

DOCUMENTO DE POSIÇÃO SOBRE O PROJETO DE ARTIGOS DA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DE PESSOAS EM CASO DE CATÁSTROFES

Genebra, 20 de julho de 2023

Introdução

Em 2016, a Comissão de Direito Internacional (CDI) adotou, em segunda leitura, o [Projeto de Artigos para a Proteção de Pessoas em Caso de Catástrofes](#) (o **Projeto de Artigos**). Posteriormente, apresentou o Projeto de Artigos à Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGA), recomendando a elaboração de um tratado com base nos mesmos. Isto marcou um notável afastamento da tendência da CDI, nas últimas décadas, de recomendar que os projetos de artigos fossem adotados em formas finais suaves, como diretrizes ou recomendações.¹

No momento em que escrevemos, a perspectiva de um novo tratado internacional baseado no Projeto de Artigos continua na agenda da comunidade internacional e conta com o apoio de um grupo nuclear de Estados. Nos termos da Resolução 76/119 da AGNU, um grupo de trabalho da Sexta Comissão reunir-se-á por quatro dias completos e consecutivos durante as 78ª e 79ª sessões da AGNU e apresentará uma recomendação à AGNU sobre quaisquer outras medidas a tomar em relação ao projeto de artigos. Prevê-se que as deliberações do grupo de trabalho se centrem na perspectiva de desenvolvimento de um tratado baseado no projeto de artigos.

Este documento descreve a posição da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) sobre a perspectiva de um novo tratado baseado no Projeto de Artigos. A secção 1 do documento fornece informações fundamentais de base, incluindo um breve resumo dos principais desenvolvimentos na legislação internacional em matéria de catástrofes ao longo das duas últimas décadas. A Secção 2 descreve as principais razões pelas quais a IFRC apoia o desenvolvimento de um tratado baseado no Projeto de Artigos. A secção 3 analisa os elementos fortes do projeto de artigos que devem ser preservados em qualquer novo tratado. A Secção 4 apresenta as recomendações da IFRC sobre as áreas em que o Projeto de Artigos poderia ser reforçado de modo a ter um forte impacto na gestão de catástrofes e dos riscos de catástrofes.

¹ Giulio Bartolini, 'A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters' (2017) 99(3) International Review of the Red Cross <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/906_12.pdf> acedido a 20 de fevereiro de 2023, 1107.

1. Contexto

A IFRC tem assumido um papel ativo na legislação sobre catástrofes a nível internacional, regional e nacional há mais de 20 anos. Ao longo deste período, a IFRC testemunhou desenvolvimentos significativos no quadro jurídico internacional relativo às catástrofes em duas áreas chave: ajuda externa na resposta a catástrofes e redução dos riscos de catástrofes a nível interno (**RRC**).² As subsecções seguintes apresentam um breve resumo destes desenvolvimentos.

A. Ajuda externa

Em caso de catástrofes de larga escala, a ajuda externa pode ser essencial para responder rapidamente às necessidades das pessoas afetadas. A experiência mostra que mesmo os Estados bem preparados e com bons recursos podem necessitar de ajuda externa, sobretudo no contexto de um número crescente de catástrofes que excedem os registos históricos. No entanto, as operações internacionais de resposta a catástrofes deparam-se com um conjunto de desafios comuns e recorrentes, incluindo: atrasos na obtenção de vistos para os socorristas e a impossibilidade de profissionais estrangeiros (por exemplo, médicos, enfermeiros) exercerem a sua atividade devido a restrições de licenciamento; atrasos e bloqueios no desalfandegamento de remessas de ajuda; atrasos na obtenção de autorização para a passagem ou chegada de veículos terrestres, marítimos e aéreos; e desafios relacionados com a abertura de contas bancárias locais e a transferência de fundos de auxílio. Estimulado pelo reconhecimento crescente destes desafios regulamentares, o direito internacional de resposta a catástrofes (**DIRC**) emergiu, nas duas últimas décadas, como um ramo distinto do direito internacional preocupado em abordar a regulamentação e a facilitação da ajuda externa.

A IFRC deu um contributo normativo significativo ao DIRC com o desenvolvimento das [Diretrizes para a Facilitação Interna e Regulamentação da Assistência Internacional em Caso de Catástrofes e da Assistência à Recuperação Inicial](#) (comumente conhecidas como **Diretrizes DIRC**). As Diretrizes DIRC compilam as principais normas e princípios relativos à resposta internacional a catástrofes num quadro único e coeso que pode ser mais facilmente implementado a nível nacional. Em 2007, as Diretrizes DIRC foram adotadas pela 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, que se realiza de quatro em quatro anos e reúne os Estados Partes nas Convenções de Genebra, as 191 Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (**Sociedades Nacionais**), o Comité Internacional da Cruz Vermelha (**CICV**) e a IFRC.³ Posteriormente, as Diretrizes DIRC foram citadas em 22 resoluções da AGNU,⁴ influenciaram a substância dos Projetos de Artigos da CDI⁵ e são referenciadas no Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofes 2015-2030 (**Quadro de Sendai**).⁶ Também se tornaram influentes a nível regional e nacional, tendo a IFRC e as Sociedades Nacionais apoiado a implementação das Diretrizes DIRC em vários instrumentos regionais⁷

² A redução dos riscos de catástrofes tem por objetivo a “prevenção de novos riscos de catástrofe e a redução dos riscos existentes, bem como a gestão dos riscos residuais, contribuindo todos eles para reforçar a resiliência e, por conseguinte, para o alcance do desenvolvimento sustentável”: Relatório do grupo de trabalho intergovernamental aberto de peritos sobre indicadores e terminologia relacionados com a redução dos riscos de catástrofes, A/71/644 (1 de dezembro de 2016).

A terminologia recomendada no presente relatório foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 13 de fevereiro de 2017: Relatório do grupo de trabalho intergovernamental aberto de peritos sobre indicadores e terminologia relacionados com a redução dos riscos de catástrofes, Res. GA 71/276, Doc. A/RES/71/276 da ONU (adotado a 13 fevereiro de 2017).

³ 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, ‘Resolução 4 – Adoção das Diretrizes para a Facilitação Doméstica e Regulamentação da Assistência Internacional em Desastres e Assistência à Recuperação Inicial’ (Genebra, novembro de 2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/ic-r4.pdf> acessado em 20 de fevereiro de 2023.

⁴ Ver, por exemplo, a Res. 72/133 da AGNU (11 de dezembro de 2017) Doc A/RES/72/133 da ONU; Res. 72/132 da AGNU (11 de dezembro de 2017) A/RES/72/132.

⁵ Comissão de Direito Internacional, Projeto de artigos sobre a proteção das pessoas em caso de catástrofes, com comentários (2016) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf> commentary on arts 3(a), 3(b), 3(d), 4, 6, 11 and 15.

⁶ Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofes 2015-2030 (adotado a 18 de março de 2015) [33p].

⁷ A IFRC e as Sociedades Nacionais influenciaram conjuntamente o desenvolvimento de disposições regionais consistentes com as Diretrizes DIRC, incluindo o Mecanismo Regional de Assistência Humanitária em caso de catástrofes do Sistema de Integração Centro-Americana, as Diretrizes de Cooperação Internacional para a Assistência Humanitária entre os Países Andinos, as Diretrizes de Apoio à Nação Anfitriã da União Europeia, o Acordo da ASEAN sobre GRC e Resposta de Emergência, e o Procedimento Operacional Padrão da ASEAN para Acordos Regionais de Reserva e Coordenação de Operações Conjuntas de Assistência em Caso de Catástrofe e

e nacionais em 38 países.⁸

Os principais problemas abordados pelas Diretrizes DIRC são: o início e o fim da ajuda internacional; as responsabilidades dos Estados afetados e dos intervenientes na assistência; e o movimento transfronteiriço de pessoal, bens e equipamento. As Diretrizes DIRC afirmam a soberania do Estado e o papel primordial das autoridades nacionais na gestão das catástrofes que ocorrem dentro das suas fronteiras, sublinhando que a assistência internacional deve complementar e não substituir os esforços dos intervenientes nacionais. Como se refere mais adiante, um dos conceitos fundamentais das diretrizes DIRC é que as autoridades nacionais só devem conceder medidas de facilitação a um grupo selecionado de intervenientes internacionais que tenham sido aprovados com base na sua capacidade de respeitar normas mínimas de coordenação, qualidade e responsabilidade. Embora tenha havido um progresso significativo em matéria de DIRC durante as últimas duas décadas, na experiência da IFRC, as barreiras regulamentares continuam a ser um grande desafio nas operações internacionais de resposta a catástrofes, impedindo que a assistência correta chegue às pessoas necessitadas no momento certo.

B. Redução dos riscos de catástrofes a nível nacional

Paralelamente ao surgimento da DIRC, tem havido também, ao longo das duas últimas décadas, uma crescente atividade normativa internacional relacionada com a gestão *interna* dos riscos de catástrofes. Isto aconteceu em grande parte sob os auspícios da Conferência Mundial sobre a Redução dos Riscos de Catástrofes, que adotou o Quadro de Ação de Hyogo em 2005 e o Quadro de Sendai em 2015. Apesar de ser uma lei não vinculativa, o Quadro de Sendai impulsionou uma atividade significativa a nível nacional, estimulando o desenvolvimento de estratégias, políticas e planos nacionais e sub-nacionais para a redução dos riscos de catástrofes. É de notar que, apesar do seu título, o Quadro de Sendai contém também algumas disposições sobre a preparação para catástrofes e a recuperação, sendo uma das suas quatro prioridades o reforço da preparação para catástrofes com vista a uma resposta eficaz e o “reconstruir melhor” na recuperação, reabilitação e reconstrução.

Para além da adoção do Quadro de Sendai, 2015 assistiu à adoção do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Existe uma sobreposição substancial entre os compromissos assumidos pelos Estados no âmbito do Quadro de Sendai, do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Tanto em termos conceptuais como práticos, a gestão eficaz dos riscos de catástrofes a nível nacional é fundamental para o desenvolvimento sustentável e a adaptação às alterações climáticas. A IFRC contribuiu para o desenvolvimento de orientações internacionais sobre gestão nacional de catástrofes através da elaboração de documentos fundamentais que foram aprovados pela Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Estes documentos incluem: em primeiro lugar, [A Lista de Verificação sobre Direito e Redução dos Riscos de Catástrofes \(Lista de Verificação sobre Direito e RRC\)](#), desenvolvida em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e aprovada pela 31^a Conferência Internacional em 2015; e, em segundo lugar, [a Lista de Verificação sobre Direito, Preparação e Resposta a Catástrofes](#), aprovada pela 32^a Conferência Internacional em 2018.⁹

2. A posição da IFRC sobre a perspetiva de um tratado baseado no Projeto de Artigos de Artigos

A IFRC apoia firmemente o desenvolvimento de um tratado baseado no Projeto de Artigos. Existem três razões para tal apoio.

Resposta de Emergência.

⁸ Os 38 países são: Butão, Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Camboja, Colômbia, Ilhas Cook, Costa Rica, Equador, El Salvador, Finlândia, Guatemala, Honduras, Indonésia, Itália, Quirguistão, Maldivas, México, Mongólia, Moçambique, Myanmar, Namíbia, Nepal, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Ruanda, Samoa, Seychelles, Tajiquistão, Turquemenistão, Tailândia, Vanuatu, Vietname.

⁹ 32^a Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, “Resolução 6 – Reforçar os quadros jurídicos para a resposta, redução dos riscos e primeiros socorros em catástrofes” (Genebra, dezembro de 2015) 32IC/15/R6 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/32IC-Res6-legal-frameworks-for-disaster_EN.pdf> acedido a 21 de fevereiro de 2023; 33^a Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, ‘Resolution 7 – Disaster Laws and Policies that Leave No One Behind’ (Genebra, dezembro de 2019) 33IC/19/R7 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf>.

Em primeiro lugar, com base nos 20 anos de experiência da IFRC em matéria de legislação sobre catástrofes, é necessária uma regulamentação internacional mais pormenorizada da ajuda externa em caso de catástrofe para fazer face aos desafios permanentes que se colocam nesta área. Apesar de uma maior compreensão e de alguns progressos neste domínio nas duas últimas décadas, a maioria dos Estados continua a não estar preparada para receber ajuda externa, o que resulta em bloqueios e atrasos. Estes desafios têm um impacto negativo nas populações afetadas, impedindo-as de receber a assistência de que necessitam em tempo útil. Podem também dificultar o controlo, por parte das autoridades nacionais, da qualidade e da adequação da ajuda externa recebida. Um novo tratado poderia proporcionar um certo grau de certeza sobre o que os Estados podem esperar uns dos outros quando oferecem ou aceitam ajuda em caso de catástrofe e suscitar as necessárias reformas regulamentares nacionais. Poderia também, em particular, clarificar os tipos de medidas de facilitação que serão concedidas aos Estados que prestam assistência e a outros intervenientes se a sua assistência tiver sido aceite ou solicitada pelo Estado afetado.

Em segundo lugar, um novo tratado baseado no projeto de artigos geraria uma dinâmica vital para a redução dos riscos de catástrofes. O investimento na RRC gera grandes dividendos, tanto em termos de evitar impactos humanos como económicos: cada dólar investido permite poupar entre 3 e 15 dólares em custos de resposta e recuperação.¹⁰ Embora o Quadro de Sendai tenha indubitavelmente catalisado uma ação mais forte em matéria de RRC a nível nacional, muitos Estados ainda precisam de reforçar as suas leis e políticas neste domínio. A criação de um dever de redução dos riscos de catástrofes, tal como contemplada no projeto de artigos, aceleraria os esforços nacionais para redução destes mesmos riscos, impulsionando importantes reformas jurídicas e políticas a nível nacional e sub-nacional. Isto é extremamente importante face aos riscos crescentes colocados pelos perigos relacionados com o clima.

Em terceiro lugar, o atual panorama jurídico internacional relativo às catástrofes é uma manta de retalhos incompleta. Nenhum dos instrumentos existentes em matéria de catástrofes tem um âmbito universal. Muitos deles só se aplicam a grupos regionais de Estados ou só abordam tipos específicos de catástrofes ou formas específicas de assistência. Além disso, o impacto prático dos instrumentos existentes é limitado pelo baixo número de ratificações de instrumentos vinculativos e pelo facto de vários instrumentos fundamentais – como o Quadro de Sendai e as Directrizes DIRC – não serem vinculativos. Consequentemente, a comunidade internacional não dispõe de um quadro jurídico claro e abrangente para regular as catástrofes, estando as disposições existentes dispersas por muitos instrumentos diferentes com estatutos diferentes. Um instrumento universal de direito material sobre a proteção das pessoas afetadas por catástrofes serviria para clarificar e consolidar as obrigações dos Estados no que diz respeito à gestão das catástrofes e dos riscos de catástrofes.

¹⁰ O montante poupado é, em última análise, altamente dependente do contexto e não pode ser universalizado. No entanto, é evidente que o investimento na RRC e na preparação é altamente eficaz do ponto de vista financeiro: ver David Hugenbusch Thomas Neumann, 'Cost-Benefit Analysis of Disaster Risk Reduction: A Synthesis for Informed Decision Making' (Aktion Deutschland Hilft e.V., October 2016) <https://www.aktion-deutschland-hilft.de/fileadmin/fm-dam/pdf/publikationen/ADH_Studie_EN_rev3.pdf> 29-30.

A IFRC considera que o projeto de artigos constitui um bom ponto de partida para a negociação de um novo tratado. A título de comentário geral, o Conselho observa que, se for elaborado um novo tratado, será importante incluir disposições relativas à sua aplicação contínua, tais como disposições que estabeleçam um mecanismo de controlo e de cumprimento, que criem um secretariado e/ou que prevejam a realização de conferências permanentes das partes.

3. Elementos fortes do Projeto de Artigos

A. A proteção das pessoas afetadas por catástrofes

Tal como o título sugere, o Projeto de Artigos atribui uma importância central à proteção das pessoas afetadas por catástrofes. O projeto de artigos estabelece que a dignidade humana das pessoas afetadas por catástrofes deve ser respeitada (artigo 4.º) e prevê ainda que a resposta às catástrofes deve ser dada de acordo com os princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade, e com base na não discriminação, tendo em conta as necessidades das pessoas particularmente vulneráveis (artigo 6.º). A IFRC considera que estas disposições são elementos fortes do Projeto de Artigos e que devem ser preservadas em qualquer futuro tratado. A IFRC sublinha a relevância prática destes princípios para a gestão dos riscos de catástrofes a nível nacional,¹¹ salientando, em particular, que a eliminação da discriminação direta e indireta nas atividades de gestão dos riscos de catástrofes é fundamental para proteger as pessoas mais vulneráveis e reduzir o impacto das catástrofes que sofrem. Observa ainda que o estabelecimento de uma base jurídica rígida para os princípios humanitários em caso de catástrofe seria útil numa altura em que existe uma pressão significativa sobre esses princípios.

B. Redução dos riscos de catástrofes

A IFRC considera que, de acordo com o Projeto de Artigos, seria muito benéfico incluir um dever geral de redução dos riscos de catástrofes em qualquer novo tratado. O parágrafo 1 do projeto de artigo 9.º estabelece um dever geral de reduzir os riscos de catástrofes, tomando medidas adequadas, incluindo através de legislação e regulamentos, para prevenir, mitigar e preparar para as catástrofes. O parágrafo 2 do projeto de artigo 9.º fornece uma lista não exaustiva de medidas de RRC: avaliações de riscos; recolha e divulgação de informações sobre riscos e perdas anteriores; e instalação e funcionamento de sistemas de alerta precoce. A IFRC nota que não existe atualmente um dever de direito material para com a RRC ao abrigo do direito internacional e que o projeto de artigo 9.º preencheria esta lacuna crítica. Embora o Quadro de Sendai e os seus predecessores tenham indubitavelmente catalisado uma ação mais forte em matéria de RRC a nível nacional,¹² a criação de um dever de direito material em matéria de RRC aceleraria os esforços nacionais para reduzir os riscos de catástrofes. Isto é vital para enfrentar os riscos crescentes colocados pelos perigos relacionados com o clima e seria coerente com os atuais compromissos de adaptação climática dos Estados ao abrigo do Acordo de Paris, incluindo o objetivo global de aumentar a capacidade de adaptação, reforçar a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às alterações climáticas.¹³ A IFRC considera que um elemento particularmente forte do parágrafo 1 do projeto de artigo 9.º é a referência à “legislação e regulamentação” como meio de promover a RRD. Este elemento também está incluído no Quadro de Sendai e a sua importância foi realçada pela recente revisão intercalar do Quadro de Sendai, que concluiu que a falta de enquadramentos jurídicos para a RRC está

¹¹ A IFRC utiliza o termo gestão dos riscos de catástrofes para se referir a todas as fases da gestão de catástrofes, desde a redução do risco de catástrofes até à preparação, resposta e recuperação. Neste sentido, define gestão dos riscos de catástrofes (GRC) como “[a] aplicação de políticas, estratégias e outras medidas para prevenir novos riscos de catástrofes, reduzir os riscos de catástrofes existentes e gerir os riscos residuais (através da preparação, resposta e recuperação de catástrofes), contribuindo para o reforço da resiliência e para a redução das perdas por catástrofes”. FRC, Política de Gestão dos Riscos de Catástrofes (2020) <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf> 3.

¹² Os antecessores do Quadro de Sendai são: Estratégia de Yokohama para um Mundo mais Seguro: Diretrizes para a Prevenção, Preparação e Mitigação de Catástrofes Naturais e respetivo Plano de Ação (adotadas na Conferência Mundial sobre a Redução das Catástrofes Naturais, 23-27 de maio de 1994, em Yokohama, Japão); e Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015: Construir a Resiliência das Nações e Comunidades às Catástrofes (adotado pela Conferência Mundial sobre a Redução de Catástrofes, 18-22 de janeiro de 2005, em Kobe, Japão).

¹³ Acordo de Paris (adotado em 12 de dezembro de 2015, entrou em vigor em 4 de novembro de 2016) UNTS 3156 art. 7.

a dificultar os progressos na aplicação do Quadro.¹⁴

C. Ajuda externa

Os artigos 11.º a 17.º do Projeto de Artigos tratam da ajuda externa em caso de catástrofe. A IFRC considera que estes artigos constituem um bom ponto de partida para um novo tratado. Observa também que entre os elementos fortes deste Projeto de Artigos se incluem: o reconhecimento explícito do papel primordial do Estado afetado na direção, controlo, coordenação e supervisão da ajuda externa; e o direito do Estado afetado de impor condições à prestação de ajuda externa. A IFRC nota ainda que o Projeto de Artigos permite ao Estado afetado a discricção para determinar que tipos de ajuda externa deve aceitar e de quem, permitindo-lhe selecionar a ajuda externa de que necessita com base na avaliação das necessidades e dos danos. Com base na experiência da IFRC, estas disposições são importantes e judiciosas. Com efeito, para garantir que a ajuda externa é de elevada qualidade e adequada às necessidades específicas da população afetada, os Estados devem impor condições à ajuda externa, aceitar apenas aquela que necessitam com base em avaliações das necessidades e adotar uma abordagem proativa para dirigir, coordenar e supervisionar a ajuda externa. A IFRC recomenda, portanto, que estes elementos sejam preservados em qualquer tratado futuro.

D. O papel dos “outros intervenientes no processo de assistência”

As disposições do Projeto de Artigos relativas à ajuda externa aplicam-se aos Estados afetados, aos Estados que prestam assistência e a outros intervenientes que prestam assistência. A expressão “outros intervenientes no processo de assistência” define-se como uma organização intergovernamental competente, ou uma organização ou entidade não governamental relevante, que presta assistência a um Estado afetado com o seu consentimento. Isto inclui, entre outras, as Nações Unidas e as componentes do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. A IFRC considera que a inclusão de “outros intervenientes no processo de assistência” no Projeto de Artigos – e a definição deste termo – é um elemento forte que deve ser preservado em qualquer tratado futuro. Esta expressão reflete a realidade prática das operações internacionais de assistência em contexto de catástrofe, que envolvem normalmente uma multiplicidade de organizações intergovernamentais não governamentais.

E. Relação com o direito internacional humanitário

A IFRC considera que a atual redação do parágrafo 2 do projeto de artigo 18.º aborda adequadamente a aplicabilidade do Projeto de Artigos a situações que envolvem conflitos armados. Conforme discutido nos comentários ao n.º 2 do artigo 18.º, o efeito da atual redação é que, em situações de catástrofe numa área onde existe um conflito armado, o direito internacional humanitário (DIH) aplicar-se-ia como *lex specialis* e as regras do Projeto de Artigos (ou de qualquer futuro tratado) só se aplicariam na medida em que as questões jurídicas levantadas pela catástrofe não estejam abrangidas pelo DIH. A IFRC considera que esta é uma abordagem sensata, que dá precedência ao DIH, permitindo simultaneamente que o direito internacional em matéria de catástrofes desempenhe um papel suplementar quando necessário. Além disso, reflete a utilização amplamente aceite da máxima *lex specialis* como técnica de interpretação e de resolução de conflitos no direito internacional.¹⁵ A IFRC nota ainda que o CICV, enquanto guardião do direito internacional humanitário, está satisfeito com a redação do parágrafo 2 do projeto de artigo 18 (2).

¹⁴ Relatório da revisão intercalar do Quadro de Sendai 2015-2030 (UNDRR, 2023) <<https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> 41-43.

¹⁵ Ver Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law (Report of the Study Group of the International Law Commission, 18 July 2006) A/CN.4/L.702 <https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l702.pdf> 8.

4. Recomendações da IFRC sobre o Projeto de Artigos

A. A proteção das pessoas afetadas por catástrofes

A IFRC tem dois comentários principais sobre os aspetos de proteção do Projeto de Artigos. Em primeiro lugar, a IFRC observa que o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho reconheceu o direito de receber assistência humanitária através da Resolução 11 do Conselho de Delegados, realizada em 1993, e da Resolução 4 da 26ª Conferência Internacional, realizada em 1995. A IFRC observa que, de acordo com o Projeto de Artigos existente, este direito não exige que o Estado afetado solicite assistência se for capaz de satisfazer as necessidades humanitárias dentro das suas fronteiras, nem exige que o Estado afetado aceite assistência de todos os agentes que a ofereçam. Os Estados poderão querer considerar a inclusão deste direito em qualquer novo tratado baseado no Projeto de Artigos. Em segundo lugar, de modo a esclarecer o significado da referência às “necessidades dos mais vulneráveis” no projeto de artigo 6, a IFRC recomenda a inclusão de uma disposição que trace uma lista não exaustiva e geral de medidas para assistir as pessoas vulneráveis. Essa disposição poderia assumir uma forma semelhante à do projeto de parágrafo 2 do artigo 9(2), que contém uma lista não exaustiva de medidas de redução dos riscos de catástrofes. As medidas que podem ser enumeradas incluem: recolha de dados desagregados (por exemplo, dados desagregados por sexo, idade e deficiência); remoção de barreiras informais ao acesso à assistência (por exemplo, barreiras físicas, culturais ou linguísticas); satisfação de necessidades específicas (por exemplo, necessidades relacionadas com cuidados de saúde, nutrição e educação); prevenção, monitorização e resposta a riscos de proteção (por exemplo, violência sexual e de género, tráfico); e promoção da participação, representação e liderança de grupos marginalizados e em risco na gestão dos riscos de catástrofes.¹⁶

B. Redução dos riscos de catástrofes

É verdade que a criação de uma obrigação de RRC de direito material aceleraria os esforços nacionais para reduzir os riscos de catástrofes, mas a IFRC considera que o projeto de artigo 9.º poderia ser mais detalhado. Em primeiro lugar, à semelhança do Quadro de Sendai e de acordo com a Lista de Verificação da IFRC sobre Legislação e RRD, seria benéfico que o artigo 9.º fizesse referência explícita à integração da RRD na legislação e nos regulamentos de todos os setores, incluindo instrumentos relacionados com a construção, o ordenamento do território, o planeamento urbano, o planeamento do desenvolvimento, as infraestruturas, a gestão dos recursos naturais, o ambiente, a saúde e a educação. Em segundo lugar, no projeto de parágrafo 2 do artigo 9.º, seria útil fazer referência a uma gama mais vasta de medidas de redução dos riscos. As principais atividades a referir (que não estão incluídas no texto atual) incluem: avaliações de vulnerabilidade; planos de emergência; formação, simulacros e exercícios de simulação; reforço da resiliência das habitações e infraestruturas; e utilização de soluções baseadas na natureza para reduzir os riscos naturais. Em terceiro lugar, seria benéfico introduzir um parágrafo adicional que abordasse a recuperação de catástrofes. Este novo parágrafo deve salientar, em específico: a preparação para a recuperação, nomeadamente através do desenvolvimento de planos de recuperação pré-evento; a integração da RRC na recuperação de catástrofes, em conformidade com o princípio de “reconstruir melhor” defendido pelo Quadro de Sendai; e a promoção e facilitação da equidade na recuperação de catástrofes.¹⁷

¹⁶A importância de várias destas medidas foi reconhecida pela Resolução 7 da 33ª Conferência Internacional: 33ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, ‘Resolution 7 – Disaster Laws and Policies that Leave No One Behind’ (Genebra, dezembro de 2019) 33IC/19/R7 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf> para 8.

¹⁷ Estas recomendações baseiam-se num próximo relatório da IFRC sobre legislação e recuperação em caso de catástrofe. O relatório, que será publicado em setembro de 2023, apresenta recomendações sobre a forma como as leis, políticas, planos e acordos institucionais podem apoiar melhor a recuperação de catástrofes. Baseia-se numa análise da literatura e num conjunto de oito relatórios aprofundados por país.

C. Facilitação da ajuda externa

Embora tenha havido, nas duas últimas décadas, um progresso significativo na AICC segundo a experiência da IFRC, as barreiras regulamentares continuam a ser um grande desafio nas operações internacionais de resposta a catástrofes. Nalguns casos, o enquadramento jurídico nacional é demasiado permissivo, permitindo o afluxo de assistência de má qualidade ou inadequada. Na maioria dos casos, porém, o quadro jurídico é demasiado restritivo para permitir a entrada atempada de ajuda externa. A aplicação de regulamentos de “situação normal” atrasa ou até impede a entrada de pessoal, bens e equipamento. Tal como exposto acima, os problemas comuns incluem: atrasos na obtenção de vistos para os socorristas e a impossibilidade de os profissionais estrangeiros (por exemplo, médicos, enfermeiros) exercerem a sua atividade devido a restrições de licenciamento; atrasos e bloqueios no desalfandegamento das remessas de ajuda; atrasos na obtenção de autorização para a passagem ou chegada de veículos terrestres, marítimos e aéreos; e dificuldades relacionadas com a abertura de contas bancárias locais e a transferência de fundos de auxílio.

A entrada atempada da ajuda externa exige, em geral, medidas de facilitação, a maioria das quais assume a forma de processos regulamentares simplificados e acelerados ou de isenções específicas da regulamentação em vigor. O projeto de artigo 15.º aborda a facilitação da ajuda externa. Prevê que o Estado afetado tome as medidas necessárias, no âmbito da sua legislação nacional, para facilitar a prestação rápida e eficaz de ajuda externa, em especial no que se refere ao pessoal, equipamento e bens de socorro. Em relação ao pessoal de socorro, o projeto de artigo 15.º refere-se a privilégios e imunidades, vistos e requisitos de entrada, autorizações de trabalho e liberdade de circulação. No que se refere ao equipamento e aos bens de emergência, o projeto de artigo 15.º refere-se aos requisitos e direitos aduaneiros, à tributação, ao transporte e ao escoamento desses bens.

A IFRC tem duas recomendações principais em relação ao projeto de artigo 15.º. Em primeiro lugar, recomenda a inclusão de mais pormenores sobre a facilitação da ajuda externa. Embora o projeto de artigo 15.º refira as áreas gerais em que a facilitação é necessária, não esclarece nem estabelece normas para os tipos de medidas de facilitação que devem ser fornecidas. Seria benéfico especificar de forma mais pormenorizada os tipos de medidas de facilitação que serão previstas para a ajuda externa. Isto promoveria uma maior certeza sobre o que os Estados podem esperar uns dos outros quando oferecem ou aceitam assistência em caso de catástrofe. A título de exemplo, em vez de se referir simplesmente a “requisitos aduaneiros”, um futuro instrumento poderia referir-se à simplificação e à aceleração do desalfandegamento através de medidas como o tratamento prioritário, a dispensa ou a redução dos requisitos de inspeção e a isenção de direitos. A IFRC observa que os Estados já elaboraram disposições mais pormenorizadas sobre a facilitação da ajuda externa em acordos regionais e em acordos internacionais relacionados com tipos específicos de catástrofes ou formas específicas de assistência.¹⁸ Estes acordos podem servir de ponto de referência para a elaboração de disposições sobre a facilitação da ajuda externa num novo tratado.

Em segundo lugar, a IFRC recomenda a introdução do conceito de “intervenientes elegíveis” no projeto de artigo 15.º. Este conceito, que tem origem nas Diretrizes AICC, estipula que quando um Estado necessita de ajuda externa, deve fornecer medidas de facilitação aos intervenientes que seleciona com base na adesão a critérios como padrões de qualidade e princípios humanitários. Este grupo de intervenientes, que deve incluir sempre a ONU, a IFRC, o CICV e outras organizações humanitárias qualificadas, é designado por “intervenientes elegíveis”. Este conceito constitui um mecanismo fundamental que permite aos Estados acelerar a entrada da ajuda externa, mantendo simultaneamente o controlo da

¹⁸ Ver, por exemplo, Convenção sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica (adotada em 26 de setembro de 1986, entrada em vigor em 26 de fevereiro de 1987) 1457 UNTS 134 art. 8-9; Convenção de Tampere sobre a Disponibilização de Recursos de Telecomunicações para Operações de Mitigação e Socorro em caso de Catástrofe (adoptada em 18 de junho de 1998, entrada em vigor em 8 de janeiro de 2005) 2296 UNTS 5 art. 5; Acordo da ASEAN sobre Gestão de Catástrofes e Resposta a Emergências (assinado a 26 de julho de 2005, entrou em vigor no dia 24 de dezembro de 2009), artigo 14.º; Acordo de Criação da Agência de Gestão de Emergências em caso de Catástrofes nas Caraíbas (entrou em vigor em 4 de julho de 2013), artigos XXVII-XXVIII.

qualidade da assistência. Por exemplo, os controlos regulamentares aplicáveis à importação de medicamentos e equipamento médico podem ser flexibilizados, mas *apenas* para o grupo selecionado de intervenientes elegíveis em que se pode confiar, com base na própria avaliação do governo, para importar bens e equipamentos de alta qualidade e adequados. O conceito de intervenientes elegíveis é semelhante ao conceito de operador económico autorizado (OEA), que foi aplicado com êxito no domínio aduaneiro para gerir os riscos de segurança. O estatuto de OEA é concedido pelas autoridades aduaneiras nacionais aos operadores económicos que possam demonstrar que cumprem determinados requisitos e critérios relacionados com os riscos de segurança. A concessão do estatuto de OEA permite ao operador económico beneficiar de vantagens como um desalfandegamento mais rápido, controlos reduzidos e um acesso mais fácil a procedimentos aduaneiros simplificados. O êxito deste regime no domínio aduaneiro constitui um modelo que poderia ser reproduzido no contexto da ajuda externa em caso de catástrofe.

Para além dos dois pontos acima referidos, a IFRC tem uma outra recomendação relativa ao âmbito temporal dos projetos de artigos 11.º a 17.º. Estes projetos de artigos partem do princípio de que a ajuda externa só será necessária para a fase de *resposta*. No entanto, de acordo com a experiência da IFRC, a ajuda externa também pode ser necessária na fase inicial de recuperação, que vai além das atividades de salvamento de vidas e se concentra na restauração de um nível mínimo de funcionamento em setores-chave (por exemplo, habitação, educação, saúde). As medidas de facilitação contempladas no projeto de artigo 15.º continuam frequentemente a ser necessárias uma vez concluída a fase de resposta e iniciado o período de recuperação rápida. Por exemplo, a importação de abrigos temporários para pessoas afetadas por catástrofes ocorre frequentemente após a fase de resposta. Por conseguinte, a IFRC considera que seria benéfico introduzir pequenas alterações específicas, conforme necessário, ao longo desta parte do Projeto de Artigos para esclarecer que se aplicam tanto à resposta como à recuperação rápida.

D. O papel dos “outros intervenientes no processo de assistência”

Ao longo das duas últimas décadas, proliferaram tratados, mecanismos e agências de resposta a catástrofes sob os auspícios de organizações intergovernamentais regionais e sub-regionais. Entre os principais exemplos contam-se o Acordo da ASEAN sobre Gestão de Catástrofes e Resposta de Emergência, a Decisão n.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União (e subseqüentes instrumentos de alteração), o Acordo que cria a Agência de Gestão de Emergências em caso de Catástrofes nas Caraíbas e o Mecanismo Regional de Assistência Humanitária em caso de Catástrofes do Sistema de Integração Centro-Americana. Embora as agências regionais e sub-regionais de assistência a catástrofes se enquadrem na definição de “outros intervenientes no processo de assistência”, a IFRC considera que seria benéfico para qualquer tratado futuro reconhecer *explicitamente* o papel desta categoria de intervenientes. A IFRC recomenda, portanto, que se acrescentem as palavras “organizações intergovernamentais regionais e sub-regionais” ao texto do projeto de artigo 7.º, que estabelece o dever de os Estados cooperarem entre si, com as componentes do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e com outros intervenientes que prestam assistência. Além disso, a IFRC recomenda a inclusão de um parágrafo no preâmbulo do Projeto de Artigos, afirmando o importante papel das organizações intergovernamentais regionais e sub-regionais na gestão de catástrofes, incluindo através da facilitação da cooperação e assistência mútua entre países dentro do agrupamento regional ou sub-regional. Além disso, a IFRC observa que o conteúdo dos acordos regionais e sub-regionais sobre catástrofes pode constituir um ponto de referência útil para o desenvolvimento de um futuro tratado.