



PREPARAÇÃO LEGAL PARA A ASSISTÊNCIA INTERNACIONAL EM CASO DE CATÁSTROFE NA ÁFRICA AUSTRAL

Avaliação regional

© **Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Genebra, 2021**

Qualquer parte desta publicação pode ser citada, copiada, traduzida para outras línguas ou adaptada para suprir necessidades locais sem autorização prévia da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, contanto que a fonte seja explicitamente indicada.

Contacte-nos: Os pedidos de reprodução comercial devem ser dirigidos ao Secretariado da IFRC:

Endereço: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Genebra, Suíça

Endereço postal: Código postal 303, 1211 Genebra 19, Suíça

T +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** disaster.law@ifrc.org | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)

**Preparação legal para a assistência
internacional em caso de catástrofe na
África austral**

Avaliação regional

AGRADECIMENTOS

Este relatório, da autoria de Jeanique Serradinho, com o auxílio de Candela Navarro Casquete, é uma iniciativa da equipa de Legislação de Catástrofes da IFRC ([IFRC Disaster Law](#)), que conta com o apoio técnico e a supervisão de María Martínez.

Gostaríamos de deixar uma palavra de agradecimento aos seguintes intervenientes da IFRC e às sociedades nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho que efetuaram a revisão técnica e apoiaram a elaboração deste relatório: Bernadette Bock (Sociedade da Cruz Vermelha na Namíbia), Dr. Michael Charles (IFRC), Prisca Chisala (Sociedade da Cruz Vermelha no Maláui), Isabelle Granger (IFRC), Elliot Jele (Sociedade da Cruz Vermelha em Baphalali Essuatíni), Rachel McLeod (IFRC), Ireen Mutombwa (Sociedade da Cruz Vermelha na África do Sul), Mulambwa Mwanang'ono (Sociedade da Cruz Vermelha na Zâmbia), Stella Ngugi (IFRC), e Lwando Zandile (Sociedade da Cruz Vermelha na África do Sul).

Este documento foi elaborado com o apoio financeiro da União Europeia, da Cruz Vermelha Finlandesa e do Ministério Federal Alemão para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico. As opiniões aqui expressas não podem de modo algum ser consideradas representativas da opinião oficial da União Europeia, da Cruz Vermelha Finlandesa ou do Ministério Federal Alemão para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico.

A IFRC deseja agradecer e reconhecer o apoio da União Europeia, da Cruz Vermelha Finlandesa e do Ministério Federal Alemão para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, que possibilitou a elaboração deste documento.



European Union
Civil Protection and
Humanitarian Aid

Índice

Agradecimentos	4
Sumário executivo	7
Introdução	11
Avaliação regional	17
Conclusão	33



Mocambique, distrito da Beira, 2020. Um ano após o ciclone Idai o povo ainda está lutando para se recuperar. Ainda lidando com as consequências do Idai, eles estão sendo atingidos por inundações. © IFRC / Anette Selmer-Andresen

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório contém as conclusões de um estudo mais extenso, que examina os quadros jurídicos nacionais relacionados com a assistência internacional em caso de catástrofe em dez países da África Austral, designadamente Angola, o Botsuana, o Essuatíni, o Lesoto, o Maláui, Moçambique, a Namíbia, a África do Sul, a Zâmbia e o Zimbabué, com base na análise de leis, políticas e regulamentos. O sítio na internet da equipa de Legislação de Catástrofes da IFRC disponibiliza (apenas em inglês) uma versão mais extensa deste relatório, que inclui a investigação subjacente ao mesmo, nomeadamente os mapeamentos dos quadros de IDRL [direito internacional em matéria de resposta a catástrofes], na forma de perfis de países, ao nível global, regional, sub-regional e interno.

Esta investigação tem por objetivo avaliar a preparação legal dos estados da África Austral para facilitar a assistência internacional, caso uma catástrofe exceda as capacidades nacionais. A avaliação efetuada neste relatório tem por base as dez perguntas orientadoras da [Lista de Verificação sobre a Facilitação e o Regulamento da Ajuda Internacional em caso de Catástrofe e do Auxílio Inicial à Recuperação](#) (lista de verificação IDRL). A lista de verificação IDRL baseia-se nas [Diretrizes para a Facilitação e o Regulamento Internos da Ajuda Internacional em caso de Catástrofe e do Auxílio Inicial à Recuperação](#) (diretrizes de IDRL).¹ As diretrizes de IDRL, aprovadas por unanimidade pela 30.ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho em 2007, consistem num conjunto de recomendações relativas à preparação legal interna para a assistência internacional em caso de catástrofe.

Este relatório identifica vários pontos fortes e oportunidades referentes à preparação legal interna para a assistência internacional em caso de catástrofe na sub-região:

- a maioria dos países estudados tem uma legislação dedicada à gestão do risco de catástrofes (GRC), contendo algumas destas leis disposições relativas à assistência internacional em caso de catástrofe. Alguns países referem igualmente a necessidade de integrar regulamentos ou diretrizes sobre a assistência internacional em caso de catástrofe nas suas leis de GRC, o que mostra que reconhecem a importância de regulamentar e facilitar este tipo de ajuda. Nalguns casos, as disposições na lei relativas à assistência internacional em caso de catástrofe eram limitadas, sendo, contudo, possível encontrar cláusulas mais concretas nas políticas de GRC relevantes;
- foi possível encontrar referências a facilidades jurídicas para os intervenientes humanitários internacionais nas leis sectoriais de alguns países estudados. Por exemplo, os Estados-Membros do Acordo da União Aduaneira da África Austral (Acordo SACU), designadamente, o Botsuana, o Essuatíni, o Lesoto, a Namíbia e a África do Sul, preveem que a importação de bens para assistência de pessoas em caso de fome ou de outra catástrofe nacional seja feita ao abrigo de uma redução total dos direitos aduaneiros e isenta de IVA; e

1 IFRC, *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* [Introdução às Diretrizes para a Facilitação e o Regulamento Internos da Ajuda Internacional em caso de Catástrofe e do Auxílio Inicial à Recuperação] (2008) (diretrizes de IDRL). Note-se que as diretrizes de IDRL foram reeditadas com novos prefácios em 2011 e 2017.

- vários países da sub-região, como o Essuatíni, o Lesoto, o Maláui e o Zimbabué, estão atualmente a rever os seus quadros de GRC. Estes processos são uma oportunidade importante para incluir disposições que facilitem e regulem a assistência internacional em caso de catástrofe nas novas leis de GRC, de harmonia com as diretrizes de IDRL.

O presente relatório identificou igualmente as seguintes lacunas na preparação legal interna para a assistência internacional em caso de catástrofe:

- a maioria dos países estudados adota uma abordagem dualista do direito internacional, o que significa que é necessário promulgar legislação antes de os acordos internacionais serem vinculativos ao nível interno. No entanto, muitos dos países estudados não aderiram nem domesticaram a maioria dos principais tratados relevantes para a assistência internacional em caso de catástrofe;
- atualmente, não existe um quadro de referência sobre a assistência internacional em caso de catástrofe ao nível regional ou sub-regional que promova uma abordagem uniforme deste tipo de ajuda, o que faz que esta abordagem varie muito em toda a sub-região;
- alguns países, como o Botsuana, não dispõem de legislação específica de GRC, baseando-se, em vez disso, em documentos políticos para orientar a GRC interna;
- embora os países incluídos neste estudo abordem a assistência internacional em caso de catástrofe de forma diversa, de um modo geral, nem a legislação de GRC existente contém disposições pormenorizadas sobre o tema, nem nenhum dos quadros jurídicos estudados está em plena conformidade com as diretrizes de IDRL. Na maior parte dos casos, as disposições direta e indiretamente relevantes para a assistência internacional em caso de catástrofe estão fragmentadas, podendo encontrar-se tanto nas leis e políticas de GRC, como em várias leis e regulamentos sectoriais. Embora as leis e regulamentos sectoriais possam ser utilizados para ajudar em situações de catástrofe, esta situação cria incerteza nos intervenientes na assistência internacional, que não estarão familiarizados com o quadro jurídico, podendo ter dificuldade em identificar a legislação aplicável e em determinar a adequabilidade das várias leis às suas operações; e
- ligado à constatação anterior, existe ainda o desafio de localizar e aceder em linha à legislação primária e secundária, às políticas, diretrizes e códigos de prática em vários dos países incluídos neste estudo. Mesmo quando os documentos estão acessíveis, é difícil determinar se as leis, regulamentos e políticas ainda estão atualizados ou se foram alterados, revogados ou substituídos, o que aumenta a incerteza dos intervenientes humanitários internacionais ao trabalharem em quadros jurídicos desconhecidos.

Zâmbia, 2013. Mãe e filha, que estão entre as 1500 pessoas deslocadas pelas inundações de águas subterrâneas no centro da Zâmbia em Janeiro, cozinham no campo de realocação onde passarão os próximos meses. © IFRC / Stanley Ndhlovu



Tendo em conta as constatações anteriores, o presente relatório recomenda o seguinte:

- os estados da África Austral devem ponderar aderir e domesticar tratados relacionados com a assistência internacional em caso de catástrofe;
- os estados que não disponham de leis específicas de GRC, ou que as tenham desatualizadas, devem considerar promulgar legislação nacional de GRC ou rever os atuais quadros jurídicos, a fim de estabelecerem internamente um enquadramento legal e institucional para a GRC que seja abrangente, inteligente do ponto de vista climático e inclusivo. Estas molduras legislativas devem igualmente incluir disposições abrangentes que regulem a assistência internacional em caso de catástrofe, as quais devem:
 - delinear claramente o processo de avaliação da necessidade de assistência internacional em caso de catástrofe e de solicitação e cessação da mesma;
 - definir explicitamente um ponto focal para a coordenação da assistência internacional em caso de catástrofe;
 - favorecer a entrada, a operação e o trânsito de intervenientes internacionais, concedendo-lhes de forma clara e precisa as facilidades jurídicas de que necessitam para as suas operações;
 - definir critérios de elegibilidade que ajudem as organizações a aceder a facilidades jurídicas;
 - impor aos intervenientes internacionais o cumprimento das normas internas e externas aplicáveis;
 - prevenir o desvio, a apropriação indevida ou a fraude em relação a bens e fundos internacionais de assistência em caso de catástrofe; e
 - atribuir responsabilidades claras a instituições governamentais e partes interessadas, incluindo as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (Sociedades Nacionais), nas funções supra mencionadas e a todos os níveis.

As diretrizes de IDRL, a lista de verificação IDRL e a [lei-modelo](#) sobre IDRL poderiam ajudar os legisladores a elaborar uma tal legislação. A conceção de uma lei-modelo ao nível sub-regional poderia também ser um instrumento útil para ajudar os estados a elaborar estas leis e políticas ao nível nacional.

- os estados da África Austral devem assegurar que os principais instrumentos de GRC e as leis sectoriais relevantes estão prontamente acessíveis em linha, de modo que os intervenientes humanitários internacionais identifiquem facilmente as disposições aplicáveis. Recomenda-se também que os estados preparem um pequeno documento sintetizando todas as disposições legais aplicáveis e o publiquem no sítio da internet do principal organismo governamental, departamento ou escritório de GRC, e
- além do reforço das leis nacionais de GRC, sugere-se ainda a elaboração de um protocolo ou de diretrizes sobre a assistência internacional em caso de catástrofe ao nível sub-regional, que constituam a base de um mecanismo de resposta sub-regional, tendo em vista promover uma abordagem uniforme desta ajuda e melhorar a coordenação da mesma em toda a África Austral.



Eswatini, 2020. O programa de transferência monetária da Sociedade da Cruz Vermelha de Eswatini. Calakalithethwa Dlamini tem um osso do quadril fraturado. Antes do ferimento ele ganhava uma pequena renda coletando e vendendo madeira.. É um beneficiário da Cruz Vermelha do programa de transferência monetária.
© Cruz Vermelha finlandesa / Ville Palonen

INTRODUÇÃO

Todos os anos, os países da África Austral são fustigados por catástrofes humanas e naturais, que resultam na perda de vidas, ativos, meios de subsistência e em danos ambientais. Tal conduz ao enfraquecimento da segurança alimentar e nutricional, a ambientes de fragilidade, à migração forçada, ao agravamento dos riscos para a saúde, ao aumento da vulnerabilidade e à pobreza — crises estas, que são ainda mais agravadas pelas alterações climáticas.

Nalguns casos, as catástrofes podem sobrecarregar a capacidade interna de um estado. Embora os estados tenham a responsabilidade primordial de responder às catástrofes e de satisfazer as necessidades da população afetada, quando a capacidade interna for excedida, os esforços nacionais devem ser complementados pelo apoio da comunidade internacional, através de ofertas de assistência ou de resposta a um apelo de emergência.² Em 2007, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) encetou um estudo global das leis, regras e princípios internacionais de resposta a catástrofes (IDRL), a fim de identificar barreiras legais e regulamentares à assistência internacional em caso de catástrofe (estudo de IDRL de 2007).³ O estudo de IDRL de 2007 identificou uma série de desafios regulamentares recorrentes que podem entravar uma assistência internacional expedita em contextos de catástrofe.⁴ Estes problemas recorrentes prendem-se quer com o acesso humanitário (restrições no desalfandegamento de bens e equipamentos, imposição de taxas e impostos sobre a carga humanitária, atrasos na emissão de vistos e autorizações de trabalho para os intervenientes humanitários internacionais e a falta de reconhecimento das suas qualificações profissionais), quer com a qualidade, a responsabilidade e a coordenação por parte dos intervenientes (bens inadequados ou desnecessários, pessoal inexperiente e assistência de má qualidade).⁵

Em muitos casos, estes problemas surgem devido à inexistência de um quadro jurídico que defina de forma evidente as funções e responsabilidades das várias instituições governamentais e dos intervenientes humanitários, bem como os procedimentos de pedido, canalização e gestão de ajuda.⁶ Como tal, é fundamental que as leis e políticas nacionais estabeleçam regras e procedimentos transparentes para facilitar a assistência internacional em caso de catástrofe e orientar os esforços humanitários nacionais e internacionais. Foi neste contexto que a IFRC elaborou as [diretrizes de IDRL](#). Estas fornecem orientações sobre a forma como as leis e as políticas podem facilitar a assistência internacional que vem complementar os esforços internos de resposta a catástrofes, enquanto salvaguardam as facilidades jurídicas de que os parceiros humanitários necessitam para prestarem uma assistência eficaz. As diretrizes de IDRL assentam em quatro ideias fundamentais:

-
- 2 IFRC, Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance [Introdução às Diretrizes para a Facilitação e o Regulamento Internos da Ajuda Internacional em caso de Catástrofe e do Auxílio Inicial à Recuperação] (2011) (Diretrizes de IDRL), secção 3.
 - 3 IFRC, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study [Legislação e Problemas Legais na Resposta Internacional a Catástrofes: Um Estudo teórico] (2007), Parte III.
 - 4 IFRC, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study [Legislação e Problemas Legais na Resposta Internacional a Catástrofes: Um Estudo teórico] (2007), Parte III.
 - 5 IFRC, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study [Legislação e Problemas Legais na Resposta Internacional a Catástrofes: Um Estudo teórico] (2007), Parte III.
 - 6 IFRC, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study [Legislação e Problemas Legais na Resposta Internacional a Catástrofes: Um Estudo teórico] (2007), Conclusão.

- 1. os intervenientes internos têm a responsabilidade principal**, o que significa que, acima de tudo, é da responsabilidade do governo do estado afetado responder às necessidades humanitárias causadas por uma catástrofe dentro das suas fronteiras.⁷ Porém, as Sociedades da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho (Sociedades Nacionais) e outros intervenientes da sociedade civil nacional do estado afetado desempenham um papel de apoio fundamental, pelo que a assistência internacional em caso de catástrofe deve ser concebida e implantada de modo que complemente os esforços destes intervenientes internos;⁸
- 2. os intervenientes humanitários internacionais têm responsabilidades** e devem comprometer-se a respeitar determinadas normas humanitárias mínimas, que incluem os princípios da humanidade, da neutralidade e da imparcialidade, e a manter padrões mínimos de coordenação e qualidade dos bens, do pessoal e dos programas de ajuda humanitária que concedem;⁹
- 3. os intervenientes internacionais carecem de facilidades jurídicas** e as diretrizes de IDRL estabelecem tipos específicos destas facilidades que os governos devem fornecer aos estados que prestam assistência e às organizações humanitárias, permitindo-lhes responder eficazmente às necessidades.¹⁰ O termo «facilidades jurídicas» refere-se a «direitos legais especiais concedidos a uma organização específica (ou a uma categoria de organizações), que lhe permitam conduzir as suas operações de forma eficiente e eficaz».¹¹ As facilidades jurídicas podem assumir formas diversas: a de um direito positivo ou prerrogativa, a isenção de uma lei que de outro modo se aplicaria ou a simplificação e aceleração de processos.¹² Exemplos de facilidades jurídicas relevantes para a assistência internacional em caso de catástrofe incluem a elaboração rápida de vistos para o pessoal e o desalfandegamento célere de bens e equipamento de assistência, a facilitação do transporte de socorro, a isenção de impostos, direitos e taxas sobre atividades de apoio e meios simplificados para conceder personalidade jurídica interna temporária às organizações humanitárias, permitindo-lhes operar legalmente no país;¹³ e
- 4. algumas facilidades jurídicas devem ser condicionais**, só devendo ser concedidas a intervenientes humanitários elegíveis.¹⁴ Um interveniente humanitário é qualquer «organização humanitária ou estado que preste assistência, pessoa estrangeira, empresa privada estrangeira que conceda ajuda caritativa ou outra entidade estrangeira que responda a uma catástrofe no território do estado afetado ou que envie donativos em espécie ou em dinheiro».¹⁵ No entanto, não se devem conceder facilidades jurídicas a qualquer interveniente que deseje participar numa operação de resposta a catástrofe, devido ao risco de abuso ou de utilização indevida das mesmas.¹⁶ Conforme recomendado nas diretrizes de IDRL, as legislações nacionais podem distinguir entre as facilidades jurídicas concedidas aos estados que prestam assistência e as concedidas a outros intervenientes internacionais.¹⁷ Além disso, os estados devem conceber mecanismos e critérios de elegibilidade para usufruir de facilidades jurídicas, que devem idealmente incluir: o compromisso de cumprir as normas mínimas em matéria de resposta humanitária a catástrofes e de leis internas, o respeito por princípios humanitários fundamentais, como a humanidade, a neutralidade e a imparcialidade, e possuir competências técnicas e capacidades adequadas.¹⁸

As diretrizes de IDRL são apoiadas por instrumentos adicionais, incluindo a [lei-modelo](#),¹⁹ o [decreto-modelo do estado de emergência](#),²⁰ e a [lista de verificação IDRL](#). Esta última contém uma lista de dez perguntas-chave relacionadas com o IDRL, que podem ser utilizadas como instrumento de avaliação para ajudar os estados a utilizar as diretrizes de IDRL.

7 Diretrizes de IDRL, página 9.

8 Diretrizes de IDRL, página 9.

9 Diretrizes de IDRL, página 9.

10 Diretrizes de IDRL, página 9.

11 IFRC, Guide to Strengthening the Auxiliary Role through Law and Policy [Guia para Reforçar o Papel Auxiliar através da Lei e da Política] (2021), página 24.

12 IFRC, Guide to Strengthening the Auxiliary Role through Law and Policy [Guia para Reforçar o Papel Auxiliar através da Lei e da Política] (2021), página 24.

13 Diretrizes de IDRL, página 9.

14 Diretrizes de IDRL, página 9.

15 Lista de verificação IDRL, página 16.

16 Lista de verificação IDRL, página 16.

17 Diretrizes de IDRL, artigos 13.º e 14.º.

18 Lista de verificação IDRL, página 16.

19 IFRC, Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance [Lei-Modelo para a Facilitação e o Regulamento da Ajuda Internacional em Caso de Catástrofe e do Auxílio Inicial à Recuperação] (2013).

20 IFRC, Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance [Decreto-modelo do Estado de Emergência para a Facilitação e o Regulamento da Ajuda Internacional em caso de Catástrofe e do Auxílio Inicial à Recuperação] (2017).

Neste relatório, analisa-se a preparação legal para a assistência internacional em caso de catástrofe dos países infra listados, a fim de identificar tendências, oportunidades e desafios relacionados com os quadros legislativos no âmbito da cooperação internacional e regional:

- **Reino do Essuatíni (Essuatíni);**
- **Reino do Lesoto (Lesoto);**
- **República da África do Sul (África do Sul);**
- **República de Angola (Angola);**
- **República do Botsuana (Botsuana);**
- **República do Maláui (Maláui);**
- **República de Moçambique (Moçambique);**
- **República da Namíbia (Namíbia);**
- **República da Zâmbia (Zâmbia); e**
- **República do Zimbabué (Zimbabué).**

Este relatório tem por objetivo ajudar os governos dos dez países supra referidos a integrar aspetos-chave de IDRL nas molduras jurídicas nacionais, analisando a preparação legal para a assistência internacional em caso de catástrofe. Neste documento, expõe-se a avaliação do IDRL na África Austral com base nas orientações das diretrizes de IDRL e nas dez perguntas que se seguem, adaptadas da lista de verificação IDRL:

1. Os quadros jurídicos para a gestão do risco de catástrofes abordam a assistência internacional em caso de catástrofe?
2. Existem pontos focais claros para a coordenação da assistência internacional em caso de catástrofe?
3. As leis e os regulamentos delineiam as funções e as responsabilidades das diferentes instituições ligadas à assistência internacional em caso de catástrofe?
4. As leis e os regulamentos delineiam um processo de pedido/ acolhimento de ofertas de assistência internacional em caso de catástrofe e de cessação dessa ajuda?
5. As leis e os regulamentos preveem a concessão das facilidades jurídicas necessárias aos intervenientes humanitários internacionais?
6. As leis e os regulamentos estabelecem normas de qualidade para os intervenientes humanitários internacionais?
7. As leis e os regulamentos estabelecem critérios de elegibilidade para que os intervenientes humanitários internacionais recebam facilidades jurídicas?
8. As leis e os regulamentos definem uma unidade especializada para acelerar a entrada de assistência internacional em caso de catástrofe?
9. As leis e os regulamentos proporcionam transparência, salvaguardas e mecanismos de responsabilização adequados que rejam a ajuda internacional em caso de catástrofe e o auxílio inicial à recuperação?
10. As leis e os regulamentos delineiam procedimentos para a assistência internacional em caso de catástrofe enviada pelo país e que por ele transite?

A investigação subjacente a este relatório consistiu em mapear os quadros de IDRL ao nível global, regional, sub-regional e interno através de uma investigação teórica. Na sua versão mais longa, o relatório oferece uma visão geral sobre os quadros de IDRL internacionais, regionais e sub-regionais. O estudo teórico de mapeamento dos quadros jurídicos nacionais dos dez países incluídos neste estudo baseou-se também em recursos em linha de acesso público de cada um desses países. Além disso, sempre que possível, a equipa de investigação contactou pontos focais relevantes das Sociedades Nacionais, quer por e-mail quer através de reuniões virtuais, a fim de assegurar a precisão dos mapeamentos. Estes mapeamentos também estão incluídos na versão mais longa deste relatório como perfis de países, após a visão geral dos quadros de IDRL.

As tabelas seguintes definem os documentos tidos como as principais leis e políticas de GRC de cada um dos países deste estudo, bem como as siglas ou títulos resumidos utilizados para os designar:

País	Legislação orientadora da GRC	Acrónimo/título resumido
ANGOLA	Lei de Bases da Proteção Civil de 2003 (lei n.º 28/03), alterada pela lei n.º 14/20 de 22 de maio de 2020	Lei de Bases da Proteção Civil
BOTSUANA	Nenhuma lei específica de GRC	N/A
ESSUATÍNI	Lei n.º 1, de 2006, relativa à Gestão de Catástrofes	Lei relativa à GC
LESOTO	Lei n.º 2, de 1997, relativa à Gestão de Catástrofes	Lei relativa à Gestão de Catástrofes
MALÁUI	Lei de 1991 relativa à Preparação e Ajuda em caso de Catástrofe [Secção 33:05 das leis do Maláui]	Lei relativa à PAC
MOÇAMBIQUE	Lei relativa à Gestão e Redução do Risco de Desastres (Lei n.º 10/2020); e Regulamentos da Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres (Decreto n.º 76/2020)	Lei de 2020 relativa à GRD; e Os Regulamentos
NAMÍBIA	Lei n.º 10 de 2012 relativa à Gestão do Risco de Catástrofes; e Regulamentos de 2013 relativo à Gestão do Risco de Catástrofes.	Lei relativa à GRC; e Regulamentos de GRC
ÁFRICA DO SUL	Lei n.º 57, de 2002, relativa à Gestão de Catástrofes	LGC
ZÂMBIA	Lei n.º 13, de 2010, relativa à Gestão de Catástrofes	Lei de 2010 relativa à GC
ZIMBABUÉ	Lei de 1989 relativa à Proteção Civil [Secção 10:06]	LPC

País	Documentos orientadores da política de GRC	Acrónimo/título resumido
ANGOLA	Decreto presidencial n.º 29/16, de 1 de fevereiro de 2016: aprova o plano nacional de preparação, contingência, resposta e recuperação de calamidades e de desastres para o período de 2015–2017; e Decreto presidencial n.º 30/16, de 3 de fevereiro de 2016: aprova o plano estratégico de prevenção e redução do risco de desastres	O Plano Nacional; e O Plano Estratégico
BOTSUANA	Política Nacional de Gestão de Catástrofes (1996); Plano Nacional de Gestão do Risco de Catástrofes (2009); e Estratégia Nacional de Redução do Risco de Catástrofes 2013-2018 (2013)	PNGC; PNGRC; A Estratégia
ESSUATÍNI	Plano Nacional de Resposta, Mitigação e Adaptação a Emergências 2016-2022 ²¹	N/A
LESOTO	Plano de Contingência para Multiriscos 2015–2018 ²²	N/A
MALÁUI	Política de Gestão do Risco de Catástrofes de (2015)	A Política
MOÇAMBIQUE	Política Nacional de Gestão de Desastres (1999); Plano Diretor de Redução do Risco de Desastres 2017-2030 (2016)	PNGD; e PDRRD
NAMÍBIA	Política Nacional de Gestão do Risco de Catástrofes de 2009; e Plano Nacional de Gestão do Risco de Catástrofes de 2011	Política de GRC; e Plano de GRC
ÁFRICA DO SUL	Quadro Nacional de Gestão de Catástrofes (2005)	O Quadro
ZÂMBIA	Política Nacional de Gestão de Catástrofes (2015); e Manual de Operações de Gestão de Catástrofes, adotado em julho de 2015 (o Manual).	Política Nacional de GC; e O Manual

Os autores querem expressar a sua gratidão às Sociedades Nacionais de toda a África Austral, que se dedicaram a rever e a contribuir para os perfis dos países. Todavia, dados os desafios em torno da investigação jurídica teórica na África Austral, podem subsistir erros, o que é mais provável nos casos em que a equipa de investigação não conseguiu obter feedback dentro do período de investigação. Por conseguinte, a equipa de Legislação de Catástrofes da IFRC acolheria com agrado quaisquer comentários sobre o conteúdo deste relatório

- 21 UNDRR Country Reports on Public Investment Planning for Disaster Risk Reduction: Kingdom of Eswatini Risk-sensitive Budget Review [Relatórios da UNISDR sobre o Planeamento do Investimento Público dos Países na Redução do Risco de Catástrofes: Análise Orçamental Sensível ao Risco do Reino do Essuatíni], página 11. Infelizmente, este documento não estava disponível para revisão.
- 22 Lesotho Disaster Risk Financing Diagnostic [Diagnóstico de Financiamento do Risco de Catástrofes do Lesoto] (2019) disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/555701578344878017/pdf/Lesotho-Disaster-Risk-Financing-Diagnostic.pdf>. Infelizmente, este documento não estava disponível para revisão.



Zimbabwe, 2020. Esinath Nine, 65 anos, deixa um local de distribuição de alimentos da Cruz Vermelha na área de Siakobvu, Zimbabwe. Os beneficiários recebem produtos alimentares tais como óleo de cozinha, farinha de milho e feijão. © Cruz Vermelha finlandesa / Ville Palonen

AVALIAÇÃO REGIONAL

Pergunta 1:

Os quadros jurídicos para a gestão do risco de catástrofes abordam a assistência internacional em caso de catástrofe?

As [diretrizes de IDRL](#) recomendam que os estados adotem quadros jurídicos, políticos e institucionais abrangentes para a GRC, que devem, entre outros aspetos, abordar adequadamente o início, a facilitação, o trânsito e a regulamentação da assistência internacional em caso de catástrofe.²³

A maioria dos países incluídos neste estudo tem leis específicas de GRC, à exceção do Botsuana, cujo quadro de GRC consiste em políticas. O PNGRC do Botsuana reconhece, contudo, a importância de elaborar legislação própria para a GRC no país.²⁴ Os estados da África Austral abordam o IDRL na legislação nacional de forma diversa. Por exemplo, as leis do Zimbabué não parecem fazer nenhuma referência à ajuda internacional em caso de catástrofe, enquanto outras contêm referências mínimas, como as de Angola, do Essuatíni, do Lesoto, do Maláui, da África do Sul e da Zâmbia. Nalguns destes países, a lei prevê explicitamente a promulgação de regulamentos relativos à assistência internacional em caso de catástrofe, como na África do Sul e na Zâmbia, porém tais regulamentos não parecem ter sido criados (ou, pelo menos, não foram encontrados em linha). Em todo o caso, isto denota um reconhecimento da importância de regulamentar e facilitar a assistência internacional em caso de catástrofe nestes países. Em certos casos, a assistência internacional em caso de catástrofe encontra referências mínimas na legislação de GRC de um país, sendo, contudo, mais particularizada nas políticas de GRC em vigor. Por exemplo, na África do Sul, a LGC não contém disposições abrangentes sobre o IDRL, mas o documento de política principal sobre a GRC, o Quadro, contém disposições mais pormenorizadas sobre a assistência internacional em caso de catástrofe. Há também exemplos de leis nacionais de GRC que contêm disposições mais específicas sobre a assistência internacional em caso de catástrofe, como a Lei relativa à GRC da Namíbia, que inclui facilidades jurídicas para os intervenientes humanitários internacionais. E há países, como o Botsuana, sem qualquer legislação de GRC, mas que têm políticas ou planos de GRC que integram elementos de IDRL.

Porém, de um modo geral, a maioria dos quadros jurídicos incluídos neste estudo não incorpora disposições de IDRL detalhadas ou abrangentes e nenhum dos estados analisados está em plena conformidade com as diretrizes de IDRL. Em termos globais, os estados da África Austral beneficiariam de leis e políticas mais concretas que regulassem integralmente a assistência internacional em caso de catástrofe, em conformidade com as diretrizes de IDRL. A este respeito, vale a pena referir que vários países da sub-região, como o Essuatíni, o Lesoto, o Maláui e o Zimbabué, estão atualmente a rever os quadros de GRC.

23 Diretrizes de IDRL, artigos 8.º(1) e (2).

24 PNGRC, página 6.

Estes processos são uma boa oportunidade para incluir disposições que facilitem e regulem a assistência internacional em caso de catástrofe nas novas leis de GRC, de harmonia com as diretrizes de IDRL. Contudo, importa frisar que o quadro de assistência internacional em caso de catástrofe de um país não se limita às leis e políticas de gestão do risco de catástrofes. Outras leis sectoriais, como as leis fiscais, aduaneiras e dos impostos especiais de consumo, de controlo cambial, de imigração, das empresas e da aviação, poderiam também conter elementos relacionados com a assistência internacional em caso de catástrofe. O carácter transversal das facilidades recomendadas pelas diretrizes de IDRL para os intervenientes humanitários internacionais podem exigir a revisão das leis sectoriais para as harmonizar com as leis de GRC atualizadas.

Além do reforço das leis nacionais de GRC, recomenda-se ainda a elaboração de um protocolo sobre a assistência internacional em caso de catástrofe ao nível sub-regional, tendo em vista promover uma abordagem uniforme desta ajuda e melhorar a coordenação da mesma em toda a África Austral. É encorajador constatar a este respeito que a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) está a desenvolver vários novos mecanismos para reforçar a assistência regional em caso de catástrofe. Com tais desenvolvimentos, é vital que os estados da sub-região revejam as suas leis e políticas nacionais para garantir que estas regulam na íntegra esta assistência. A conceção de uma lei-modelo e/ou de diretrizes ao nível sub-regional poderia ser um instrumento útil para ajudar os estados a elaborar tais leis e políticas ao nível nacional.

Pergunta 2

Existem pontos focais claros para a coordenação da assistência internacional em caso de catástrofe?

Um princípio fundamental das diretrizes de IDRL é que o estado afetado tem a responsabilidade primordial de garantir a assistência em caso de catástrofe no seu território, bem como o direito soberano de coordenar, regular e monitorizar a assistência internacional prestada por intervenientes humanitários.²⁵ É, por isso, crucial designar explicitamente um ponto focal para a coordenação da resposta internacional.²⁶ As diretrizes de IDRL recomendam que os governos nomeiem um ponto focal nacional que estabeleça a ligação entre os intervenientes humanitários internacionais e os governamentais a todos os níveis.²⁷

Alguns dos países estudados atribuem claramente a coordenação da assistência internacional a um organismo específico. Por exemplo, no Botsuana, o Serviço Nacional de Gestão de Catástrofes (SNGC), com a ajuda da Comissão Nacional de Gestão de Catástrofes (CNGC) e sob a supervisão do Coordenador Nacional de Emergência (CNE), é responsável pela coordenação da assistência internacional solicitada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.²⁸ Há, contudo, casos em que o ponto focal da assistência internacional é difícil de identificar apenas pela leitura das leis e políticas, seja porque a responsabilidade pela coordenação da assistência internacional em caso de catástrofe não está explicitamente atribuída (como é o caso no Lesoto, no Maláui e no Zimbabué), ou porque é atribuída de forma bastante vaga na legislação (como é o caso de Moçambique). Por outro lado, há países (como o Essuatíni e a África do Sul) que parecem atribuir as funções de coordenação da assistência internacional em caso de catástrofe a diversas instituições, o que também dificulta a identificação do ponto focal. Nalguns casos, embora não fosse fácil identificar um ponto focal apenas a partir da lei, poder-se-ia identificá-lo na prática através de uma pesquisa mais alargada (p. ex., no Maláui e em Moçambique).

Por conseguinte, recomenda-se que cada estado atribua explicitamente nas suas leis e políticas nacionais de GRC um ponto focal inequívoco e facilmente identificável pelos intervenientes humanitários internacionais. Na prática, um organismo ou indivíduo específico pode não ter os poderes necessários para coordenar sozinho a assistência internacional de forma eficaz, dado que a coordenação e a facilitação podem exigir a intervenção de vários outros organismos (p. ex., para conceder facilidades específicas relacionadas com diversos ministérios).²⁹ Assim sendo, o ponto focal da assistência internacional em caso de catástrofe deverá, idealmente, ser o responsável pela unidade ou organismo especializado que se destina a prestá-la e que terá o poder necessário para a coordenar e facilitar (ver pergunta 8 abaixo).

25 Diretrizes de IDRL, artigos 3.º(1), (3) e 8.º.

26 Lista de verificação IDRL, página 17.

27 Diretrizes de IDRL, artigo 8.º(2).

28 PNGRC, secção 5.2.3.

29 IFRC, IDRL in the Pacific, Regional Assessment [IDRL no Pacífico, Avaliação Regional], disponível em <https://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/disaster-law/international-disaster-response-law-in-the-pacific/> acedido em 26 de fevereiro de 2021.

Pergunta 3

As leis e os regulamentos delineiam as funções e as responsabilidades das diferentes instituições ligadas à assistência internacional em caso de catástrofe?

As diretrizes de IDRL estabelecem que o estado afetado tem o direito soberano de coordenar, regular e monitorizar a assistência internacional em caso de catástrofe prestada por intervenientes humanitários. Os quadros jurídicos devem permitir uma coordenação eficaz da assistência internacional e designar as entidades governamentais com responsabilidade e autoridade nestes domínios.³⁰

Todos os países estudados atribuem funções e responsabilidades de GRC a várias instituições governamentais, porém a forma como as leis e os regulamentos descrevem as funções e as responsabilidades das diferentes instituições relativamente à assistência internacional na África Austral é muito variável. Nalguns países, os deveres e responsabilidades de GRC de várias instituições governamentais estão delineados na lei, mas as suas funções em relação à assistência internacional em caso de catástrofe não estão claramente definidas, como acontece no Maláui. Outros países há cujas leis e políticas atribuem funções e responsabilidades limitadas na assistência internacional em caso de catástrofe a instituições específicas, como é o caso do Essuatíni e do Lesoto. Por exemplo, a Lei relativa à GC do Essuatíni prevê que uma das funções da Comissão Nacional de Emergência (Comissão NE) é atuar como interface entre o governo e a comunidade internacional em matéria de «gestão de emergências e questões assistência» durante as catástrofes, mas não fornece mais informações sobre o que isso implica.³¹ Esta lei prevê ainda a criação de vários grupos técnicos de trabalho para auxiliar o Organismo Nacional de Gestão de Catástrofes (ONGC) nas suas funções, tendo um deles um grupo de trabalho para a coordenação interpais. Porém, nem são dados mais pormenores nem se define a relação entre a Comissão NE e este grupo de trabalho.³² Noutros países, como o Botsuana, Moçambique, a Namíbia e a África do Sul, as leis e/ou políticas contêm disposições mais específicas sobre as funções e responsabilidades das instituições governamentais nacionais no que toca à assistência internacional em caso de catástrofe. Mesmo nestes casos existem, contudo, lacunas e incertezas, razão pela qual os quadros jurídicos na África Austral poderiam, em geral, beneficiar de disposições mais concretas que especificassem a(s) pessoa(s) ou entidade(s) incumbida(s) de:

- tomar decisões políticas relativas à assistência internacional em caso de catástrofe;
- avaliar e decidir se é necessária assistência internacional em caso de catástrofe;
- lançar um apelo para assistência internacional em caso de catástrofe;
- avaliar e decidir sobre a elegibilidade dos intervenientes internacionais para obter facilidades jurídicas;
- facilitar a entrada e a operação dos intervenientes internacionais;
- atuar como ponto focal e coordenar a assistência internacional no respetivo território;
- estabelecer o contacto com entidades e intervenientes nacionais para coordenar a assistência internacional em questões relacionadas com a resposta e a recuperação;
- acompanhar e orientar a assistência prestada pelos intervenientes internacionais; e
- cessar a assistência internacional em caso de catástrofe.

30 Diretrizes de IDRL, artigos 3.º e 8.º.

31 Lei relativa à GC, secção 26.

32 Lei relativa à GC, secção 15(5).

A maioria dos países estudados atribui funções e responsabilidades de GRC a várias partes interessadas não governamentais — como as Sociedades Nacionais, os organismos especializados das Nações Unidas (ONU), organizações comunitárias, etc. — ou permitem a sua participação em processos de GRC ao incluí-las em diversos órgãos ou comissões, embora tal ocorra em diferentes graus. No entanto, estes países não costumam atribuir explicitamente funções e responsabilidades a tais intervenientes no que toca à assistência internacional em caso de catástrofe. Exceção feita à Namíbia, que descreve o papel da Sociedade da Cruz Vermelha da Namíbia (SCVN) e das organizações não governamentais internacionais (ONGI) na política de GRC,³³ e ao Botsuana, onde o PNGRC descreve o papel da Sociedade da Cruz Vermelha do Botsuana (SCVB) relativamente ao pedido de assistência internacional em caso de catástrofe. O papel do coordenador residente na ONU também não está habitualmente definido na lei de forma evidente, o que pode afetar a capacidade da organização de se articular com os governos.

Garantir que as funções e responsabilidades dos intervenientes não governamentais nacionais e locais sejam delineadas na lei constitui um mandato claro para estes intervenientes, podendo capacitá-los a agir e responder eficazmente às catástrofes. É fundamental definir explicitamente os papéis e as responsabilidades de todos os intervenientes no que respeita à assistência internacional em caso de catástrofe, a fim de evitar confusões, atrasos desnecessários e custos. Recomenda-se, por isso, que os estados da África Austral incluam nos seus quadros jurídicos disposições que atribuam funções e responsabilidades inequívocas a diferentes instituições governamentais e a partes interessadas não governamentais, incluindo as Sociedades Nacionais, relativamente à assistência internacional em caso de catástrofe a todos os níveis.

Pergunta 4

As leis e os regulamentos delineiam um processo de pedido/acolhimento de ofertas de assistência internacional em caso de catástrofe e de cessação dessa ajuda?

Um princípio fundamental das diretrizes de IDRL é que o estado afetado deve procurar assistência internacional e/ou regional para responder às necessidades das pessoas afetadas quando uma catástrofe exceda as capacidades nacionais e que a resposta ou assistência inicial à recuperação só deve arrançar com o consentimento do estado afetado e, em princípio, com base num apelo.³⁴

A legislação da maioria dos países estudados não especifica processos para solicitar assistência internacional em caso de catástrofe (ou, pelo menos, estes não estão disponíveis ao público) nem regulamenta, de todo, a cessação dessa ajuda. Trata-se de uma lacuna jurídica, já que são necessários procedimentos explícitos para solicitar e encerrar a ajuda internacional, a fim de evitar atrasos na assistência de salvamento e garantir que o apoio e os esforços de recuperação em cenário de catástrofe não sejam afetados.³⁵ Recomenda-se, por isso, que os estados da África Austral ponderem incluir disposições detalhadas nas suas leis e regulamentos, que definam inequivocamente o processo de pedido ou acolhimento de ofertas de assistência internacional em caso de catástrofe e de cessação desta assistência e que atribuam responsabilidades claras a esse respeito.

Pergunta 5

As leis e os regulamentos preveem a concessão das facilidades jurídicas necessárias aos intervenientes humanitários internacionais?

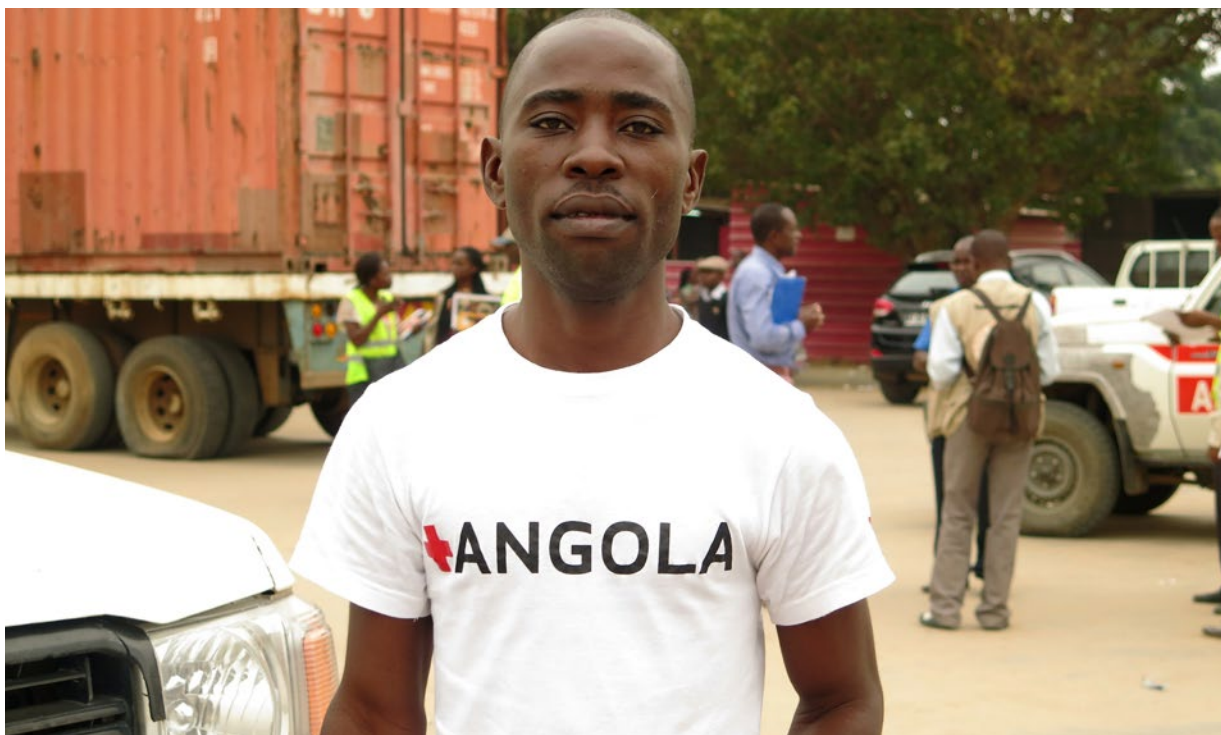
As diretrizes de IDRL recomendam que sejam concedidas aos intervenientes internacionais elegíveis as facilidades jurídicas relativas a pessoal, bens e equipamentos, que criem um ambiente favorável e lhes permitam prestar assistência humanitária de forma eficaz.³⁶

33 Política de GRC, secções 9.2 e 9.3.

34 Diretrizes de IDRL, artigos 3.º(1), (2) e 10.

35 Lista de verificação IDRL, página 11.

36 Lista de verificação IDRL, Parte IV e Parte V. Ver também a lista de verificação IDRL, página 12.



Angola, 2016. Um voluntário da Cruz Vermelha de Angola no município de Viana, altamente povoado, onde ocorreu um grande surto de febre amarela. Os voluntários da Cruz Vermelha utilizaram técnicas de mobilização para informar as pessoas sobre a febre amarela e convencer os mais cépticos a se vacinarem reduzindo lentamente a taxa de resistência entre a população. © Cruz Vermelha do Mónaco / Marine Ronzi

As facilidades jurídicas específicas fornecidas aos intervenientes humanitários internacionais varia entre os estados da África Austral. Embora algumas das leis nacionais de GRC mencionem facilidades jurídicas, fazem-no em termos genéricos, sem as pormenorizar. Por exemplo, a Lei de 2020 relativa à GRC de Moçambique prevê que o governo possa estabelecer facilidades migratórias, aduaneiras e fiscais para a ajuda de emergência em caso de catástrofe.³⁷ O Botsuana é outro exemplo: o PNGRC prevê que o Ministério do Comércio e da Indústria seja responsável por colaborar com o Ministério das Finanças e o Gabinete do Presidente (GP) na concessão de certificados de desconto e autorizações de importação de bens destinados a dar assistência;³⁸ e que o Ministério das Finanças e do Planeamento para o Desenvolvimento seja incumbido de facilitar a entrada de todos os artigos oficiais de assistência em caso de catástrofe, bem como de renunciar aos direitos aduaneiros, se for o caso.³⁹ A Lei de Bases da Proteção Civil de Angola prevê que os bens e os equipamentos destinados à assistência internacional, solicitados ou concedidos, estejam isentos de quaisquer direitos ou impostos de importação ou exportação, sendo obrigatório dar-se prioridade ao respetivo desalfandegamento.⁴⁰ Além disso, as formalidades para a passagem de fronteiras por pessoas envolvidas em missões de socorro são reduzidas ao mínimo.⁴¹ As leis de GRC da Namíbia particularizam mais as facilidades jurídicas para a entrada de assistência, embora careçam de pormenores sobre os procedimentos exatos a adotar pelos intervenientes humanitários internacionais para as obterem. A Lei relativa à GRC da Namíbia prevê que o primeiro-ministro, em consulta com os ministros da imigração, das finanças e dos transportes (conforme aplicável) tem de facilitar a entrada e a operação de pessoal e peritos de ajuda internacional, incluindo: a concessão expedita de vistos e a renúncia às autorizações de trabalho para pessoal de socorro e peritos, procedimentos aduaneiros reduzidos e simplificados, isenção de direitos, impostos e encargos sobre as doações de equipamentos e materiais (incluindo alimentos) efetuadas em situações de catástrofe, incluindo os pertences do pessoal de socorro, e o transporte, o sobrevoo e medidas afins.⁴²

37 Lei relativa à GRC 2020, artigo 38.º

38 PNGRC, secção 4.15.

39 PNGRC, secção 4.11.

40 Lei de 28/03, Lei de Bases da Proteção Civil, artigo 22.º.

41 Lei de 28/03, Lei de Bases da Proteção Civil, artigo 22.º.

42 Lei relativa à GRC, secção 52.

Ainda que estas disposições sejam favoráveis e coerentes com as diretrizes de IDRL, elas são, em geral, pouco concretas. Para que possam ser operacionalizadas e benéficas para os intervenientes humanitários internacionais, é necessário elaborar e implementar procedimentos mais específicos.

Em muitos casos, as facilidades jurídicas constam de leis sectoriais dos países estudados (enquanto outros aspetos da resposta internacional a catástrofes tendem a ser abordados nas leis, políticas ou planos de GRC). Por exemplo, as leis internas de todos os Estados-Membros do Acordo SACU, designadamente, o Botsuana, o Essuatíni, o Lesoto, a Namíbia e a África do Sul, preveem que a importação de bens para assistência de pessoas em caso de fome ou de outra catástrofe nacional seja feita ao abrigo de uma redução total dos direitos aduaneiros e isenta de IVA, mas sob certas condições, que tornem a remessa elegível para receber o desconto. Tal está em conformidade com o artigo 20.º do Acordo SACU, que regula a imposição de direitos aduaneiros sobre os bens importados para o território dos Estados-Membros e que prevê que um Estado-Membro possa conceder uma redução dos direitos aduaneiros aos bens destinados a aliviar o sofrimento das pessoas em caso de fome e de outras catástrofes nacionais. Não obstante, é pouco claro que tipos de bens estão contemplados nestas disposições e se estas incluem bens e equipamentos especializados, como veículos e dispositivos de comunicações, o que cria incertezas entre os intervenientes humanitários internacionais.

Quanto a outras facilidades jurídicas, incluindo — mas não se limitando a — direitos de desembarque, a elaboração expedita de vistos, o reconhecimento de qualificações profissionais estrangeiras, o registo célere dos intervenientes humanitários internacionais e o licenciamento rápido de equipamentos especializados, raramente estão previstas na lei. Outro exemplo diz respeito à liberdade de circulação: a investigação demonstrou que, nalguns casos, os estados afetados por catástrofes impuseram limitações à circulação, incluindo restrições ao acesso humanitário.⁴³ Todavia, as leis dos países estudados não asseguram explicitamente a liberdade de circulação dos intervenientes humanitários internacionais elegíveis. Conforme referido, embora as leis da maioria dos países deste estudo não aprofundem as facilidades destinadas aos intervenientes de assistência internacional em caso de catástrofe, nalguns casos, encontraram-se disposições conexas num vasto leque de leis sectoriais. Embora tais disposições possam ajudar os intervenientes humanitários internacionais a operar num país, estas têm aplicação genérica, não se destinando especificamente a estes intervenientes. Além disso, em certos países, a redação destas leis sectoriais é ambígua quanto à aplicabilidade das facilidades jurídicas aos intervenientes humanitários internacionais, aos seus bens e ao pessoal.

Muitos dos países estudados no âmbito deste relatório (p. ex., o Botsuana, o Maláui, a África do Sul, a Zâmbia e o Zimbabué) concedem aos estados e a certas organizações internacionais privilégios e imunidades específicos ao abrigo da legislação aplicável sobre imunidades e privilégios (embora não específica para catástrofes). Estas leis promulgam disposições da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, da Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas e/ou da Convenção sobre os Privilégios e Imunidades dos organismos especializados. Dependendo do país, estas disposições permitem geralmente facilidades como a inviolabilidade de instalações e a inviolabilidade pessoal de funcionários e responsáveis, a imunidade de processo judicial e legal e isenções de tributação, autorizações de trabalho, direitos aduaneiros e requisitos de inspeção. Esta legislação costuma ainda permitir que se concedam, por pedido ou aviso, facilidades semelhantes às organizações internacionais ou regionais aprovadas, como imunidade de processo judicial e legal, inviolabilidade de instalações, isenções de taxas e impostos e de impostos sobre a importação ou exportação de bens. É também de notar que, no caso dos países da região que adotam uma abordagem monista do direito internacional (por exemplo, Angola, Moçambique e a Namíbia), as convenções aplicáveis sobre privilégios e imunidades entrariam em vigor em virtude de serem ratificadas pelos países.

Os intervenientes humanitários que se enquadram no âmbito destas leis de privilégios e imunidades podem, por isso, estar a par das facilidades, privilégios e imunidades que lhes são aplicáveis num dado país. Já os intervenientes internacionais não abrangidos pelas leis aplicáveis sobre privilégios e imunidades diplomáticas têm poucas certezas quanto ao seu estatuto jurídico nos países em questão e aos respetivos processos de entrada e operação.

43 IFRC, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* [Legislação e Problemas Legais na Resposta Internacional a Catástrofes: Um estudo teórico] (2007), página 122.



Zimbabué, 2016. Durante uma seca devastadora que assolou a região, as comunidades locais foram por vezes obrigadas a escavar um leito de rio seco para obter uma pequena quantidade de água. © Jozas Cernius

Na ausência de tais facilidades jurídicas, os intervenientes humanitários internacionais podem deparar com problemas e incertezas no que se prendem, entre outras coisas, com:

- o seu estatuto jurídico, que pode criar dificuldades operacionais, como barreiras e atrasos na abertura de contas bancárias e na celebração de contratos;
- a entrada e operação do pessoal de assistência em termos dos requisitos para a concessão de vistos e autorizações de trabalho e do reconhecimento das qualificações profissionais;
- a importação de bens e equipamentos de socorro e a utilização de equipamentos especializados que possam resultar em atrasos e custos acrescidos; e
- o uso de diferentes moedas, que podem ser restringidas devido ao controlo cambial efetuado pela maioria dos países da sub-região. Daqui decorre que os intervenientes humanitários internacionais podem enfrentar desafios e incertezas na implementação de programas de transferência em numerário ou voucher em operações de resposta a emergências.

Não quer isto dizer que os estados em causa não disponham de processos para gerir estas questões na prática ou regulamentá-las no caso específico de uma catástrofe. Por exemplo, as leis sectoriais analisadas em quase todos os casos permitem às autoridades abrir exceções a determinados requisitos regulamentares ou promulgar regulamentos relativos a determinados diplomas legislativos que permitam a concessão de facilidades jurídicas específicas aos intervenientes humanitários internacionais em caso de catástrofe. Embora estas disposições possam ser utilizadas para facilitar a assistência internacional em caso de catástrofe, a falta de um quadro único que a regule é suscetível de criar incertezas entre os intervenientes humanitários internacionais quanto às facilidades jurídicas disponíveis e à forma de lhes aceder.⁴⁴

Consequentemente, a maioria dos estados da sub-região beneficiaria de leis e políticas de GRC mais consolidadas e claras em torno das facilidades jurídicas em matéria de assistência internacional em caso de catástrofe. Conforme recomendado nas diretrizes de IDRL, as legislações nacionais podem distinguir entre as facilidades jurídicas concedidas aos estados que prestam assistência e as concedidas a outros intervenientes internacionais.⁴⁵ Além disso, a concessão de facilidades jurídicas a outros intervenientes humanitários deve basear-se em critérios de elegibilidade especificados.⁴⁶ Os instrumentos jurídicos devem explicitar claramente os procedimentos simplificados ou expeditos aplicáveis aos intervenientes humanitários internacionais, indicando a que intervenientes se aplicam. Desta forma, os funcionários do governo sabem exatamente o que estes processos implicam e qual o papel que desempenham na sua execução, enquanto os intervenientes humanitários internacionais são capazes de preparar e fornecer facilmente qualquer documentação que se lhes possa exigir.

Conforme referido, a conceção de uma lei-modelo e/ou de diretrizes ao nível sub-regional poderia ser um instrumento útil para ajudar os estados a elaborar tais leis e políticas ao nível interno. Além disso, recomenda-se a elaboração de um protocolo ou de diretrizes sobre a assistência internacional em caso de catástrofe ao nível sub-regional, que constituam a base de um mecanismo de resposta sub-regional e promovam uma abordagem uniforme da concessão de facilidades jurídicas aos intervenientes humanitários internacionais em toda a África Austral.

Pergunta 6

As leis e os regulamentos estabelecem normas de qualidade para os intervenientes humanitários internacionais?

Nas operações internacionais de resposta a catástrofes, é comum surgirem problemas em torno da qualidade da ajuda prestada,⁴⁷ os quais podem prejudicar seriamente os esforços humanitários e atrasar a distribuição de bens essenciais e da assistência necessária.⁴⁸ Estes problemas incluem a doação de artigos de assistência não conformes com as normas aplicáveis, bem como a entrada de pessoal não preparado e não qualificado.⁴⁹

44 A IFRC fez uma constatação análoga, IDRL in the Pacific, Regional Assessment [IDRL no Pacífico, Avaliação Regional], disponível em <https://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/disaster-law/international-disaster-response-law-in-the-pacific/> acedido em 26 de fevereiro de 2021.

45 Diretrizes de IDRL, artigos 13.º e 14.º.

46 Diretrizes de IDRL, artigos 14.º(2) e (4). Ver também a avaliação da questão 7 infra.

47 Lista de verificação IDRL, página 15.

48 Lista de verificação IDRL, página 15.

49 Lista de verificação IDRL, página 15.



Malawi, 2016. Roster Kufandiko é o assistente de gestão de catástrofes na sociedade da Cruz Vermelha do Malawi. Devido à seca, o Malawi sofreu uma grave escassez alimentar entre 3 milhões da população total. A reserva nacional de cereais do Malawi está vazia, e o governo iniciou as rações de milho. © Cruz Vermelha Norueguesa / Thea Rabe

As leis e políticas dos países integrados neste estudo contêm poucas referências precisas às normas aplicáveis à assistência internacional. O PNGRC do Botsuana prevê que o Ministério do Comércio e da Indústria seja responsável por fazer cumprir as normas de qualidade do material de assistência, que provavelmente se aplicariam quer aos esforços de ajuda nacional quer internacional.⁵⁰ Além disso, o principal documento de política de GRC na África do Sul, o Quadro, determina especificamente que o Centro Nacional de Gestão de Catástrofes (CNGC) tem de iniciar a elaboração de regulamentos para normalizar a prática e a gestão das operações de socorro, de harmonia com as normas internacionais, embora tais regulamentos não tenham aparentemente sido promulgados até à data. Na Namíbia, a legislação de GRC faz menção óbvia às normas de qualidade para a assistência internacional em caso de catástrofe, declarando que quem celebre um acordo de cooperação com o governo terá de garantir que a assistência prestada esteja ajustada às necessidades aferidas e em conformidade com as normas internas de qualidade, saúde, entre outras.⁵¹ O código de conduta para os intervenientes na GRC na Namíbia contém também uma série de disposições relativas a normas.⁵² Por último, na Namíbia, os alimentos, medicamentos ou outros artigos perecíveis impróprios para consumo humano ou que estejam próximos do prazo de validade não podem ser doados e os medicamentos de uso humano e animal doados têm de cumprir respetivamente a Lei de Controlo de Medicamentos e Substâncias Conexas e a Lei da Saúde Animal.⁵³ Existem igualmente leis que, em muitos dos países estudados, criam normas gerais em vários domínios, como o da segurança alimentar e medicamentosa, da segurança rodoviária e das profissões, e que se aplicariam aos intervenientes humanitários internacionais na ausência de isenções.

Em geral, recomenda-se que os estados da África Austral adotem mecanismos inequívocos para que os intervenientes internacionais cumpram as normas internacionais de qualidade e as leis internas, apliquem os princípios humanitários fundamentais da humanidade, neutralidade e imparcialidade e disponham das competências técnicas requeridas para o tipo de trabalho que se propõem realizar, em conformidade com as diretrizes de IDRL. Além disso, poderiam traçar-se diretrizes sobre normas recomendadas ao nível sub-regional para os intervenientes humanitários internacionais, a fim de apoiar a elaboração de quadros nacionais e promover a coerência das normas de qualidade em toda a África Austral.

50 PNGRC, secção 4.15.

51 Lei relativa à GRC, secção 54.

52 Regulamentos de GRC, regulamentos 17 e 18.

53 Regulamentos de GRC, regulamentos 17 e 18.



Namíbia, 2020. Voluntária da Cruz Vermelha de Namíbia entrega a beneficiária kit de prevenção de incêndio na sede em Windhoek.
© Sociedade da Cruz Vermelha da Namíbia

Pergunta 7:

As leis e os regulamentos estabelecem critérios de elegibilidade para que os intervenientes humanitários internacionais recebam facilidades jurídicas ?

As diretrizes de IDRL recomendam, no artigo 14.º(2), que os estados estabeleçam critérios de apoio às organizações humanitárias e outros intervenientes, como empresas privadas, que procurem elegibilidade para facilidades jurídicas. Estes critérios devem incluir uma demonstração por parte da organização ou entidade da sua vontade e capacidade para agir de acordo com as responsabilidades estabelecidas nas diretrizes de IDRL, designadamente:

- respeitar as leis internas do estado afetado e articular-se com as autoridades nacionais;
- respeitar sempre a dignidade humana das pessoas afetadas por catástrofes;
- prestar a assistência de acordo com os princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade;
 - assegurar que a assistência é:
 - adaptada às necessidades especiais (se as houver) de mulheres e grupos vulneráveis;⁵⁴
 - adequada às necessidades das pessoas afetadas e conforme com quaisquer normas de qualidade internacionais aplicáveis;
 - articulada com outros intervenientes internos e humanitários relevantes;
 - prestada respeitando os costumes e tradições culturais, sociais e religiosos;

54 Para mais informações sobre a eficácia das leis, políticas e quadros institucionais nacionais no apoio à igualdade de género na GRC e na prevenção e resposta à violência sexual e baseada no género (SGBV) em catástrofes, consultar IFRC, <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788> [Lei e Política Eficaz sobre a Igualdade de Género e Proteção contra Violência Sexual e Baseada no Género em Catástrofes] (2017) disponível em <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1287> (acedido em 24 de março de 2021). Consultar também IFRC, Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response [Lista de Verificação de Leis e de Preparação e Resposta em caso de Catástrofe] (2019), disponível em <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1372> (acedido em 24 de março de 2021), capítulo 9.

- realizada de forma inclusiva em todas as fases e com o envolvimento adequado das pessoas afetadas;
- fornecida por pessoal competente e devidamente treinado;
- proporcional às respetivas capacidades organizativas;
- efetuada de forma que reforce a redução do risco de catástrofes (RRC) e as capacidades de socorro e recuperação e diminua futuras vulnerabilidades a catástrofes;
- realizada procurando mitigar quaisquer impactos negativos na comunidade, na economia, nos objetivos de desenvolvimento e no ambiente; e
- prestada de forma transparente.

Conforme se viu na avaliação da pergunta 5, vários dos países analisados preveem que a importação de bens para assistência de pessoas em caso de fome ou de outra catástrofe nacional seja feita ao abrigo de uma redução total dos direitos, mas sob certas condições, que tornem a remessa elegível para receber o desconto. No entanto, a maioria dos países estudados não concede facilidades jurídicas abrangentes aos intervenientes humanitários internacionais. Dentre os que o fazem, a maior parte não estabelece requisitos explícitos de elegibilidade para que os intervenientes humanitários internacionais obtenham facilidades jurídicas. Por exemplo, o PNGRC do Botsuana prevê que o Ministério do Comércio e da Indústria seja responsável por colaborar com o Ministério das Finanças e o GP na concessão de certificados de desconto e autorizações de importação de bens destinados a dar assistência,⁵⁵ e que o Ministério das Finanças e do Planeamento para o Desenvolvimento seja incumbido de facilitar a entrada de todos os artigos oficiais de assistência em caso de catástrofe, bem como de renunciar aos direitos aduaneiros, se for o caso. Contudo, este programa não define requisitos de elegibilidade para estas facilidades.⁵⁶ A Lei relativa à GRC da Namíbia prevê que as organizações de caridade ou filantrópicas, os parceiros de desenvolvimento ou outras partes interessadas na GRC tenham de ter a aprovação do primeiro-ministro para que os seus donativos sejam isentos de direitos aduaneiros e impostos especiais de consumo, porém não particulariza os critérios de elegibilidade nem o processo para obter essa aprovação.⁵⁷ Não obstante, a legislação estabelece um código de conduta para todos os intervenientes na GRC na Namíbia, bem como critérios de elegibilidade para que os intervenientes celebrem acordos de cooperação com o governo em matéria de GRC.⁵⁸ A Lei de 2020 relativa à GRC de Moçambique contém disposições relativas a facilidades jurídicas para intervenientes humanitários internacionais, sem, contudo, estipular critérios específicos de elegibilidade para as obter, embora a legislação estabeleça requisitos específicos de registo das ONG estrangeiras para que possam operar em Moçambique em programas de resposta a catástrofes.⁵⁹ Outro exemplo é o Manual da Zâmbia, que, embora não explicita que se aplica aos intervenientes humanitários internacionais, estabelece critérios específicos de elegibilidade para que os parceiros de implementação de projetos (PIP) sejam contratados pelo governo zambiano para facilitar o transporte rápido, transparente e responsável de distribuição de suprimentos de assistência em caso de catástrofe.⁶⁰

A não definição de critérios de elegibilidade para as organizações de assistência pode resultar em lacunas de supervisão e, consequentemente, na entrada de pessoal não qualificado, na prestação de auxílio inadequado e no uso indevido ou abusivo de facilidades jurídicas. Recomenda-se, por isso, que os estados da África Austral considerem incluir nas suas leis e políticas de GRC critérios de elegibilidade explícitos e precisos, bem como procedimentos claros para que os intervenientes humanitários possam participar em operações de resposta a catástrofes e receber facilidades jurídicas, em conformidade com as diretrizes de IDRL. Recomenda-se ainda que as leis e políticas permitam efetuar a seleção ou aprovação de intervenientes humanitários internacionais elegíveis antes de uma catástrofe para economizar tempo.⁶¹ Dado que as leis e políticas da maioria dos países estudados não estabelecem critérios de elegibilidade para concessão de facilidades jurídicas aos intervenientes humanitários internacionais, poderiam introduzir-se diretrizes ou uma lei-modelo ao nível sub-regional com orientações sobre este aspeto da assistência internacional em caso de catástrofe, a fim de apoiar os estados na preparação dos quadros jurídicos internos.

55 PNGRC, secção 4.15.

56 PNGRC, secção 4.11.

57 Lei relativa à GRC, secção 52(2).

58 Lei relativa à GRC, secção 54; regulamentos de GRC, regulamentos 17 e 18.

59 Lei relativa à GRC 2020, artigos 38.º e 42.º.

60 O Manual, página 25.

61 Lista de verificação IDRL, página 16.



Malawi, 2019. Os voluntários da Cruz Vermelha fazem um levantamento dos danos causados pelas grandes inundações que atingiram duramente as comunidades agrícolas.
© Cruz Vermelha Dinamarquesa / Eskil Meinhardt Hansen

Pergunta 8

As leis e os regulamentos definem uma unidade especializada para acelerar a entrada de assistência internacional em caso de catástrofe?

A fim de melhorar a coordenação e a facilitação da assistência internacional em caso de catástrofe, a [lista de verificação IDRL](#) recomenda a criação de uma unidade especializada para acelerar a entrada desse apoio, composta por representantes dos ministérios e organismos governamentais relevantes, como o dos negócios estrangeiros, das finanças, do interior, da segurança nacional, da saúde, da imigração, e outras entidades como as forças armadas, as forças policiais, a Sociedade Nacional e os funcionários do governo local.⁶²

Nenhuma das leis e regulamentos dos países estudados prevê explicitamente a criação de uma unidade especializada para acelerar a assistência internacional em caso de catástrofe. O país que mais se aproxima da criação de tal unidade é a Namíbia, cuja Lei relativa à GRC prevê que o primeiro-ministro, em consulta com os ministros da imigração, das finanças e dos transportes, facilite a entrada rápida de bens e equipamentos de socorro.⁶³

Recomenda-se, por isso, que os estados constituam uma unidade especializada para acelerar a entrada de assistência internacional em caso de catástrofe, adotando fundamentalmente uma abordagem de One Stop Shop [balcão único]. Esta unidade deve estar incumbida de consolidar e acelerar a entrada de pessoal, bens e equipamentos internacionais de assistência em caso de catástrofe (ver pergunta 5), além de poder aplicar o mecanismo de controlo para a seleção dos intervenientes elegíveis descritos na pergunta 7.⁶⁴

Pergunta 9

As leis e os regulamentos proporcionam transparência, salvaguardas e mecanismos de responsabilização adequados que rejam a ajuda internacional em caso de catástrofe e o auxílio inicial à recuperação?

As diretrizes de IDRL estabelecem que os estados e as organizações humanitárias de assistência devem prevenir desvios ilícitos, apropriação indevida ou fraude relativamente a bens e equipamentos destinados à assistência internacional em caso de catástrofe e que os estados afetados devem usar os fundos e bens de socorro que lhes tenham sido doados conforme a finalidade que lhes foi atribuída.⁶⁵ Importa também que a ajuda internacional em caso de catástrofe cumpra as normas internacionais mínimas e que haja medidas específicas que impeçam o desvio, a apropriação indevida ou a fraude relacionada com bens e fundos destinados à assistência. Deve igualmente existir uma autoridade legal claramente mandatada para receber e desembolsar fundos e donativos internacionais feitos ao governo e realizar atividades de monitorização e supervisão.⁶⁶

Muitos dos países estudados neste relatório, como o Botsuana, o Essuatíni, o Lesoto, o Maláui, Moçambique, a Namíbia, a Zâmbia e o Zimbabué, criaram fundos especializados de GRC — ou, no caso do Zimbabué, um fundo de proteção civil —, que são geridos por pessoas ou entidades específicas e que têm requisitos particulares de contabilidade e auditoria. Algumas leis no Essuatíni, no Lesoto e na Namíbia, por exemplo, também contêm disposições explícitas que estipulam que os bens doados só devem ser utilizados para o fim a que se destinam, estabelecendo nalguns casos outros requisitos de relatório.

62 Ver lista de verificação IDRL, página 18. Diretrizes da IFRL, artigos 4.º e 6.º.

63 Lei relativa à GRC, secção 52(3).

64 Lista de verificação IDRL, página 17.

65 Diretrizes de IDRL, artigo 6.º.

66 Ver lista de verificação IDRL, página 18. Consulte também as diretrizes de IDRL, artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º.



Moçambique, 2019. Visita do Grupo Consultivo de Doadores (DAG) em Moçambique, fazendo um balanço dos esforços de recuperação feitos pela Cruz Vermelha de Moçambique após o Ciclone Idai. © IFRC / Corrie Butler

Por exemplo, o Regulamento de GRC da Namíbia estabelece especificamente que: uma pessoa a cuja custódia ou guarda seja confiado um artigo para ajuda em caso de catástrofe tem de apresentar ao primeiro-ministro um relatório por escrito no qual se responsabilize pelo artigo; por seu turno, o Primeiro-Ministro tem de apresentar um relatório ou providenciar para que seja apresentado um relatório a uma pessoa que tenha doado um artigo para ajuda em caso de catástrofe.⁶⁷ A lei zambiana prevê concretamente que o governo celebre memorandos de entendimento (MdE) com PIP, em que se incluam disposições sobre responsabilidade, transparência e monitorização.⁶⁸ Além disso, ainda que sem qualquer relação direta com a assistência internacional em caso de catástrofe, a maioria dos países estudados adotou legislação especificamente relacionada com o combate à corrupção e ao branqueamento de capitais (p. ex., leis de informação financeira), que podem ajudar a prevenir o desvio ilícito, a apropriação indevida ou a fraude em relação a bens e equipamentos de assistência internacional em caso de catástrofe ou de recuperação inicial. Embora tais leis de informação financeira possam contribuir para promover a transparência das organizações internacionais de assistência, verificou-se nalguns casos que os requisitos destas leis podem abrandar as transferências transfronteiriças de dinheiro de caráter urgente, podendo ainda dificultar a abertura de contas bancárias pelas organizações de assistência, impedindo os intervenientes humanitários internacionais legítimos de operarem com eficiência.⁶⁹ Por conseguinte, recomenda-se que os estados garantam que os intervenientes elegíveis possam abrir contas bancárias e realizar transações com maior flexibilidade, ao mesmo tempo que promovem a transparência e a responsabilidade. Tal poderia ser conseguido, por exemplo, isentando os intervenientes elegíveis de certos requisitos destas leis ou disponibilizando-lhes processos expeditos.

Em certos países, as leis e políticas de GRC contêm princípios relacionados com responsabilidade e transparência. Por exemplo, a legislação da Namíbia prevê várias infrações relacionadas com a apropriação indevida de ajuda destinada a catástrofes e inclui um código de conduta com diversas obrigações relacionadas com a transparência.⁷⁰ Por seu turno, a Lei de 2020 relativa à GRC de Moçambique inclui princípios de GRC relativos à transparência e à responsabilização, que orientam a GRC no país.⁷¹

67 Regulamentos de GRC, regulamentos 14 e 32.

68 O Manual, página 23.

69 IDRL na Namíbia, página 59.

70 Regulamentos de GRC, regulamentos 17 e 18.

71 Lei relativa à GRC 2020, artigo 4.º.

De um modo geral, os quadros jurídicos de GRC na África Austral poderiam, contudo, ser reforçados com a inclusão de disposições mais pormenorizadas sobre a receção e o emprego da assistência internacional em caso de catástrofe, a fim de impedir o desvio ilícito, a apropriação indevida ou a fraude relacionada com bens e equipamentos destinados à assistência e à recuperação inicial, em conformidade com as diretrizes de IDRL.

Pergunta 10

As leis e os regulamentos delineiam procedimentos para a assistência internacional em caso de catástrofe enviada pelo país e que por ele transite?

As Diretrizes IDRL contêm várias disposições relevantes para o trânsito internacional de bens e pessoal de assistência internacional, que preveem, em particular, que todos os vistos de saída, trânsito e entrada devem ser prontamente emitidos para o pessoal de assistência internacional.⁷² Além disso, os bens e equipamentos, incluindo equipamentos especializados, devem estar isentos de restrições à exportação e ao trânsito, enquanto os requisitos procedimentais e documentais para a exportação e o trânsito de bens e equipamentos devem ser simplificados.⁷³ Deve igualmente permitir-se a reexportação de equipamentos e bens não utilizados pelos intervenientes humanitários.⁷⁴

Embora as leis aduaneiras, de impostos especiais de consumo e de imigração dos países estudados contenham disposições gerais relativas ao trânsito e à exportação de bens e muitas das leis de imigração permitam a emissão de vistos de trânsito, elas não contemplam explicitamente a assistência internacional em caso de catástrofe nem definem procedimentos simplificados específicos para o trânsito da mesma. A lei de Angola é, neste caso, uma exceção. Embora a Lei de Bases da Proteção Civil não particularize procedimentos para a ajuda internacional em caso de catástrofe enviada pelo país e que por ele transite, ela prevê que os bens e equipamentos destinados à assistência internacional, solicitados ou concedidos, estejam isentos de quaisquer direitos ou impostos de exportação e que as formalidades para a travessia de fronteiras por pessoas envolvidas em missões de socorro sejam reduzidas ao mínimo.⁷⁵ Todavia, na maioria dos países estudados, parecem aplicar-se em geral as regras normais relativas ao trânsito de bens e pessoal e à reexportação de equipamentos. Isto pode colocar desafios aos intervenientes internacionais no que toca ao trânsito e à reexportação de bens, sobretudo os que possam estar sujeitos a restrições de trânsito e exportação, como equipamentos especializados e cães de resgate, o que pode resultar em atrasos significativos e custos acrescidos.

Recomenda-se que os estados ponderem incluir nos seus quadros jurídicos procedimentos para o trânsito de assistência internacional em caso de catástrofe de um estado para outro e para que um estado afetado possa reexportar equipamentos ou bens de socorro não utilizados durante e após as operações. Tais disposições podem incluir a redução de todas as restrições aplicáveis à saída do pessoal de socorro, a redução de todas as restrições de exportação, direitos ou taxas aplicáveis a bens e equipamentos de socorro e a redução dos requisitos de inspeção dos bens e equipamentos de saída.⁷⁶ Dada a aparente falta de regulamentação explícita neste domínio nos quadros jurídicos nacionais da África Austral, poderiam introduzir-se diretrizes sub-regionais ou acordos protocolares que estabelecessem as bases de um mecanismo de resposta sub-regional e ajudassem os estados a incluir disposições pertinentes nos quadros jurídicos nacionais.

72 Diretrizes de IDRL, artigos 16.º(2) e 19.º(3).

73 Diretrizes de IDRL, artigos 17.º(1)(b) e (c).

74 Diretrizes de IDRL, artigo 17.º(1)(d).

75 Lei de 28/03, Lei de Bases da Proteção Civil, artigo 22.º.

76 Ver lista de verificação IDRL, pergunta 10, página 19.



Moçambique, 2020. Um ano após o Idai, distribuição de alimentos na comunidade de Metanha. Muitos na aldeia receberam sementes e estão agora a receber alimentos enquanto esperam para colher as suas colheitas. © Anette Selmer-Andresen/IFRC

CONCLUSÃO

Este relatório tem por objetivo analisar a preparação legal dos estados da África Austral para facilitar a assistência internacional, caso uma catástrofe exceda as capacidades nacionais. A maioria dos países incluídos neste estudo dispõe de quadros legislativos específicos de GRC, à exceção do Botsuana, que orienta a GRC interna com base em políticas de GRC. No entanto, em muitos casos, esses quadros são anteriores à publicação das [diretrizes de IDRL](#), como acontece em Angola (salvo a alteração à Lei de Bases da Proteção Civil em 2020), no Essuatíni, no Lesoto, no Maláui, na África do Sul e no Zimbabuê. Importa referir que o Essuatíni, o Lesoto, o Maláui e o Zimbabuê estão atualmente a rever as suas leis de GRC, o que representa uma grande oportunidade para incluir disposições que facilitem e regulem a assistência internacional em caso de catástrofe nas novas leis de GRC, em conformidade com as diretrizes de IDRL.

Em geral, as leis principais de GRC que antecedem as diretrizes de IDRL nos países estudados ou não regulam de todo a assistência internacional em caso de catástrofe ou fazem referências mínimas ao IDRL. Nalguns destes países, como a África do Sul, as leis preveem explicitamente a promulgação de regulamentos relativos à assistência internacional em caso de catástrofe. O facto de tais regulamentos não terem sido encontrados em linha não significa que não existam — conforme referido, a pesquisa em linha nesta região pode ser desafiante e é possível que nalguns casos não se tenha localizado a legislação. Mas ainda que tais regulamentos não tenham sido elaborados, estas disposições mostram que, pelo menos, se reconhece a importância de regulamentar e facilitar a assistência internacional em caso de catástrofe nestes países.

As principais leis de GRC de Moçambique, da Namíbia e da Zâmbia foram concebidas após a publicação das diretrizes de IDRL. A Lei de 2010 relativa à GC da Zâmbia contém poucas referências explícitas à assistência internacional em caso de catástrofe, embora a secção 37(o) preveja que o presidente possa elaborar regulamentos sobre medidas que facilitem a assistência internacional uma vez declarada uma catástrofe. Ainda que genérico, o artigo 43.º da Lei de 2020 relativa à GRC de Moçambique regula a ajuda internacional de emergência, contanto que a coordenação, a direção e a supervisão da ajuda humanitária internacional, bem como a autorização de entrada do pessoal de assistência e de bens de socorro sejam da responsabilidade do governo.⁷⁷ A Lei de GRC da Namíbia é especialmente minuciosa quanto à assistência internacional em caso de catástrofe, incluindo facilidades jurídicas para os intervenientes internacionais aprovados para prestar assistência em caso de catástrofe. Contudo, ainda se identificaram lacunas nalguns domínios, por exemplo, no que tange ao processo de pedido e cessação da assistência internacional em caso de catástrofe e à elegibilidade dos intervenientes humanitários internacionais para obterem facilidades jurídicas.

Quanto a documentos de política, foi possível encontrar disposições relativas à assistência internacional em caso de catástrofe nas políticas de GRC que antecedem as diretrizes de IDRL nalguns países da região, como a África do Sul (em que estas disposições são mais específicas do que as da LGC). Encontraram-se também disposições relativas à assistência internacional em caso de catástrofe nas políticas de GRC publicadas ulteriormente às diretrizes IDRL, incluindo, em certos países como o Botsuana, referências a facilidades jurídicas para intervenientes humanitários internacionais.

77 Lei relativa à GRC 2020, artigo 43.º.

As leis sectoriais são igualmente relevantes para a assistência internacional em caso de catástrofe; as facilidades jurídicas concedidas neste âmbito são um aspeto concreto muitas vezes mencionado nestas leis. Por exemplo, as leis internas de todos os Estados-Membros do Acordo SACU preveem que a importação de bens para assistência de pessoas em caso de fome ou de outra catástrofe nacional seja feita ao abrigo de uma redução total dos direitos aduaneiros e isenta de IVA, mas sob certas condições, que tornem a remessa elegível para receber o desconto. Já outras facilidades jurídicas raramente costumam estar explicitadas na lei. Embora nalguns casos se tenham encontrado disposições que podem ajudar os intervenientes humanitários internacionais a operar num país, estas têm aplicação genérica, não se aplicando especificamente a estes intervenientes.

A abordagem do IDRL na legislação nacional dos estados da África Austral é, por isso, variada. Contudo, a realidade geral é que as leis e políticas não contêm disposições concretas sobre a assistência internacional em caso de catástrofe e nenhuma está em plena conformidade com as diretrizes de IDRL. Tal não significa que os estados em causa não disponham de processos para gerir na prática a assistência internacional em caso de catástrofe, mas sim que, a partir de uma análise teórica, se conclui haver uma necessidade de dispor de leis e políticas específicas que regulem globalmente a assistência internacional em caso de catástrofe, em conformidade com as diretrizes de IDRL. Com efeito, importa referir a dificuldade sentida no âmbito deste estudo em aceder em linha à legislação primária e secundária, às políticas, às diretrizes e aos códigos de conduta em vários dos condados abrangidos. Mesmo quando tais documentos estão acessíveis, é difícil determinar se estão atualizados ou se foram alterados, revogados ou substituídos. Por natureza, estas leis afetam não só os intervenientes locais governamentais e não governamentais do país, que podem estar familiarizados com a legislação e o sistema jurídico, mas também os intervenientes humanitários internacionais, que estarão provavelmente menos familiarizados com o sistema jurídico do país. Por conseguinte, é especialmente importante que as disposições relativas à assistência internacional em caso de catástrofe estejam claramente descritas na lei, consolidadas tanto quanto possível e facilmente acessíveis.⁷⁸

Dispor leis transparentes e acessíveis que regulamentem a assistência internacional, desde a resposta inicial à recuperação, cria condições que facilitam a boa coordenação da ajuda internacional, caso uma catástrofe exceda as capacidades internas. Dado que a SADC está em vias de desenvolver novos mecanismos para reforçar a assistência em caso de catástrofe na sub-região, recomenda-se que os estados revejam as leis e políticas nacionais para garantir que estas regulam integralmente a ajuda internacional. A conceção de uma lei-modelo ao nível sub-regional poderia ser um instrumento útil para ajudar os estados a elaborar tais leis e políticas ao nível interno. Além do reforço das leis nacionais de GRC, recomenda-se ainda a elaboração de um protocolo ou de diretrizes sobre a ajuda internacional em caso de catástrofe ao nível sub-regional, que constituam a base de um mecanismo de resposta sub-regional, que vise não só promover uma abordagem uniforme desta assistência na África Austral, mas também melhorar a coordenação da mesma.

78 A IFRC fez uma constatação análoga, IDRL in the Pacific, Regional Assessment [IDRL no Pacífico, Avaliação Regional], disponível em <https://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/disaster-law/international-disaster-response-law-in-the-pacific/> acedido em 26 de fevereiro de 2021.

Os Princípios Fundamentais do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

Humanidade

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, nascido de um desejo de fornecer assistência sem discriminação aos feridos nos campos de batalha, esforça-se, na sua capacidade internacional e nacional, por prevenir e aliviar o sofrimento humano onde quer que este se encontre. A sua finalidade é proteger a vida e saúde e garantir respeito pelo ser humano. Promove o entendimento mútuo, amizade, cooperação e paz duradoura entre todas as pessoas.

Imparcialidade

Não faz discriminação em relação à nacionalidade, raça, crenças religiosas, classe ou opiniões políticas. Esforça-se por aliviar o sofrimento de pessoas, sendo guiado apenas pelas suas necessidades, e por dar prioridade aos casos de sofrimento mais urgentes.

Neutralidade

Para desfrutar da confiança de todos, o Movimento não pode tomar partidos em hostilidades ou envolver-se em qualquer altura em controvérsias de natureza política, racial, religiosa ou ideológica.

Independência

O Movimento é independente. As Sociedades Nacionais, enquanto auxiliares nos serviços humanitários dos seus governos e sujeitas às leis dos seus respectivos países, devem manter sempre a sua autonomia para que possam ser capazes de agir sempre em conformidade com os princípios do Movimento.

Serviço voluntário

É um movimento de auxílio voluntário que não é movido de qualquer forma pelo desejo de proveitos.

Unidade

Apenas pode existir uma Sociedade da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho num país. Tem de se aberta a todos. Tem de levar a cabo o seu trabalho humanitário através do seu território.

Universalidade

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, no qual todas as sociedades têm estatuto igual e partilham responsabilidades e deveres iguais na ajuda mútua, é mundial.



A Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) é a maior rede humanitária do mundo, com 192 Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e cerca de 14 milhões de voluntários. Os nossos voluntários estão presentes nas comunidades antes, durante e depois de uma crise ou catástrofe. Trabalhamos nos cenários mais complexos e de mais difícil acesso do mundo, salvando vidas e promovendo a dignidade humana. Ajudamos as comunidades a tornarem-se mais fortes e resilientes, para que as pessoas possam viver seguras e saudáveis, com oportunidades para prosperar.