de Jesus Neves Correia
Capitão-de-mar-e-guerra



Agradecimentos

Este trabalho, apesar de individual, não resulta de uma navegação solitária, mas sim de um caminho durante o qual muitos contribuíram para que o navio chegasse a bom porto.

Cabe-me, assim, agradecer, em primeiro lugar, a disponibilidade e apoio do meu orientador, COR ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos.

Ao TCOR Santos Loureiro, pela sua paciência para me responder a inúmeras perguntas sobre Metodologia de Investigação Científica.

Às entidades entrevistadas, pelo tempo que disponibilizaram e pelos conhecimentos transmitidos, que constituíram componentes essenciais para o desenvolvimento desta investigação.

Aos quinze Vice-chefes das Representações Militares junto da OTAN e UE, meus ex-colegas, que fizeram a ligação com os seus países e que me ajudaram a obter informação relevante para este estudo.

Ao CMG Rafael Rodrigues Pinto pelos comentários e revisão do texto.

Aos meus camaradas do CPOG 2019/2020 pelo bom espírito de grupo criado neste curso.

E, por fim, mas não menos importante, um agradecimento especial à minha mulher Cristina pela paciência, apoio constante e revisão crítica final do texto. Ao Frederico, companheiro de telescola em tempos de pandemia, as minhas desculpas pelas horas de brincadeira roubadas. Um dia mais tarde havemos de recordar como, juntos, levámos a carta a Garcia.



Índice

1. Introdução.....	1
2. Enquadramento teórico e conceptual.....	4
2.1. Estado da arte e conceitos estruturantes	4
2.1.1. A ação humanitária e de emergência	5
2.1.2. Os principais intervenientes nacionais estatais	5
2.1.3. As Forças Armadas	6
2.1.4. As organizações internacionais.....	7
2.1.5. Outros conceitos relevantes	8
2.2. Modelo de análise.....	8
3. Metodologia e método	9
3.1. Metodologia.....	9
3.2. Método.....	9
3.2.1. Participantes e procedimento	9
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados	10
3.2.3. Técnicas de tratamento de dados	10
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados.....	11
4.1. Os agentes nacionais estatais.....	11
4.1.1. A organização nacional.....	11
4.1.2. O pedido de ajuda humanitária	13
4.1.3. Síntese conclusiva.....	Erro! Marcador não definido.
4.2. As Forças Armadas na ajuda humanitária e de emergência	15
4.2.1. O enquadramento das Forças Armadas.....	16
4.2.2. A relevância da participação das Forças Armadas	18
4.2.2.1. Potencialidades	18
4.2.2.2. Vulnerabilidades	20
4.2.3. Participação portuguesas na ajuda humanitária e de emergência	22
4.2.3.1. Paquistão – Sismo	22
4.2.3.2. Haiti – Sismo.....	22
4.2.3.3. Cabo Verde – Erupção de vulcão.....	22
4.2.3.4. Moçambique – Ciclone Idai.....	23
4.2.4. Síntese conclusiva.....	Erro! Marcador não definido.
4.3. As Forças Armadas de outros países na ajuda humanitária e de emergência	24



4.3.1. Alemanha	24
4.3.2. Canadá.....	24
4.3.3. Dinamarca	24
4.3.4. Espanha	24
4.3.5. Finlândia	25
4.3.6. Grécia	25
4.3.7. Holanda	25
4.3.8. Hungria	26
4.3.9. Reino Unido	26
4.3.10. Síntese conclusiva	Erro! Marcador não definido.
4.4. Resposta à Questão Central	27
5. Conclusões.....	28
Referências Bibliográficas.....	32

Índice de Apêndices

Apêndice A - Modelo de análise	Apd A-1
Apêndice B - Corpo de conceitos	Apd B-1
Apêndice C - Guião das entrevistas e síntese da opinião dos entrevistados	Apd C-1
Apêndice D – Guião das entrevistas internacionais	Apd D-1
Apêndice E - Análise de casos de ajuda humanitária de emergência portuguesa	Apd E-1
Apêndice F – Procedimento para participação Forças Armadas no estrangeiro	Apd F-1

Índice de Figuras

Figura 1 - Esquema de entrada de um pedido de ajuda em Portugal e sua centralização ...	14
Figura 2 – Elementos relativos aos conceitos de <i>comprehensive approach</i> e <i>whole-of-government approach</i>	18

Índice de Quadros

Quadro 1 - Soluções para a organização	12
Quadro 2 - Potencialidades da participação das Forças Armadas	19
Quadro 3 - Vulnerabilidades da participação das Forças Armadas	20
Quadro 4 - Lista de entidades entrevistadas	Apd C-1
Quadro 5 - Perguntas e síntese das respostas dos entrevistados.....	Apd C-1



Resumo

As calamidades naturais são uma ameaça global cada vez mais frequente, à qual todos são convocados a dar uma resposta. Para além das organizações internacionais, lideradas pela Organização das Nações Unidas, terem criado mecanismos de apoio a catástrofes, contam com as valências oferecidas pelos países que, embora considerando que esta missão tem natureza civil, empregam também as suas Forças Armadas em ações de assistência humanitária.

Esta investigação tem por objetivo formular contributos para melhorar a articulação entre as Forças Armadas e outros intervenientes nacionais estatais no âmbito da ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros.

Recorrendo a uma metodologia de raciocínio dedutivo, assente numa estratégia qualitativa e num desenho de estudo de caso, efetuou-se análise documental, fez-se entrevistas a individualidades com responsabilidades ou experiência na área e estudou-se a organização em diferentes países.

Concluiu-se que as Forças Armadas são uma mais-valia nesta área, existindo, contudo, diversas resistências à sua participação. A opção sugerida é pela integração das Forças Armadas na organização nacional, que, no entanto, necessita de ser melhorada, através de procedimentos que institucionalizem metodologias de cooperação, que potenciem a ação integrada do Estado, alicerçada num clima de diálogo, confiança e partilha de conhecimento entre entidades.

Palavras-chave:

Ajuda humanitária e de emergência; Assistência humanitária; Calamidade natural; Cooperação entre entidades; Forças Armadas em ajuda humanitária; Proteção civil.



Abstract

Natural disasters are an increasingly frequent global threat to which everyone is called upon to respond. In addition to international organisations, led by the United Nations, which have created disaster support mechanisms, they rely on the assets offered by countries which, while considering that this mission is civilian in nature, also employ their Armed Forces in humanitarian assistance actions.

The aim of this research is to formulate contributions to improve articulation between the Armed Forces and other national state actors in the field of humanitarian and emergency aid to natural disasters in third countries.

Using a deductive reasoning methodology, based on a qualitative strategy and a case study design, documentary analysis was carried out, interviews were made with individuals with responsibilities or experience in the area and the organisation of several different countries was studied.

Despite concluding about the added value of using Armed Forces, much resistance to their participation still persists. The suggested option is the integration of the Armed Forces into the national organization, which, however, needs to be improved through procedures that institutionalize methodologies of cooperation, which enhance the integrated action of the State, based on an atmosphere of dialogue, trust and knowledge sharing between entities.

Keywords:

Humanitarian and emergency aid; Humanitarian Assistance; Natural disaster; Cooperation between entities; Armed Forces in humanitarian aid; Civil Protection.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AH	Ajuda Humanitária / Ação Humanitária
AHE	Ajuda Humanitária e de Emergência / Ação Humanitária e de Emergência
AHEPT	Ação Humanitária e de Emergência em Países Terceiros
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AR	Assembleia da República
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
COVID-19	Doença do Coronavírus 2019
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
DEMA	Danish Emergency Management Agency
DFID	Department for International Development
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EADRU	Euro-Atlantic Disaster Response Unit
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
EM	Estados-Membros
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
FFAA	Forças Armadas
FOCON	Força Operacional Conjunta
FRI	Força de Reação Imediata
GNR	Guarda Nacional Republicana
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IUM	Instituto Universitário Militar
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LDN	Lei da Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas



MAI	Ministério da Administração Interna / Ministro da Administração Interna
MI	Ministério do Interior / Ministro do Interior
MDN	Ministério da Defesa Nacional / Ministro da Defesa Nacional
MILREP	Military Representation
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros/Ministro dos Negócios Estrangeiros
MPCUE	Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia
MSF	Médicos Sem Fronteiras
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OE	Objetivo Específico/Objetivos Específicos
OG	Objetivo Geral
OI	Organização Internacional/Organizações Internacionais
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PM	Primeiro-Ministro
PoC	<i>Point of Contact</i> / Ponto de Contacto / Pontos de Contacto
ProCiv	Proteção Civil
Q	Questão
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
TII	Trabalho de Investigação Individual
TN	Território Nacional
TO	Teatro de Operações
UE	União Europeia
UME	Unidad Militar de Emergencias
UN	United Nations



1. Introdução

“As alterações em curso no clima do nosso planeta estão a redefinir o mundo e a ampliar os riscos de instabilidade em todas as suas formas. Nas últimas duas décadas, verificaram-se 18 dos anos mais quentes jamais registados. A tendência é clara.” (Comissão Europeia, 2018). O número crescente de calamidades naturais em determinadas zonas causa uma preocupação geral, não deixando ninguém indiferente.

Com efeito, embora a origem deste tipo de fenómenos extremos – v.g. ciclones, tsunamis, tempestades ou inundações – possa ser diversificada, a influência das alterações climáticas e a probabilidade de aumento da sua frequência no futuro estão enunciadas em diversos relatórios, designadamente do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (IPCC, 2012). São, portanto, situações a que importa dar uma resposta coletiva, baseada na cooperação internacional, uma vez que os meios do próprio país são normalmente insuficientes para as debelar (ONU, 1991).

Neste contexto, diversas organizações internacionais (OI) criaram mecanismos de apoio a catástrofes e contam com as valências oferecidas pelos países. Desde logo, a Organização das Nações Unidas (ONU), com um papel central na coordenação da ação humanitária (AH) internacional, nomeadamente através do seu Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA); a União Europeia (UE) através do European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) e do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (MPCUE) que facilita a coordenação entre Estados-Membros (EM); a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), através do Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), que coordena a componente militar da resposta dos países Aliados e parceiros; e, em processo de edificação, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), através do “Mecanismo de resposta da CPLP a situações de catástrofes”.

Portugal tem experiência em ação humanitária e de emergência em países terceiros (AHEPT) e já deu os primeiros passos na organização nacional, atribuindo ao instituto público Camões — Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (Camões, I.P.) a competência para assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência (Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro). Em 2014 foi criado o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 17/2014, de 07 de março) e, em 2015, foi aprovada a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência, instituindo-se a Unidade de Coordenação de Ação



Humanitária e de Emergência, para garantir a coordenação das respostas em termos de AH (RCM n.º 65/2015, de 27 de agosto).

Não obstante a importância deste quadro legal, mantêm-se as dificuldades mencionadas por Freitas (2012, pp. 23 e 26), ou seja, “Ao nível institucional existe uma multiplicidade de actores que tem algum tipo de actividade em [ajuda humanitária e de emergência (AHE)] mas não existe uma estrutura com competência clara e capacidade operacional para a coordenação dos esforços”, acrescentando que “Nalguns casos essa falta de articulação pode mesmo ser detrimental, levando a confusões relativamente ao que é a [AH], designadamente por protecção civil e militares, uma vez que a [AH] está presente nas competências de cada uma destas instituições.”

É este o cerne da questão: numa intervenção em território nacional (TN), em caso de catástrofe natural, a lei determina quem lidera e quem colabora. Pelo contrário, numa intervenção exterior, há entidades com o mesmo nível de competência, que importa articular. Neste contexto, pretende-se analisar as potencialidades e vulnerabilidades das Forças Armadas (FFAA) em termos de AHE, bem como o seu nível de inserção na organização nacional, considerando o ordenamento jurídico em que se enquadram.

O tema da presente investigação - Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros – assume, assim, especial relevância, pois pretende contribuir para que as FFAA se possam articular de forma adequada com as restantes entidades nacionais que ocorrem a AHEPT.

Este Trabalho de Investigação Individual (TII) tem como objeto de estudo a articulação entre as FFAA e as entidades nacionais estatais na AHE a calamidades naturais em países terceiros, e encontra-se delimitado, da seguinte forma, nos domínios (Santos & Lima, 2019, p. 42): temporal, à atualidade (2020); espacial, à organização em TN para ocorrer a um qualquer país terceiro; e de conteúdo, à articulação entre as FFAA e outras entidades nacionais estatais, na situação em que as FFAA participem com outros organismos nacionais.

Nesse sentido, foi definido o seguinte Objetivo Geral (OG) - Formular contributos para melhorar a articulação entre as FFAA e outros intervenientes nacionais estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros. Entretanto, foram definidos três Objetivos Específicos (OE):

OE 1 - Analisar a forma como as entidades nacionais estatais se articulam para a AHE a calamidades naturais em países terceiros;



OE 2 - Analisar o enquadramento e a relevância da utilização das FFAA em missões de AHE a calamidades naturais em países terceiros.

OE3 - Analisar práticas de outros países que contribuam para a articulação entre as FFAA e outros intervenientes estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros.

Para responder ao OG definiu-se uma Questão Central (QC): Como melhorar a articulação entre as FFAA e outros intervenientes nacionais estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros?

Em termos de organização do estudo, o TII encontra-se dividido em cinco capítulos. O primeiro destina-se à introdução e enquadramento do tema; o segundo reflete o estado da arte e os conceitos; o terceiro aborda a metodologia e o método; no quarto apresenta-se a análise de resultados e as respostas às Questões Derivadas (QD) e QC; e, no quinto surgem as conclusões, os contributos para o conhecimento, as limitações de investigação, os estudos futuros e as recomendações.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo apresentam-se a revisão da literatura, os conceitos estruturantes e o modelo de análise seguido neste estudo.

2.1. Estado da arte e conceitos estruturantes

Tal como mencionado na introdução, o futuro do planeta é uma preocupação central da comunidade internacional, nomeadamente no que respeita a calamidades naturais, em consequência das alterações climáticas. O IPCC apresentou, na 25.^a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, que decorreu em Madrid de 2 a 13 de dezembro de 2019, dois importantes estudos científicos com os temas *Climate Change and Land* e *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (ONU, 2019a) que, mais uma vez, vieram elucidar os decisores políticos sobre consequências e potenciais riscos futuros da menor ação dos Governos (ONU, 2019b). Neste sentido, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, alertou, na cerimónia de abertura da Conferência, que os melhores dados disponíveis da ciência realçam que se formos além dos valores indicados, por exemplo para o aquecimento global, isso levar-nos-á a um desastre catastrófico. António Guterres pergunta: Queremos mesmo ser recordados como a geração que enterrou a cabeça na areia?¹ (ONU, 2019c).

Perante a evidência de que o mundo global não consegue resolver o problema, cada país deve estar preparado para acorrer a acidentes de dimensão e complexidade crescentes que vão continuar a assomar o planeta. Segundo Marques (2015, p. 29) estão criados desafios para as políticas públicas de segurança: entre outros, a escala e a natureza da ameaça, que se tornou global, e “a aceitação [...] dos meios militares para fazer face a [este novo problema]”. Sendo esta aceitação um desafio para a maioria dos países, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) propõe a implementação de uma resposta coerente e parcerias significativas entre atores civis e militares, guiados por princípios humanitários e pelas melhores práticas e considerando sempre o fator custo-benefício (OCDE, 2012, p. 37).

O presente estudo centra-se nesta articulação entre as FFAA e os diversos intervenientes nacionais estatais que intervêm na AHE a calamidades naturais em países terceiros. Importa, assim, explicitar elementos conceptuais relacionados com o objeto da

¹ Tradução do autor de “Do we really want to be remembered as the generation that buried its head in the sand?”



investigação, designadamente as definições, a competência dos principais intervenientes nacionais estatais e a descrição das OI com responsabilidade de coordenação.

2.1.1. A ação humanitária e de emergência

A AHE² corresponde a uma das três áreas de atuação plasmadas no Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 e tem “[...] como objetivo proteger a integridade física e moral das pessoas que se encontram em situações de catástrofe natural ou calamidade pública, aliviando as carências concretas delas resultantes, numa ótica de curto prazo [...]” (RCM n.º 17/2014, p. 1773).

No desenvolvimento da RCM n.º 17/2014, foi criada a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência, que define como ação humanitária as “[...] ações de assistência, proteção e sensibilização implementadas numa base imparcial em resposta a necessidades humanitárias que resultam de [...] desastres naturais” (RCM n.º 65/2015, p. 6423). É um conceito bastante abrangente que prevê “os objetivos de salvar vidas, aliviar o sofrimento e promover a dignidade e direitos de civis em situações humanitárias e de emergência, abrangidos na ajuda ou assistência humanitária” (RCM n.º 65/2015, p. 6423). Embora a definição englobe outras atividades, são estes objetivos que estão em causa quando as FFAA participam numa AHE.

2.1.2. Os principais intervenientes nacionais estatais

É a própria RCM n.º 65/2015 que refere, no seu preâmbulo, que as situações de AHE “[...] requerem uma abordagem abrangente e integrada [...]”, que “[...] deve promover a coerência e a coordenação entre os organismos e departamentos do Estado português [...]”. Os intervenientes nacionais estatais, com competência para AHEPT, são diversos. Enumeram-se de seguida os principais, tendo em atenção o enquadramento legal de cada entidade:

– O Camões, I.P.: é a entidade responsável por assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência³ (alínea l) do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2012);

– O Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM): através da *Portuguese Emergency Medical Team*, certificada pela Organização Mundial de Saúde, garantindo o cumprimento de padrões para projeção nacional e internacional na resposta a catástrofes (INEM, 2019);

² A legislação nacional utiliza ajuda ou ação humanitária e de emergência com o mesmo sentido.

³ Com o mesmo sentido de “emergência”.



– A Guarda Nacional Republicana (GNR): participa “[...] em operações internacionais de gestão civil de crises, [...] e humanitárias, no âmbito [...] de protecção civil [...]”, conforme a alínea o) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a orgânica da GNR. Mais especificamente, a Unidade de Emergência de Protecção e Socorro apronta e projeta “[...] forças em missões internacionais de gestão civil de crises no âmbito da protecção civil [ProCiv].” (n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro);

– A Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil (ANEPC): “[...] pode [...] participar em missões de auxílio externo.” (n.º 4 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril). Esta competência decorre da Lei de Bases da Protecção Civil (LBPC) (Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto), que refere, no n.º 3 do art.º 2.º, que “[...] a atividade de [ProCiv] pode ser exercida fora do [TN], em cooperação com Estados estrangeiros ou [OI] de que Portugal seja parte”, acrescentando que “[...] a concessão de auxílio externo [é] da competência do Governo.” (n.º 1 do art.º 51.º da LBPC).

2.1.3. As Forças Armadas

Atendendo ao objeto de estudo, descreve-se, separadamente, o edifício jurídico onde se enquadra a atuação das FFAA neste tipo de missões:

– Constituição da República Portuguesa (CRP)(Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto): estipula o n.º 5 do art.º 275.º da CRP, que “Incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias [...] assumidas pelas [OI] de que Portugal faça parte”;

– Lei da Defesa Nacional (LDN) (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto) e Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro): concretizam e especificam o estipulado na CRP, através da alínea b) do n.º 1 do art.º 24.º da LDN e da alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º da LOBOFA, que contêm o mesmo texto do n.º 5 do art.º 275.º da CRP, relativamente à participação em missões humanitárias assumidas pelas OI;

– A jusante destas normas estão criados diversos documentos jurídicos, designadamente o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (RCM n.º 19/2013, de 5 de abril) e o Conceito Estratégico Militar (Conselho Superior de Defesa Nacional [CSDN], 2014), que concretizam a atuação das FFAA.



Em termos conceptuais, importa aqui salientar que o enquadramento jurídico citado usa conceitos ou expressões como “missões humanitárias” (CRP, LDN e LOBOFA), “missões de auxílio humanitário” (Conceito Estratégico de Defesa Nacional) e “fazer face a desastres humanitários” (Conceito Estratégico Militar), que devem ser lidos com o mesmo sentido da definição OTAN de “assistência humanitária”⁴, que serve de referência doutrinária nas FFAA portuguesas.

2.1.4. As organizações internacionais

Sendo relevante constitucionalmente, que as FFAA atuem em missões humanitárias assumidas por OI, identificam-se as que têm responsabilidade de coordenação na matéria e que podem efetuar pedidos de colaboração aos países, para além da solicitação bilateral do Estado vítima da calamidade natural:

– A ONU: é a principal organização coordenadora de ações humanitárias. O OCHA faz parte do secretariado da ONU e é responsável por mobilizar os diversos atores da comunidade internacional, de forma a assegurar uma resposta coerente e eficaz às emergências humanitárias (ONU, s.d.);

– A UE: seguindo o disposto no n.º 1 do art.º 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (UE, 2020), foi criada uma estrutura com o objetivo de “[...] prestar assistência, socorro e protecção às populações dos países terceiros vítimas de catástrofes naturais [...], de modo a fazer face às necessidades humanitárias resultantes [...]”. É importante salientar que “a UE reconhece e apoia plenamente o papel central que a ONU – representada pelo [...] OCHA - desempenha na promoção de uma resposta internacional coerente às crises humanitárias [...]” (Comissão Europeia, 2007).

O ECHO é o departamento responsável pelas matérias de ProCiv e AH na UE. É ainda responsável pelo funcionamento do Emergency Response Coordination Centre (ERCC), que é o órgão principal do MPCUE. O ERCC opera 24/7 e pode ajudar qualquer país, dentro ou fora da UE, que seja afetado por catástrofe de grandes dimensões, ativando o Mecanismo, depois de um pedido oriundo das autoridades nacionais ou da ONU. É enviado um aviso a todos os EM, que informam Bruxelas sobre as suas capacidades para prestarem assistência (UE, s.d.);

– A OTAN: o EADRCC, criado em 1998, coordena a resposta dos países OTAN e países parceiros, sempre em consulta com a OCHA da ONU e o ECHO da UE, tendo em atenção o princípio de que é a ONU que tem o papel principal de coordenação e de que

⁴ Cfr. Apêndice B.



este Centro só a complementa, não duplicando as funções das outras entidades. Para tal, existe permanentemente um oficial de ligação da OCHA, junto do EADRCC. É este Centro que mantém uma lista de pessoal qualificado com valências necessárias para este tipo de missões, assim como equipamentos e meios, potencialmente disponíveis para participar, designadamente, na Euro-Atlantic Disaster Response Unit (EADRU), célula de resposta que se forma quando necessário. O EADRCC tem o seu mandato de ajuda humanitária expandido relativamente ao momento da sua criação, pois os países OTAN e seus parceiros cobrem atualmente a área geográfica de 70 países (OTAN, 2020);

– A CPLP: esta organização tem como um dos seus objetivos principais, a cooperação entre os seus membros em diversos domínios. Os MDNs, em maio de 2016, “[relevaram] a importância da CPLP em apoiar qualquer dos EM quando vítimas de catástrofes [...]” e “[concordaram] em estabelecer um mecanismo de resposta coordenada da CPLP para fazer face a estas situações”, através da “[...] utilização combinada de recursos militares dos [EM] [...]” (CPLP, 2016). Em maio de 2017 foram aprovados os “Princípios gerais e orientações de base, para, no quadro da CPLP, conduzirem à criação de um eventual mecanismo de resposta a situações de catástrofes.” (CPLP, 2017), encontrando-se em análise, no final de 2019, uma proposta de edificação desse mecanismo.

No mesmo sentido, mas numa decisão que se afigura paralela, em abril de 2019, os Ministros da Administração Interna (MAIs) acordaram em diversas medidas de cooperação na área da ProCiv e em “Aceitar o princípio da criação de um mecanismo de intervenção coordenada dos países membros, em situações de emergência humanitária [...]” (CPLP, 2019a).

2.1.5. Outros conceitos relevantes

Continuando este excuro, explanam-se no Apêndice B mais alguns conceitos usados ao longo do texto, que, não sendo estruturantes, são igualmente relevantes, para um melhor entendimento deste estudo.

2.2. Modelo de Análise

O Apêndice A contém uma representação do modelo de análise seguido.



3. Metodologia e método

Neste capítulo serão descritos a metodologia e o método que orientam esta investigação.

3.1. Metodologia

O percurso metodológico divide-se em três fases: exploratória (com recurso a análise documental, entrevistas, enquadramento conceptual, formulação do problema, objetivos e questões de investigação, que resultaram no modelo de análise); analítica (respeitante a recolha, apresentação e análise das entrevistas semiestruturadas, assim como da análise documental); e conclusiva (focada na avaliação e discussão dos resultados, apresentação das conclusões, contributos para o conhecimento, limitações, sugestões para estudos futuros e recomendações). Acresce, que é baseado na tipologia de investigação aplicada e está sustentado no processo de raciocínio dedutivo, partindo da “[...] lei geral para o particular, ou seja, raciocinar dedutivamente, partindo da teoria em busca de uma verdade particular.” (Santos & Lima, 2019, p. 19). Para o desenvolvimento da investigação, utilizou-se uma estratégia qualitativa com um desenho de pesquisa assente no estudo de caso (Santos & Lima, 2019, pp. 22-37).

3.2. Método

Neste subcapítulo são apresentados os participantes, o procedimento, os instrumentos de recolha de dados e as técnicas de tratamento dos dados.

3.2.1. Participantes e procedimento

As entrevistas semiestruturadas, realizadas presencialmente ou por *email*, tendo em atenção a distância geográfica dos entrevistados ou o momento de pandemia que se vivia, foram direcionadas a doze individualidades com responsabilidades ou experiência na área da AHEPT. Esta amostra empírica intencional (Santos & Lima, 2019, p. 69) é constituída por nove participantes que têm ou tiveram funções militares (75%) e três que exercem atualmente funções civis (25%), com relevância para o objetivo do estudo (Apêndice C – Quadro 4).

Após terem demonstrado, num primeiro contacto, disponibilidade para integrar esta investigação, foram-lhes enviados, previamente, via *email*, o guião (Apêndice C – Quadro 5) e o objetivo do estudo. Posteriormente, foram explicadas as regras do anonimato e da confidencialidade das respostas, de que todos os entrevistados abdicaram.

Este estudo tem outro elemento relevante de recolha de dados: o envio de outro guião de entrevista semiestruturada, apenas por *email*, em Apêndice D, aos Vice-chefes de 25



Representações Militares junto da OTAN/UE. Foram recebidas 15 respostas, nove das quais com conteúdo útil.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Os principais instrumentos de recolha de dados compreenderam a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas, ao nível interno e internacional.

O guião da entrevista semiestruturada interna é composto por um referencial de três perguntas-guia abertas e uma pergunta fechada. O guião da entrevista semiestruturada internacional é também misto, constituído por três perguntas sobre a organização para a AHEPT nos diversos Aliados/EM da UE.

3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

Na análise das entrevistas realizadas, utilizaram-se as cinco “[...] principais etapas do processo de análise de conteúdo [...]” (transcrição, leitura, construção sinopses, análise descritiva e análise interpretativa), em que na quarta etapa se recorreu à análise tipológica por semelhança, pois os materiais recolhidos foram ordenados, “[classificados] segundo critérios adequados, identificando semelhanças e dissemelhanças [...]” (Santos & Lima, 2019, pp. 122-127), o que permitiu caracterizar as diversas variáveis em estudo, consoante a opinião dos entrevistados. No Apêndice C transcrevem-se os excertos mais representativos de cada entrevista ao nível interno.



4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Seguidamente, são apresentados e discutidos os dados e os resultados da investigação, no sentido de dar resposta às QD e à QC.

4.1. Os agentes nacionais estatais

Neste subcapítulo é analisada a organização nacional para acorrer a uma situação de AHEPT e o encaminhamento a dar ao pedido internacional recebido de diversas origens.

4.1.1. A organização nacional

Sendo diversas as entidades nacionais com competência para AHEPT, tal como enumerado na secção 2.1.2., *supra*, o que importa aqui analisar é a forma como estão organizadas, tendo em atenção que a concessão de auxílio externo é da competência do Governo (n.º 1 do art.º 51.º da LBPC) e que o responsável pela coordenação de uma intervenção portuguesa é o Camões, I.P., conforme referido na mesma secção, organismo sob superintendência e tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) (n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 21/2012).

Em 2015, a RCM n.º 65/2015 implementa a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência e cria a Unidade de Coordenação de Ação Humanitária e de Emergência, com competência para “garantir uma adequada coordenação das respostas no que respeita às iniciativas de ação humanitária.” (n.ºs 2 e 3). Implementar esta Estratégia Operacional significa promover a articulação e coordenação entre as instituições públicas envolvidas (alínea a) do n.º 2 do Anexo), resultante de reuniões periódicas, relatórios e avaliação intercalar do estado de implementação (n.ºs 8, 10 e 11). Esta Unidade de Coordenação é composta por representantes do Camões, I.P., da defesa nacional, da administração interna, da saúde e da segurança social, e pode ainda integrar representantes de outros serviços ou ministérios, entidades relevantes da sociedade civil ou personalidades de reconhecido mérito (n.ºs 4 e 6). Estes pontos focais podem ser convocados em situações de emergência para se pronunciarem “[...] sobre [...] quais as modalidades de ajuda mais adequadas, [...] Evitar sobreposições e criar valor acrescentado, atuando de forma integrada e promovendo a criação de sinergias [...]” (n.º 3.3 do Anexo).

Ora, resulta das diversas entrevistas realizadas com entidades que compõem a Unidade de Coordenação, que não foi possível, até ao momento, implementar de forma adequada esta Estratégia Operacional na sua componente AHE. Efetuaram-se reuniões, produziram-se relatórios, mas a realidade é que se sente a falta de reconhecimento do Camões I.P., como entidade coordenadora (S. Guimarães, entrevista por *email*, 19 de maio



de 2020). É este exatamente um dos problemas, reafirmado quando G. Melo refere (entrevista presencial, 14 de fevereiro de 2020) que, embora Camões I.P. tenha competência legal para coordenar, não lhe é reconhecida autoridade, nem capacidade, ou quando M. Lavado (entrevista por *email*, 27 de fevereiro de 2020) enfatiza que se deve “[...] distinguir missões de [AH] da responsabilidade do Camões I.P., de missões de emergência a calamidades naturais a cargo da ANEPC [...]”. Neste sentido, nas palavras de D. Costa (entrevista presencial, 24 de fevereiro de 2020), a ANEPC, numa situação de AHEPT, prepara logo todas as tarefas da sua competência e espera pela atribuição da liderança da operação ou, pelo menos, da componente ProCiv, o que é usual acontecer após uma primeira reunião de coordenação. De salientar, que a liderança da componente de ProCiv por parte da ANEPC implica o pagamento das capacidades, ajudas de custo e seguro de todas as contribuições para a missão. Acresce, que se a participação for no âmbito do MPCUE, este cofinancia o transporte de pessoal e material em 70 a 75%, conforme referido por D. Costa (*op. cit.*).

Da análise das entrevistas (Questão 3 (Q3)-Apêndice C-Quadro 5) retira-se a ideia maioritária de que é necessário criar uma organização, com os respetivos procedimentos, para que as várias entidades com competência em matéria de AHE se articulem de forma clara, ainda em Portugal. Várias sugestões surgiram, também, em termos de ferramentas jurídico-administrativas, destacando-se:

Quadro 1 - Soluções para a organização

A Unidade de Coordenação estabelecida na RCM n.º 65/2015, de 27 de agosto, constitui um quadro legal suficiente para dar resposta às iniciativas de AHE
A RCM n.º 65/2015 determina a articulação necessária. Cabe agora criar condições para que sejam criados procedimentos que institucionalizem a metodologia de colaboração
Reúne a Comissão Nacional de Proteção Civil com composição restrita e ao nível adequado (LBPC)
Emissão de uma RCM (v.g. RCM n.º 25/93, de 15 de abril - Plano Mar Limpo)
Emissão de um despacho do PM
Emissão de um despacho <i>ad hoc</i> do PM (v.g. Despacho n.º 7834-A/2017, 5 de setembro - <i>Crisis Management Exercise 2017 - CMX17</i>)
Emissão de um despacho <i>ad hoc</i> de um membro do Governo
Criação de um modelo/protocolo com tudo definido que seja só implementar
O ato normativo criado deve conter a organização, quem lidera e o plano
Pode ser definido um núcleo restrito (um pequeno comité), com as entidades participantes, que reunia, quando surgisse a necessidade, que aconselharia a decisão e coordenaria o planeamento e a execução. Cada um manda nos seus e coordenam-se para atuar, sob a direção de um responsável político
Criação de plano de contingência nacional aprovado pelo Conselho de Ministros
O ato normativo deve outorgar à ANEPC a liderança deste tipo de missões
Sendo a legislação nacional suficientemente detalhada quanto ao emprego em território nacional, as suas normas podem ser consideradas nas regras para uma projeção internacional

Como se pode verificar, o entendimento geral é pela necessidade da criação de um ato normativo, permanente ou *ad hoc*, que defina um núcleo restrito de entidades com



competência em matéria de AHE, que possa aconselhar o nível político e que acompanhe, em Portugal, o planeamento e a execução da missão de AHEPT, independentemente de quem tenha a liderança. Não se pode, no entanto, olvidar a opinião com respaldo jurídico, de S. Serra (entrevista por *email*, 29 de abril de 2020), que sublinha que a Unidade de Coordenação *supra* referida é suficiente para responder às iniciativas de AHE, pois garante “uma avaliação e decisão nacional devidamente articulada entre todos os intervenientes/decisores”. No mesmo sentido S. Guimarães (*op. cit.*), embora veja necessidade de criar “[...] procedimentos que institucionalizem a metodologia de colaboração”. Consideram-se estas opiniões compatíveis, pois se é verdade que a RCM n.º 65/2015 refere que os pontos focais podem ser convocados em situações de emergência, também é um facto que ainda não se implementou adequadamente a Estratégia Operacional, que desenvolverá o planeamento e coordenação.

4.1.2. O pedido de ajuda humanitária

Tendo sido enumeradas na secção 2.1.4, *supra*, as diversas possibilidades de origem de pedidos externos, pelos quais Portugal pode ser convidado a intervir numa AHEPT: ONU, UE, OTAN, CPLP ou bilateral, importa analisar onde chega cada uma das solicitações e, independentemente da “porta de entrada”, qual deve ser a entidade que centraliza o pedido.

É de salientar que numa missão de AHEPT, não se coloca a possibilidade de uma intervenção unilateral, pois a AH deve ser consequência do consentimento do país afetado e, em princípio, com base num pedido desse Estado (ONU, 1991).

Tendo em atenção a análise documental e a experiência dos diversos entrevistados, considera-se que são estas as possibilidades de entrada e dos circuitos, de um pedido em Portugal:

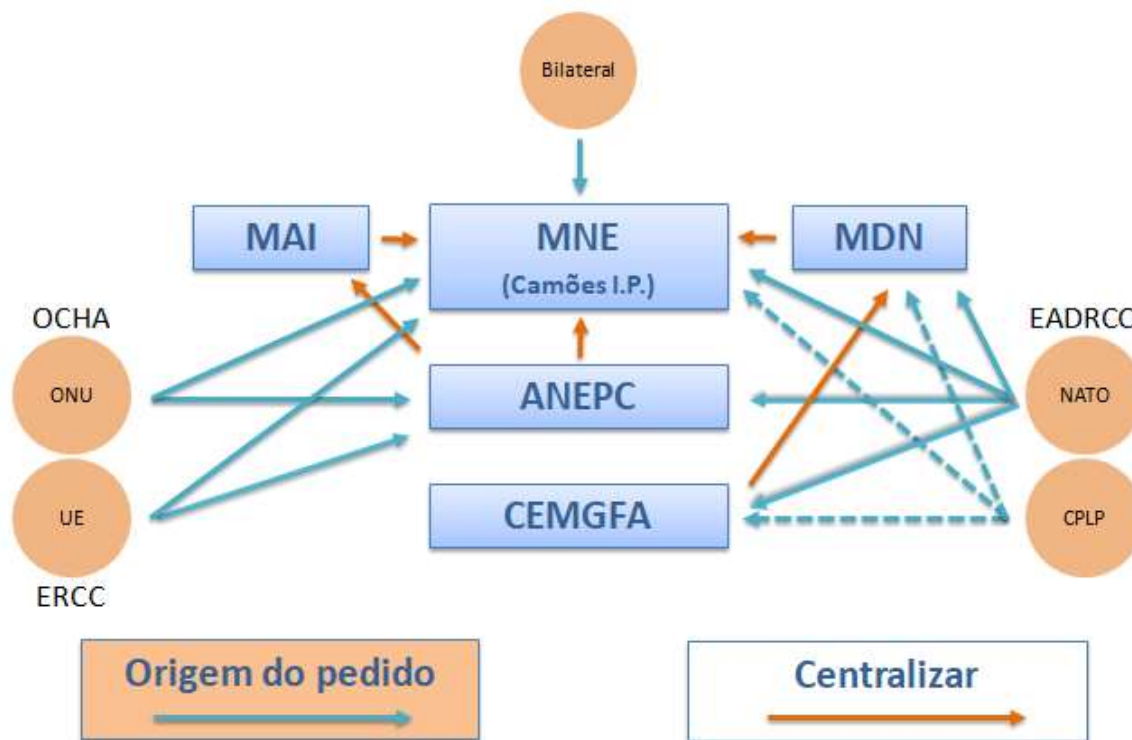


Figura 1 - Esquema de entrada de um pedido de ajuda em Portugal e sua centralização

Numa curta explicação da figura, para além da sua evidência, deve ser referido o seguinte:

- Para a ONU, a ANEPC não é ponto focal, mas consta da plataforma de receção de mensagens do sistema ONU;

- Para a UE, a ANEPC é o ponto focal para o MPCUE;

- Um pedido da OTAN tem quatro entradas possíveis: via ANEPC se for oriundo do EADRCC, organismo OTAN para o Planeamento Civil de Emergência (OTAN, 2020), cuja matéria, em Portugal, é competência daquela Autoridade (alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 45/2019); ou via Ministério da Defesa Nacional (MDN)/MNE ou Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), caso seja decisão OTAN emitida pelo North Atlantic Council (NAC), com aconselhamento do Military Committee, participar com meios/capacidades dos países, atribuídos à Organização (OTAN, 2005);

- A entrada CPLP tem setas a tracejado, pois encontra-se em fase de negociação a edificação do mecanismo de resposta a situações de catástrofe (parágrafo 2.1.4. *supra*). O esboço a que se acedeu (CPLP, 2019b) continha três ideias a salientar: coordenação estabelecida nos Estados-Maior-Generais e resposta aos pedidos pelos Ministérios da Defesa, articulando-se com as demais instituições nacionais, no âmbito interno. Este



aparenta ser um processo relevante, pois, em entrevista, o Almirante Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) referiu “que Portugal alinha com o plano da [...] CPLP, para aprofundar medidas para atuar em operações de emergência” (ONU News, 2019).

É entendimento unânime dos entrevistados (Q4-Apêndice C-Quadro 5) que, independentemente das diversas “portas de entrada” do pedido, toda a informação deve ser centralizada, sendo o MNE (Camões I.P.) aquele que congregou maior concordância, em linha com a sua competência. Não se podendo exigir que as diversas OI tenham como único Ponto de Contacto (PoC) o MNE, então “[...] é essencial que os PoC na Unidade de Coordenação os reencaminhem para [aquela entidade] de imediato [...]”, conforme refere S. Serra (*op. cit.*), sendo corroborado por S. Guimarães (*op. cit.*), que sugere ainda ser criado “[...] endereço eletrónico comum [...] para onde seriam encaminhados os pedidos”. Dentro desta unanimidade, acompanha-se a posição de S. Carreira (entrevista presencial, 17 de fevereiro de 2020), na mesma linha de quem defende *supra* a existência de uma organização e procedimentos para a AHEPT, quando acentua a necessidade de “[...] centralizar através de ato normativo [...]”, que vincaria esta obrigação.

4.1.3. Síntese conclusiva

Pelo exposto e em resposta à QD1, *Como é que as entidades nacionais estatais se articulam para a AHE a calamidades naturais em países terceiros?*, conclui-se que em termos estritamente legais o Governo decide a AHE, o Camões I.P. coordena e os pontos focais da Unidade de Coordenação da AHE podem ser convocados para aconselhar. Na realidade, uma vez que a Estratégia Operacional de AHE ainda não foi implementada de forma adequada, faltando promover a articulação entre as instituições públicas envolvidas, existe a perceção da falta de um instrumento jurídico (Quadro 1) que clarifique esta organização, designadamente, quanto à liderança e às regras para o planeamento e execução. Este mesmo ato normativo podia ainda servir para vincar a obrigação das diversas entidades, que são “porta de entrada” de pedidos de AHE, centralizarem o pedido no MNE (Camões I.P.).

4.2. As Forças Armadas na ajuda humanitária e de emergência

Neste subcapítulo analisam-se o enquadramento das FFAA na organização nacional para uma missão de AHEPT e a sua relevância nesta tarefa, seguindo-se o estudo de casos.



4.2.1. O enquadramento das Forças Armadas

Após ter sido efetuada, *supra*, a análise da forma como as entidades nacionais estatais se articulam, importa agora observar a inserção específica das FFAA. Com efeito, sempre que ocorre uma calamidade natural, as FFAA estão disponíveis para atuar, quer em TN, quer numa AHEPT. Cabe, no entanto, distinguir as situações. Em TN a competência para planear e executar esta missão é da ANEPC (art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 45/2019). As FFAA são um dos agentes de ProCiv, conforme determina a alínea c) do n.º 1 do art.º 46 da LBPC, sendo a ANEPC responsável por promover a articulação institucional (n.º 2 do art.º 6.º Decreto-Lei n.º 45/2019), considerando sempre que as forças “[...] militares são empregues sob a cadeia de comando das [FFAA]” (art.º 57.º da LBPC). A forma de colaboração resulta de instruções do CEMGFA, onde se pode verificar que a articulação é conseguida através de oficiais de ligação nas diversas estruturas da ProCiv, designadamente na Comissão Nacional de Proteção Civil e no Centro de Coordenação Operacional Nacional, que numa situação concreta podem ser mantidos em permanência (CEMGFA, 2018).

Ora, numa AHEPT, o enquadramento jurídico difere. Após a decisão governamental, a única norma agregadora é a citada responsabilidade do Camões, I.P., de assegurar e coordenar as intervenções portuguesas, tendo as entidades competência própria. Embora este tipo de missão tenha natureza civil (ONU, 2007), as FFAA têm fundamento jurídico interno para participar, *cf.* explicado na secção 2.1.3. *supra*, respeitando os princípios humanitários, especialmente neutralidade, independência e imparcialidade (ONU, 1991).

Da análise das entrevistas (Q2-Apêndice C-Quadro 5) verifica-se uma preferência nítida pela articulação das FFAA, numa “equipa nacional” com as restantes entidades nacionais estatais, em Portugal, antes e durante a estada no teatro de operações (TO), em detrimento de uma missão própria. Está em causa, nas palavras de S. Carreira (*op. cit.*) “a imagem externa do Estado e uma visão humanitária do Governo”. Embora, conforme refere S. Serra, (*op. cit.*), haja “missões que, iniciando-se com a “equipa nacional”, se desenvolvem [...] para [...] apenas uma valência, em que podem ser as [FFAA]” a atuar sozinhas, acrescentando que a “colaboração das [FFAA] apenas nas áreas logística/transporte [é] redutora [...], mas pode justificar-se caso-a-caso”. Logo, a decisão depende do tipo de missão, tendo em atenção que FFAA em missões no estrangeiro implica um procedimento constitucional e legal próprio que é preciso cumprir (Apêndice F).



Relativamente a relações hierárquicas, releva-se um entendimento maioritário dos entrevistados, espelhado nas palavras de C. Gil (entrevista por *email*, 30 de março de 2020), quando refere que “não advog[a] [...], que as [FFAA] sejam colocadas sob o Comando ou Controlo de uma entidade civil”. Neste sentido, as relações de comando e controlo são um dos pontos importantes, quando se sugeriu, *supra*, a necessidade de um ato normativo que estabeleça orientações para AHEPT. A solução pode residir na criação de regras similares às existentes para ação em TN, pois “este quadro constitui, [...], base suficiente para aplicação, como orientação [...] de emprego no exterior [...]”, conforme destacou C. Gil (*op. cit.*), sendo corroborado por D. Costa (*op. cit.*), quando afirma que uma AHEPT “em termos legais é diferente [de TN], mas a perceção não é.”

Para além das regras, julga-se ainda relevante a existência de planeamento nacional para acorrer a uma AHEPT. Retira-se das entrevistas que “não há plano de contingência na ANEPC para este tipo de missão [...], [sendo a preparação] *ad hoc*”, segundo D. Costa (*op. cit.*) e que “estão em desenvolvimento, [...], planos de contingência para os cenários mais prováveis”, por parte do EMGFA, que aguardam aprovação, conforme referiu D. Aresta (entrevista por *email*, 13 de fevereiro de 2020).

Finalmente, mas não menos importante, nestas missões em que intervêm entidades diversas com competência própria, a solução encontra-se na utilização de conceitos de *comprehensive approach* e, no ambiente interno, de *whole-of-government approach*⁵, que adotam condutas relacionadas, entre outras, com confiança entre entidades, cultura de cooperação e de compreensão mútuas, planeamento comum ou sincronizado, partilha de informação, tomada de decisão combinada e treino (Figura 2), fundamentais para alcançar a unidade de esforço para o cumprimento da missão (Marques, 2020).

⁵ Conceitos em Apêndice B.



Figura 2 – Elementos relativos aos conceitos de *comprehensive approach* e *whole-of-government approach*

Fonte: Adaptado a partir de Friis e Jarmyr (2008, pp. 2-4) e Marques (2020).

4.2.2. A relevância da participação das Forças Armadas

Nesta secção, cujo objetivo consiste na análise da mais-valia das FFAA neste contexto, são descritas as principais potencialidades e vulnerabilidades da sua participação em missões de AHEPT, resultado das entrevistas realizadas e da análise documental.

4.2.2.1. Potencialidades

Relativamente às potencialidades, resultaram das entrevistas realizadas (Q1- Apêndice C-Quadro 5), as referidas no Quadro seguinte:



Quadro 2 – Potencialidades da participação das Forças Armadas

POTENCIALIDADES		
CARACTERÍSTICAS MILITARES		
Planeamento	Prontidão	Cadeia de comando
Organização	Disciplina	Capital humano
Capacidade de execução	Foco na missão	Competência e vocação
Flexibilidade (momento e local)	Saber-estar	Projetar nicho de credibilidade
Capacidade resposta imprevistos	Treino	Chegamos e fazemos a diferença
Capacidade única adaptação diferentes cenários	Experiência em diversidade cenários	
Capazes de nos organizar mais rapidamente	Coordenação em situações complexas	
Sentido de missão, sem procura de protagonismos	Capacidade gestão de crise em estados de stress	
Capacidade lidar com problemas complexos e numa situação desestruturada		
CAPACIDADES		
Comando e controlo	Comunicações versáteis	Meios/equipamentos duplo uso
Logísticas	Equipas especializadas dependendo dos cenários	
Transporte tático e estratégico (o que temos)	Projeção rápida num curto espaço de tempo	
Constituição modular, dimensionamento em função necessidades		
Defesa NBQR	Laboratório militar	Equipas médicas/traumatologia
Equipas sanitárias	Suporte básico de vida	
Militares com curso socorrismo ou socorrismo avançado		
Localizar pessoas desaparecidas	Capacidade para evacuar pessoas	Estabelecer a ordem
Restaurar capacidades para população sobreviver e reorganizar-se		

Em complemento do Quadro *supra*, dividido em características militares e capacidades, e tendo em atenção a análise das entrevistas, importa ainda sublinhar:

– A ideia referida por C. Gil (*op. cit.*) de que as missões de AHEPT devem ser “efetuadas numa perspetiva de duplo uso, isto é aproveitando-se as capacidades [...] existentes [...] em conformidade com as [...] missões principais”;

– A decisão relativa à utilização dos meios das FFAA em dois prismas: por um lado E. Craveiro (entrevista presencial, 3 de março de 2020) pergunta “o que é que nós podemos dar que os outros não podem?”, deixando uma ideia de complementaridade e reforço; por outro D. Costa (*op. cit.*) deixa um pensamento de maior envolvimento, ainda que cumulativo com os restantes recursos, ao defender que “são capacidades que têm de ser usadas, independentemente de haver outras entidades que também as têm”;

– Por último, o desafio da celeridade. Referiu G. Melo (*op. cit.*) que “nós somos (...) capazes de nos organizar mais rapidamente. Chegamos e fazemos a diferença”. Esta característica é uma mais-valia e vai no mesmo sentido do que o Almirante Silva Ribeiro (CEMGFA) defendeu em entrevista, quando da missão a Moçambique:



O que nós estamos a fazer com a [Força de Reação Imediata] (FRI) é o apoio militar de emergência, a primeira vaga de apoio, depois as [Organizações Não Governamentais] (ONG), os organismos de ProCiv de Portugal e de outros países instalam-se; nessa altura, quando houver apoios, os militares começarão a retirar. (SIC Notícias, 2019)

Finalmente, importa lembrar que existe vasta literatura que estende ou confirma o elenco de potencialidades da utilização dos meios das FFAA. Atendendo à economia deste estudo, referem-se apenas duas:

– Na descrição da Unidade Militar de Emergência espanhola, considera-se que a “disponibilidade, a capacidade de proteção e a autonomia logística são uma ferramenta forte de ação exterior de qualquer Estado” (Unidad Militar de Emergencias [UME], s.d.).

– Os meios militares têm claras vantagens em termos de rapidez, especialização, eficiência e eficácia, especialmente na fase inicial de uma resposta. A sua utilização deve ser orientada para as necessidades, bem como complementar e coerente com outras operações de AH (MDN do Reino Unido, 2016, p. 28).

4.2.2.2. Vulnerabilidades

Relativamente às vulnerabilidades, resultaram das entrevistas realizadas (Q1-Apêndice C-Quadro 5), as referidas no Quadro seguinte:

Quadro 3 – Vulnerabilidades da participação das Forças Armadas

VULNERABILIDADES		
Competência e relações de comando e controlo pouco claras	Indisponibilidade de transporte estratégico marítimo e aéreo	Limitações de natureza logística e operacional
Estado embrionário da organização para a cooperação civil-militar	Dificuldade em reconhecer e trabalhar sob outras hierarquias	Falta na organização militar alguém com perfil político para fazer a ligação
Existência de resistências	<i>Mindsets</i> diferentes na relação político-militar	Oportunidade político-diplomática utilização FFAA
Interesses de ordem económica esgrimem-se na esfera política	Possível rejeição da entrada de FFAA estrangeiras	O mundo da AH é quase exclusivo da esfera civil
Menor experiência dos militares no relacionamento com população em elevado nível de stress		

Considera-se que as vulnerabilidades enumeradas podem ser divididas em quatro tipos:

– Falta de capacidades: mais que a indisponibilidade de algum meio, neste ponto note-se as palavras de D. Costa (*op. cit.*), quando refere que “não chamaria vulnerabilidades, pois (...) oferecemos aquilo que somos capazes de cumprir e de enviar e não (...) aquilo que gostaríamos de ter”. Infere-se, que não sendo esta a missão principal



das FFAA, é possível a opinião de que não existem lacunas. No tema capacidades sublinha-se o facto relevante afirmado por S. Carreira (*op. cit.*): “flexibilidade implica que são onerosas. As FFAA são eficazes, mas nem sempre podem ser eficientes”;

– Relações de comando/controlo: esta é uma possível vulnerabilidade, que deve ser ultrapassada pelo ato normativo *supra* sugerido, por forma a evitar “um potencial conflito de competências entre as entidades civis e militares, com impacto na [...] coordenação”, tal como refere E. Craveiro (*op. cit.*);

– Saber-fazer: aqui traz-se à colação a opção pelo duplo uso dos equipamentos das FFAA. Nas palavras de C. Gil (*op. cit.*), que defende esta modalidade, por vezes há “[...] necessidade de um saber-fazer com especificidades dedicadas [...] nem sempre compatível com a noção de emprego dual [...]. [...] só a competência permitirá credibilizar a nossa importância, em contextos com [...] presença de organismos civis exclusivamente dedicados a estas matérias”. Lateralmente ao tema, C. Gil (*op. cit.*) mostra ainda receio que o “[...] empenhamento continuado em situações deste tipo venha a conduzir, numa perspectiva política, a uma concentração de prioridades na aquisição de equipamentos (...) de duplo uso”;

– Várias resistências: as FFAA nem sempre são bem-vindas neste ambiente. Para além da “possível “discriminação” do Governo, não permitindo ou tentando evitar a presença de uma valência essencial, só por ser das FFAA”, conforme referido por S. Carreira (*op. cit.*), acresce algum atrito com as ONG, pois a cooperação em tais contextos intersectoriais parece frequentemente ser difícil de atingir, por as partes operarem sob mandatos distintos, muitas vezes com missões, culturas organizacionais, modos de operar, interesses e capacidades diferentes (Dahan, Doh, & Teegen, 2010, Heaslip & Barber, 2014, cit. por Salem, Quaquebeke, & Besiou, 2019, p. 2892). Ainda no âmbito do relacionamento com as ONG, refere F. Albergaria (entrevista presencial, 26 de dezembro de 2019) que se “[nota] uma concorrência elevada e uma disputa por recursos (patrocínios), onde releva a ordem de chegada ao território acidentado e até alguma discriminação patente na placa à entrada do campo das ONG, após o sismo do Paquistão em 2005, onde se escrevia - Proibido a entrada a militares”. Acresce, como exemplo deste frequente mal-estar, o discurso de James Orbinski, Presidente dos Médicos Sem Fronteiras (MSF), quando referiu, na receção do prémio Nobel, que os MSF não querem que as forças militares mostrem que podem montar tendas mais rapidamente do que as ONG, acrescentando que não somos iguais, não podemos ser vistos como iguais e ninguém pode fazer com que sejamos



iguais⁶ (MSF, 1999). Sabe-se que estas declarações surgiram essencialmente no campo da AH pós-conflito, mas mostram uma opinião sobre os militares neste TO. Finalmente, outra limitação, desta vez em termos de *soft law*, as *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief - Oslo Guidelines* (ONU, 2007). Estas orientações da ONU referem-se à colaboração militar em situações decorrentes de desastres naturais, tecnológicos ou ambientais, em tempo de paz e podem-se resumir em quatro critérios de atuação das FFAA como último recurso: uma capacidade única, sem alternativa civil apropriada e com velocidade de reação, especialmente na fase inicial da resposta; oportunidade - a urgência da situação exige uma ação imediata; direção pela entidade humanitária - uso dos meios militares sob comando próprio, mas coordenação civil; e limitada no tempo e em escala.

4.2.3. Participação portuguesas na ajuda humanitária e de emergência

Nesta secção analisam-se algumas situações em que Portugal participou em missões de AHEPT, do ponto de vista da articulação entre as FFAA e as restantes entidades estatais nacionais, com competência na matéria. Todo o enquadramento e a descrição dos factos relevantes encontram-se em Apêndice E.

4.2.3.1. Paquistão – Sismo

A ajuda portuguesa neste acontecimento, em 2005, limitou-se à participação de equipas sanitárias militares integradas na OTAN, sem articulação nacional.

4.2.3.2. Haiti – Sismo

A participação das FFAA nesta catástrofe, em 2010, constou de dois voos de um avião C-130 da Força Aérea, para transporte de pessoal e material, em apoio da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), sem qualquer reconhecimento de integração na “equipa nacional”.

4.2.3.3. Cabo Verde – Erupção de vulcão

Neste caso, em 2014, as FFAA prestaram auxílio através de uma fragata, primeiro meio estrangeiro a chegar ao território, e de um avião C-130. No âmbito da ANPC, Portugal integrou o MPCUE através da presença no terreno da Dra. Patrícia Gaspar. A articulação nacional foi reduzida, limitando-se ao embarque de material de AH cedido por diversas entidades.

⁶ Tradução do autor de “MSF does not want military forces to show that they can put up refugee tents faster than NGOs. We are not the same, we cannot be seen to be the same, and we cannot be made to be the same”.



4.2.3.4. Moçambique – Ciclone Idai

Neste ciclone, que, em 2019, originou inundações graves, Portugal auxiliou com diversas entidades no âmbito do MPCUE, lideradas pela ANEPC, tendo as FFAA efetuado uma missão própria com utilização da FRI, em que a única ação de cooperação em Portugal foi o transporte de pessoal e material diverso pelos meios da Força Aérea.

4.2.4. Síntese conclusiva

Pelo exposto e em resposta à QD2, *Qual o enquadramento e a relevância da utilização das FFAA em missões de AHE a calamidades naturais em países terceiros?*, conclui-se que a articulação das FFAA com a organização nacional está claramente ligada à conclusão exposta na resposta à QD1. O ideal é que as entidades estatais formem uma “equipa nacional”, em que, caso-a-caso, se define qual o papel das FFAA dentro da resposta que o país decidiu dar ao pedido. A participação das FFAA em missões humanitárias está claramente fundamentada na CRP e na lei, pelo que a sua integração só tem de se compatibilizar com os princípios humanitários internacionais. Também a inserção em OI, por exemplo no âmbito do MPCUE, deve ser ponderada, pois acarreta a vantagem do cofinanciamento dos transportes, mas pode não estar em linha com a necessidade de celeridade da operação, pela possível demora do pedido.

Concluiu-se, ainda, que neste tipo de AHE é de evitar a opção por uma missão própria por parte das FFAA, quando outras entidades nacionais também participam, tendo em atenção, não só a imagem para o exterior, como a vantagem de articular equipas e procedimentos, *maxime* por a tarefa ser de natureza civil. Para atingir este desiderato, para além da competência de Camões I.P. nesta área, indicou-se a necessidade de uma ação integrada do Estado (Figura 2), que deve encontrar alicerces numa cultura de confiança, cooperação e partilha entre entidades, apoiada por planos de contingência, treino e clareza na organização, tendo-se apontado que o ato normativo aconselhado, podia ter como base as regras já existentes para a atuação em TN.

Nesta unidade de esforço, para o cumprimento da missão, a utilização das FFAA é uma mais-valia neste TO, considerando as suas características e capacidades, tanto em termos de complementaridade, como de disponibilidade para uma atuação inicial especializada e célere. Não sendo esta a missão principal das FFAA, a sua participação é apoiada por valências já existentes de duplo uso, pelo que as possíveis vulnerabilidades não se encontram ao nível das capacidades, mas nas diversas resistências, seja ao nível



interno, seja no relacionamento difícil com as ONG, ou mesmo quando a ONU encara as FFAA como último recurso.

4.3. As Forças Armadas de outros países na ajuda humanitária e de emergência

Neste subcapítulo analisa-se o modelo de outros EM da UE e Aliados, essencialmente no que concerne à articulação entre as FFAA e as outras entidades estatais, numa missão de AHEPT, procurando-se identificar soluções válidas para Portugal.

4.3.1. Alemanha

As FFAA atuam conforme as circunstâncias específicas, mas dão preferência a uma atuação integrada na organização nacional. Normalmente a coordenação é efetuada pelo Centro de Reação a Crises (*Krisenreaktionszentrum*) do Ministério da Relações Exteriores. Este centro inicia a operação, depois da decisão governamental, acompanha a situação em permanência e efetua contactos com instituições relevantes, ao nível interno e internacional (Vice-chefe Military Representation [MILREP] Alemanha, *email*, de 20 de fevereiro de 2020).

4.3.2. Canadá

Este país tem uma abordagem intergovernamental no que diz respeito a AHEPT. Depois da decisão de utilização das FFAA, o Global Affairs Canada conduz o mandato e interliga todas as entidades nacionais envolvidas, num esforço coordenado. AS FFAA fornecem as capacidades necessárias para a operação (Vice-chefe MILREP Canadá, *email*, de 3 de fevereiro de 2020), dando prevalência à sua Disaster Assistance Response Team, unidade especializada para acorrer a estas situações (Governo do Canadá, 2019).

4.3.3. Dinamarca

A existência de uma estrutura específica – Danish Emergency Management Agency (DEMA) – debaixo do MDN, constituída por militares e civis, facilita a interação com as FFAA e restantes departamentos estatais. Esta agência para além de coordenar em situação de catástrofe interna, lidera igualmente na ajuda humanitária internacional em caso de calamidade. Acresce que é o órgão que centraliza todos os pedidos internacionais, para decisão governamental quanto à intervenção (DEMA, 2016).

4.3.4. Espanha

O pedido internacional é centralizado na Dirección General de Protección Civil y Emergencias do Ministério do Interior (MI). Conforme o art.º 42.º da *Ley* n.º 17/2015, de 9 de julho o MI recolherá e mobilizará os recursos do Sistema Nacional para fazer face a



situações de catástrofe em países terceiros, quando for apropriado ou quando o Governo assim o decidir. A resposta das FFAA por via da UME, unidade conjunta altamente qualificada e treinada, não é em missão própria. A UME é acionada por ordem do MDN, sempre por solicitação do MI (UME, s.d.) e a coordenação é feita no Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (art.º 18.º da *Ley* n.º 17/2015).

4.3.5. Finlândia

Embora as FFAA finlandesas não tenham esta experiência, têm como uma das suas tarefas a AHEPT. O MI é a entidade que tem a responsabilidade de coordenar e fazer ligação com quem pede auxílio (MI da Finlândia, s.d.). Em caso de necessidade, solicita a participação das FFAA, que, conforme determina o seu *Act on the Defence Forces* (MDN da Finlândia, 2007), são acionadas pelo MDN, depois de consultado o MNE. Embora os pedidos de AH sejam oriundos de diversas entidades, o Centro de Situação do Gabinete do Primeiro-Ministro (PM) é o PoC nacional onde são centralizados (Vice-chefe MILREP Finlândia, *email*, de 4 de março de 2020).

4.3.6. Grécia

A utilização das FFAA em AHEPT é efetuada em estreita colaboração com o General Secretariat for Civil Protection do MI, tal como acontece em território grego, e a coordenação é realizada no Civil Protection Operations Centre, composto também por militares. É aquela General Secretariat, PoC para os pedidos, que depois passa a coordenação para este Operations Centre (Vice-chefe MILREP Grécia, *email*, de 5 de fevereiro de 2020).

4.3.7. Holanda

Conforme a doutrina de defesa holandesa, uma das três tarefas principais das FFAA é o apoio às autoridades civis na AH em catástrofes nacionais e internacionais (MDN da Holanda, s.d.). Em termos nacionais existe uma estrutura definida, onde se estabelece o relacionamento entre as FFAA e a organização civil. Já em termos de AHEPT, nada está definido em termos de articulação. O pedido internacional entra pelo MNE e, caso o Governo decida pela intervenção das FFAA, o pedido passa para o MDN, que estabelece um Centro de Crise, fazendo a ligação necessária e desejável com as autoridades holandesas civis, de uma forma *ad hoc* consoante a natureza da assistência. Assim, as FFAA holandesas tendem a atuar por missão própria, articulando-se com as entidades civis conforme necessário (Vice-chefe MILREP Holanda, *email*, de 4 de fevereiro de 2020).



4.3.8. Hungria

Este país criou um Defence System for Disaster Management para responder a calamidades internas e internacionais, baseado nas capacidades das FFAA, designadamente uma companhia húngara do Batalhão de Engenharia Multinacional Tisza (com militares da Roménia, Eslováquia e Ucrânia). Após decisão governamental de as FFAA participarem numa AHEPT, o sistema de defesa articula-se, conforme o ordenamento jurídico, com o Interdepartmental Coordinating Committee for Disaster Management, do MI, ao nível das decisões estratégicas e com o National Emergency Management Centre na gestão e decisão operacional (Perge, 2016). Acresce a existência de um PoC húngaro para a troca de informação com as OI, que é o National Directorate for Disaster Management (Vice-chefe MILREP Hungria, *email*, de 19 de fevereiro de 2020).

4.3.9. Reino Unido

Normalmente em operações de AHEPT, as FFAA atuam de forma integrada com as restantes entidades nacionais, sob liderança do Department for International Development (DFID). Em condições excecionais o Cabinet Office e o Foreign and Commonwealth Office chamam o MDN para preparar a operação de AH, quando a preponderância é dada à componente militar. O DFID é também o PoC centralizador dos pedidos de auxílio, independentemente da entrada ser realizada via outras entidades. Este país distingue⁷, embora mencione a existência de sobreposição, entre assistência humanitária competência do DFID e assistência em termos de ProCiv competência do Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat. Contudo, sempre que o Reino Unido atua com as suas diversas valências, o DFID faz a ligação com os diversos departamentos. Os princípios e procedimentos da cooperação entre o DFID e o MDN estão estabelecidos por memorando de entendimento (MDN do Reino Unido, 2016, pp. 23-26).

4.3.10. Síntese conclusiva

Pelo exposto e em resposta à QD3, *Que práticas de outros países podem contribuir para a articulação entre as FFAA e outros intervenientes estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros?*, conclui-se que na maioria dos países existe uma estrutura coordenadora no âmbito da AHEPT, normalmente no MAI ou no MNE, com a qual as FFAA se articulam. Por vezes aquela entidade é constituída por militares e civis, o que facilita a interação. Há países em que estão criados instrumentos jurídico-administrativos que definem os princípios e procedimentos de cooperação, designadamente

⁷ Cfr. Apêndice B.



no que respeita à inserção das FFAA, e outros cujas FFAA se ligam à estrutura nacional na medida da necessidade ou conforme as circunstâncias, podendo mesmo liderar a operação quando a preponderância é dada à componente militar. Todos os países têm um PoC onde centralizam os pedidos de AH internacional.

4.4. Resposta à Questão Central

Em resposta à QC, *Como melhorar a articulação entre as FFAA e outros intervenientes nacionais estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros?*, conclui-se que a mera existência legal de uma Unidade de Coordenação da AHE não é suficiente para que a cooperação entre entidades seja efetiva, tal como prova a missão a Moçambique (ciclone Idai). Torna-se necessário que a Estratégia Operacional de AHE seja adequadamente implementada, criando um instrumento jurídico (Quadro 1) que estabeleça orientações de liderança, planeamento e execução, adaptável caso-a-caso, conforme as circunstâncias da missão.

Deve ser no âmbito de um núcleo restrito, sob liderança política, que se articula e se aconselha a decisão, se Portugal intervém no âmbito de uma OI (v.g. o MPCUE, com a vantagem do cofinanciamento de transportes), se as FFAA se deslocam antecipadamente, aproveitando valências de especialidade e celeridade, ou mesmo se as FFAA só participam dando apoio logístico à operação.

Independentemente do nível de participação das FFAA, a articulação numa “equipa nacional” é preferível a uma missão própria, sendo que é essencial que se pondere, no caso concreto, a mais-valia da participação das FFAA, sem resistências congénitas, mantendo cada entidade o comando sobre os seus. Nas situações em que a participação é equilibrada, sem preponderância de uma entidade, a interação melhoraria com uma coordenação conjunta da missão, sob a liderança de um responsável político.

É esta unidade de esforço, para o cumprimento da missão, que se exige. Para tal é preciso criar um clima de diálogo, confiança e partilha de conhecimento entre entidades, que pode ser potenciado por exercícios conjuntos e clareza na organização (Figura 2).



5. Conclusões

As calamidades naturais são uma ameaça global cada vez mais frequente, à qual todos são convocados a dar uma resposta. Para além dos mecanismos de apoio das OI, os Estados também oferecem as suas valências. Sendo esta missão vista como de natureza civil, mas tendo as FFAA capacidades relevantes nesta área, é muito importante que estas sejam consideradas quando se planeia uma operação, ultrapassando as diversas resistências existentes. Acrescem os desafios da própria organização nacional e da necessidade de ser criada uma metodologia de cooperação, onde o treino conjunto é fator essencial.

O presente trabalho de investigação teve como objeto a articulação entre as FFAA e as entidades nacionais estatais na AHE a calamidades naturais em países terceiros e foi delimitado nos domínios: temporal à atualidade (2020); espacial, à organização em TN, para acorrer a um qualquer país terceiro; e de conteúdo, à articulação entre as FFAA e outras entidades nacionais estatais, na situação em que as FFAA participam com outros organismos nacionais.

Neste enquadramento, este estudo norteou-se pela QC de investigação, Como melhorar a articulação entre as FFAA e outros intervenientes nacionais estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros?

No que respeita ao procedimento metodológico, esta investigação agregou três fases (exploratória, analítica e conclusiva) e pautou-se por um raciocínio dedutivo, assente numa estratégia qualitativa e num desenho de estudo de caso.

Relativamente à estrutura, este documento é constituído por cinco capítulos. O primeiro destina-se à introdução e enquadramento do tema; o segundo reflete o estado da arte e os conceitos; o terceiro aborda a metodologia e o método; no quarto apresenta-se a análise de resultados e as respostas às questões; e, no quinto surgem as conclusões.

Quanto ao OE1, *Analisar a forma como as entidades nacionais estatais se articulam para a ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros*, respondido através da QD1, verifica-se que, em termos legais, o Camões I.P. é a entidade responsável por coordenar uma AHEPT, depois da decisão do Governo. Acresce que existe uma Unidade de Coordenação da AHE, que pode ser convocada, com elementos de várias entidades com competência na área, e que tem como objetivo implementar a Estratégia Operacional de AHE. Resulta, das diversas entrevistas, que se considera que esta Estratégia necessita de desenvolvimentos que promovam a articulação entre as instituições públicas envolvidas, designadamente através da criação de um instrumento jurídico



(Quadro 1) que institucionalize a metodologia de cooperação, clarificando a organização, a liderança e as regras para o planeamento e execução, podendo ainda servir para estabelecer a centralização de um pedido de AHE externo, disperso por diversas entidades, no MNE (Camões I.P.).

No que concerne ao OE2, *Analisar o enquadramento e a relevância da utilização das FFAA em missões de AHE a calamidades naturais em países terceiros*, respondido através da QD2, concluiu-se que a inserção das FFAA na organização nacional deve ser observada nos mesmos moldes do explanado na conclusão anterior, tendo em atenção as suas especificidades. Nestes termos, as FFAA têm competência para participar, com as suas valências de duplo uso, em missões humanitárias, cumprindo princípios humanitários internacionais, desde que ultrapassadas as diversas resistências, seja ao nível interno, seja no relacionamento difícil com as ONG, ou mesmo quando a ONU encara as FFAA como último recurso e em complemento.

Ressaltou claro das entrevistas, a importância das entidades estatais formarem uma “equipa nacional” para concretizar esta missão de natureza civil, definindo-se, caso-a-caso, qual o papel das FFAA dentro da resposta que o país decida dar ao pedido. Nesta decisão política também deve ser ponderada a vantagem de participar no âmbito do MPCUE, que cofinancia os transportes, mas cujo pedido é demorado, em detrimento de uma atuação inicial das FFAA especializada e célere.

Finalmente, foi possível concluir que não basta existir uma entidade competente para coordenar (Camões I.P.), para se conseguir uma ação integrada do Estado. A palavra-chave é confiança. Para que ela exista e para que haja unidade de esforço no cumprimento da missão, é preciso treino conjunto de um plano de contingência, para que se crie um espírito de partilha, cooperação e conhecimento dos outros (Figura 2), dentro de uma organização com procedimentos claros.

No que tange ao OE3, *Analisar práticas de outros países que contribuam para a articulação entre as FFAA e outros intervenientes estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros*, respondido através da QD3, concluiu-se que as situações são variadas, mas predomina a existência de uma estrutura coordenadora das AHEPT, normalmente no MAI ou no MNE, com a qual as FFAA se articulam. Ficou clara a maior facilidade de interação, quando essa entidade é constituída por militares e civis, sendo que a forma de articulação das FFAA com a estrutura nacional é variada e vai desde a ligação na medida da necessidade ou conforme as circunstâncias, até à existência de instrumentos



jurídico-administrativos que definem os princípios e procedimentos de cooperação. Resultou também da resposta ao questionário, que os países têm um PoC onde centralizam os pedidos de AH internacional.

Face ao exposto, no tocante ao OG, *Formular contributos para melhorar a articulação entre as FFAA e outros intervenientes nacionais estatais para a AHE a calamidades naturais em países terceiros*, respondido através da QC, resultou da análise da missão a Moçambique (ciclone Idai), que a existência legal de uma Unidade de Coordenação da AHE não é suficiente para uma articulação efetiva entre entidades com competência nesta área. Torna-se necessário fazer mais, implementando adequadamente a Estratégia Operacional de AHE, através de procedimentos que institucionalizem a metodologia de cooperação, criando um instrumento jurídico (Quadro 1) que estabeleça orientações de liderança, planeamento e execução, que pode depois ser adaptado caso-a-caso, designadamente no que respeita à liderança, que por vezes convirá ser conjunta, sob a supervisão de um responsável político, mantendo cada entidade o comando sobre os seus.

Ficou claro que a articulação numa “equipa nacional” é preferível a uma missão própria por parte das FFAA, mas também que o núcleo restrito, que aconselha a decisão por parte do Governo, discuta em igualdade, sem resistências congénitas, ponderando no caso concreto, os termos da participação das FFAA e o âmbito da integração portuguesa nas OI, nomeadamente no MPCUE, com as vantagens do cofinanciamento de transportes.

É esta ação integrada do Estado, com conseqüente unidade de esforço para o cumprimento da missão, que se exige. Para tal cumpre criar um clima de diálogo, confiança, partilha de conhecimento entre entidades (Figura 2), que pode ser potenciado por exercícios conjuntos e clareza na organização.

Como contributo para o conhecimento, considera-se que este trabalho trouxe à evidência que as estipulações legais existentes não são suficientes para a organização de uma AHEPT, sendo necessário um instrumento jurídico-administrativo que crie orientações para a articulação entre as várias entidades nacionais estatais, onde se incluem as FFAA. Existe claramente a noção que as FFAA são uma mais-valia nesta área, mas as entidades têm consciência de que há muito para fazer, designadamente na construção de um clima de diálogo, confiança e respeito, essenciais para uma ação integrada do Estado.

Esta investigação comporta uma limitação originada no confinamento que decorreu da Doença do Coronavírus 2019 (COVID-19). Ficaram algumas entrevistas por fazer, por



indisponibilidade dos entrevistados, e outras não foram presenciais, perdendo-se a observação e a interação com o entrevistado.

Já em termos de estudos futuros, afigura-se pertinente analisar o procedimento de decisão política associado à participação das FFAA em missões militares no estrangeiro e, mais especificamente, de militares em missões humanitárias e de paz, com o objetivo de, por um lado verificar se há circunstâncias em que militares em missão no estrangeiro não estão em missão militar e, por outro, que missões humanitárias não originam a emissão da portaria definindo os termos da participação.

Como recomendação de ordem prática, sugere-se ao Estado-Maior-General das Forças Armadas que acompanhe junto do MDN a implementação da Estratégia Operacional de AHE, de forma a que o ponto de vista das FFAA influencie as orientações que vierem a ser criadas.



Referências Bibliográficas

- Autoridade Nacional de Emergência Proteção Civil. (2019). *Relatório Missão Moçambique*. Lisboa: Autor.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil. (2010). *Missão Haiti 2010* (Relatório). Lisboa: Autor.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil. (2015). Missão Internacional das Nações Unidas. Cabo Verde - Erupção Vulcânica na Ilha do Fogo. *PROCIV*, (82), pp. 2-9. Retirado de www.prociv.pt/bk/newsletter/prociv%2082.pdf
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2014). *Diretiva Operacional n.º 048/CEMGFA/14*. Lisboa: Autor.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018). *Diretiva Operacional n.º 32/CEMGFA/2018 - Participação da Forças Armadas em Ações de Proteção Civil*. Lisboa: Autor.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019a). *Diretiva Operacional n.º 20/CEMGFA/19 – Apoio Militar de Emergência a Moçambique*. Lisboa: Autor.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019b). *Projeto da Diretiva Operacional n.º 20/CEMGFA/19 – Apoio Militar de Emergência a Moçambique*. Lisboa: Autor.
- Comissão Europeia. (2007). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Para um Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária* [versão PDF]. Retirado de <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bf490130bb8f1d0d3257.do>
- Comissão Europeia. (2018). *Comunicação da Comissão - Um Planeta Limpo para Todos Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima* [versão PDF]. Retirado de http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15011-2018-INIT/pt/pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Altera%20a7%20b5es+clim%20a1ticas%3a+Conselho+adota+estrat%20a9gia+de+longo+prazo+da+UE+para+apresentar+na+CQNUAC
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (2016, maio). *Declaração dos Ministros da Defesa na Resposta a catástrofes*. Díli: Autor.



- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (2017, maio). *XVIII reunião de Ministros da Defesa da CPLP*. Malabo: Autor.
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (2019a, abril). *Declaração da Praia*. Cidade da Praia: Autor.
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (2019b, novembro). *Esboço do Protocolo de Ações de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes*. Rio de Janeiro: Autor.
- Conselho Superior de Defesa Nacional. (2014). *Confirma o Conselho Estratégico Militar, aprovado pelo MDN e elaborado pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior*. Lisboa: Autor.
- Dahan, N. M., Doh, J. P., & Teegen, H. (2010). Role of nongovernmental organizations in the business-government-society interface: Introductory essay by guest editors. *Bus. Soc.*, 49(4), 567–569.
- Danish Emergency Management Agency (2016, 3 de fevereiro). International operations [Página *online*]. Retirado de <https://brs.dk/eng/operations/international/Pages/international.aspx>
- Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de dezembro (1996). *Define o estatuto dos militares das Forças Armadas envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional (na sua atual redação)*. Diário da República, 1.ª Série, 283, 4398-4399. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro (2012). *Criação do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.*. Diário da República, 1.ª Série, 21, 506-510. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro (2018). *Cria a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro*. Diário da República, 1.ª Série, 243, 5836-5837. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 64, 1798-1808. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Despacho n.º 7834-A/2017, 5 de setembro (2017). *Exercício de Gestão de Crises da Organização do Tratado do Atlântico Norte — CMX17*. Diário da República, 2.ª Série, 171, 19562-(2). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019). *Relatório Operação Idai*. Lisboa: Autor.



- European Center for Constitutional and Human Rights. (s.d.). Hard law / Soft law [Página *online*]. Retirado de <https://www.ecchr.eu/en/glossary/hard-law-soft-law/>
- Freitas, R. (2012). *Estudo sobre Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal* [versão PDF]. Retirado de <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/estudo-sobre-ajuda-humanitaria-e-de-emergencia-em-portugal.pdf>
- Friis, K., & Jarmyr, P. (2008). *Comprehensive Approach, Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: Norsk Utenikspolititikk Institutt.
- Governo do Canadá. (2019, 18 de julho). Disaster Assistance Response Team [Página *online*]. Retirado de <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/types/dart.html>
- Heaslip, G., & Barber, E. (2014). Using the military in disaster relief: Systemising challenges and opportunities. *J. Human. Log. Supply Chain Manag*, 4(1), 60–81.
- Henriques, E. (2012). *As Forças Armadas e as Operações Humanitárias* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Instituto Nacional de Emergência Médica. (2019, 21 de março). Portuguese Emergency Medical Team [Página *online*]. Retirado de <https://www.inem.pt/2018/11/16/pt-emergency-medical-team/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* [versão PDF]. Retirado de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Sétima revisão constitucional à Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976*. Diário da República, 1.ª Série, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 46/2003, de 22 de agosto (2003). *Lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro*. Diário da República, 1.ª Série, 193, 5393. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 213, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.



- Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto (2015). *Altera e republica a Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 149, 5311-5326. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, e republica-a*. Diário da República, 1.ª Série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, 01 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, e republica-a*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Leitão, A. (2016, 24 de agosto). Cooperação e colaboração interadministrativas [Página online]. Retirado de <http://aprenderamadeira.net/cooperacao-e-colaboracao-interadministrativas>
- Ley n.º 17/2015, de 9 de julho (2015). *Sistema Nacional de Protección Civil*. Boletín Oficial del Estado, A, 164, 57409-57435. Madrid: Cortes Generales.
- Machado, J. P. (1991). *Grande dicionário de língua Portuguesa*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Margesson, R., & Taft-Morales, M. (2010). *Haiti Earthquake: Crisis and Response* [versão PDF]. Retirado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R41023.pdf>
- Marinha. (2019). *Operação de assistência humanitária, MOC19* (Relatório). Lisboa: Autor.
- Marques, M. S. (2020, maio). Comprehensive Approach & Effects Based Thinking. Em: Área de Ensino da Estratégia, Defesa e Segurança Nacional. Palestra ao CPOG 2019/2020 organizada pelo Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Marques, V. S. (2015). Alterações climáticas. Em: J. B. Gouveia (coord.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 21-30). Lisboa: Almedina.
- Médicos Sem Fronteiras. (1999, 10 de dezembro). Discurso de James Orbinski, Presidente dos MSF, quando da receção do prémio Nobel [Página online]. Retirado de www.nobelprize.org/prizes/peace/1999/msf/lecture/
- Ministério do Interior da Finlândia. (s.d.). International operations of the rescue services [Página online]. Retirado de <https://intermin.fi/en/rescue-services/international-assistance>



- Ministério da Defesa Nacional da Finlândia. (2007). *Act on the Defence Forces (amendments up to 591/2019 included)* [versão PDF]. Retirado de <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070551.pdf>
- Ministério da Defesa Nacional da Holanda. (s.d.). *Netherlands Defence Doctrine* [versão PDF]. Retirado de: https://www.act.nato.int/images/stories/structure/nlr/nld/ndd_new.pdf
- Ministério da Defesa Nacional do Reino Unido. (2016). *Disaster Relief Operations Overseas: the Military Contribution - Joint Doctrine Publication 3-52 (JDP 3-52) (3rd Edition)* [versão PDF]. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/574033/doctrine_uk_dro_jdp_3_52.pdf
- NRP Álvares Cabral. (2014). *Relatório de Missão Operação DJARFOGO de Apoio Humanitário na Ilha do Fogo, Cabo Verde*. Lisboa: Autor.
- Observador. (2014, 28 de novembro). *Fragata portuguesa partiu para Cabo Verde com apoio humanitário* [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/2014/11/28/fragata-portuguesa-partiu-para-cabo-verde-com-apoio-humanitario>
- ONU News. (2019, 10 de julho). *Entrevista ao Almirante António Silva Ribeiro (CEMGFA)* [Página online]. Retirado de <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1680971>
- Organização das Nações Unidas. (s.d.). *History of OCHA* [Página online]. Retirado de <https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>
- Organização das Nações Unidas. (1991). *Guiding Principles on Humanitarian Assistance, annexed to General Assembly Resolution 46/182* [versão PDF]. Retirado de <https://undocs.org/en/A/RES/46/182>
- Organização das Nações Unidas. (2007). *Oslo Guidelines. Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief, Revision 1.1 November 2007* [versão PDF]. Retirado de https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OSLO%20Guidelines%20Rev%201.1%20-%20Nov%202007_0.pdf
- Organização das Nações Unidas. (2019a). *Chile Madrid Time for Action* [versão PDF]. Retirado de https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019__L10E_adv.pdf



- Organização das Nações Unidas. (2019b, 26 de novembro). Mudança climática [Página *online*]. Retirado de <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1695901>
- Organização das Nações Unidas. (2019c, 2 de dezembro). Secretary-General's remarks at opening ceremony of United Nations (UN) Climate Change Conference COP25 [Página *online*]. Retirado de <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-12-02/secretary-generals-remarks-opening-ceremony-of-un-climate-change-conference-cop25-delivered>
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (s.d.). Pakistan earthquake relief operation [Página *online*]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50070.htm?selectedLocale=en
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2005, 11 de outubro). Statement by the Secretary General on North Atlantic Treaty Organization (NATO) Pakistan earthquake relief operation [Página *online*]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_21519.htm?selectedLocale=en
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2019a). *AAP-6 NATO Glossary of Terms and Definitions* [versão PDF]. Retirado de https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwieupmw-d3pAhVF5uAKHeH9AKAQFjABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fnso.nato.int%2Fnsso%2FZPUBLIC%2F_BRANCHINFO%2FTERMINOLOGY_PUBLIC%2FNON-CLASSIFIED%2520NATO%2520GLOSSARIES%2FAAP-6.PDF&usg=AOvVaw3sc_JENIUBGZrg8itvuhI8
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2019b). *AJP-3 (ED 3) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Bruxelas: NATO Standardization Office.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020, 2 de abril). Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre [Página *online*]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2012). *Towards Better Humanitarian Donorship. 12 Lessons from DAC Peer Reviews* [versão PDF]. Retirado de <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12lessons.pdf>
- Perge, J. (2016). *Role of the hungarian defence force in the field of disaster management* [versão PDF]. Retirado de http://www.hadmernok.hu/161_16_pergej.pdf



- Pires, N. L., Silveira, J., & Rodrigues, A. (2006, maio). Nato Response Force no Paquistão. Primeira Missão de Ajuda Humanitária. *Jornal do Exército*, (551), 16-21.
- Portaria n.º 1088/2014, de 23 de dezembro (2014). *Autorização de participação de meios militares como contributo de Portugal para a missão de apoio a Cabo Verde*. Diário da República, 2.ª série, 247, 32319. Lisboa: MDN.
- Público. (2014, 26 de novembro). Portugal envia comunicações e fragata com apoio aéreo para Cabo Verde [Página online]. Retirado de www.publico.pt/2014/11/26/ciencia/noticia/portugal-envia-comunicacoes-e-fragata-com-apoio-aereo-para-cabo-verde-1677579
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 25/93, de 15 de abril (1993). *Aprova o Plano Mar Limpo*. Diário da República, 1.ª Série, 88, 1849-1855. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 07 de março (2014). *Aprova o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa*. Diário da República, 1.ª série, 47, 1764-1780. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2015, de 27 de agosto (2015). *Aprova a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência e cria a Unidade de Coordenação*. Diário da República, 1.ª série, 167, 6421-6427. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Salem, M., Quaquebeke, N. V., & Besiou, M. (2019). Intergroup Leadership: How Leaders Can Enhance Performance of Humanitarian Operations. *Production and Operations Management*, 28(11), 2877–2897.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- SIC Notícias. (2019, 25 de março). Entrevista no Primeiro Jornal ao Almirante António Silva Ribeiro (CEMGFA) [Página online]. Retirado de <https://sicnoticias.pt/especiais/ciclone-idai/2019-03-25-Levar-comida-e-agua-e-a-prioridade-dos-militares-portugueses-em-Mocambique>



União Europeia. (s.d.). European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations [Página *online*]. Retirado de <https://ec.europa.eu/echo/>

União Europeia. (2020). *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [versão PDF]. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016E/TXT-20200301&from=PT>

Unidad Militar de Emergencias. (s.d.). Unidad Militar de Emergencias [Página *online*]. Retirado de <https://ume.defensa.gob.es/>



Apêndice A – Modelo de análise

Objetivo Geral	Fomular contributos para melhorar a articulação entre as FFAA e outros intervenientes nacionais estatais para a ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros					
Objetivos Específicos	Questão Central	Como melhorar a articulação entre as FFAA e outros intervenientes nacionais estatais para a ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros?				
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Variáveis	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
OE1 Analisar a forma como as entidades nacionais estatais se articulam para a ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros	QD1 Como é que as entidades nacionais estatais se articulam para a ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros?	Ajuda humanitária e de emergência a países terceiros	Agentes nacionais estatais	Enquadramento	Organização Liderança Financiamento parcial	Análise documental Entrevista semiestruturada
OE2 Analisar o enquadramento e a relevância da utilização das FFAA em missões de ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros	QD2 Qual o enquadramento e a relevância da utilização das FFAA em missões de ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros?			FFAA na AHE	Origem do pedido	
			Relevância		Inserção das FFAA Atuação por missão própria Atuação em equipa Financiamento parcial Potencialidades	
OE3 Analisar práticas de outros países que contribuam para a articulação entre as FFAA e outros intervenientes estatais para a ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros	QD3 Que práticas de outros países podem contribuir para a articulação entre as FFAA e outros intervenientes estatais para a ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros?			FFAA de outros países na AHE	Enquadramento	
			Organização			



Apêndice B – Corpo de conceitos

Neste Apêndice apresentam-se mais alguns conceitos que se consideram importantes para a compreensão deste estudo.

Acidente grave – “Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente.” (n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 80/2015).

Articular - unir, ligar e relacionar (Machado, 1991). Nas palavras de Leitão (2016) colaboração e cooperação são meios ou formas de articulação entre entidades administrativas.

Assistência humanitária – De um ponto vista militar é a utilização dos recursos militares disponíveis para apoiar ou complementar o esforço dos responsáveis civis e das organizações humanitárias civis na área de operações, para que cumpram a sua responsabilidade primária de aliviar o sofrimento humano (OTAN, 2019a). A assistência humanitária diz respeito à segurança pessoal e ao conforto dos indivíduos e das comunidades (MDN Reino Unido, 2016, p. 24).

Calamidade – para efeitos do presente trabalho, tem o mesmo sentido de catástrofe.

Catástrofe – “Acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território [...]” (n.º 2 do art.º 3.º da LBPC).

Colaboração - “A relação que se estabelece entre duas entidades que atuam conjuntamente para a resolução de um problema [...] que recai no âmbito das atribuições ou competências de apenas uma delas”. Na “colaboração visa contribuir-se para o êxito de uma competência alheia” (Leitão, 2016).

Comando operacional – Autoridade conferida a um comandante para atribuir missões ou tarefas a um comando subordinado, destacar e reafetar forças. Não inclui responsabilidade no plano administrativo nem logístico (OTAN, 2019b).

Comprehensive approach – Conceito que deve ser entendido no contexto de uma sistema internacional complexo e interdependente de gestão de conflitos, que são frequentemente de tal dimensão que nenhuma agência, Governo ou organização internacional, por si só, podem geri-los sozinhos. É utilizado como um “chapéu” para iniciativas destinadas ao reforço da coerência global, da cooperação e da coordenação, com o objetivo de conseguir uma maior harmonização e sincronização entre as atividades dos



vários atores internacionais e locais, através da análise, planeamento e implementação, evitando dificuldades resultantes, designadamente, de rivalidades entre agências (Friis & Jarmyr, 2008, p. 2).

Controlo operacional - Autoridade conferida a um comandante para dirigir forças atribuídas, no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas na natureza, tempo e área. Não inclui a autoridade para utilizar separadamente elementos das unidades envolvidas, nem comporta o controlo administrativo-logístico. Não tem competência disciplinar (OTAN, 2019b).

Cooperação - “Atuação conjunta de duas entidades administrativas para a resolução de um problema [...] que releva das atribuições ou competências de ambas” (Leitão, 2016).

Coordenação - É outra forma de relacionamento, em que a entidade coordenadora tem capacidade de direção e de decisão, pelo que se usa essencialmente no sentido vertical (Leitão, 2016).

Duplo uso – Para efeitos do presente trabalho, deve ser entendido como a utilização de capacidades existentes nas FFAA com funções de defesa, para outras tarefas, designadamente de assistência humanitária.

Força de Reação Imediata – Decorre do Conceito Estratégico Militar (CSDN, 2014), que é uma força nacional de elevada prontidão, mobilidade e flexibilidade disponível não só para “a proteção e evacuação de cidadãos nacionais [...], em áreas de tensão ou crise e [para] a salvaguarda de outros interesses nacionais, [mas também para] a resposta a situações de catástrofe [...] numa lógica de ajuda humanitária no quadro bilateral ou multilateral [...]”.

Missão própria – Para efeitos do presente trabalho, deve ser entendida como uma missão das FFAA, independente, sem integração numa “equipa nacional” com as restantes entidades estatais, só considerando medidas mínimas de cooperação.

Proteção Civil – “Atividade desenvolvida pelo Estado, [...] com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.” (n.º 1 do art.º 1.º da LBPC). A proteção civil está geralmente relacionada com capacidades específicas de proteção das populações e trata de catástrofes como a defesa contra inundações, incêndios florestais, acidentes industriais ou as consequências de catástrofes provocadas pelo homem (MDN do Reino Unido, 2016, p. 24).



Soft law - Utilizado para designar acordos, princípios e declarações que não são juridicamente vinculativos. Os instrumentos de *soft law* são predominantemente encontrados na esfera internacional. As resoluções da Assembleia Geral da ONU são um exemplo de instrumentos jurídicos não vinculativos. Em contraposição com *hard law* que se refere geralmente a obrigações jurídicas vinculativas para as partes envolvidas e que podem ser legalmente executadas perante um tribunal (European Center for Constitutional and Human Rights, s.d.).

Whole-of-government approach – A ação integrada do Estado é considerada uma categoria do *Comprehensive approach*. Tem lugar no âmbito de um país e o objetivo é harmonizar os esforços das várias agências governamentais, para uma utilização mais racional dos recursos e para contribuir para melhorar a gestão dos desafios nacionais e internacionais (Friis & Jarmyr, 2008, p. 4).



Apêndice C - Guião das entrevistas e síntese da opinião dos entrevistados

Apresenta-se no Quadro seguinte a lista dos entrevistados, assim como as respetivas funções:

Quadro 4 – Lista de entidades entrevistadas

	ENTIDADES	CARGO/FUNÇÃO
E1	VALM REF Silva Carreira	Ex-Diretor-Geral da Autoridade Marítima
E2	TGEN REF Campos Gil	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército
E3	VALM Gouveia e Melo	Adjunto para o Planeamento e Coordenação (EMGFA)
E4	TGEN Eurico Craveiro	Comandante Aéreo
E5	VALM Silvestre Correia	Comandante Naval
E6	CALM Dores Aresta	Ex-Subchefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares
E7	BGEN Duarte da Costa	Comandante Nacional do Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil da ANEPC
E8	Dr. Saldanha Serra	Diretor de Serviços – Direção de Serviços de Cooperação no Domínio da Defesa (MDN)
E9	Dr. Sérgio Guimarães	Chefe de Divisão - Divisão de Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania (Camões I.P.)
E10	COR Martins Lavado	Oficial de Ligação do EMGFA na ANEPC
E11	COR Patrício Álvares	Ex-Comandante do Regimento de Apoio Militar de Emergência
E12	CFR MN Filipa Albergaria	Participante na missão do Paquistão - 2005

Apresentam-se no Quadro seguinte o guião das entrevistas e a síntese das ideias principais dos entrevistados:

Quadro 5 – Perguntas e síntese das respostas dos entrevistados

Q1 - Quais as potencialidades e as vulnerabilidades da utilização das FFAA em missões de ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros?	
E1	“Capacidade de C2. Capacidade de planeamento. Capacidade logística. Capacidade de execução. Tem meios. Capacidade de responder a imprevistos. Flexibilidade (independentemente do momento e do local). Flexibilidade implica que são onerosas. As FFAA são eficazes, mas nem sempre podem ser



	eficientes.”
E2	<p>“[...] o emprego das Forças Armadas [...], constitui sempre uma mais-valia para elas próprias [e] para o País. [...] salvaguardar sempre [...] efetuadas numa perspetiva de duplo uso, isto é aproveitando-se as capacidades nelas existentes [...] em conformidade com as suas missões principais [...].</p> <p>[...] acrescentaria como fundamentais [...] e distintivas, [...]: a Capacidade de Comando e Controlo; a disciplina; o sentido de missão, sem procura de protagonismos e simultaneamente a capacidade única de adaptação e de gestão de crise em estados de stress.</p> <p>[...] constitui sempre uma excelente oportunidade de treino operacional e de testagem de planos de projeção e de apoio logístico, [...].</p> <p>[...] vulnerabilidades, [...] caso as Missões e as relações de Comando e Controlo ou de Apoio, as competências e cadeias de Comando ou Apoio, não estiverem de raiz definidas com clareza. [...] no que respeita à Organização que enquadra o apoio, [...] ao país ou região apoiada e, [...] equipa nacional, [...] de mais do que uma instituição. [...] empenhamento continuado em situações deste tipo venha a conduzir, numa perspetiva política, a uma concentração de prioridades na aquisição de equipamentos [...] de duplo uso, [...]. [...] se caminhássemos para a criação de uma unidade militar específica para o Apoio de Emergência, [...]. A Unidade de Apoio Militar de Emergência recentemente criada no Exército consiste apenas num Comando de escalão Batalhão, [...].”</p>
E3	<p>“Capacidades de C2 [...] muito exercitadas e com meios. Capacidade de transporte tático e estratégico. Capacidade de lidar com problemas complexos e numa situação desestruturada. Alguns militares têm curso socorrismo, outros socorrismo avançado. Equipas médicas. [...] equipamentos de duplo uso [...] que podem ser disponibilizados.</p> <p>[Por vezes] rejeita[-se] a entrada de FFAA que venham de fora. [...] embora existam sempre [resistências]. [...]. Temos estruturas que estão prontas para reagir, mas não temos o cuidado de as reforçar com [...] alguém com um perfil político para ajudar. Este tem de tratar do enquadramento, comunicação, os fatores psicológicos Não gostamos de trabalhar sob nenhuma hierarquia a não ser a nossa. Temos dificuldade em reconhecer outras hierarquias. Conseguir dar apoio ou ser apoiado perturba a nossa cadeia hierárquica e cria um problema e uma dificuldade que tem de ser resolvida. É uma fragilidade. A relação político-militar, que dizemos que treinamos, não é uma relação fácil. Os <i>mindsets</i> são muito diferentes. [...] Nós somos [...] capazes de nos organizar mais rapidamente. Chegamos e fazemos a diferença, [...] [mas] temos de ter uma postura mais humilde.”</p>
E4	<p>“[...] múltiplas capacidades dos ramos, algumas inexistentes nas entidades primariamente responsáveis [...]. [...] experiência [...] mais-valia na capacidade, competência e vocação para [...] C2 e coordenação em situações complexas [...]. [...] treinamos uma unidade naval também para este tipo de cenários. Capacidade para evacuar pessoas. Capacidade para restaurar capacidades [...] para [...] sobreviverem e se reorganizarem – saneamento básico, produção e distribuição de energia, extinção de incêndios. Suporte básico, estabelecer a ordem, localizar pessoas desaparecidas. Não vejo ninguém com competência para coordenar militares a fazer isto.</p> <p>[...] menor experiência dos militares [...] situações de emergência civil, em particular no relacionamento com populares em elevada situação de stress. Um potencial conflito de competências entre as entidades civis e militares, com impacto na direção de coordenação.”</p>
E5	<p>“O que é que nós podemos dar que os outros não podem? A nossa prontidão. Num curto espaço de tempo [...] tudo o que for necessário, nosso e dos outros, onde tiver de ser. Capacidade de projeção numa primeira vaga, [...] muito relevante quando os outros demoram a fazê-lo. Fazemos diferença em equipas especializadas, dependendo dos cenários. Temos forças especiais e área de CIMIC. Estabelecemos logo a primeira base [...]. Aqui devemos ser nós a liderar. Fazemos o trabalho inicial e depois passamos a condução para outros. Aí passamos para a retaguarda. Apoiamos em capacidades específicas, dependendo da calamidade: médica, traumatologia, laboratório militar.”</p>
E6	<p>“A participação das FFAA [...] é uma obrigação de Portugal como País reconhecido como coprodutor de segurança internacional. As potencialidades [...] decorrem, [...], da vasta experiência [...], numa grande diversidade de cenários. [...] grande flexibilidade das nossa forças, a prontidão, a sua constituição modular, [...] dimensionamento em função das necessidades e a interoperabilidade no comando e controlo, [...] sistemas de comunicações versáteis.</p> <p>A principal fragilidade [...] indisponibilidade de transporte estratégico, quer marítimo, quer aéreo,</p>



Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros

	que inviabiliza a projeção imediata [...]. [...] estado embrionário [...] organização para a cooperação civil-militar, [...], e alguma desatenção, [...] de assegurar, [...] a prontidão e disponibilidade do pessoal [...] do Estado-Maior da Força de Reação Imediata.”
E7	“FFAA [...] têm um conjunto de capacidades: transporte – capacidade de projeção estratégica (a que temos): via marítima e via aérea. Temos necessidade de uma plataforma marítima para tal Sanitárias, logísticas, defesa NBQ, Comunicações e sistemas de apoio à decisão, são capacidades que têm de ser usadas, independentemente de haver outras entidades que também as têm. As pessoas não estão preocupadas se os seus impostos vão para os bombeiros ou para as FFAA. É necessária uma capacidade e só se tem de definir onde deve estar instalada Não lhe chamaria vulnerabilidades, pois [...] oferecemos aquilo que somos capazes de cumprir e de enviar e não [...] aquilo que gostaríamos de ter. Oportunidade político-diplomática da utilização das FFAA. Em Moçambique [...] outra abordagem [...] teriam tido acesso a fontes de financiamento para o ressarcimento do transporte. [...] surpresa [...] chegada de militares fardados aos TO. [...] perceber [...] conjuntura admite [...] pessoal das FFAA ou pessoal civil e das ONG. Em Moçambique quis utilizar valências militares – transporte, FZs – disseram-me: as FFAA vão fazer uma missão própria. É muito importante o papel dos oficiais de ligação.”
E8	“[...] capacidade de alocar diverso tipo de recursos, ajustados à situação concreta a que se está a responder, testados e direcionados para trabalhar em ambientes de crise e “hostis”, onde a organização, o planeamento e a logística desempenham papel essencial. Veja-se a situação [...] COVID-19, onde as [FFAA] têm desempenhado um papel complementar e de reforço [...].”
E9	Nada a salientar
E10	“Cadeia de comando, organização, disciplina, foco na missão Aceitação de um país independente que FFAA estrangeiras possam cumprir estas missões sem ingerência na sua soberania (portadoras de armamento). O mundo da AH é quase exclusivo da esfera civil [...] que pode culminar na ajuda à reconstrução [...] interesses de ordem económica [...] esgrimem-se na esfera política. Na CPLP está a criar-se um fórum para respostas [...] a pedido do país afetado [...]. [...] colocam-se questões de dependência de apoio e de liderança. [...] em Moçambique as FFAA coordenaram [...] com o Vice-CEMGFA independentemente das restantes entidades civis [...] na égide da ONU. Neste caso a missão das FFAA prendia-se com a salvaguarda da proteção dos cidadãos nacionais e restabelecimento de serviços da nossa embaixada naquele país.”
E11	“[...] capacidade adaptação diferentes cenários. [...] projetar um nicho de credibilidade [...]. [...] saber-estar [...] disciplina [...] capital humano, [...]. [...] principal limitação, [...] necessidade de um saber-fazer com especificidades dedicadas [...] nem sempre compatível com a noção de emprego dual [...] só a competência permitirá credibilizar a nossa importância, em contextos com [...] presença de organismos civis exclusivamente dedicados a estas matérias. Limitações de natureza logística e operacional.”
E12	“Celeridade, hierarquia, disciplina, mesmo <i>modus operandi</i> – e treinamos, material variado, ponte aérea logística, sabemos usar armas, mesmo que não as possamos ter. A concorrência é brutal, mal vistos em termos políticos, mal vistos pelas ONG. Ver discurso MSF no prémio Nobel paz.”
Q2 - Não obstante a competência própria e independentemente da necessidade do procedimento de autorização estabelecido para deslocação de militares ao estrangeiro, julga que as FFAA: a) devem estar articuladas com as restantes entidades nacionais estatais participantes, constituindo uma “equipa nacional”; b) ou devem participar por missão própria em ajuda humanitária e de emergência a calamidades naturais em países terceiros? Se escolheu a opção a), que tipo de articulação vislumbra? Se escolheu a opção b), qual a razão?	
E1	“Em equipa. Em causa a imagem externa do Estado – uma visão humanitária do Governo. Deve haver um plano genérico ou uma coordenação <i>ad hoc</i> (v.g. vinda Papa). ANEPC a coordenar (tem



Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros

	<p>sala H24). Entidades reúnem e, tendo em atenção o cenário, verificam-se as necessidades para a operação e as valências/meios que cada um pode atribuir. Pode haver pedido específico e concreto para avançarem as FFAA. Seria diferente se fôssemos sozinhos. Possível “discriminação” do Governo, não permitindo ou tentando evitar a presença de uma valência essencial, só por ser das FFAA, como foi o caso da fragata para ajudar nas cheias da Madeira.”</p>
E2	<p>”[...] Uma avaliação caso a caso indicará que entidades empenhar, qual a estrutura a constituir e qual a relação de comando e controlo ou Apoio a estabelecer. [...], não advogo [...], que as Forças Armadas sejam colocadas sob o Comando ou Controlo de uma entidade civil. [...] sempre [...] numa relação de Apoio e especificadas as missões, competências de cada entidade e cadeias de relacionamento. A legislação existente já é suficientemente clara [...] a nível Nacional [...] [...] para quê inventar outras, [...]. Este quadro constitui, [...], base suficiente para aplicação, como orientação [...] emprego no exterior do território, [...] [...] numa situação concreta importa estabelecer, [...], normas [...] ajustadas caso-a-caso, consoante as características da situação em causa.”</p>
E3	<p>“Sempre articulados, em equipa, integrados. Não há ninguém que numa situação caótica entre no sistema e depois não fala com quem está a trabalhar dentro do sistema. [...] perturbação [...], mesmo que faça qualquer coisa de positivo. [...] nós temos de nos integrar. Temos de ajudar o sistema [...] com oficiais de ligação e com presença no cérebro do sistema. [que] tem de saber do que somos capazes, para nos integrar no esforço, [...]. Ninguém tira o comando dos nossos militares. [...] O comandante dos militares presentes deve coordenar/articular [...] com quem está a comandar a operação.”</p>
E4	<p>“Em equipa. A articulação é essencial, [...] sempre a necessidade da existência de elementos de ligação nos diferentes níveis de comando e centros de decisão [...]. Há um pedido ao país e quem tem de coordenar é o MNE/PM/Conselho de Ministros. As FFAA são [...], o veículo que o Estado dispõe para projetar capacidades de uma forma maciça. [...] podemos atuar em apoio a, mas com a autonomia necessária para que se exerça o modelo de C2, [...] Coordenação é essencial ao nível nacional [...] para atingir [...] objetivo que tenha sido traçado politicamente e acordado entre quem pede e quem apoia. A ANEPC, ou quem for definido, vai enquadrar aquilo que os militares fazem, [...]. Aquilo que as FFAA fazem no terreno deve ser da sua exclusiva competência.”</p>
E5	<p>“Sempre em equipa, mas a “liderar” a primeira vaga (o transporte e a instalação). Alguém deve fazer a coordenação cá, que não nós. Alguém nos deve dizer [...] o que é necessário para o cenário em causa.”</p>
E6	<p>“As FFAA devem estar articuladas com [...] entidades nacionais estatais participantes, constituindo uma “equipa nacional”. Esta articulação [...] pelo Departamento Interagências do CCOM. O novo COC encontra-se desenhado para acolher esta capacidade de coordenação, onde poderão estar presentes representantes das [...] outras agências. [...] está em fase final de implementação a troca de informação de natureza operacional entre todas estas agências, incluindo a videoconferência.”</p>
E7	<p>“Em equipa. [...] fornecer as capacidades de comunicações e de apoio à decisão até podem ser as FFAA. Podem compilar e enviar para a ANEPC. A decisão do emprego, i.e. do controlo operacional dessas forças tem de estar na ANEPC (sejam militares ou sejam civis). Isto causa alguma celeuma, mas se o fazemos internamente, por que não fazê-lo externamente? [...] Os elementos das FFAA devem estar integrados na mesma carta de comando. Não é comando completo, não é comando operacional. É apenas controlo operacional. O EMGFA pode ter o CCOM a seguir a missão, pelo que ou mudamos para lá, ou recebemos na ANEPC a informação do controlo das forças que estão na missão, sendo a ligação via oficial de ligação. No caso de Moçambique, depois de receber a liderança do MNE, falou com todos os agentes de ProCiv e criou uma pool de capacidades com um <i>team leader</i>.</p> <p>Não há plano de contingência na ANEPC para este tipo de missão a país terceiro. São preparados <i>ad hoc</i>. Revisitou-se o plano Haiti quando se soube que o ciclone ia chegar a Moçambique. Avaliou-se como necessário componente subaquática e de navegação (FZs) – [inicialmente] não foi assumida politicamente esta necessidade. Fomos Moçambique sob mecanismo ProCiv da UE. Dissemos ao mecanismo que íamos. Perguntámos o que precisavam. Mecanismo UE cofinancia o transporte de pessoal e material (70 a 75%). ONU não paga nada. Em termos nacionais a ANEPC paga as capacidades, as ajudas de custo e o seguro de todas as contribuições para o esforço. [Inicialmente] o</p>



Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros

	<p>C130 era para a ANEPC, depois foi para as FFAA, sobrando um espaço para o material ProCiv (não cofinanciado pela UE). ANEPC agrega várias entidades à sua volta. PCE dificilmente pode coordenar uma operação destas. Estará na preparação, mas dificilmente na resposta por não ter meios.”</p>
E8	<p>“[...], poderá haver situações onde é exigida uma resposta através de uma “equipa nacional” e outras onde se justifica participação autónoma. [...] missões que, iniciando-se com a “equipa nacional”, se desenvolvem [...] para [...] apenas uma valência, que podem ser as [FFAA]. [...], o tipo de articulação, a estrutura criada [...] dependem [...]do tipo de missão. [...] colaboração das [FFAA] apenas nas áreas logística/transporte [é] redutor [...], mas pode justificar-se caso-a-caso. [...] é decisiva a articulação e a coordenação entre as [FFAA] e as restantes Autoridades nacionais e internacionais, respeitando o “lead” que se encontra definido em termos legislativos, doutrinários e operacionais para cada situação concreta.”</p>
E9	<p>“A intervenção militar [...] em último recurso e quando não existir outra possibilidade, conforme previsto no MCDA e no Consenso Europeu em matéria de [AH]. As forças militares deverão obedecer a 1 comando militar [...] mas [...] sob coordenação de 1 força civil, nomeadamente ONU. [...] todas as entidades devem estar articuladas, salvaguardando o respeito pelos Princípios Humanitários e pelo DIH.”</p>
E10	<p>“[...] “uma equipa nacional” integrando as entidades com as capacidades julgadas necessárias para resposta às missões formuladas. O C3 no local e o de acompanhamento à distância em PO são fulcrais para o apoio e sucesso da missão da força conjunta (civil e militar), numa modalidade acordada entre as entidades participantes. A projeção e a sustentação da força, a partir de PO, de país vizinho do apoiado ou do próprio país apoiado (em valências devidamente coordenadas). Antes de Moçambique eram para reunir vários S.Est. Reunião só com S.Est. das Comunidades Portuguesas e Camões I.P., INEM, ANEPC, FFAA e segurança Social. Missão era proteger embaixadas e portugueses. CEMGFAs também combinaram missão.”</p>
E11	<p>“Opção a). [...] exigem um saber-fazer distintivo e profundamente diversificado, dificilmente ao alcance de uma só entidade e/ou organismo. [...] presença, [...] materializada numa ótica conjunta. [...] Os meios e o Grupo de Comando podem e devem ser empregues em controlo operacional ou grau de autoridade similar perante a autoridade no TO (ANEPC ou outra).”</p>
E12	<p>“[...] uma concorrência elevada e uma disputa por recursos (patrocínios), onde releva a ordem de chegada ao território acidentado e até alguma discriminação patente na placa à entrada do campo das ONG, após o sismo do Paquistão em 2005, onde se escrevia – Proibido a entrada a militares.”</p>
<p>Q3 – Que ferramentas jurídico-administrativas devem ser criadas para que as entidades nacionais estatais (incluindo as FFAA), com valências e competência na área da assistência humanitária, se articulem como “equipa nacional” antes de se deslocarem a um país terceiro num cenário de calamidade natural?</p>	
E1	<p>“Analisar que tipo de conselho/comissão há atualmente, em termos de ProtCiv. [...] plano de contingência nacional aprovado pelo Conselho de Ministros. Uma RCM (regulamento independente) vincula todos os ministérios. Outro exemplo é o Plano Mar Limpo – RCM. Ou diretiva superiormente aprovada ao nível político. Devia haver um núcleo restrito que se reunia quando surgisse a necessidade, com a presença das FFAA. Estes representantes de todas as entidades participantes coordenariam: a decisão, o planeamento e a execução. Essencial neste núcleo é o fluxo de informação, tão relevante para o conhecimento situacional.”</p>
E2	<p>“[...] a legislação nacional [...] é suficientemente detalhada [...] [quanto ao] emprego em território nacional. Dela se retirarão [...] os aspetos regulamentares que, numa situação [...] de projeção internacional [...] caso-a-caso, se poderão [...] aplicar [...].[...] importa é o bom senso e que se evitem situações de busca de protagonismos institucionais [...].”</p>
E3	<p>“[...] atuação transversal a mais de uma entidade, sem subordinação, [...] problema de quem manda em quem. Criar um pequeno comité superior. Não manda uma pessoa, manda um pequeno comité. Pode ser um triunvirato, [...] para uma situação de curto prazo. Cria-se um conselho que decide. Se estão preocupados em resolver a situação, o consenso é imediato. [...] Cada um manda nos seus e</p>



Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros

	<p>coordenam-se para atuar. [...] há um responsável político que é quem verdadeiramente manda, que deve ser representante do PM, pois é <i>supra</i> ministérios. Estrutura criada na altura com um despacho ministerial. A liderança fica no comité e não na ANEPC. Camões I.P. não é político e ninguém lhe reconhece a autoridade e a competência [...] para decidir, mesmo que tenha a autoridade legal.”</p>
E4	<p>“Poderá ser utilizado como ponto de partida para um plano de projeção do tipo colaborativo, o normativo já existente entre as autoridades civis e as FFAA. Desconheço as capacidades instaladas na ANEPC para C2 de uma operação destas. [...] Acredito que a ANEPC desenvolveu já os mecanismos adequados e suficientes para agregar todas as capacidades e sinergias dos vários setores para maximizarem a eficácia daquilo que sejam os meios envolvidos. [...] em termos de condução tática dos meios militares, eu prefiro que não haja ninguém exterior à organização militar a dizer o que se faz e como é que se faz. O como, são os militares que sabem. O controlo deve cair exclusivamente no comando militar, que se preocupa em atingir o objetivo. O comando da operação como um todo, transcende os militares. Os militares não são os donos da operação. Os militares recebem tarefas.”</p>
E5	<p>“Para cada operação, um despacho de um membro do Governo a definir a organização e a cadeia de comando e quem lidera. Quem faz o quê. Ideal é haver um modelo/protocolo que depois seja só implementar e que tenha já tudo definido. A decisão é sempre do Governo, ao nível que quiserem.”</p>
E6	<p>“A otimização da articulação [...] tem sido objeto de grande atenção nos últimos dois anos. Estão em desenvolvimento, [...], planos de contingência para os cenários mais prováveis. Existem equipas [...] para o efeito e [...] presença militar nas delegações lideradas pelo MNE.”</p>
E7	<p>“No plano nacional, [...] eu preciso de uma valência/capacidade [...] e peço ao oficial de ligação. O plano é das FFAA para execução, para mim é de conhecimento das capacidades. [...] Eu tenho um oficial de ligação que não é só para o nível interno. É para tudo aquilo que me for definido/determinado pelo escalão político [que] [...] determinou que eu liderasse a missão a Moçambique. Reuni os oficiais de ligação e disse o que precisava, [...], e perguntei que contribuições podiam dar. A FA referiu que “as FFAA estavam a fazer uma missão própria, pelo que não vamos participar nesta”. [...] Podiam ter mandado sob a égide de outra entidade (o poder político decide), mas assim que tenho uma ameaça eu preparo tudo, internamente e externamente, o que é da minha competência. O Coronavírus é um bom exemplo desta antecipação. Fiz reuniões, muito antes da necessidade do voo, com diversas entidades para ver o que era preciso. E não tenho o <i>lead</i> disto, é da DGS. Mas o <i>team leader</i> foi alguém da ANEPC.</p> <p>Portanto, não sei se devia haver um plano. Qualquer ferramenta jurídica que me retire liberdade de ação, relativamente ao que existe, para eu cumprir as missões de apoio no âmbito internacional a catástrofes de índole civil, deixa-me dúvidas. Há sempre o perigo de se produzirem leis para proteger poderes instituídos. Poderia ser um caminho, desde que qualquer entidade que participasse numa ação dessas fosse considerada como um agente de ProCiv. E as FFAA são só mais um dos agentes de ProCiv, facto que às vezes há alguma dificuldade em perceber.</p> <p>Se for criado algum mecanismo que coloque as FFAA como uma entidade acima das outras, a ANEPC passaria a ter mais uma linha de decisão a restringir aquilo que é a sua capacidade de coordenação. Não me importava que houvesse um quadro legal que outorgasse à ANEPC estas missões, mas desde que não fosse para além disso. Concordo que ir lá fora é diferente da atuação interna, em termos de competências legais e de coordenação. Em termos legais é diferente, mas a perceção não é. Por ser assim, veja-se como foi para Moçambique. [Devia haver] [...] um quadro legal que transmitisse logo a ideia de como é que estas coisas deviam estar organizadas, para evitar situações como a de Moçambique. É preciso clareza.”</p>
E8	<p>“A [RCM] n.º 65/2015, que aprovou a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência, e que criou uma Unidade de Coordenação, que o MDN integra, para dar respostas [...] às iniciativas de ação humanitária, constitui um quadro legal suficientemente abrangente [...]”</p>
E9	<p>“[...] a RCM determina de forma clara a articulação necessária. Cabe agora criar condições para que as diferentes entidades se apropriem da Estratégia e sejam criados procedimentos que institucionalizem a metodologia de colaboração. É preciso que as diferentes entidades vejam na Estratégia Operacional oportunidade de afirmação e reconhecimento do seu trabalho no quadro das competências próprias ao mesmo tempo que assumem que trabalhamos para bem comum e para o</p>



Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros

	interesse nacional. Neste contexto, a RCM dá latitude para se adotarem as metodologias de trabalho necessárias. Sente-se falta da criação de uma cultura de trabalho e confiança entre as entidades e falta olear a partilha regular de informação e realização de exercícios conjuntos.”
E10	“A resposta deve ser de nível nacional, integrando várias entidades dependentes de ministérios distintos. Julgo necessário um despacho do PM porque é da competência do Governo.”
E11	“[...] um protocolo simplificaria o processo. A existência de um Plano onde o compromisso entre entidades e organismos seja claro, será a modalidade adequada.”
E12	Nada a salientar
Q4 – Tendo em atenção que em situação de calamidade natural em país terceiro, o pedido de ajuda é proveniente de diferentes origens: v.g. ONU, OTAN, UE, CPLP, bilateral, nem sempre com a mesma entidade recetora em Portugal, considera que seria adequado a existência de uma centralização do pedido, independentemente do Ponto de Contacto (POC) inicial ser diferente? Que entidade sugere? Porquê?	
E1	“Adequado centralizar através de ato normativo, independentemente das diferentes entidades por onde pode entrar. Independentemente da decisão sobre a entidade escolhida, que pode ser a ANEPC, a decisão terá de ser sempre centrada no Governo.”
E2	“[O MNE, a ANEPC e o EMGFA] são as adequadas. [...] Claro que para além do MNE, deverão estar envolvidos ao nível político os Ministérios da Defesa e da Administração Interna.”
E3	“[...] o que interessa aqui é a formalização de uma decisão que obriga os Estados, que cria a responsabilidade de dizer sim ou não. [...] deve vir pelo MNE, que coloca ao Governo, ao PM, que [...] tem a capacidade e o poder para decidir completamente, [ou envolve] o PR de acordo com o ordenamento jurídico. O MNE é que tem as relações externas.”
E4	“[...] este tipo de solicitação terá que ser processada inicialmente pelo MNE. Tem de ser centralizado ao nível governamental. A utilização de FFAA no exterior do país carece de autorização do PR.”
E5	“[...] devia existir um Conselho onde se sentassem as principais entidades com competência nesta área. Como se reuniram as entidades com o S.Est., antes de ir para Moçambique, reunia-se este conselho. Traz maior robustez à resposta.”
E6	“O MNE estava, há poucos meses, com o apoio do EMGFA/CCOM, a estabelecer uma organização interna, [...], que assegurasse a receção de pedidos de apoio e o acompanhamento, H24, de eventuais situações de crise, que permitisse a intervenção direta do nível político. Parece-me ser a solução mais eficaz [com ligação permanente a outras células relevantes].”
E7	“ANEPC recebe pedido da ONU e UE, envia para o MNE, [...]. OTAN [...] envia para ANEPC por via de serem os representantes lá, do PCE. Mas também pode vir para o MDN/EMGFA, se for uma decisão de participação da OTAN, com decisão NAC. CPLP – se via EMGFA, então MDN passa MNE. Bilateral entra MNE ou outro se existir protocolo (com Espanha [...]) se a ação for a 25 km da fronteira com utilização meios de ProCiv). Pode ser [...] atuação primeiramente das FFAA, quando elas já estão posicionadas no terreno (Afeganistão, Iraque, RCA). Neste caso, liderariam inicialmente.”
E8	Claramente deve existir uma entidade nacional a quem qualquer pedido de ajuda deve ser endereçado. Essa entidade é o MNE. A partir desta entidade, e acionando a Unidade de Coordenação [...], o país definirá a resposta a dar ao pedido recebido, nas suas múltiplas vertentes, estabelecendo a “cadeia de comando” para a missão em concreto. Sabendo-se que há várias “portas de entrada” para estes pedidos, é essencial que os PoC na Unidade de Coordenação os reencaminhem para ela de imediato, garantindo uma avaliação e decisão nacional devidamente articulada entre todos os intervenientes/decisores.
E9	“[...] as diferentes entidades deveriam partilhar os pedidos de ajuda que recebem [...]. [...] utilizar a Estratégia existente, [...], para partilhar a respetiva informação. Os pontos focais de cada entidade



Desafios na coordenação do esforço nacional de assistência humanitária e auxílio a calamidades em países terceiros

	parceira estão definidos [...]. [...] respeitar os circuitos definidos para cada Entidade com o exterior [...] enquanto POC inicial, podendo utilizar os pontos focais da Estratégia Operacional para articulação e complementaridade das respostas/intervenções que forem superiormente decididas. [...] podiam ainda ser estudadas alternativas para que não ficasse a partilha dependente de uma entidade/Técnico específico, sendo, [...], apenas necessário criar endereço eletrónico comum e partilhado para onde também seriam encaminhados os pedidos. [...]"
E10	“É necessário distinguir missões de ajuda humanitária da responsabilidade do Camões I.P./MNE, de missões de emergência a calamidades naturais a cargo da ANEPC/MAI. O instituto de Camões está designado PoC para as primeiras e a ANEPC para as segundas.”
E11	“Pedidos centralizados ANEPC, [...] que tutela a resposta de emergência nacional e coordena o emprego dos diferentes agentes de ProCiv. [Da] minha experiência no RAME, constato que a resposta de emergência tem hoje uma dimensão operacional que já nos ultrapassa.”
E12	Nada a salientar



Apêndice D – Guião das entrevistas internacionais

1 - Does your country have the experience of engaging Armed Forces in humanitarian assistance/disaster relief in situations of calamity in a third State?

2 - In these humanitarian assistance operations, before the integration in the International Organizations in the Theatre of Operations, do your Armed Forces act in an autonomous mode (after governmental/presidential decision), or integrated in a national team with other civilian authorities (e.g. civil protection body)?

3 - In the second case, is there a national organization or some model of coordination between the Armed Forces and other civilian authorities? Is there any government bill, directive, resolution, written order or contingency plan where any kind of relationship is established? Is it of public access? Does the request received - from United Nations, European Union, North Atlantic Treaty Organization, or directly from the affected State -, go to a central Point of Contact (PoC) or to different bodies?



Apêndice E – Análise de casos de ajuda humanitária de emergência portuguesa

Apresentam-se seguidamente o enquadramento e descrição de quatro situações em que Portugal participou em missões de AHEPT:

Paquistão – Sismo

Após este sismo, de magnitude 7,6 na escala de Richter, ocorrido em 8 de outubro de 2005, que provocou um elevado número de mortos e feridos e uma imensa destruição, o Paquistão efetuou um pedido de assistência humanitária à comunidade internacional (Pires, Silveira, & Rodrigues, 2006). A OTAN respondeu, tendo o NAC aprovado uma ponte aérea para transporte dos bens de ajuda humanitária para Islamabad, que decorreu a pedido do United Nations High Commissioner for Refugees. A coordenação, feita pelo EADRCC, teve ainda outras componentes: a OTAN enviou, após um segundo pedido, outras capacidades terrestres, instalando, designadamente, um hospital de campanha holandês (OTAN, s.d.), onde colaboraram também equipas sanitárias portuguesas - duas médicas ginecologistas/obstetras e duas enfermeiras da Marinha e do Exército, conforme referiu F. Albergaria (*op. cit.*).

Tendo este apoio médico feito parte integrante da componente terrestre da Força de Reação da OTAN, a participação portuguesa cingiu-se à componente militar, não tendo havido necessidade de articulação com outras entidades nacionais estatais (G. Porto, entrevista telefónica, 14 de maio de 2020)⁸.

Haiti – Sismo

Este sismo, com a magnitude de 7,3 na escala de *Richter*, ocorrido em 12 de janeiro de 2010, teve uma especial incidência na região da capital do país, Port-au-Prince, sendo seguido por duas fortes réplicas que agravaram o grau de catástrofe com milhares de mortos e feridos, para além de uma elevada destruição das infraestruturas vitais. Encontravam-se já no terreno diversas ONG de cariz humanitário, para além de uma operação de estabilização da ONU, a UN Stabilization Mission in Haiti, que imediatamente disponibilizaram as suas capacidades (Margesson & Taft-Morales, 2010).

Portugal participou na ajuda humanitária ao Haiti depois da ativação do MPCUE, após pedido de assistência das autoridades haitianas à UE.

A responsabilidade da missão foi cometida pelo Governo à ANPC, atual ANEPC, que iniciou uma consulta com os agentes de ProCiv para encontrar as capacidades que

⁸ CALM Goulart Porto, Diretor do Serviço de Saúde em 2005.



melhor se adequavam ao elenco de necessidades mais prementes do Haiti. Para tal, foi constituída uma Força Operacional Conjunta (FOCON) com 24 elementos, incluindo Força Especial de Bombeiros/ANPC, INEM e Instituto Nacional de Medicina Legal. O transporte do pessoal da FOCON, onde se incluíam elementos da Assistência Médica Internacional e jornalistas, bem como do material, foi assegurado por um avião C-130 da Força Aérea em dois voos, sendo o segundo de reforço de pessoal e material (ANPC, 2010).

Julga-se relevante fazer eco da afirmação de Henriques (2012, p. 34), referindo que “esta atividade [de utilização do avião C-130] não foi formalmente reconhecida no âmbito da resposta nacional ao pedido de auxílio ao Haiti e, em termos internacionais, não encontramos referência a qualquer envolvimento de forças militares portuguesas [...]”. Este comentário encontra respaldo no próprio relatório da ANPC (2010, pp. 3-5), pois a participação das FFAA, por via de um meio da Força Aérea, nunca surge integrado na enumeração de entidades participantes, resultado da decisão, do Governo, de intervenção portuguesa, mas sempre como secundário e de apoio.

Cabo Verde – Erupção de vulcão

Na sequência de vários abalos sísmicos de pequena intensidade, o vulcão da ilha do Fogo entrou em erupção em 23 de novembro de 2014. Não houve perda de vidas humanas, mas o Governo ordenou um plano de evacuação dos habitantes das localidades próximas e solicitou ao nosso país, através do Embaixador de Portugal, e por via do Tratado de Amizade e Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde (Portaria n.º 1088/2014, de 23 de dezembro), apoio para auxílio e evacuação de populações locais incluindo a disponibilização de meios de transporte aéreo e marítimo. A ajuda internacional, coordenada pela ONU, tinha a equipa responsável, pela avaliação das necessidades e de coordenação na resposta à crise, ainda a deslocar-se para o território. Portugal, após resposta positiva do PM ao seu homólogo cabo-verdiano (Público, 2014), por Despacho do MDN de 26 de novembro, não publicado, contribuiu com uma fragata, integrando como meios orgânicos, duas equipas de abordagem, uma secção de meios de desembarque com fuzileiros e um destacamento de helicópteros. Importante também foi o envio antecipado de uma equipa de comunicações para instalação de um centro de comunicações expedito e para apoiar a formação na utilização de telefones satélite. Mais tarde, foi ainda enviado um avião C-130 da Força Aérea com duas ambulâncias doadas por associações humanitárias portuguesas (*NRP Álvares Cabral*, 2014, pp. 1-2 e Anexo N).



Para além do pedido de ajuda bilateral, a ONU também emitiu uma solicitação internacional de prestação de auxílio, tendo Portugal, Angola, Espanha e os Estados Unidos da América manifestado, por esta via, a disponibilidade para participarem nas operações (*NRP Álvares Cabral*, 2014, Anexo E). O MPCUE também foi ativado, tendo Portugal (ANPC) participado através da presença no terreno da Dra. Patrícia Gaspar, à data Comandante Operacional Distrital de Setúbal (ANPC, 2015, p. 2).

Todas as reuniões de coordenação foram efetuadas, após chegada do navio, com os responsáveis do serviço de ProCiv locais e onde estiveram presentes os representantes da ONU – United Nations Disaster Assessment Coordination Team - e do MPCUE. Foi assim possível colocar em presença todos os principais intervenientes, facilitando o trabalho subsequente. Para além de toda a ajuda prestada no terreno, evacuou-se uma cidadã portuguesa, grávida de sete meses, e os seus dois filhos menores, que se encontravam na ilha do Fogo sem meios para regressar a Portugal (*NRP Álvares Cabral*, 2014, pp. 5-6).

Em termos nacionais, decorre de tudo quanto foi escrito pela Marinha (*NRP Álvares Cabral*, 2014) e pela ANPC (2015), que a articulação entre as FFAA e as restantes entidades nacionais estatais foi reduzida. As FFAA participaram numa missão própria e a ANPC respondeu via MPCUE. Tendo sido determinado que fosse a Marinha a coordenar com a ANPC o eventual transporte de ajuda humanitária (CEMGFA, 2014), esta foi a articulação possível: em pouco tempo embarcou-se uma grande quantidade de material, para fazer face às necessidades urgentes e imediatas da população desalojada, cedido pela ANPC, pelo Camões I.P. e pelo INEM, para além do material enviado pelas FFAA (*NRP Álvares Cabral*, 2014, Anexo I).

Foi patente o sucesso da missão e o reconhecimento do Governo cabo-verdiano e de toda a população. Contribuiu para este desiderato, a fragata portuguesa ter sido enviada em pouco tempo e ter sido o primeiro meio estrangeiro a chegar ao território (*NRP Álvares Cabral*, 2014, p. 17 e Anexos N e O). Também o General CEMGFA elogiou a intervenção, considerando-a “uma resposta pronta da Marinha para que, em 48 horas, ... [estivesse] pronta para ir em direção a Cabo Verde” e sublinhando que isto significa “espírito de missão, competência e treino” (Observador, 2014).

Por fim, referiu o comandante do navio nas suas conclusões que:

O caso presente é demonstrativo que as capacidades militares podem não constituir a resposta mais eficiente ou barata, mas em algumas circunstâncias,



como foi o caso da ilha do Fogo, podem ser o único ator externo com capacidade para dar uma resposta rápida. (*NRP Álvares Cabral*, 2014, p. 16)

Moçambique – Ciclone Idai

Um ciclone tropical batizado como Idai, com uma força equivalente a um furacão de categoria 3, atingiu a costa moçambicana, perto da Cidade da Beira, em 15 março de 2019, provocando um cenário de precipitação forte durante vários dias. A subida do nível das águas dos rios Buzi e Pungwe provocou inundações na zona da província de Sofala (ANEPC, 2019, pp. 3-5).

Em resposta ao pedido de ajuda humanitária moçambicano à comunidade internacional, Portugal aderiu a esse esforço global. Descrevem-se, seguidamente, algumas ações relevantes no que diz respeito à forma como decorreu a articulação entre as FFAA e as restantes entidades nacionais estatais:

– Em 19 de março reuniram-se com o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, representantes do Camões I.P., da ANEPC, do INEM, da Segurança Social e das FFAA. Foi decidido que partiria, nesse mesmo dia, uma equipa avançada para avaliação/observação das necessidades, nada tendo sido referido sobre a participação das FFAA. Foi atribuída a liderança da missão à ANEPC (D. Costa, *op. cit.*);

– No mesmo dia, conforme referido no relatório ANEPC (2019), com vista a articular “com as entidades nacionais que [manifestassem] interesse em colaborar”, esta Autoridade notificou todos os oficiais de ligação “para que pudessem avaliar uma eventual intervenção em caso de confirmação do pedido de assistência por parte das autoridades Moçambicanas” (pedido emitido ainda em 19 de março e difundido pelo MPCUE no dia seguinte);

– A ANEPC solicitou um meio aéreo para transporte de material, tendo as FFAA respondido que não tinham disponível por estarem a preparar uma missão própria (D. Costa, *op. cit.*);

– “Toda a assistência mobilizada [...] foi previamente comunicada ao ERCC, que estabeleceu formalmente a ponte com as autoridades de Moçambique [...], opção que permitiu [...] ir ao encontro daquelas que eram as reais necessidades identificadas no terreno.” (ANEPC, 2019, p. 11);

– No âmbito da ajuda bilateral participaram o Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses e as FFAA (ANEPC, 2019, p. 11), confirmando-se, assim, que as FFAA tiveram uma missão própria em Moçambique;



– A decisão oficial de participação das FFAA foi tomada em 20 de março, com pré-aviso no dia anterior, tendo sido ativada a FRI, constituída por 41 militares. O primeiro voo da aeronave militar C-130 foi na madrugada de dia 21, seguindo-se mais dois voos de sustentação (outro C-130 e um avião fretado espanhol). Nestes voos foram transportados pessoal e material da ANEPC, GNR e Cruz Vermelha Portuguesa (EMGFA, 2019);

– Os militares da FRI integraram-se no esforço internacional, através da ligação no terreno às diversas entidades que coordenavam a ajuda, designadamente às Forças Armadas Moçambicanas. Esta ligação foi efetuada de forma distinta relativamente à participação da ANEPC (EMGFA, 2019), tendo mesmo esta Autoridade referido no seu relatório (2019, p. 21) a pouca interação com a força de fuzileiros portuguesa;

– Retira-se claramente do relatório do EMGFA (2019) e do relatório da Marinha (Marinha, 2019), que esta missão teve duas componentes: por um lado, a ajuda humanitária ao povo Moçambicano, espelhada na quantidade de alimentos distribuídos e na visita a aldeias onde nenhuma ajuda tinha chegado; por outro, o apoio aos portugueses na região (v.g. vacinação e localização de cidadãos portugueses). Esta dicotomia foi patente nas palavras do Almirante CEMGFA:

A nossa Força de Reação Imediata está integrada no apoio militar à ProCiv de Moçambique. Para além de se levar comida e água aos mais necessitados, de se fazer vacinação e utilização de um purificador de água, saliento também a tentativa para localizar um dos dez portugueses incontactáveis. (SIC Notícias, 2019)

Da análise da sequência de ações relevantes, ressalta a necessidade de cumprir o enquadramento jurídico relativo ao envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro (Apêndice F). Ora, para a missão a Moçambique não foi publicada qualquer portaria, nem comunicada a decisão do Governo, previamente, à Assembleia da República (AR), para efeitos de apreciação e posterior acompanhamento. Esta informação foi confirmada junto do EMGFA e da AR. Não se compreende o não cumprimento deste procedimento, pois esta foi uma missão, ainda que de natureza civil, de apoio militar de emergência pela FRI, tal como referiu o Almirante CEMGFA, com equipamento, uniforme e menções externas das FFAA Portuguesas (S. Carreira, *op. cit.*), presumindo-se que a sua não observância implicou que os militares não puderam gozar determinados direitos que a lei lhes concede.



No que diz respeito ao foco principal deste trabalho, a articulação entre as FFAA e as outras entidades intervenientes, é de salientar que o projeto da Diretiva Operacional para a missão, a que se teve acesso (CEMGFA, 2019b), referia que o Gabinete do CEMGFA “obtem, através do MDN, um despacho conjunto com todas ou parte das entidades MDN-MNE-MAI que permita ao Comandante da força conjunta coordenar/controlar com Missão Diplomática e/ou Forças de Segurança”. A versão final não contém esta determinação (CEMGFA, 2019a), que indicava uma clara necessidade de um ato normativo, com intenção de facilitar a articulação entre entidades.

Relativamente à opção tomada de efetuar a missão sob o MPCUE, teve a vantagem do cofinanciamento do transporte de pessoal e material (70 a 75%), o que não aconteceu com os aviões usados pelas FFAA, por terem efetuado uma missão própria (D. Costa, *op. cit.*). Contudo, na opinião da ANEPC (2019, p. 21), “a ajuda portuguesa chegou quando se iniciou o desagravamento da situação”, pelo que “em alguns casos não devemos ficar totalmente dependentes do [MPCUE]”. Por conseguinte, deve ser feita esta ponderação, caso-a-caso, *maxime* quando a celeridade é o elemento mais importante.



Apêndice F – Procedimento para participação Forças Armadas no estrangeiro

A participação das FFAA em missões no estrangeiro tem um procedimento de decisão política associado que deve ser tido em consideração:

– O Governo, como órgão superior de administração da defesa nacional e das FFAA, decide a sua participação e em que termos, comunicando à AR a decisão de envolver forças militares em operações militares no estrangeiro (conjugação do n.º 1 do art.º 12.º da LDN, com a alínea i) do n.º 3 do mesmo artigo). Deve ainda apresentar relatórios circunstanciados sobre esse envolvimento;

– Sendo o Presidente da República, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas (art.º 120.º da CRP), o emprego de uma força militar em operações militares no exterior do TN é sempre precedido de comunicação fundamentada do PM (n.º 2 do art.º 10.º da LDN);

– Compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional emitir parecer sobre a participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do TN (alínea g) do n.º 1 do art.º 17.º da LDN);

– Após comunicação do Governo, a AR aprecia a decisão de envolver forças militares em operações militares no estrangeiro e acompanha a participação (alínea q) do art.º 11.º da LDN), nos termos fixados na Lei n.º 46/2003, de 20 de agosto. Importa aqui salientar que se inclui, muito claramente, as missões humanitárias no elenco das operações a acompanhar (alínea a) do art.º 2.º da Lei n.º 46/2003);

– No caso específico de militares em missões humanitárias e de paz fora do TN, no quadro dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, o Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de dezembro, na sua atual redação, estipula a necessidade de o MDN emitir uma portaria definindo os termos da participação. É a portaria que serve de fundamento, designadamente, a licença especial, seguro de vida e suplemento de missão.