

A Cooperação de Defesa na CPLP: O mecanismo de resposta a catástrofes e a constituição de uma Força Humanitária Lusófona

Tenente-coronel
Flávio Luíz Lopes dos Prazeres



Coronel
Luís Manuel Brás Bernardino



Introdução*

Uma das principais críticas a que a CPLP tem sobrevivido nos últimos anos, nomeadamente na vertente da cooperação de Defesa, é o seu desajustamento organizacional e a falta de uma capacidade operacional. Estas críticas surgem como paradoxo de um certo imaginário luso que nos impulsiona a acreditar que a criação e operacionalização de uma “Força Militar Lusófona”, para emprego no espaço da Comunidade em defesa dos interesses da organização, pode ser uma realidade no futuro próximo. Será mesmo assim?

Como hipótese de partida para esta investigação pensa-se que nem uma nem outra abordagem está inteiramente correta. De facto, constata-se que a cooperação de Defesa tem tido um crescimento organizacional desde 1998, assinalável e tem servido, mais do que tudo, para reforçar a cooperação de Defesa entre Estados-membros, em reforço ou como consolidação da cooperação bilateral, contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento das Forças Armadas e das Políticas de Defesa de cada Estado-membro. Por outro lado, a constituição de umas “Forças Armadas Lusófonas” ou de uma “*Lusophone Task-Force*” que possa intervir em operações militares e com capacidade de operar nos contextos regionais multi-complexos ainda nos parece algo longínquo e inimaginável.

Ainda assim, a constituição no seio da organização de uma Força Militar (ou civil-militar) centrada na vertente da assistência humanitária constitui, em nossa opinião, um meio-termo, uma dupla valência e uma possível ligação entre as operações civil-militar onde a possibilidade de fazer evoluir e reforçar a cooperação de Defesa, com a criação de capacidades associadas nas Forças Armadas dos Estados-membros, pode vir a ser uma realidade. Por outro lado, a criação de uma Força Militar que possa atuar sob a bandeira da CPLP na defesa dos interesses e no apoio às fragilidades dos Estados-membros parece-nos significar um passo em frente na consolidação organizacional e na sua afirmação nos contextos de inserção regional, contribuindo para um dos maiores desideratos da CPLP, o de se afirmar como organização Lusófona num mundo global.

Neste contexto, a inserção dos países no âmbito regional e global possibilita, como se sabe, uma maior comunhão de esforços, e potencia o mútuo desenvolvimento de capacidades na organização e um significativo contributo no reforço das suas Forças Armadas. É nesta lógica que a possível constituição de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona (FAHL) pode contribuir para a criação, operacionalização e fortalecimento do Mecanismo de Resposta a Catástrofes da CPLP (MRC), congregando valores complementares das nações componentes em apoio a uma iniciativa organizacional que nos parece ser necessária em face das realidades de cada país, pois ameaças ou riscos complexos necessitam de soluções multinacionais articuladas, e de maior alcance.

Do ponto de vista do Brasil, a colaboração na criação, constituição e operacionalização de uma FAHL, para atuação coordenada em assistência humanitária nos territórios lusófonos, pode representar uma oportunidade de reforço da projeção no contexto de

ajuda humanitária e consolidar a sua posição como nação contribuinte de ajuda e assistência humanitária internacional, além de atender ao prescrito na sua Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2019.

Para Portugal, a criação de uma FAHL reforça a posição de Portugal na Comunidade, muito por via de um maior engajamento na cooperação de Defesa, o que constitui uma prioridade para a sua Política de Defesa Nacional (PDN) e em linha com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013 (em revisão), para além de que confere ainda uma maior dinamização aos programas de cooperação bilateral de Defesa com os Estados-membros.

Por sua vez, para os demais países possibilitará uma reflexão sobre os diversos sistemas que envolvem a proteção civil e nomeadamente a ajuda (ou assistência) humanitária nos seus territórios, destacadamente na vertente da Defesa e Proteção Civil, suscitando o aperfeiçoamentos e/ou reforço das capacidades porventura já existentes. Por outro lado, a Comunidade representa um avanço importante na cooperação de Defesa (e não só) e a possibilidade de se projetar nos contextos nacionais e regional, e ainda de permitir uma maior articulação interna e externa com outras áreas afetas à ajuda humanitária, nomeadamente em cenários de crise ou de catástrofe, como os que se analisam em concreto.

Este artigo tem como finalidade principal verificar as condições de criação e operacionalização de uma FAHL como forma de participação no Mecanismo de Resposta a Catástrofes da CPLP, e tentar identificar alguns dos possíveis contributos do Brasil e de Portugal, nomeadamente das suas Forças Armadas, para que a constituição de uma Força Militar no contexto humanitário sob a égide da Comunidade possa ser uma realidade, podendo ser empregue, oportunamente, em consonância com as necessidades de cada Estado-membro e no sentido do reforço da cooperação em situações de crise e catástrofe entre os países da Comunidade Lusófona.

Além de que, pretende-se com este artigo propor e dinamizar o debate sobre a criação de uma FAHL e debater a forma como esta Força poderá ser constituída, qual a sua missão e como/quando (e em que condições) deve ser empregue, entre outros aspetos que se abordam ao longo do artigo. Tudo com a finalidade de perceber a viabilidade, valências e principais desafios que podem influenciar a constituição de uma FAHL, compreendendo as possíveis contribuições do Brasil e de Portugal para a consecução desta “velha” e talvez mui legítima aspiração Lusófona.

1. Uma abordagem conceptual de enquadramento

O relatório sobre a redução do risco de desastre do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) define o grau de risco (de um evento perigoso) associando-o ao número de mortos em relação à população exposta a tal evento. É assim entendido como a probabilidade de ocorrerem consequências danosas ou perdas de vidas esperadas como

resultado de interações entre um perigo natural e as condições de vulnerabilidade conjuntural (2004, p. 98).

Segundo a Estratégia Internacional para Redução do Risco de Desastres das Nações Unidas (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction - UNISDR*), o risco de desastre natural é definido como “[...] *a combinação da probabilidade de um evento e suas consequências negativas. No sentido mais técnico, o risco é definido com base na combinação de três factores: ameaça; exposição e vulnerabilidade [...]*” (ONU, 2009a).

Outras fontes, de forma coincidente, abordam o risco como o resultado da soma conjugada entre a vulnerabilidade e o perigo, o que contribui para uma possível mensuração, facilitando o tratamento estatístico e probabilístico destes fenómenos. Neste contexto, a vulnerabilidade é sumariamente entendida como a combinação de múltiplas variáveis interdependentes (demográficas, económicas, sociais, técnicas ou ambientais), que tornam um agrupamento populacional menos hábil ou capaz de absorver o impacto de um evento perigoso, bem como de recuperar deste evento, ou até mesmo de contribuir para o recrudescimento da sua frequência (Braga, Oliveira & Givies, 2006, pp. 82-84).

Conforme os dados recolhidos no *Centre of Research on the Epidemiology of Disasters*, os perigos naturais são classificados em: geofísicos, como os terremotos, tsunamis, erupções vulcânicas; meteorológicos, que enquadram os perigos advindos das tempestades, temperaturas extremas e nevoeiros; climáticos, que consistem em secas e incêndios naturais; hidrológicos, que incluem enchentes, deslizamentos de terras e ações de ondas; e biológicos, que compreendem epidemias, infestações de insetos e acidentes com animais. Assim, o risco pode ser considerado como a interseção de probabilidade e possibilidade levando em consideração fatores extrínsecos à sua conceituação, em que a interferência humana, aumenta ou diminui a sua incidência, sendo considerado um fator fundamental para o seu entendimento e análise.

Por sua vez, a vulnerabilidade é a condição determinada por fatores físicos, sociais, económicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de um indivíduo, sistema, organização ou comunidade ao impacto de determinados danos (ONU, 2016, p. 24). Logo, depreende-se que a análise estrutural de um país (ou organização associando os seus Estados-membros), não somente pelas suas condições geográficas, mas sim pelos fatores sociais, económicos e infraestruturais, que determinam a acentuação da sua vulnerabilidade específica. Nesse sentido, considera-se que “[...] *a resiliência pode ser caracterizada como o conjunto de medidas de persistência de um sistema e a sua habilidade para absorver mudanças e distúrbios e ainda manter-se estável [...]*” (Holling, 1973, p. 14).

Assim, uma organização resiliente desenvolve um número de ferramentas com meios diversos, tais como: infraestrutura, capacitação, liderança, treino e reunindo experiências, que serão capazes de sinérgica e complementarmente, auxiliar a avaliação e administração dos perigos e vulnerabilidades decorrentes dos mais diversos desastres (Tierney & Bruneau, 2007). A resiliência da organização também está associada à sua estratégia e ainda à capacidade de alerta e de análise predicativa dos fenómenos naturais

a que está sujeita, que constitui a base do projecto MRC na CPLP.

Neste contexto, a Comunidade, ao pretender desenvolver um MRC com o incremento de uma Força de Ajuda Humanitária, visa tornar-se numa organização com melhor capacidade de reagir positivamente (desejavelmente por antecipação) a eventos do tipo crises ou catástrofes naturais, tornando-se efetivamente mais resiliente. Do mesmo modo, a gestão do risco corresponde à avaliação e à análise prediativa do risco, bem como à execução de estratégias e ações específicas para controlar, reduzir, transferir ou mitigar o grau de risco. É uma prática generalizada de diversas organizações no intuito de minimizar conjuntamente o risco nas decisões de investimentos e nas abordagens operativas, vital nos mecanismos de alerta e ajuda em situações de catástrofes naturais (ONU, 2009b, p. 18).

A gestão do risco de desastre compreende, por norma: o planeamento, a coordenação e a execução de ações efetivas, envolvendo medidas preventivas que visam reduzir os riscos de desastres naturais e evitar a instalação de novos riscos (Ministério da Integração Nacional do Brasil, 2017a). Dessa forma, conclui-se que a gestão do risco envolve não apenas fatores ligados diretamente ao risco em si, mas também outras abordagens acessórias que podem contribuir para mensurar a sua administração e prevenir a sua ocorrência. Soma-se que a vulnerabilidade ao risco deve ser compreendida como a condição determinada pelos fatores físicos, sociais e económicos ou o processo que aumenta a suscetibilidade do indivíduo, comunidade, organização ou sistema ao impacto dos perigos (ONU, 2016, p. 24).

Nesse contexto, cabe destacar que a pobreza, o subdesenvolvimento e as vulnerabilidades sociais (entre outras) são condições de fragilidade que se reforçam mutuamente (Saito, 2008, p. 34). Dessa forma, um país mais pobre tende a ser mais vulnerável do que outro mais rico e esta carência de meios e recursos amplifica a propensão ao risco, ou seja, confere-lhe um grau de risco maior. Esta fragilidade ao risco é entendida como “[...] a probabilidade de sofrer danos num processo de perigo natural. Portanto, [...] descreve assim as características estruturais e as condições estruturais de uma comunidade [...]” (Gomes, 2016, p. 46). Por esse motivo, a análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) parece-nos ser um indicador fiável que permite a avaliação dos Estados-membros da CPLP à prospeção para um aumento do grau de risco e da consequente necessidade de ajuda humanitária, assunto a que se dedica especial atenção neste artigo.

Paradoxalmente, uma crise humanitária pode ser definida como uma situação com alto nível de sofrimento humano, em que o bem-estar básico das pessoas está numa larga escala de perigo. Esta crise humanitária pode ser causada por desastres naturais ou conflitos generalizados, implicando normalmente o envolvimento de meios (internos e externos) em apoio das populações (Quintanilla, Hardman, Abud, Campbell & Ensor, 2014, p. 20).

Os desastres naturais podem ser entendidos como o “[...] resultado do impacto de um fenómeno natural extremo ou intenso sobre um dado sistema social, causando sérios

danos e prejuízos, e que excedam a capacidade dos afetados em conviver com tal impacto [...]”, obrigando, quase sempre, ao reforço de meios e ao envolvimento de organismos multilaterais no apoio às populações (Saito, 2008, p. 4).

Nesse contexto, surge a “assistência humanitária”, que pode ser definida como a ajuda para populações atingidas por catástrofes ou desastres, que visa, como primeiro propósito, salvar vidas e amenizar o sofrimento da população atingida. Esta deve ser prestada de acordo com os princípios básicos da humanidade, imparcialidade e neutralidade; podendo ser direta, com a distribuição de bens e serviços diretamente; indireta, com o transporte desses bens e distribuição no país; ou de apoio de infraestrutura, que envolve apoio geral de reconstrução de estradas e gestão de espaço aéreo com a finalidade de mitigar os danos decorrente das catástrofes (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2007, p. 7*).

Do mesmo modo, a proteção civil refere-se genericamente ao conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas que se destinam a evitar ou minimizar os desastres naturais e outros acidentes, preservando o moral da população e restabelecendo a normalidade social possível. Pode ser tratada como atos de defesa passiva, segurança civil, gestão de crises e serviços de emergência, cabendo destacar, que em alguns países, não estão completamente organizadas, profissionalizadas e operacionais, constituindo-se de voluntários e sistemas rudimentares geridos pelo governo, o que pode comprometer a eficácia e a prontidão da resposta (Brasil, 2019a). O enfrentar dos danos de uma catástrofe inclui várias competências das sociedades (organizações) para minimizar os impactos negativos desses eventos com as fontes e recursos imediatos disponíveis. A capacidade de resposta inclui assim as medidas e capacidades que são imediatamente disponíveis durante um incidente para a mitigação de seus danos na sociedade (Day, 2019).

Por outro lado, a “cooperação civil-militar” é entendida como uma função conjunta que corresponde a recursos essenciais para apoiar a consecução dos objetivos da missão e permitir que os comandos militares participem efetivamente de um amplo espectro de interação civil-militar com diversos atores não militares (OTAN, 2018a, pp. 1-2). A coordenação civil-militar é assim o diálogo e interface realizado entre entidades civis e militares sobre a dimensão e o desenvolvimento de operações militares, especialmente ligada, mas não só, com a assistência humanitária (Holshek & Coning, 2017, p. 13).

Neste contexto, constata-se que uma das principais características que um sistema de proteção civil deve ter é a sua capacidade de adaptação e resposta às emergências. Deste modo, esta capacidade pode ser entendida como a competência das organizações, usando as suas capacidades e fontes disponíveis, em administrar condições adversas, riscos e desastres com vista a contribuir para o bem-estar da população. Requer uma contínua monitorização, acesso a fontes de informação fiáveis e uma boa gestão, tanto em tempos de normalidade, onde se procura prever e acautelar, como em períodos de crises, contribuindo para a redução do risco no seu universo (ONU, 2016, p. 12). Logo, a criação de uma FAHL pode servir como fator de fortalecimento desta capacidade no seio da CPLP, contribuindo para o bem-estar das populações afetadas por uma calamidade.

Paradoxalmente, uma “Força de Assistência Humanitária” pode ser uma Força conjunta e combinada, e pode ser definida como uma unidade militar que desenvolve ações para a urgente prestação de socorro de natureza diversa, a nacionais de países atingidos pelos efeitos de catástrofes naturais, ou decorrentes da devastação de guerra com a finalidade de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitando sempre o princípio da não-intervenção e da não-ingerência (Estado-Maior do Exército Brasileiro, 2009, p. A3).

As Forças Armadas desenvolvem operações humanitárias em complemento dos esforços realizados por Estados ou outras entidades ou organismos que buscam a amenização dos danos causados por tais catástrofes naturais, reunindo para isso determinadas capacidades e dispondo de uma forma de atuar, devidamente treinada e perfeitamente operacional para garantir o apoio onde e quando for necessário. Assim, capacidade é a qualidade necessária para fazer alguma coisa ou, mais sinteticamente, “[...] *uma habilitação não desenvolvida ou não utilizada* [...]” mas que contribui para o funcionamento de um sistema (Oxford, 2012, p. 215; Yue & Henshaw, 2019, p. 2).

É importante destacar ainda que “capacidade militar” pode ser definida como um atributo crítico necessário para determinada estrutura, por forma a obter sucesso na execução de uma atividade militar (ou civil-militar), garantindo efetividade e liberdade de movimento para determinada Força (OTAN, 2018b, pp. F-2). Neste contexto, para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, a capacidade militar visa atingir efeitos desejados em determinadas condições por meio de uma combinação existente entre doutrina, organização, treino, material, liderança, educação, pessoal e infraestruturas.

Pensamos que os conceitos acima descritos, sendo objeto também de discussão, são, em nossa opinião, fundamentais para o entendimento dos assuntos abordados neste artigo, servindo de arcabouço léxico dos termos a serem utilizados e contribuem para um melhor entendimento do contexto do artigo. Nos capítulos seguintes iremos nos debruçar sobre a CPLP e a criação de uma FAHL como vetor principal de um MRC, contribuindo para o debelar de situações de crise humanitária em contexto de emergência nacional no espaço da Comunidade Lusófona.

2. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa

A CPLP foi criada formalmente a 17 de julho de 1996, em Lisboa (único país que detinha embaixadas dos 7 países fundadores), sendo atualmente formada por nove Estados-membros depois da adesão de Timor-Leste (20 de maio de 2002) e, mais recentemente, da Guiné Equatorial (23 de julho de 2013). A Comunidade possui uma abrangência geográfica expressiva, estando representada em quatro continentes e sendo constituída por mais de 350 milhões de pessoas que têm o Português como idioma oficial nos seus países (CPLP, 2020a).

Paradoxalmente, ao abranger quatro continentes e sendo banhada por três oceanos, a Comunidade possui diferentes características geográficas, políticas, religiosas e até sociais, o que exige uma profícua avaliação e até alguma flexibilidade no tratamento de questões complexas dentro da mesma, nomeadamente como as questões afetas à cooperação inter-Estados em situações de calamidade/crise/catástrofe e as relacionadas com a prestação de assistência humanitária num quadro de emergência social.

Os países da CPLP são todos litorâneos (alguns são arquipelágicos) e, na sua maioria, tropicais. Segundo a classificação climática global de Koppen Geiger¹, a grande parte dos Estados-membros é classificada como tropical, com prevalência de altas temperaturas e grandes amplitudes térmicas e ainda com grande volume de precipitação, o que lhes confere uma maior suscetibilidade às alterações climáticas globais. Aspeto que caracteriza estes Estados também como mais suscetíveis às alterações climáticas advindas dos mares (oceanos), tais como os ciclones e tempestades tropicais, que têm tido grande incidência nos Oceanos Índico, Pacífico e no Atlântico Sul, como foi o caso do ciclone “Idai” (2019), em Moçambique (Eckstein, Hutfils & Winges, 2018).

Neste contexto, é importante destacar que segundo o Relatório Global de Risco de Desastres Naturais 2020, que analisa a possibilidade de catástrofes baseado no grau de exposição, nas vulnerabilidades, no grau de suscetibilidades de ocorrência e na carência de capacidades de resposta, a organização possui dois países (Moçambique e Guiné-Bissau) entre os quinze mais suscetíveis a esses eventos no mundo. Ao ampliarmos a nossa perspetiva para os 50 primeiros países desta relação de risco, teremos incluídos cerca de 60% dos Estados-membros da Comunidade neste universo, o que pode ser considerado um número expressivo da probabilidade da CPLP ser atingida por megacatástrofes e ter que vir a responder, de forma eficiente, após solicitação de ajuda do Estado-membro afetado (Gomes, et al., 2016, pp. 62-64).

Assim, e porque como temos constatado nos últimos anos, praticamente todos os países da Comunidade estão sujeitos a fenómenos naturais catastróficos, originando crises sociais e a rotura dos sistemas de assistência humanitária, a CPLP idealizou no contexto da cooperação de Defesa uma proposta de um Protocolo de Ações de Resposta a Situações Catástrofes da Comunidade (PARSC) que visa fazer face às limitações que os Estados-membros apresentam e reflete as necessidades comunitárias no esforço de mitigar os possíveis danos a serem causados por catástrofes.

3. Uma breve caracterização dos riscos a catástrofes nos Estados-membros da CPLP

A República de Angola encontra-se situado na parte ocidental da África Austral, com uma superfície de 1.246.700 km² e uma orla marítima de aproximadamente 1.650 km. Tem uma população de cerca de 31 milhões de habitantes (2020), centrada essencialmente no norte e nas grandes cidades como Luanda, Huambo e Lobito. Angola situa-se numa

região da África subsaariana onde existe uma das maiores concentrações de países subdesenvolvidos do mundo, estando também sujeito a desastres naturais recorrentes, em grande parte causados por chuvas torrenciais e grandes períodos de secas severas prolongadas, nomeadamente na região sul do país (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2016, p. 1).

Segundo o *Global Climate Risk Index for 2020*, Angola sofreu onze eventos relativos a condições climáticas extremas, proporcionando uma média anual de 0,076 mortos por 100 mil habitantes, o que não parece muito significativo no contexto global e que coloca Angola com um grau de risco climatérico mediano (80). Sendo, contudo, significativo em termos da necessidade de ajuda humanitária internacional associado também ao seu baixo Índice de Desenvolvimento Humano (148 em 189 países). Estes eventos causaram uma perda aproximada de 7,65 milhões de dólares ao país, trazendo prejuízo e danos num contexto mais geral (p. 36). As secas severas ocorridas nos últimos anos no sul do país afetaram cerca de 1,7 milhões de pessoas, além de impactar seriamente rebanhos de mais de 3,4 milhões de animais de pastoreio, gerando avultados prejuízos e significativas perdas para o país (Laborinho, 2020).

O Brasil é um país de dimensões continentais, possuindo uma área de mais de 8 milhões de km² (faz fronteira com 10 países) e uma população estimada em mais de 215 milhões de habitantes. A sua costa litoral em região tropical é bastante extensa, porém, o país não possui um histórico de furacões, erupções vulcânicas ou terremotos, ou outros fenómenos climáticos adversos, representando um aspeto positivo em termos de probabilidade de ocorrência de catástrofes naturais (Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos de Desastres, 2014).

Sabemos que, segundo o *Global Climate Risk Index for 2020*, o Brasil sofreu, em 2019, perdas financeiras e mortes decorrentes de catástrofes naturais abaixo da média mundial, o que caracteriza o país como de baixo/médio risco se comparado com outros 170 países do mundo, colocando-o com um índice de risco climatéricos de 91 (p. 36). No entanto, entre os anos 2000 e 2019, o país foi abalado por cerca de 70 desastres naturais, na sua maioria fruto das alterações climáticas, impactando uma população aproximada de 70 milhões de pessoas (ONU, 2020). O Brasil encontra-se no lugar 84 entre 189 no IDH em 2020, considerado por isso um país de desenvolvimento médio, o que lhe garante capacidades na ajuda humanitária internacional, como iremos constatar.

Cabo Verde é um arquipélago composto por dez ilhas (nove são habitadas) no Oceano Atlântico, cobrindo uma área total de pouco mais de 4.000 Km² e está localizado a aproximadamente 500 km da costa Africana. Possui uma população de aproximadamente meio milhão de habitantes (tendo uma diáspora praticamente igual a residir principalmente em países europeus). Cabo Verde apresenta o maior IDH entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), muito embora seja considerado baixo no valor de 0,665 (126) em relação à média mundial (ONU, 2020).

Segundo o *Disaster Risk Profile 2019*, a localização geográfica do país inspira algumas precauções quanto ao iminente risco de ocorrência de desastres naturais, porquanto

Cabo Verde é um arquipélago com atividade vulcânica e suscetível a secas severas recorrentes, provocando um grande número de vítimas mortais e muitos desalojados (World Bank Group, 2019, p. 5). Encontra-se também por isso segundo o *Global Climate Risk Index for 2020* no grupo de países que tem um maior grau de risco de ocorrência de incidentes climáticos (135). Por ser um país onde o setor de turismo representa cerca de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) e com elevada probabilidade de ocorrência de desastres naturais, as catástrofes representam perdas económicas e afetam o desenvolvimento nacional. Isso foi claramente verificado por ocasião da erupção de 2014-2015 do vulcão na Ilha do Fogo, que destruiu a totalidade das instalações de turismo da área afetada de Chã das Caldeiras, impactando negativamente a cadeia económica do país como um todo (Governo de Cabo Verde, 2017, p. 20).

A Guiné-Bissau está situada na África Ocidental, sendo composta por uma parte continental e outra insular, perfazendo uma costa litoral de aproximadamente 624 km. É um país com um baixo IDH (0,480), estando entre os mais pobres do mundo, ocupando a posição 175 entre 179 países. Possui uma população estimada em 1,8 milhões de pessoas numa área total de 36.125 km². O país ocupava, em 2019, a 15.^a posição mundial num *ranking* composto por 171 países quanto ao risco de ocorrência de catástrofes naturais. Tal deve-se ao seu elevado grau de suscetibilidade e vulnerabilidade a estes tipos de eventos. O país é considerado de baixa capacidade e adaptação a catástrofes naturais, o que o torna suscetível a receber apoio assistencial humanitário internacional, sendo, porventura, um dos mais sensíveis de entre os países Lusófonos (Gomes et all., 2016, p. 64).

Além disso, segundo o *Disaster Risk Profile of CIMA Research Foundation 2018*, a Guiné-Bissau tem um *deficit* financeiro de aproximadamente 2,6 milhões de dólares anuais devido às enchentes. O supracitado relatório destaca que o país sofrerá um aumento médio de temperatura entre 2 a 3 graus centígrados no médio/longo prazo, contrapondo-se a uma tendência de diminuição de precipitação ao longo desse período. Desta forma, e conforme refere a sua Estratégia Nacional de Gestão de Riscos de Catástrofes (2013), pode-se prospetivar que a Guiné-Bissau tende a sofrer catástrofes naturais associadas às alterações climáticas, com impacto na sua estrutura económica e social, necessitando de atenção e ajuda da comunidade internacional.

A Guiné Equatorial está localizada na África subsaariana e compreende um território insular e continental de aproximadamente 28.000 km². Possui uma população de 1,2 milhões de habitantes e um IDH de 0,592, o que a classifica, em 2020, como um país pouco desenvolvido, ocupando o lugar 145 entre 171 países (Rudari et all., 2018a, p. 8).

Tendo em consideração o *Disaster Risk Guinea Equatorial Profile 2018*, o país tem também uma tendência de aumento entre 1,5 a 3,5 graus centígrados na temperatura no médio/longo prazo com as implicações que imaginamos para o território. Muito embora as catástrofes ambientais tenham atingido muito mais as províncias do litoral atlântico, este relatório aponta para que, num futuro próximo, a sua porção insular tende a ser mais afetada por enchentes e enxurradas. Além de que a Guiné Equatorial tem sofrido significativas alterações do seu regime de chuvas pluviais, tempestades tropicais e

aquecimento geral, o que a classifica como de risco bastante elevado à probabilidade de desastres naturais (Governo da Guiné Equatorial, 2013, p. 41). Nos últimos anos, o país teve perdas diretas na sua economia de cerca de 10 milhões de dólares anuais devido às enchentes. Além disso, existe uma projeção de que, no futuro, este número se eleve para 15 milhões de dólares anuais devido às fragilidades do país associadas às mudanças climáticas mundiais e às limitações na capacidade de resposta a catástrofes naturais (Rudari et al., 2018a, p. 12).

Moçambique está localizado no Sudeste da África, com uma extensa faixa litoral no Oceano Índico de cerca de 2700 Km e com uma área de aproximadamente 800.000 km². Possui uma população de mais de 30 milhões de habitantes e tem um IDH em 2020 de 0,456, constituindo-se como o mais baixo entre os países da Comunidade, ocupando o lugar 181 em 189 países (Central Intelligence Agency, 2020).

Pelas suas características geográficas, Moçambique é considerado como o segundo país do mundo mais vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas, tornando-se dessa forma muito suscetível aos desastres naturais (Pacheco, 2019). Estas peculiaridades foram ratificadas com a devastação causada recentemente pelos ciclones “Idai” e “Kenneth” e as consequentes enchentes, que atingiram o país, no primeiro semestre de 2019. Eventos que provocaram mais de 600 mortos, 1600 feridos e afetando cerca de 1,8 milhões de indivíduos. Além disso, estas mega-catástrofes provocaram um prejuízo de 773 milhões de dólares em danos a prédios, infraestruturas e à agricultura (ONU, 2019a). Moçambique encontra-se, segundo o *Global Climate Risk Index for 2020*, entre os países com maior probabilidade de ocorrência de incidentes climáticos de dimensões catastróficas, não só pelos ciclones e tempestades tropicais como pelo registo de cheias associado.

Portugal encontra-se localizado no sudoeste da Europa, possui uma área de aproximadamente 92.000 km² e uma população de pouco mais de 10,5 milhões de habitantes. Considerado um país desenvolvido, tendo um IDH de 0,864, ocupando a posição 38 no *ranking* global. Portugal apresenta índices sociais e de desenvolvimento de infraestruturas significativo, o que suscita facilidades na tomada de medidas tanto de precaução e alerta, quanto de mitigação de danos em caso de ocorrência de desastres naturais (Governo de Portugal, 2020). Dispõe de um sistema consistente de Proteção Civil e integra no quadro da UE estruturas complementares de gestão de crises e catástrofes o que lhe confere, teoricamente, algumas capacidades adicionais neste domínio.

Portugal é o único país da CPLP não localizado em zona tropical, o que lhe confere uma menor suscetibilidade às catástrofes climáticas comumente advindas a essas zonas do globo. Não obstante essa baixa probabilidade no contexto da Comunidade, Portugal tem enfrentado, nos últimos anos, graves incêndios florestais, como em 2017, onde teve uma grande expressão nacional ao registar mais de 560 mil hectares de área ardida, vitimando 116 pessoas e prejudicando a agricultura, indústria e a vida das populações da “área afetada”. Além de que o país caracteriza-se por ter riscos de atividades sísmicas e outros fenómenos da natureza, tais como cheias e fenómenos de seca severa localizada, nomeadamente a sul (Instituto da Conservação da Natureza e Florestas de Portugal,

2017).

A República de São Tomé e Príncipe é um pequeno Estado insular localizado no Oceano Atlântico. O arquipélago é dividido em seis distritos e inclui a região autónoma do Príncipe, estando localizado no Golfo da Guiné e distando aproximadamente 350 km da costa oeste de África. Possui uma área de aproximadamente 1000 km² e uma população de cerca de 200.000 habitantes (Instituto Nacional de Desenvolvimento Estatístico 2018-2021, 2018). Por ser um país em vias de desenvolvimento, encontra-se mais exposto às interferências exógenas, dentre estas as condições climáticas de chuva torrenciais a que é frequentemente submetido. Soma-se que, com essas características, o país torna-se mais propenso a catástrofes naturais e por não possuir uma infraestrutura consistente para a mitigação das consequências destes eventos, o auxílio internacional tornar-se fundamental. As suas altas temperaturas (que têm vindo a aumentar nos últimos anos) e as chuvas abundantes, com um índice pluviométrico 12 vezes maior do que a média mundial, classificam-no como de risco bastante elevado de ocorrência de desastres naturais. Isso tem impactado o país, levando-o a perder mais de 2 milhões de dólares por ano, principalmente nos setores da habitação e produção agrícola (Rudari et al., 2018b, p. 11 e p.14).

Segundo o *Global Climate Risk Index for 2020*, apesar de não haver registos sobre São Tomé e Príncipe, este encontra-se entre os países com elevada probabilidade de ocorrência de incidentes climáticos de dimensões catastróficas, não dispondo de um Sistema Nacional de Proteção Civil que permita ocorrer cabalmente a este tipo de eventos, estando por isso muito dependente da ajuda internacional.

A República de Timor-Leste encontra-se localizado no sudeste da Ásia entre a Indonésia e a Austrália. Tem uma população de aproximadamente 1,2 milhões de habitantes para uma dimensão geográfica de 14.874 km², com um IDH de 0,606, ocupando, em 2020, o lugar 141 entre 189 países, significando um desenvolvimento média no contexto internacional e também relevante na Comunidade Lusófona. A sua localização geográfica na região da Ásia-Pacífico, coincide com a maior média de acidentes por catástrofes naturais, 50% a mais que a média mundial³ (ONU, 2019b, p. 4).

O *Global Risk Report 2020*³ refere que Timor-Leste se encontra entre os 15 países do mundo com maior risco de ocorrência de desastres naturais. Isso deve-se principalmente à sua alta exposição e suscetibilidade, aliada a uma baixa capacidade de resposta para eventos desta natureza. De forma coincidente, o *“The Disaster Management Reference Handbook Timor-Leste 2019”* salienta que, entre os anos 2015 e 2017, o país solicitou cerca de 780 mil dólares a organismos internacionais para a entrega de ajuda humanitária a mais de 27.000 pessoas que foram afetadas pela seca, gerando grande impacto económico-social no país (Center in Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance, 2019, p. 30).

Tendo em atenção os elementos supracitados, apresentados pelos países da Comunidade, construímos uma tabela empírica de comparação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Risco de Ocorrência de Incidentes Climáticos (CRI) com

vista a determinar quais os países da CPLP com maior necessidade de Assistência Humanitária pós-catástrofe. Neste contexto, constatamos que Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde são os países na Comunidade com um maior grau de probabilidade de recorrer, em caso de ocorrência de catástrofes naturais, à ajuda humanitária internacional.

Quadro 1. Avaliação das Necessidade de Assistência Humanitária na CPLP

Estado-membro	<i>Climate Risk Index (2020)</i>	<i>Human Development Index (2020)</i>	Previsibilidade da Necessidade de Assistência Humanitária
Angola	80	148	+
Brasil	91	84	
Cabo Verde	135	126	+
Guiné Bissau	37	175	++
Guiné Equatorial	-	145	+ a)
Moçambique	54	181	+++
Portugal	72	38	
São Tomé e Príncipe	-	135	++ a)
Timor-Leste	-	141	+ a)

a) Não consta no relatório *Climate Risk Index 2020*

4. A Cooperação de Defesa na CPLP

A CPLP foi caracterizada, na sua génese, por Adriano Moreira, como um grupo social único, identificado em termos de vida comum, interesses comuns, de cooperação e interação entre os seus integrantes para a realização de interesses comuns (2000, p. 319). Neste contexto, a criação de mecanismos e dispositivos que reforcem a cooperação e unifiquem os Estados-membros contribui para o aprofundamento da cooperação estratégica, e funciona como reforço da sua identidade como expoente máximo da cooperação lusófona global.

Nesse sentido, no seio da Comunidade, a cooperação na área de Defesa surgiu oficiosamente em 1998, tendo sido oficialmente regulamentada apenas em 2006, com a assinatura, na cidade da Praia (Cabo Verde), do Protocolo de Cooperação no Domínio da

Defesa (PCDD). O Protocolo estabelece os três objetivos específicos da cooperação de Defesa da Comunidade, que são: (i) a criação uma plataforma comum de partilha de conhecimentos em matéria de defesa militar; (ii) a promoção de uma política comum de cooperação nas esferas de Defesa e Militar; (iii) a contribuição para o desenvolvimento das capacidades internas com vista ao fortalecimento das Forças Armadas dos países da Comunidade. Desse modo, tanto a criação do MRC quanto a possibilidade da constituição de uma Força de Ajuda Humanitária Lusófona, são partes integrantes de um Protocolo de Ações de Resposta a Catástrofes da CPLP como vetores de ação e encontram-se abarcadas nos objetivos precípuos da cooperação de Defesa no seio da Comunidade.

Após 1998, com o decorrer dos anos, a designada “Arquitectura de Defesa da CPLP” foi sendo desenvolvida e encontra-se atualmente organizada em: (i) Cimeiras de Chefe de Estado; (ii) Reunião de Ministros de Defesa Nacional (MDN); (iii) Reunião dos Chefes de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA); (iv) Reunião de Diretores de Política de Defesa Nacional (DPDN); (v) Reunião de Diretores dos Serviços de Informações Militares (DSIM); o (vi) Centro de Análise Estratégica (CAE), sedado em Maputo; e o (vii) Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD), sedado em Lisboa, entre outros órgãos que vão surgindo com atribuições específicas e determinadas por Regimentos Internos (CPLP, 2006). Nomeadamente, somaram-se a estes órgãos principais outros que têm contribuído para o reforço da “Arquitectura de Defesa da CPLP”, tais como: (viii) Exercícios Militares da série “FELINO”⁴, desenvolvidos desde o ano de 2000; o (ix) Simpósio das Marinhas da CPLP, iniciados em 2008; (x) o Colégio de Defesa da CPLP, criado em 2017, dentre outros que vão contribuindo para consolidar a cooperação na área da Defesa na Comunidade.

Neste quadro e em linha com a (xi) Identidade de Defesa da CPLP (2015) e o (xii) Documento Estratégico de Cooperação da CPLP (2020-2026) (2019), abrem-se novos espaços e indicam-nos o caminho, por um lado, da consolidação da estrutura organizacional de Defesa e, por outro, dão-nos orientações estratégicas para um reforço da cooperação na área de Defesa, abrindo assim eventualmente espaço para a criação de uma FAHL no contexto do MRC que pode ser vista como um novo desafio no seio da cooperação de Defesa na organização (Bernardino & Azevedo, 2015, pp. 101-125).

5. O Protocolo de Acções de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes

No contexto de alargamento da cooperação na área da Defesa, surgiu, em 2017, por iniciativa coordenadora do SPAD, e respondendo às necessidades levantadas pelos Estados-membros no apoio às catástrofes naturais em Moçambique (Ciclone Idai), em 2019, o Protocolo de Acções de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes (PARSC)⁵, que foi discutido no âmbito da XIX^a Reunião de MDN da CPLP em 2019, em Luanda, com vista a viabilizar fluxos e procedimentos de gestão para a coordenação de ações de resposta da Comunidade em situações de calamidade natural nos Estados-membros.

O Protocolo tem assim como principal objetivo “[...] a cooperação entre os EM para ações coordenadas de resposta em situações de catástrofes [...], respeitando os acordos bilaterais e regionais celebrados pelo país afetado [...]” (CPLP, 2017b, p. 2). Desta forma, a criação deste dispositivo interno de assistência humanitária, sem outro precedente no mundo em termos de organizações formadas pelo mesmo idioma, contribui, em nossa opinião, para o fortalecimento e consolidação não somente da componente de Defesa, mas da própria Comunidade.

O supracitado Protocolo (ainda em versão *draft*) estabelece, na cláusula segunda (compromisso conjuntos e das Partes), focando-se nas responsabilidades dos Ministérios da Defesa, no estabelecimento de um canal de comunicação permanente para a coordenação das atividades de socorro e assistência, criando a figura do Oficial Coordenador para Assistência Humanitária (OCAH) e designando o Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa como o órgão coordenador e iniciador do acionamento do Protocolo. Neste contexto, pensamos que seria uma oportunidade para alargar as capacidades e competências do SPAD, criando na sua dependência um órgão de Estado-Maior multinacional que possa ser o planejador, coordenador e instrumento de gestão da ajuda.

O Protocolo de Ações de Respostas a Situações de Catástrofes da CPLP rege que cada país deve responder prontamente ao pedido de apoio informando das capacidades e meios a disponibilizar ao SPAD, articulando-se no Ministério da Defesa do Estado-membro que requereu a ajuda a coordenação final entre os meios militares e civis disponibilizados. Esta assistência humanitária deve-se realizar sob os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade, sem distinção de raça étnica, crença religiosa, classe, idade, gênero ou opinião política; não devendo intervir em assuntos internos do país afetado, e abstendo-se de atividades que não sejam relacionadas com o desastre. Deve ainda limitar o apoio prestado ao que é solicitado pelo país afetado e promover a coordenação com os atores internos; evitar ao máximo qualquer dano ambiental, e enviar, previamente, as relações de pessoal, devidamente identificados pelo número do passaporte, e de material a serem mobilizados para o país afetado, tomando as medidas preventivas sanitárias e de saúde, como vacinação para o pessoal a ser mobilizado e atentar para que o pessoal atue uniformizado.

O Protocolo prevê uma autonomia mínima de sete dias de operação (havendo envio de tropas para o país afetado), arcando o país doador com os custos do apoio prestado, inclusive de possíveis reabastecimentos (salvo entendimento específico com o país afetado); e considera a perspectiva de gênero na atuação das tropas, bem como o tratamento condigno aos grupos vulneráveis como crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, alinhando assim com as normas e procedimentos standard em forças congêneres ao serviço das Nações Unidas (PARSC, 2020).

Estabelece ainda, na cláusula terceira (operacionalização), o sistema de coordenação e de alerta, salientando relativamente ao primeiro que “[...] a coordenação das ações será viabilizada pela exploração de recursos disponíveis na web, especialmente do correio eletrônico, bem como da telefonia e internet [...]” e ainda que “[...] os Chefes de Estados-

Maiores Gerais em comum acordo estabelecerão as ferramentas necessárias que possibilitem a eficaz coordenação e desenvolvimento das ações [...]”. No sistema de alerta “[...] os Ministérios da Defesa dos Estados-membros, por meio dos respetivos Estados-Maiores-Generais, adotarão um sistema de alerta com vistas à preparação para o emprego dos meios militares [...]” salientando ainda que os meios “[...] a ser acionado pelo sistema de coordenação das ações, podendo ser ativado por qualquer país que se sinta ameaçado ou atingido por um fenómeno natural extremo ou submetido a risco de grave acidente tecnológico/antrópico [...]” (PARSC, 2020). O sistema de alerta contém as seguintes fases:

- ALERTA VERDE - quando o país tem uma grande probabilidade de ser atingido por fenómeno natural extremo ou submetido a risco de grave acidente tecnológico/antrópico nas próximas 72 horas ou menos.
- ALERTA AMARELO - quando o país é atingido por fenómeno natural extremo ou por grave acidente tecnológico/antrópico, cujas dimensões podem superar a sua capacidade de resposta.
- ALERTA VERMELHO - quando o país é atingido por fenómeno natural extremo ou por grave acidente tecnológico/antrópico que supera sua capacidade de resposta, sendo previsível que solicite apoio internacional de emergência.

O Protocolo estabelece que o país afetado, por intermédio do OCAH, fará chegar a sua solicitação de apoio ao SPAD e aos demais países, concomitantemente com a comunicação, via diplomática, do pedido de ajuda internacional. Os OCAH dos países solicitados verificarão as suas disponibilidades em meios e capacidades, tanto no âmbito da Defesa, quanto no que se refere aos demais órgãos nacionais pertinentes, com vista a atender o pedido do país afetado, devendo, paralelamente, ligar-se com a instância diplomática para as articulações necessárias à viabilização do apoio. Os Chefes de Estado-Maior-General poderão adotar medidas adicionais de comum acordo para facilitar a coordenação e, via OCAH, farão chegar ao SPAD a indicação dos meios ou capacidades a disponibilizar conjuntamente.

O conceito operacional aponta para a disponibilização de meios ou valências que formarão um conjunto de meios e capacidades CPLP, embora não se possa chamar uma “Força” ou mesmo uma “Força de Assistência Humanitária”, parte em que consideramos que o Protocolo necessita de ser efetivamente melhorado. Pensamos que a constituição de uma Força de Assistência Humanitária, com valências fornecidas pelos Estados-membros, mas que teria, obrigatoriamente, associado uma doutrina de emprego, treino adequado e emprego conjunto e integrado, o que iria otimizar o emprego dos meios e conferir-lhe outro grau de operacionalidade. Essa é uma ideia que fica das valências que países como o Brasil e Portugal que poderiam constituir o elo central das capacidades consideradas permanentes e críticas para o emprego em situações de crise humanitária no espaço da Comunidade.

Importa destacar que o Protocolo concentra as ações de resposta a catástrofes quase que

exclusivamente na componente militar (CPLP, 2017b). Este fator pode, em nossa opinião, ser revisto e alargado para uma visão e âmbito civil-militar mais evidente, envolvendo a componente não militar nas ações de ajuda humanitária. Segundo o *Global Humanitarian Overview 2020*, é cada vez mais necessário e comum, a atuação civil-militar em cenários de calamidades, potencializando as estruturas logísticas, de engenharia e transportes, sem hierarquização de estruturas (2020, p. 78).

Nesse sentido, a consolidação da participação dos militares neste sistema estrutural e sazonal de Defesa/Proteção Civil parece necessitar de se focar na geração de capacidades em alguns Estados-membros. Este fator parece-nos relevante porque alguns países não têm uma consolidada política de proteção e defesa civil em que as suas Forças Armadas possam participar de forma mais efetiva. Brasil e Portugal, por possuírem uma maior experiência, meios e legislação mais consistentes, podem representar um esteio para os outros Estados-membros, agregando-lhes capacidades vitais. A forma de constituir uma Força para participar em missões de paz ou humanitárias é importante e parece-nos muito válida. Para esse efeito, o principal desafio está, como vimos, no estabelecimento da necessária interoperabilidade entre as Forças Armadas dos países da CPLP que se pré-disponibilizam a incluir determinadas capacidades numa Força que terá carácter sazonal ou semipermanente.

Concomitantemente, a interoperabilidade pode ser vista como necessária para a criação de mecanismos comuns no emprego da Força. O Protocolo não aprofunda esta questão, tão pouco cita a necessidade de alcançá-la, o que pode representar uma oportunidade de melhoria para a conceção deste mecanismo, porque sem esta integração de sistemas, mesmo que diminuta, nenhuma operação poderá ser desenvolvida de forma plena. Cabe salientar que pensamos que os Exercícios Militares da série “FELINO” podem contribuir para que este intento de treino e conseguir que alguma interoperabilidade seja alcançada, mesmo que parcialmente.

Para a resposta às catástrofes se tornar mais eficaz é necessário o estabelecimento de cenários previstos para cada possível Estado-membro atingido. Deve-se desenvolver estes cenários e melhorar a previsibilidade de atuação, com um prévio levantamento de capacidades a ser requerido em caso de uma assistência humanitária, refletindo em rápida resposta e salvamento mais rápido de vidas (*United Nations Disaster Assessment and Coordination*, 2018, p. 15). O incentivo à criação de estruturas para monitorização de desastres dos Estados-membros e desenvolvimento de cenários otimizará as condições de resposta da CPLP. Isso possibilita que a determinação antecipada das capacidades centrais para a projeção de uma ajuda humanitária seja feita e o estabelecimento das necessidades antecipado, fornecendo mais vantagens na identificação das ameaças e assegurando uma resposta adequada (Algermissen, 1995, p. 38).

A criação do PARSC da CPLP pode-se depreender que irá depender de muitos fatores estruturais no seio da Comunidade, mas dependerá sempre de uma vontade política. Dependerá de fatores estruturais como as questões de financiamento, doutrina de emprego, treino operacional e o comando ou direção das ações, que se constitui, em nossa opinião, nos maiores desafios para implementação deste Protocolo para apoio a

situações de catástrofe.

No *draft* conhecido do Protocolo, o SPAD, configura-se como o órgão da Comunidade a estabelecer a sequência de acionamento, inclusive, com a capacidade de selecionar o catálogo de capacidades das tropas/meios dos Estados-membros. Decidindo juntamente com o OCAH quais as valências que deverão ser priorizadas e enviadas às zonas afetadas, bem como a ligação permanente com as áreas em estado de calamidade. Este aspeto vai ao encontro do que pensamos, pois não cremos que este órgão (SPAD) se coadune com esta função/responsabilidade (coordenação) no quadro do MRC. Essa função deve ter uma dimensão operacional, podendo estar colocada ao nível dos Ministérios da Defesa, designadamente na área militar ou na dependência do Estado-Maior-General. Dessa forma, uma discussão crítica sobre o necessário papel do SPAD no contexto do desenvolvimento do MRC torna-se, em nossa opinião, cada vez mais necessária (2017, p. 4).

Um outro ponto importante é o estabelecimento de um OCAH, no EMGFA dos Estados-membros. Este teria a função de ser o ponto de contacto para a entrada das informações no SPAD nas ações iniciais de resposta (CPLP, 2017b, p. 2). Com uma visão distinta, o OCAH não poderia ser apenas determinado em casos de desastres ou calamidades, sob pena de não estar totalmente familiarizado com as questões pertinentes à Comunidade. Além disso, existem particularidades nos Estados-membros, como o Brasil (e a maioria dos países), em que o contacto privilegiado com o meio internacional não se faz através do Ministério da Defesa, mas sim pelo Ministério das Relações Exteriores, o que pode gerar limitações no desenvolvimento do mecanismo.

Numa visualização mais ampla, a criação de uma estrutura permanente de monitorização para situações de catástrofes na CPLP, parece-nos ser necessária. Isso não seria novo, pois existem exemplos na Junta Interamericana de Defesa (JID) e na ex-União de Nações Sul-americanas (UNASUL). Além disso, os meios digitais como a *web* oferecem ferramentas que facilitam esta atividade, bem como a criação de sistemas de gestão e partilha de informações sobre meteorologia.

De forma convergente, ao analisar a situação em Moçambique por ocasião do ciclone “Idai” em 2019, Silva (2020) salienta que “[...] *seria inequivocamente melhor haver uma estrutura já estabelecida, eventualmente com treino de conjunto, porque permitiria haver só um interlocutor para coordenação das ações, em razão das capacidades individuais, junto das autoridades moçambicanas [...]*”. Uma alternativa a esta afirmação é o reforço da própria estrutura atual do SPAD. Como supracitado, este apresenta-se pouco plural em termos de representatividade de todos os Estados-membros da CPLP, podendo limitar a amplitude das ações por si demandadas, no referente ao acionamento e cumprimento de etapas do PARSC. Se o SPAD tivesse um representante de cada Estado-membro, ou existisse mesmo uma estrutura minimalista de Estado-Maior, possivelmente, o desencadeamento deste mecanismo poderia ser mais fluído, com resultados no planeamento, coordenação e na operacionalização bem mais evidentes.

Numa observação mais aprofundada do Protocolo, não se verifica a criação de redes

especiais ou mecanismos de comunicação seguros e robustas, que possam não sofrer qualquer tipo de interferência durante o trânsito de informações em uma catástrofe. Se observado pelo prisma da calamidade em si, o país afetado pode ter a sua rede de comunicações danificada e/ou fragilizada, comprometendo a agilidade, segurança e eficácia destes meios de comunicação para as ações de apoio humanitário. Logo, o estabelecimento de uma estrutura previamente estabelecida de C2 (comando e controlo) é desejável e premente. Esta estrutura enfrenta o dilema de ser mais ágil e responsiva, porém, pode gerar custos mais altos para a sua manutenção, o que deve ser ponderado pela Comunidade. Destaca-se que as organizações que se antecipam no estabelecimento destas estruturas para fornecer a ajuda humanitária, tendem a ter mais sucesso em seus intentos (Matz, 1995, p. 94).

Neste contexto, esta iniciativa torna-se singular na comunidade internacional, ratificando o vanguardismo e dinâmica na cooperação de Defesa da CPLP e na confirmação da solidariedade entre os povos unidos, especialmente, pela Língua.

6. A Força de Assistência Humanitária Lusófona

Uma Força de Assistência Humanitária pode ser definida como uma força temporária (Força-Tarefa) constituída para realizar uma operação de ajuda humanitária, integrando, com os meios necessários, o esforço em caso de desastre/calamidade (Estado-Maior do Exército Brasileiro, 2014b, p. 5). Uma FAHL como incremento do Protocolo de Resposta a Situações de Catástrofe pode apresentar-se como uma alternativa rápida, útil e de proficuas capacidades nas ações humanitárias. A coordenação dessas forças e a identificação de como cada país pode contribuir, torna-se um grande desafio que a CPLP deve enfrentar. Pensamos que a criação de uma FAHL deve considerar, entre outros, aspetos quanto à criação de base de dados e à busca por uma razoável interoperabilidade, devendo ser contínua para que o levantamento de possibilidades de cada Estado-membro possa estar clarificado antes de uma participação em operações humanitárias.

Kamilla Rizzi (2020), salienta que a criação desta Força “[...] *seria importante, útil e coerente, pois reforça as demandas dos Estados-membros por ações dentro da temática da cooperação em defesa e segurança [...]*”, ratificando o alto nível de interação nesta componente. Segundo Júnior (2020), a criação desta Força além de atuação em atividades humanitárias, pode evoluir para operações de manutenção da paz, atendendo a um anseio da Comunidade. Tal é também partilhado por Silva (2020), que reforça a relevância da criação desta Força, acrescentando que sua atuação poderia começar nos países da CPLP e posteriormente ser ampliada para outras nações, agindo como um “ativo” com disponibilidade para ser empenhado em qualquer cenário de catástrofe.

Conforme afirma Sobrinho (2020), a criação de uma FAHL, no momento, não pode ser vislumbrada, pelo facto do MRC ainda se encontrar em fase de discussão no seio da Comunidade. Contudo, o Exercício Militar da série “FELINO” e a busca por certificações

internacionais, tais como o *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG), podem contribuir para este intento. Nesse sentido, observa-se que há divergências de percepções entre intelectuais de matizes diversas, operacionais e especialistas no assunto. Com isso, pode-se depreender que a constituição da FAHL não estabelece pleno consenso, gerando incertezas sobre a sua imediata formação, não impedindo, contudo, um aprofundamento do tema e suscitar uma discussão mais abrangente.

A criação de uma FAHL deve ser idealizada para que se possa constituir um catálogo de capacidades, que se colocarão à disposição de acordo com as emergências requeridas e não se pode caracterizar no principal meio de ajuda humanitária a um país lusófono em caso de catástrofe, conforme apontado por Sobrinho (2020). Nesse sentido, quanto às capacidades, esta formação deve possuir capacidades vocacionadas para a prestação de socorro humanitário, além de reunir necessariamente diversos órgãos e agências. Esta força deve possuir mobilidade de ação na área de operações, rapidez de projeção (possibilidade de transporte estratégico), flexibilidade de atuação, C2 eficiente e unidade de comando. Tal visão alinha-se com o que Kanaan (2020) aborda como capacidades necessárias, que são: evacuação de vítimas, constituindo equipas de busca e salvamento; restabelecimento de linhas de comunicações; tratamento de água, bem como confeção e fornecimento de alimentação; combate a incêndios florestais; acolhimento de emergência de desalojados desobstrução e/ou reconstrução de vias; transporte e de descontaminação/desinfecção (DNBQR).

Além de que, como salienta Bezerra (2020), uma FAHL deve ter a capacidade de deslocamento, projeção no terreno, fluxo logístico com o país de origem, autonomia em suprimentos coerente com a hipótese levantada, apoio sanitário e em transporte, comunicação e de capacidade em ampliar suas estruturas. A combinação de meios civis e militares pode incrementar a atuação de uma FAHL. A diversidade de atores é um ponto favorável, de forma que o trabalho conjunto, uma vez que se identifica como relevante a assimetria de capacidades das Forças Armadas dos países da CPLP. Também porque as capacidades requeridas seriam um incremento de capacidades militares em geral (organização, treinos e formação, aquisição de materiais, investimentos em infraestrutura). Deve-se atentar ainda para o incremento de capacidades político-estratégicas (por meio da elaboração e efetivação de legislação pertinente, políticas de informações e defesa coerentes e próximas), como releva Kamilla Rizzi (2020).

Soma-se a estas reflexões a afirmação de Júnior (2020), onde salienta que “[...] *as operações interagências são uma realidade em qualquer ambiente de assistência humanitária, onde inclusive normalmente as Forças Armadas não são as protagonistas, mas responsáveis pela segurança, apoio logístico e de comunicações [...]*”. Desse modo, as capacidades requeridas para uma Força desta natureza estão voltadas para o socorro imediato e a reconstrução de infraestrutura do Estado-membro atingido. Além disso, não pode estar estrita e unicamente focada nos meios militares. A combinação com meios civis é fundamental e fator preponderante de sucesso nesta Força Humanitária.

Quanto à dimensão de uma possível FAHL, Kanaan (2020) acredita que vai depender muito do tipo de missão e duração, mas a ligação interagência é fundamental. Tal

coincide com a exposição de Bezerra que releva que o dimensionamento da FAHL deve estar coerente com as hipóteses de emprego. De qualquer forma, o uso gradativo dos diversos escalões parece o mais adequado; uma resposta rápida pode ser dada com um escalão subunidade, enquanto os escalões superiores se preparam para um eventual reforço (*augmentation*). Nesse sentido, considera-se que a dimensão está dependente da situação e do pedido da nação. Não servindo, portanto, uma organização já disposta para este fim sem o conhecimento dos danos causados e capacidades necessitadas na situação de urgência, o que sugere a estrutura desta Força não ser fixa e sim tão flexível quanto a aplicabilidade de sua projeção, embora possa na sua essência base estar constituída com um núcleo minimalista.

Constata-se ainda que uma visão bi-multilateral⁶ se torna, em nossa opinião, essencial na abordagem a esta problemática. A Comunidade deve saber a direção que cada país tem tomado no seu âmbito regional, enquanto fator fundamental para entender a posição desse Estado-membro na CPLP, com respeito ao Protocolo. Por exemplo, a aproximação do Brasil com a Força conjunta e combinada de Operações de Paz “CRUZ DE SUR”, pode se refletir na constituição de uma FAHL.

7. A experiência Brasileira e Portuguesa na Resposta a Catástrofes

7.1. A Experiência Brasileira

A defesa e proteção civil no Estado Brasileiro está focada em duas estruturas principais. A primeira é o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), com a incumbência de estratificar as responsabilidades na resposta a catástrofes e a segunda é o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos de Desastres (CENAD), com uma estrutura permanente de monitoramento e preparação da resposta exigida.

No tocante às Forças Armadas Brasileiras, a sua atuação em ações subsidiárias está descrita na Lei Complementar n.º 97/99. No seu art.º 16.º, descreve-se que “[...] *cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República [...]*” (Lei Complementar 97/99, 1999). Segundo Netto (2014), do ponto de vista amplo, os militares são fundamentais nos cenários de catástrofes, situações de emergência ou estado de calamidade pública. Isto porque possuem pessoal treinado, operacionalmente bem preparado, meios diversos e alta capacidade logística para enfrentar estas situações de crise. Na realidade, é praticamente impensável prever-se uma intervenção da Defesa Civil em cenários de grandes catástrofes no território nacional, sem o auxílio das Forças Armadas.

Em termos de ajuda humanitária nacional efetivamente desdobrada, destaca-se no Brasil a Operação “ACOLHIDA” que consiste numa força-tarefa humanitária robusta, executada e coordenada pelo Governo Federal Brasileiro com apoio de agências da ONU e de mais

de cem entidades civis com a finalidade de oferecer assistência de emergência aos imigrantes venezuela- nos que entram no Brasil através da fronteira norte, no Estado de Roraima (Governo do Brasil, 2020).

No âmbito da ajuda humanitária internacional, o Brasil iniciou a sua trajetória nos anos 1960. No entanto, somente após os anos 2000 o seu papel se tornou mais destacado, tanto de forma quantitativa quanto qualitativa, robustecendo a sua experiência (Whittall, Reis, & Deus, 2016, p. 12).

A PND e a END fundamentam estas atuações. A primeira orienta com o intuito de ampliar a projeção do país no concerto mundial, devendo aperfeiçoar a preparação das suas Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias sob a égide de organismos multilaterais, de acordo com os interesses nacionais (2012, p. 33). Na END existe um incremento do treino e prontidão das Forças Armadas em operações internacionais, com ênfase às ações humanitárias, integrando Forças da ONU ou de organismos multilaterais da região (2012, p. 136). Para isso, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) estimula o treino de civis, militares e de convidados de outras nações aliadas e o Ministério da Defesa, por sua vez, devendo dotar este órgão de capacidade suficiente para torná-lo referência regional no treino conjunto para operações de paz e humanitárias. Neste diapasão, é importante abordar que a solicitação de apoio vinda de um país amigo deve chegar ao Ministério da Defesa por intermédio do MRE. Somente depois a autorização, pode ser concedida apoio, baseada nas capacidades existentes e requeridas.

O Brasil tem tido destacada atuação na cooperação humanitária internacional, sendo que “[...] *era até há pouco tempo um país recipiente de ajuda externa, tendo hoje uma sociedade civil fortíssima, que adquiriu uma experiência valiosa para trocar com outros povos, tendo a cooperação como princípio de sua política externa [...]*” (Whittall, Reis, & Deus, 2016, p. 9).

A participação no apoio às catástrofes no Haiti (2010), o envio de meios para recentes calamidades no Peru e Chile (2017) e Moçambique (2019) são uma constatação. As Forças Armadas Brasileiras, além de empregar os seus meios internacionalmente, têm incrementado a sua preparação com exercícios de treino em operações de ajuda humanitária. O Exercício “AMAZONLOG17” é disso uma prova concreta.

Num contexto Lusófono, essa experiência do Brasil na projeção e treino de ativos para ações humanitárias ao nível internacional é relevante e conduz a uma natural liderança sobre o assunto no seio da Comunidade. Por estes fatores, o Brasil e as suas Forças Armadas podem oferecer os seus contributos em muitos aspetos para a CPLP, especialmente na constituição, preparação e treinamento de uma FAHL, que otimizaria os termos, até agora estabelecidos, pelo Protocolo de Resposta a Situações de Catástrofe.

7.2. A Experiência Portuguesa

Em Portugal, o Ministério da Defesa Nacional (MDN) e o Ministério da Administração Interna (MAI) repartem responsabilidades na gestão e resposta a catástrofes, envolvendo outros Ministérios e múltiplas entidades do Estado. O Sistema de Proteção Civil tem o papel principal na gestão do risco em Portugal por meio da Lei de Bases de Proteção Civil n.º 27/2006, de 3 de julho, e estabelece os objetivos fundamentais da proteção civil. A Proteção Civil, na dependência do MAI, desenvolveu um Sistema de Informação de Planeamento de Emergência (SIPE) com o objetivo de partilhar informações sobre o planeamento de emergência contendo todos os Planos de Emergência de Proteção Civil e é responsável pela gestão dos meios e capacidades afetas ao apoio a catástrofes, mesmo no apoio internacional.

No âmbito do MDN, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013) salienta que “[...] *as catástrofes naturais da década passada aumentaram a consciência de que os Estados podem ser confrontados com a destruição súbita e massiva de riqueza e com a ocorrência de desastres humanos de grande escala, exigindo a solidariedade da comunidade internacional [...]*”, centrando nas Forças Armadas as capacidades operacionais e na Força de Reação Imediata (FRI) os meios de intervenção nacional e internacional no apoio a catástrofes. A FRI empenhou cerca de uma centena de militares portugueses e um avião C-130 e prestaram ajuda aos civis e realizaram operações de resgate após o ciclone “Idai” (2019), em Moçambique, tendo servido para aprimorar e desenvolver a doutrina de emprego nas designadas missões de “apoio militar de emergência” e na ajuda humanitária.

Os três Ramos das Forças Armadas também dispõem de capacidades próprias no apoio a catástrofes e desenvolvem diariamente missões de natureza civil no apoio à população civil, nomeadamente o Exército que, a título de exemplo, criou recentemente o Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME) que apronta a Unidade de Apoio Militar de Emergência (UAME), com a missão de contribuir para o apoio de emergência e o apoio a catástrofes. A Marinha e a Força Aérea dispõem de capacidades únicas e meios no apoio diário à população civil no território nacional e reforça a FRI na participação internacional conforme planos definidos superiormente. Mais recentemente, o apoio às cheias sazonais, o combate a incêndios, o apoio às populações no fornecimento de água e mais recentemente no apoio à pandemia da COVID-19 envolveu um efetivo significativo, levando a aprimorar doutrina, incrementar o treino e levantamento de capacidades específicas.

Portugal desenvolve também no contexto do Mecanismo de Gestão de Crises um trabalho internacional no âmbito da União Europeia (UE), destacando-se na partilha de experiência e meios na gestão de catástrofes. A participação internacional, quer no quadro da UE, mas também da NATO e especialmente das Nações Unidas e ainda nos Exercícios Militares da série “FELINO”, têm conferido às Forças Armadas Portuguesas uma vasta experiência nas operações de apoio a catástrofes e na ajuda humanitária.

8. Contributos do Brasil e de Portugal para a criação de Capacidades

No Brasil e em Portugal, os Ministérios da Defesa e as Forças Armadas possuem uma vasta experiência em assuntos de questões humanitárias, incluindo apoio a calamidades públicas e desastres naturais. Soma-se a isto a vasta legislação e a operacionalização da Defesa Civil de cada Estado da Federação no Brasil, e da Proteção Civil em Portugal, sendo com isso notável a positiva condição em prover ações humanitárias, quando demandadas pelo Estado ou por solicitações internacionais. Atualmente, o Brasil lidera a Operação “ACOLHIDA” no norte do país e encontra-se preparado para apoio nos âmbitos municipais, estaduais e nacional com uma significativa adaptabilidade e flexibilidade de seus meios militares para emprego em caso de catástrofes. De igual forma, Portugal, as suas Forças Armadas e os serviços de gestão de crises estão articulados (nomeadamente, no quadro regional da Europa) e dispõem de capacidades próprias que tornam num dos principais contribuintes para a eventual implementação de uma FAHL na CPLP).

Tudo isto coloca estes países num patamar razoável para oferecer ativos em ajuda humanitária internacional, especialmente no seio da Comunidade. Soma-se a isso um aspeto muito importante que são as características de solidariedade dos povos, que favorece o emprego de tropa em atividades de assistência humanitária. Além de que a experiência do Brasil, adquirida, por exemplo, no Haiti, e de Portugal, em Timor-Leste e no Líbano (e no contexto interno) faz com que as suas Forças Armadas estejam prontas para atuar em operações desta natureza.

Quanto ao treino, o Brasil pode contribuir de diversas formas. Por exemplo, Júnior (2019) destaca que o país possui diversos pólos com grande nível de conhecimento nestas atividades e que poderiam ser usados pela Comunidade, sendo o mais evidente o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Ademais, Júnior aponta ainda a importância dos Exercícios Militares da série “FELINO” (focado no treino de tropas para operações de paz) para obter a desejada interoperabilidade. Estes exercícios militares, como vimos, ocorrem alternadamente na carta (CPX) e no terreno (FTX) por rotação em todos os países da Comunidade. Os que envolvem forças no terreno, ocorreram no Brasil, Portugal e em Angola. Estes países podem ser o vetor de impulsão na coordenação e desenvolvimento de uma Força de ajuda humanitária na CPLP e contribuir para a implementação do Mecanismo de Gestão Catástrofes e tornar o Protocolo exequível a curto e médio prazo.

Uma FAHL deve estar amparada em legislação permanente e numa política de compartilhamento de informações estratégicas coerentes aos anseios da organização. Esta Força deve conter diversas capacidades na sua estrutura. As informações operacionais com compartilhamento de informações, o planeamento operacional e a mentalidade civil-militar, e ainda o apoio de transporte (aéreo, naval e terrestre), o apoio sanitário, a garantia das comunicações, a valência na busca e resgate e a rápida projeção na área afetada são algumas dessas necessidades que baseiam o seu emprego (GAO-USA, 2010, p. 12 e 20).

Neste contexto, uma FAHL deve agregar grande parte destas capacidades para efetuar as suas operações. A complementaridade das capacidades dos Estados-membros nas funções logísticas parece-nos assim essencial. A dinâmica de compartilhamento de informações com foco na rápida resposta devem guiar a criação desta Força, pois uma rápida resposta a catástrofes naturais deve ser orientada para o levantamento das principais necessidades existentes. A resposta inicial de ajuda humanitária deve ser conduzida nas primeiras horas e por equipas locais que conheçam o ambiente, com a finalidade de levantar as necessidades e estabelecer prioridades de socorro. Esta rapidez pode ser a diferença entre salvar (ou não) muitas vidas e ter sucesso na reconstrução de estruturas e o Brasil e Portugal dispõem de meios de transporte estratégico (aviões de transporte ou navios logísticos) que viabiliza o transporte de uma FAHL para qualquer parte do espaço CPLP (Arii, 2013, p. 19).

Conclusões

Este artigo propôs-se a analisar a relevância e particularidades na criação de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona para atuação, no contexto do Mecanismo de Resposta a Catástrofes da CPLP, nos seus Estados-membros. Além disso, pela análise de dados recolhidos, pretendeu-se perceber em que áreas o Brasil e Portugal poderiam oferecer seus maiores contributos nesta temática.

Em síntese, a constituição de uma FAHL parece ser desejável e possível. No entanto, deve ser discutida amplamente em outras componentes, que não somente a de Defesa, aconselhando uma reflexão no campo político. Neste contexto, o MRC da CPLP apresenta-se como um instrumento muito útil e factual, desde que envolva, assim como a constituição de uma Força de Ajuda Humanitária, outras áreas de cooperação da Comunidade Lusófona. Nesse sentido, o Brasil e Portugal podem apoiar e fornecer importantes contributos resultantes da sua comprovada experiência nacional e internacional ao nível da ajuda humanitária.

Nesse diapasão, percebeu-se que existem países na CPLP entre os mais vulneráveis do mundo às catástrofes naturais, atingindo alto grau de suscetibilidade ao risco, o que destaca a importância da criação de um mecanismo desta natureza na Comunidade, suscitando a constituição de uma FAHL. A continuidade dos Exercícios Militares da série "FELINO" são importantes por se constituírem como a melhor forma de conseguir a desejada interoperabilidade entre as Forças Armadas dos países Lusófonos.

Um outro ponto destacado é a própria visão de reformulação do SPAD, devido às atribuições que lhe foram imputadas por ocasião da primeira versão do PARSC. A sua reconfiguração, com uma maior representatividade e valências, poderia torná-lo mais apto às tarefas propostas no Protocolo. Uma reflexão sobre o SPAD e as suas funções e responsabilidades na cooperação de Defesa da CPLP deve ser considerada e pode surgir como um novo estudo a ser explorado no futuro.

Neste contexto, foi percebido que parte dos países da Comunidade estão suscetíveis ao risco de catástrofes somado a uma pouco consolidada estrutura de Defesa/Proteção Civil, gerando incertezas quanto às reais capacidades de reação a um evento de catástrofe de grande dimensão. Logo, consideramos importante que os Estados-membros desenvolvam e aperfeiçoem as suas dinâmicas em ações de ajuda humanitária, especialmente, no que tange à defesa e proteção civil nos seus territórios, desenvolvendo legislação e explorando doutrinas, pois terá efeito positivo no fortalecimento das etapas existentes do próprio MRC da CPLP.

Assim, concluiu-se que a FAHL deve partir de um núcleo base e constituir um catálogo de capacidades aumentativas para os Estados-membros da Comunidade utilizarem em caso de catástrofes. A sua associação com o estado de alerta do PARSC é fundamental, o que poderia acelerar a resposta, principalmente a inicial. Igualmente, o Brasil e Portugal possuem meios para contribuir para a formação desta Força. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil pode servir de referência para um futuro Centro de Treinamento e Prontidão Operacional de Forças de Ajuda Humanitária da Comunidade Lusófona. Também os meios logísticos normalmente reunidos para operações de ajuda humanitária, como os de saúde, transporte, de engenharia e C2 (de entre outros) são fundamentais para que uma FAHL possa atuar. Dessa forma, concluiu-se que o debate deve ocorrer de forma proativa e participada para o estabelecimento do PARSC.

Além disso, ratificou-se a necessidade da participação do MRE do Brasil e do MNE e do MAI de Portugal neste assunto, avalizando a participação dos meios nacionais nestas dinâmicas, tendo em vista a não exclusividade da componente militar nesta temática. Do mesmo modo, o bi-multilateralismo foi visto como fundamental neste contexto, sendo que o Brasil e Portugal ocupam posições relevantes no desencadear deste mecanismo, devido às suas experiências nacionais e internacionais, e principalmente, pela liderança e exemplo que podem exercer neste processo.

Por fim, a constituição de uma FAHL pode ser considerada auspiciosa e útil no apoio ao PARSC. Ela pode representar um passo importante para uma inspiração ainda mais ambiciosa da CPLP que é o emprego de uma Força de Paz Lusófona sob a égide da ONU, assunto que a partir desta pesquisa poderá ser melhor explorada. A cooperação da componente de Defesa, desenvolvida por mais de vinte anos de integração, leva-nos a crer na possibilidade desses avanços, o que fortaleceria ainda mais os elos de amizade e integração existentes entre os países do espaço Lusófono e a relevância da Comunidade para os Estados-membros e para os contextos regionais securitários onde estão conjuntamente inseridos.

Referências Bibliográficas:

ALGERMISSEN, R. M. (1995). *Humanitarian Assistance Response Readiness Forces*. Leavenworth: US Army.

ARAÚJO, A. d. (2013). *A coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

BERNARDINO, L. M., & AZEVEDO, F. D. (2015). *A nova identidade da CPLP no domínio da defesa: Impactos para a centralidade geoestratégica de Portugal*. Lusíada. *Política Internacional e Segurança*, 12, 101 - 125.

BERNARDINO, L. M. (2016). *Uma nova visão estratégica da defesa para a CPLP*. Lisboa: Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL).

BERNARDINO, L. M. (2019). *A defesa como vector da cooperação político-estratégica de Portugal em África. Contributos para uma Cooperação de Defesa*. Lisboa: Revista Militar. Retirado de <http://www.revistamilitar.pt/artigo/1436>. 7-9.

BRAGA, T. M., OLIVEIRA, E. L., & GIVIES, G. H. (2006). *Avaliação de metodologias de mensuração de risco e vulnerabilidade social a desastres naturais associados à mudança climática*. São Paulo em Perspectiva, 20, 81-95. Retirado de www.seade.gov.br

BRASIL. (2015). *Instruções para o Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil*. Brasília: Ministério da Defesa do Brasil.

BRASIL. (2017). *Noções Básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos - Livro Base* (1 ed.). Brasília-DF: Ministério da Integração Nacional Brasileiro.

BRASIL. (2019). *Ministério de Desenvolvimento Regional*. Retirado de <https://www.mdr.gov.br/protacao-e-defesacivil/apresentacao/293-secretaria-nacional-d-e-protacao-e-defesa-civil/5951-defesa-civilno-brasil-e-no-mundo>.

CONCEIÇÃO, M. d. (2016). *Cooperação Geoestratégica e Multilateral de Defesa Nacional na CPLP: Desafios*. Rio de Janeiro.

CPLP. (1996). *Declaração Constitutiva CPLP*. Lisboa, Portugal: CPLP.

CPLP. (2002). *Revisão do Estatuto da CPLP. IV Conferência de Chefes de Estado e Governo da CPLP*. Brasília: CPLP.

CPLP. (2006). *Protocolo de Cooperação Domínio da Defesa*. Lisboa: CPLP.

CPLP. (2008). *Declaração de Dili. X Reunião de Ministros da Defesa da CPLP*. Dili.

CPLP (2011a). *Regimento Interno das Reuniões de Ministros da Defesa Nacional ou equiparados dos Estados-Membros da CPLP*. Santa Maria da Feira.

CPLP (2011b). *Regimento Interno Reunião dos CEMGFA da CPLP*. Maputo.

CPLP (2011c). *Resolução sobre o Regimento Interno das Reuniões de DPDN da CPLP*. Santa Maria.

CPLP. (2015). *Regimento Interno do Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*. São Tomé, São Tomé e Príncipe:

CPLP. (2017). *Protocolo de Ações de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes (Draft)*. Maputo.

DAY, J., FORSTER, T., HIMMELSBACH, J., KORTE, L., MUCKE, P., RADTKE, K., WELLER, D. (2019). *World Risk Report*. Berlin: Bündnis Entwicklung Hilft.

ECKSTEIN, D., HUTFILS, M. L., & WINGES, M. (2018). *Global Climate Risk Index. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2017 and 1998 to 2017*. Berlim, Alemanha: GermanWatch. Retirado de www.germanwatch.org/en/cri.

END. (2012). *Estratégia Nacional de Defesa do Brasil*. Brasília, DF, Brasil. Ministério da Defesa.

ESCORREGA, L. F. (2016). *Duas décadas de CPLP: Retrospectiva e desafios da componente de Defesa*. XIV Seminário Político-Diplomático do CAE/CPLP, 1-8.

GAO-USA. (2010). *Homeland Defense: DoD Can Enhance Effort to Identify Capabilities to Support Civil Authorities During Disasters*. Washington: US Government Accountability Office.

GOMES, M., DUBBERT, M., GARSCHAGEN, M., HAGENLOCHER, M., SABELFELD, R., LEE, Y. J., SCHUMANN-BÖLSCHKE, D. (2016). *World Risk Report*. Stuttgart: United Nations University - EHS.

HOLLING, C. S. (1973). *Resilience and stability of ecological systems*. *Annual Review of Ecology and Systematics*. Vancouver: Institute of Resource Ecology - University of British Columbia.

HOLSHEK, C., & CONING, C. d. (2017). *Civil Military Operation in Peace Operation*. Nova Iorque: Peace Operations Training Institute.

JÚNIOR, J. B. (2019). *O Emprego das Forças Armadas em Operações de Paz e Humanitárias: O contributo da CPLP*. Lisboa: IUM - Centro de Investigação e Desenvolvimento.

MATZ, J. M. (1995). *Humanitarian Assistance Operation: A Command and Control Dilemma*. Leavenworth: US Army.

MELO, E. B. (2018). *Política Externa do Brasil e participação do Brasil nas Operações de Paz da Organização das Nações Unidas*. *Curso de Extensão sobre Defesa Nacional*.

Salvador, BA, Brasil: Ministério da Defesa. Retirado de https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xvii_cedn/politica_externa_e_participacao_do_brasil_nas_operacoes_de_manutencao_da_paz_das_nacoes_unidas.pdf.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2011). Site do Ministério da Defesa do Brasil: Retirado de <https://www.defesa.gov.br/noticias/2166-14012011-defesa-forcas-armadas-ja-tem-11-helicopteros-e-500-militares-no-socorro-ao-rj>.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2017b). Site do Ministério da Defesa do Brasil: Retirado de <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/35180-exercicio-felino-nove-paises-delinguas-portuguesa-treinam-emprego-conjunto>.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2020). *Estratégia Nacional de Defesa do Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa.

MOÇAMBIQUE. (2017). *Plano Director da Redução de Risco de Desastres em Moçambique (2017-2030)*. Maputo: Conselho de Ministros de Moçambique.

MOREIRA, A. (2000). *Situação Internacional Portuguesa. Análise Social*, XXXV, 315-326.

OLIVEIRA, G. A. (2018). *A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória na Venezuela*. *Military Review*, 1-15.

ONU. (2009a). *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*. Retirado de <http://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>.

ONU. (2009b). *Terminologia sobre a redução de risco de desastres de UNISDR*. Nova Iorque: ONU.

ONU. (2016). *Report of the open ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*. Nova Iorque: ONU.

OTAN. (2018a). *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation*. Bruxelas: OTAN.

OTAN. (2018b). *Framework for Future Alliance Operations*. Bruxelas: OTAN.

PRAZERES, F. (2019). *O papel do Brasil no desenvolvimento de um pensamento comum em segurança e defesa na CPLP*. Lisboa: Instituto Universitário Militar (IUM).

PRAZERES, F. (2020). *A constituição de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona e a participação no Mecanismo de Resposta a Catástrofes da CPLP. Possíveis contributos do Brasil*. Lisboa. Instituto Universitário Militar (IUM).

QUINTANILLA, J., HARDMAN, J., ABUD, M., CAMPBELL, A., & ENSOR, D. (2014). *Report on Humanitarian Crisis. Manual Handout*. Califórnia: Internews Center of Innovation and Learning.

RAMALHO, A. J. (2017). *Após 13 anos, missão no Haiti comandada pelo Brasil se aproxima do fim*. Agência Brasil de Comunicação. Brasília. Retirado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/apos-13-anos-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil-se-aproxima-do-fim>.

RIBEIRO, S. (2019). *Portugal vai rever práticas militares em emergências após atuar em Moçambique*. ONU News. Retirado de <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679601>.

RIZZI, K. R., & SILVA, I. C. (2017). *A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: A ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança*. Revista Brasileira de Estudos Africanos, 2(4), 32-63. Retirado de <https://seer.ufrgs.br/rbea/issue/view/3434/showToc>.

SAITO, S. (2008). *Desastres Naturais: conceitos básicos. I Escuela de Primavera sobre soluciones especiales para el manejo del desastres naturales y repuestas de emergências-inundaciones*. Santa Maria, Rio Grande do Sul, Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil.

SPAD. (2015). *Regimento Interno do Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa da CPLP*. Lisboa.

TIERNEY, K., & BRUNEAU, M. (2007). *Conceptualizing and Measuring Resilience - A Key to Disaster Loss Reduction*. TR News (250), 14-18.

WHITTALL, J., REIS, R., & DEUS, S. d. (2016). *O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências*. Fronteiras, Crises Humanitárias, Cooperação e o papel do Brasil. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras.

Entrevistas realizadas no âmbito do estudo (2019/2020):

Dr. João Pedro Saldanha Serra: Diretor dos Serviços de Cooperação na Direção Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Professora Doutora Kamilla Raquel Rizzi: Professora Associada de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa - Brasil.

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa Paulo Manuel Gonçalves da Silva: Adido de Defesa junto à Embaixada de Portugal em Maputo.

Capitão-de-mar-e-guerra (FN) da Marinha do Brasil Walter Marinho de Carvalho Sobrinho: Chefe da Seção de Operações Complementares Estado-Maior Conjunto das Força Armadas.

Coronel R/1 do Exército Brasileiro Ricardo Pereira de Araújo Bezerra: Comandante do BRABAT 23 (2016).

Coronel do Exército Brasileiro Georges Feres Kanaan: Coordenador Operacional Adjunto da Operação “Acolhida”.

Coronel do Exército Brasileiro Márcio Carneiro Barbosa: Comandante do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.

Coronel do Exército Brasileiro Jacy Barbosa Júnior: Especialista nas questões da CPLP e Ex-Comandante do Centro de Instrução de Guerra Eletrônica do Exército Brasileiro.

* Artigo adaptado a partir da dissertação de Mestrado em Ciências Militares – Segurança e Defesa, defendida em 8 de setembro de 2020, pelo Tenente-coronel de Infantaria do Exército Brasileiro Flávio Luiz Lopes dos Prazeres, no Instituto Universitário Militar (IUM), sob o título “A constituição de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona e a participação no Mecanismo de Resposta a Catástrofes da CPLP. Possíveis contributos do Brasil”.

1 Meteorologista e Climatologista alemão nascido em 1846 que desenvolveu uma escala (ainda em uso atualmente) que classifica os países do mundo segundo as suas regiões climáticas, conferindo-lhe algumas características gerais. [<https://www.britannica.com/biography/Wladimir-Peter-Koppen>].

2 Em Timor-Leste constata-se a existência em média de 42 mortes por ano decorrente de desastres naturais. A média mundial corresponde a 28,7 mortes anuais por esse tipo de eventos naturais (ONU, 2019b, p. 4).

3 <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>.

4 Exercícios anuais rotativamente realizados com planeamento na carta e execução no terreno, com o objetivo de incrementar a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados-membros da CPLP e treinar o emprego em operações de apoio à paz e de ajuda humanitária, sob a égide da ONU (Ministério da Defesa, 2017b).

5 O Protocolo de Acções de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes visa a cooperação entre os Estados-membros da Comunidade para ações coordenadas de resposta em situações de catástrofes. O presente Protocolo não impede a participação de outros países, respeitando os acordos bilaterais e regionais e demais celebrados pelo país afetado (CPLP, 2019).

6 Considera-se que existe uma cooperação “bi-multilateral” quando esta se “[...] desenvolve através da partilha de interesses e objetivos entre o que é classicamente

entendido como cooperação bilateral e cooperação multilateral para o desenvolvimento e para a segurança, e que deve agora ser visto, em nossa opinião, num conceito mais lato, integrado e estratégico [...]” (Bernardino, 2019, p. 645).

7 “... foi a primeira vez que empregamos a nossa Força de Reação Imediata, que é uma estrutura para operações militares que a empenhamos numa operação de ajuda humanitária, naquilo que é o chamado apoio militar de emergência. Perante aquela situação de catástrofe nas imediações da Beira (Moçambique), a que houve a decisão política de empenhar os militares, nós fomos com uma estrutura preparada para operações militares, mas também com treino para emergências civis...” (Silva Ribeiro, 2019). Disponível em: [<https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679601>].