



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.4.2005
COM(2005) 137 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO,
AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E
SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil

1. CONTEXTO E OBJECTIVO

1.1. Contexto

O Mecanismo Comunitário de Protecção Civil apoia e facilita a mobilização de assistência vital em matéria de protecção civil para fazer face às necessidades imediatas de países sinistrados. A sua contribuição assenta nas lições extraídas e na experiência adquirida nas operações de socorro em diversas catástrofes anteriores ocorridas dentro e fora da UE, incluindo inundações na Europa Central (2002) e em França (2003), o naufrágio do Prestige (2002), os terremotos na Argélia (2003), Irão (2003) e Marrocos (2004), os incêndios florestais em França e Portugal (2003, 2004) e a explosão em Asunción (2004). Mais recentemente, a Suécia e a Albânia recorreram ao mecanismo para fazer face às consequências de uma grande tempestade e de fortes nevões, respectivamente.

O mecanismo respondeu de forma rápida e eficiente à situação de emergência causada pelo maremoto que atingiu a Ásia do Sul em Dezembro de 2004. A intervenção do mecanismo na Ásia do Sul – a maior desde a sua criação – veio tornar patentes novos aspectos da resposta europeia a catástrofes que haviam sido menos claros em emergências anteriores.

É amplamente reconhecida a necessidade de continuar a reforçar a capacidade de resposta em matéria de protecção civil da UE, pelo que a Comissão propôs que seja criado um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves¹, destinado a proporcionar o quadro jurídico para o financiamento das operações de protecção civil. A presente comunicação apresenta outras medidas para reforçar a contribuição da UE neste domínio.

1.2. Pedidos formulados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu

Na sua reunião extraordinária de 7 de Janeiro de 2005, o Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas decidiu examinar os possíveis melhoramentos a introduzir no mecanismo, incluindo a respectiva capacidade de análise, e estudar a possibilidade de desenvolver uma capacidade de resposta rápida da UE em caso de catástrofe. Além disso, o Plano de Acção da UE, adoptado em 31 de Janeiro de 2005 na sequência do maremoto no oceano Índico, traça vários domínios de acção directamente ligados à protecção civil.

Os pedidos formulados pelo Conselho coincidem com os apelos do Parlamento Europeu à “criação de um conjunto de unidades civis de protecção civil especializadas, dotadas de material adequado, capazes de empreender uma formação conjunta e de estarem

1 COM(2005) 113 final de 06.04.2005.

disponíveis na eventualidade da ocorrência de catástrofes naturais, ambientais ou humanitárias, ou das ligadas a riscos industriais, na União ou no resto do mundo².

Simultaneamente, vários Estados-Membros apresentaram propostas para melhorar a capacidade de resposta da protecção civil na UE. Embora diferentes nos seus pormenores, estas propostas dos Estados-Membros parecem de acordo em utilizar o mecanismo já existente, de preferência a criar novas estruturas que o dupliquem.

1.3. Objectivo da presente comunicação

A presente comunicação foca especificamente o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil, que pode ser mobilizado tanto na UE como em países terceiros. Faz Apresenta em grandes linhas a forma como a Comissão propõe dar resposta aos pedidos formulados pelo Conselho em matéria de protecção civil, adoptando medidas a dois níveis distintos.

A acção imediata incidirá na melhoria do mecanismo e na obtenção do máximo impacto da assistência por ele prestada no âmbito do quadro jurídico em vigor. As medidas propostas na secção 3 deverão permitir demonstrar mais claramente a solidariedade europeia num futuro imediato, sem alterar os instrumentos jurídicos existentes.

Para além disso, propõem-se reformas estruturais do mecanismo, a fim de desenvolver uma capacidade de protecção civil mais sólida que permita à União reagir de forma mais rápida e eficaz no futuro a qualquer tipo de catástrofe. Essas reformas, descritas na secção 4, exigirão que seja alterada a decisão do Conselho que estabelece o mecanismo.

Ao propor estas medidas destinadas a reforçar o mecanismo, a Comissão procura também aumentar as sinergias e complementaridades entre o mecanismo e outros instrumentos que possam ser mobilizados para fazer face a todos os tipos de catástrofes com que se confronte a UE, tanto a nível interno como externo, contribuindo assim para melhorar a coerência da capacidade geral de resposta a catástrofes da UE.

1.4. Objectivo da presente Comunicação

A presente comunicação trata apenas do socorro da protecção civil no quadro do mecanismo. A protecção civil consiste no socorro imediato prestado nas primeiras horas e dias após uma catástrofe³. Tal como a ajuda humanitária da UE, tem por objectivo salvar vidas e atenuar os efeitos das catástrofes durante os primeiros dias. Distingue-se, contudo, da ajuda humanitária da UE em quatro pontos: o socorro da protecção civil pode fazer face às consequências tanto ambientais como humanitárias das catástrofes; é

2 Resolução do Parlamento Europeu sobre o recente maremoto no Oceano Índico, 13 de Janeiro de 2005.

3 Inclui em geral as operações de busca e socorro, a assistência médica de urgência, o combate a incêndios, o fornecimento de abrigos, alimentos e água. Em função do tipo de catástrofe, inclui também frequentemente formas de assistência de carácter mais técnico, como aeronaves de combate a incêndios (no caso dos incêndios florestais), capacidade de bombagem (inundações), navios de combate à poluição (derrames de petróleo) e instalações de detecção e descontaminação (incidentes químicos, biológicos ou nucleares).

prestado por equipas, peritos e equipamento fornecidos pelos governos que participam no mecanismo, em lugar das organizações humanitárias (agências especializadas das Nações Unidas, organizações da Cruz Vermelha e ONG) a que recorre o serviço ECHO; tanto pode ser prestado dentro como fora da UE, e o mecanismo pode ser utilizado como instrumento para facilitar e apoiar operações de gestão de crises no quadro da PESC.

A presente comunicação abrange todas as situações de emergência em que o mecanismo possa ser activado, incluindo as que ocorram fora da UE. Embora se apliquem procedimentos distintos às catástrofes ocorridas em países terceiros⁴ e nos Estados-Membros, tais procedimentos apresentam também pontos comuns que podem ser tratados utilmente numa única comunicação.

A presente comunicação não trata da protecção de infra-estruturas críticas e medidas de preparação associadas, nem se concentra em medidas para limitar as consequências a médio prazo de ataques terroristas, necessárias para salvaguardar o espaço de liberdade, segurança e justiça. Estas são objecto da proposta de Decisão do Conselho que institui o programa específico “Prevenção, preparação e gestão das consequências do terrorismo”, adoptado em 6 de Abril de 2005⁵.

Também não diz respeito à assistência financeira concedida aos Estados-Membros ou aos países candidatos afectados por uma grande catástrofe, ao abrigo do actual Fundo de Solidariedade da UE e da nova proposta de Fundo de Solidariedade adoptada em 6 de Abril de 2005⁶. Esta última destina-se a prever assistência financeira a fim de contribuir para um rápido regresso a condições de vida normais nas regiões afectadas e de participar na compensação financeira das vítimas do terrorismo. Cobre igualmente a assistência médica imediata e medidas de protecção da população contra ameaças sanitárias iminentes, incluindo o custo de vacinas, medicamentos, produtos médicos e material médico utilizados durante uma emergência.

2. O ACTUAL QUADRO DA PROTECÇÃO CIVIL

2.1. Os instrumentos jurídicos da protecção civil

O quadro da cooperação no domínio da protecção civil é actualmente constituído por dois instrumentos jurídicos.

O Mecanismo Comunitário de Protecção Civil⁷, instituído em Outubro de 2001, é um instrumento operacional concebido para melhorar o estado de preparação e mobilizar o socorro imediato da protecção civil em caso de catástrofe. Pode ser activado quando

4 Para as intervenções em países terceiros, ver em especial o artigo 6.º da Decisão do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, que estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil (2001/792/CE, Euratom).

5 COM(2005) 124 final de 06.04.2005.

6 COM(2005) 108 final de 06.04.2005.

7 Decisão 2001/792/CE, Euratom do Conselho.

ocorrem catástrofes naturais ou causadas pelo homem, incluindo acidentes nucleares. Actualmente, 30 países – UE-25, Bulgária, Roménia, Liechtenstein, Noruega e Islândia – participam no mecanismo, que beneficia de uma dotação financeira anual.

O programa de acção em matéria de protecção civil⁸ permite financiar actividades centradas na acção preventiva, na preparação e na resposta efectiva. Expira no final de 2006.

Para o período a partir de 2007, a Comissão adoptou uma proposta de Regulamento do Conselho que institui um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves. Essa proposta constituirá a nova base jurídica para a concessão de apoio financeiro comunitário às acções e medidas da protecção civil nos domínios da preparação e da resposta às catástrofes que ocorram na UE e nos países que participam no mecanismo. A base jurídica para o apoio financeiro às actividades de protecção civil fora da UE é constituída pelo instrumento de estabilidade proposto.

2.2. O papel do mecanismo

O núcleo operacional do mecanismo é o Centro de Informação e Vigilância, com sede na Comissão Europeia em Bruxelas. Por intermédio do Centro, acessível 24 horas por dia, a Comissão pode facilitar a mobilização dos meios de protecção civil dos Estados-Membros em caso de emergência.

Qualquer país afectado por uma grande catástrofe – dentro ou fora da União – pode pedir assistência através do Centro. Este transmite imediatamente o pedido a uma rede de pontos de contacto nacionais, que lhe comunicam se estão em condições de prestar assistência. O Centro compila as respostas e informa das possibilidades de assistência o país que formulou o pedido. Este último selecciona a assistência de que necessita e estabelece contacto com os países que a oferecem. O Centro pode também fornecer apoio técnico, como melhor acesso a imagens de satélite, e actua como centro de informação, coligindo dados e distribuindo as actualizações regulares dos mesmos a todos os países participantes.

Aplicam-se procedimentos diferentes consoante as intervenções são efectuadas dentro ou fora da União. No caso das intervenções dentro da UE, o Estado requerente coordena as contribuições recebidas por intermédio do mecanismo. A coordenação das intervenções de socorro da protecção civil fora da UE é assegurada pela Comissão e pela Presidência do Conselho, actuando em estreita concertação. Tais intervenções podem ser efectuadas a título autónomo ou no quadro da contribuição para intervenções lideradas por uma organização internacional. Neste caso, o Centro assegura uma estreita coordenação com o serviço ECHO e com o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA), que é mandatado para assegurar a coordenação geral da ajuda internacional. Nas intervenções fora da UE, o Centro pode enviar em poucas horas

⁸ Decisão do Conselho, de 9 de Dezembro de 1999, que cria um programa de acção comunitária no domínio da protecção civil (1999/847/CE).

peritos para avaliar as necessidades no terreno, coordenar as operações de protecção civil e estabelecer a ligação com as autoridades competentes e organizações internacionais. A decisão de enviar estes peritos é tomada em estreita concertação com a Presidência. Existem procedimentos específicos para a utilização do mecanismo em operações de gestão de crises no quadro da PESC⁹.

O mecanismo procura também melhorar a preparação. Apoia-se numa base de dados com informações sobre as capacidades de protecção civil disponíveis a nível nacional para as intervenções de socorro. O mecanismo recebe também o conteúdo da base de dados militar compilada pelo Estado-Maior da UE (EMUE), que lhe dá uma visão de conjunto de todos os recursos disponíveis para gerir as consequências de catástrofes. Os peritos e chefes de equipa incluídos na base de dados de protecção civil são convidados a participar num programa de formação com aulas, exercícios e um sistema de intercâmbio de peritos. Está actualmente a ser implementado um sistema comum de comunicação e informação de emergência (CECIS) destinado a assegurar uma partilha eficiente das informações entre o Centro e os pontos de contacto nacionais.

3. MELHORAR O MECANISMO COMUNITÁRIO DE PROTECÇÃO CIVIL

O plano de acção aponta quatro domínios em que o mecanismo pode ser aperfeiçoado: melhor preparação das intervenções de protecção civil, reforço da capacidade de análise e avaliação, aumento da coordenação e melhoria da assistência aos cidadãos da UE afectados por catástrofes fora da União. No âmbito do actual quadro jurídico, podem ser adoptadas as medidas que se seguem.

3.1. Melhoria da preparação

O investimento feito nos últimos anos na formação, exercícios e preparação contribuiu para assegurar uma efectiva mobilização da assistência prestada pela protecção civil aos países afectados por catástrofes, tanto na UE como fora dela. O plano de acção exige que prossigam os trabalhos de estabelecimento de cenários, reforço de programas de formação e aumento da interoperabilidade, nomeadamente entre os sectores civil e militar.

A avaliação das capacidades de protecção civil

Nos últimos meses, a Comissão trabalhou em cenários destinados a ajudar a identificar os recursos que cada Estado-Membro poderá mobilizar em caso de ataque terrorista grave num outro país. O exercício permite aos Estados-Membros determinar as lacunas e pontos fracos da assistência prestada pela protecção civil europeia e constitui uma etapa indispensável para aumentar a interoperabilidade dos meios disponíveis.

⁹ A Declaração Conjunta de 29 de Setembro de 2003 estabelece regras específicas para a utilização do mecanismo em operações de gestão de crises no quadro da PESC.

Este trabalho deve ser rapidamente prosseguido e alargado às catástrofes naturais e outras em que a protecção civil venha mais provavelmente a ser mobilizada. Para tal, é necessária a plena participação de todos os Estados-Membros. A Comissão convida os poucos Estados-Membros que ainda não o fizeram a enviar rapidamente todas as informações.

A Comissão continuará a assegurar a ligação com o Estado-Maior da UE (EMUE) a fim de obter uma avaliação realista de todos os meios de protecção civil disponíveis¹⁰.

Uma abordagem modular

No quadro do exercício de extensão dos cenários, a Comissão propõe que cada país participante identifique de antemão os módulos, rapidamente mobilizáveis e auto-suficientes, que pode colocar à disposição de uma intervenção europeia de protecção civil, sob reserva de confirmação em cada caso. Quando os principais módulos estiverem claramente definidos, os países serão convidados a frequentar cursos de formação pertinentes e a participar em exercícios.

Isto significa que, no futuro, o Centro solicitará aos Estados-Membros a mobilização dos módulos específicos. Esta abordagem permitirá ao Centro criar pacotes coerentes de socorro da protecção civil e responder de uma forma mais precisa às necessidades específicas de cada emergência.

Esta abordagem modular seria uma evolução lógica do actual sistema, em que certas equipas estão disponíveis na maior parte dos Estados-Membros para mobilização num curto espaço de tempo. Oferece a vantagem adicional de permitir que se tire pleno proveito dos vários tipos de competências disponíveis nos Estados-Membros.

O desenvolvimento de módulos seria também uma medida importante para reforçar a capacidade internacional de resposta a catástrofes e permitiria à UE fornecer a países terceiros conjuntos específicos pré-definidos de socorro da protecção civil. Ao desenvolver a abordagem modular, importa assegurar a compatibilidade e complementaridade com módulos e normas elaborados no quadro das Nações Unidas.

Formação e exercícios

Os cursos de formação e os exercícios de simulação contribuem para aumentar a interoperabilidade e desenvolver uma cultura comum de intervenção. Devem ser prosseguidos e, se necessário, intensificados os actuais esforços neste domínio, o que poderá incluir formação especial e exercícios sobre temas específicos (p. ex., metodologias de avaliação) ou destinados a determinados grupos-alvo. Deve ser encorajada a participação dos homólogos militares nos cursos e exercícios de formação a

10 Na sua Comunicação “Reforço dos meios da UE para responder às catástrofes naturais e às situações de crise”, a Comissão apresenta propostas para reforço das ligações entre a Comissão e o Estado-Maior militar da UE, incluindo o destacamento de oficiais de ligação para a célula civil-militar. COM(2005) 153 final de 20.04.2005.

fim de promover a interoperabilidade civil-militar. Serão exploradas a coerência e as sinergias com a formação actualmente ministrada nos sistemas das Nações Unidas e da Cruz Vermelha, com o objectivo de promover uma cultura operacional comum e a interoperabilidade. Será encorajada a participação cruzada em exercícios.

3.2. Análise e avaliação das necessidades

Alerta precoce e análise

É possível ganhar um tempo precioso reforçando as ligações entre o Centro e os sistemas de alerta precoce e de permanência existentes a nível da UE e das Nações Unidas. O Centro deve receber todos os alertas desencadeados para as catástrofes naturais a fim de determinar rapidamente se estes poderão dar origem a um pedido de assistência e de reduzir o tempo necessário para preparar uma intervenção da protecção civil.

O Centro deve também estar em posição de monitorizar continuamente a evolução da situação relativa às catástrofes, utilizando ao máximo todas as fontes de informação disponíveis¹¹. A evolução da situação e os relatórios recebidos devem ser analisados imediatamente a fim de determinar o seu impacto potencial e avaliar as necessidades possíveis em matéria de protecção civil. Os recursos científicos e tecnológicos disponíveis a nível europeu, incluindo os sistemas de informação e vigilância, darão uma contribuição essencial para este trabalho.

Para este fim, o Centro deverá manter um verdadeiro sistema de assistência 24 horas por dia¹², garantindo assim uma reacção imediata às situações de emergência, com pessoal de apoio suficiente para assegurar efectivos adequados em todas as fases de uma intervenção.

Reforçar a avaliação das necessidades no terreno

Uma das grandes lições a tirar da recente catástrofe provocada pelo maremoto é a necessidade de reforçar a capacidade de avaliação no local de uma catástrofe a fim de identificar necessidades específicas em questões nas quais a protecção civil se especializou. Tal capacidade funcionará, como é óbvio, em estreita cooperação e complementaridade com as equipas de intervenção de emergência humanitária da ECHO no terreno, e com as Nações Unidas e outras equipas de avaliação no terreno. Deve prever-se um aumento da capacidade de avaliação das necessidades em matéria de protecção civil da UE para reforçar a capacidade existente a nível mundial, racionalizando a contribuição da UE para os esforços das Nações Unidas e desenvolvendo capacidades suplementares dentro da UE.

11 As fontes de informação existentes incluem, por exemplo, as delegações da UE, a célula de crise RELEX, a célula de crise e os peritos ECHO, ECURIE e instalações como as do GDAS, disponíveis no Centro Comum de Investigação e na DG Investigação, e o sistema de alerta UNDAC.

12 Actualmente, o Centro oferece uma capacidade de resposta 24 horas por dia e 7 dias por semana, com base na permanência do pessoal, que está pronto a intervir dentro de 30 minutos, em cooperação com a Direcção de Segurança da Comissão.

Em função da gravidade da catástrofe, o Centro deverá ser capaz de enviar no futuro pequenas equipas de avaliação compostas por cerca de 5 pessoas, em lugar de peritos a título individual. Para tal, é necessário que os Estados-Membros informem o Centro previamente de todos os peritos que podem ser destacados para missões de curta duração e confirmem a disponibilidade desses peritos logo na fase inicial da situação de emergência.

Além disso, devem ser revistas as metodologias e normas de avaliação, tendo em conta as metodologias e normas aceites, adoptadas pelas Nações Unidas e outras instâncias, a fim de desenvolver uma abordagem coerente para a avaliação das necessidades de protecção civil no âmbito do mecanismo.

A qualidade da avaliação pode continuar a ser melhorada por uma formação específica para os peritos que a realizam, centrada em especial na coordenação com as Nações Unidas, com o serviço ECHO e com outros peritos, bem como nas metodologias e normas de avaliação.

Finalmente, tal como já foi decidido pelo Conselho em 4 de Outubro de 2004, a Comissão irá criar insígnias comuns para a identificação do pessoal presente no terreno no quadro do mecanismo, contribuindo assim para desenvolver o sentimento de pertença a uma força europeia de protecção civil e criar uma presença europeia mais visível no local da catástrofe.

3.3. Aumento da coordenação

O Conselho pediu à Comissão que proponha meios para melhorar a coordenação das contribuições dos Estados-Membros, quer se trate de uma operação autónoma da União, quer de uma contribuição colectiva da UE para uma operação liderada por outra organização.

Fornecer um socorro da protecção civil coordenado à escala europeia

Para uma resposta perfeitamente concertada da UE, é sobretudo necessário que os Estados-Membros cooperem por intermédio do mecanismo. A resposta à situação de emergência na Ásia do Sul veio revelar grandes diferenças nas abordagens dos Estados-Membros. É necessário um firme empenhamento no trabalho conjunto a nível europeu – em apoio às Nações Unidas e ao país afectado – para se poder tirar partido do pleno potencial oferecido pelo mecanismo.

Desenvolver as complementaridades e a coordenação com as Nações Unidas

Nas intervenções em países terceiros, a União Europeia deve poder complementar os esforços das autoridades nacionais ou locais e oferecer uma plena contribuição para o esforço internacional de socorro coordenado pelas Nações Unidas. Para coordenar as intervenções fora da UE, é plenamente reconhecido o papel de liderança do Gabinete OCHA das Nações Unidas. Durante a catástrofe na Ásia do Sul, o mecanismo funcionou em estreita concertação com o Gabinete OCHA e o seu pessoal no terreno. A actual cooperação e coordenação com as Nações Unidas, baseada no acordo estabelecido em

2004¹³, continuará a ser desenvolvida em todas as principais áreas operacionais da resposta a catástrofes, tanto no terreno como a nível central. A Comissão garantirá a plena implementação do acordo com o Gabinete OCHA das Nações Unidas a fim de aproveitar ao máximo os meios disponíveis e assegurar uma resposta coordenada às catástrofes em países terceiros.

Desenvolver as complementaridades e a coordenação com a ajuda humanitária

Em muitas situações de catástrofe, a protecção civil intervém em resposta a necessidades humanitárias e contribui para a ajuda humanitária geral. É, pois, essencial assegurar que as intervenções da protecção civil sejam estreitamente coordenadas com a actuação da ajuda humanitária em todas as fases da resposta operacional.

A nível comunitário, o mecanismo funciona em estreita cooperação com o serviço ECHO, tanto no terreno como a nível central, a fim de assegurar uma resposta europeia global face às catástrofes. Os procedimentos operacionais da Comissão já salientam e continuarão a reforçar as sinergias e complementaridades entre a ajuda humanitária da UE e a protecção civil, em função dos seus papéis específicos e vantagens comparativas. Tiveram já início trabalhos que aproveitam os ensinamentos comuns extraídos, e será desenvolvida a ligação operacional entre as fases de planeamento e de implementação de modo a assegurar uma resposta conjunta adequada sempre que se mobilizem dois instrumentos para a mesma catástrofe.

Reforçar a capacidade de planeamento operacional

Deve ser reforçada a capacidade de planeamento operacional do Centro, de forma a permitir-lhe desempenhar um papel mais central no planeamento e coordenação do transporte, distribuição e fornecimento de socorro da protecção civil dentro e fora da UE pelos Estados-Membros.

Reforçar a coordenação no terreno

Para as intervenções fora da UE, o reforço da capacidade a nível central deve ser acompanhado de uma capacidade de coordenação no terreno que seja igualmente forte. Para melhorar a coordenação do socorro da protecção civil europeia, seria necessária uma melhor coordenação da contribuição europeia no terreno. Seria assim reforçada a capacidade das autoridades locais e das Nações Unidas para coordenar os trabalhos de socorro, criando um único ponto de contacto para todo o socorro da protecção civil da UE. A coordenação pode cobrir a chegada, a distribuição e a entrega de socorro da protecção civil europeia, bem como a coordenação com os intervenientes externos, incluindo agências das Nações Unidas, ONG locais e internacionais.

13 Troca de cartas entre o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas e a Comissão das Comunidades Europeias referente à cooperação no quadro da resposta a catástrofes (em caso de intervenções simultâneas num país afectado por uma catástrofe), 27-28 de Outubro de 2004.

Assegurar a coordenação com os homólogos militares

A utilização de meios militares em apoio a intervenções da protecção civil fora da UE deve assentar nas regras internacionais correspondentes, nomeadamente as Directrizes de 1994 sobre a utilização dos recursos das forças armadas e da protecção civil na resposta a catástrofes naturais (as Directrizes de Oslo) e as Directrizes de 2003 sobre a utilização dos recursos do exército e da protecção civil no âmbito das operações humanitárias complexas de emergência levadas a efeito pela ONU, e deve respeitar o papel de coordenação geral das Nações Unidas, quando presentes.

A situação de emergência provocada pelo maremoto chamou, contudo, a atenção para o valor potencial dos meios militares nas grandes catástrofes e para a necessidade de assegurar uma melhor coordenação com os homólogos militares. Sempre que a utilização de meios militares seja necessária e compatível com o direito internacional, o mecanismo deve poder recorrer a meios militares para apoio aos seus esforços civis de assistência.

Lembra-se que o Conselho adoptou em 17 de Maio de 2004 as medidas para colocar à disposição do mecanismo a base de dados militar, nomeadamente procedimentos para a utilização de meios militares em caso de ataque terrorista dentro da UE. De acordo com estes procedimentos, o mecanismo encaminha todos os pedidos de assistência para os pontos de contacto nacionais designados em matéria de protecção civil, os quais informarão sobre a disponibilidade de meios e capacidades militares na sua resposta aos pedidos de assistência. Serão adoptados procedimentos semelhantes para outros tipos de catástrofes de forma a que os meios militares possam ser mobilizados de forma mais rápida e eficaz em caso de necessidade.

O acesso aos meios militares pode também ser melhorado graças a uma melhor utilização da base de dados da UE sobre meios militares. A Comunicação da Comissão “Reforço dos meios da UE para responder às catástrofes naturais e às situações de crise”¹⁴ expõe a forma como o desenvolvimento de cenários específicos de planeamento com a célula civil-militar contribuiria também para este objectivo.

Reforçar a coordenação no interior da Comissão

A experiência na Ásia do Sul revelou a importância da coordenação entre os serviços da Comissão. Em 20 de Outubro de 2004, a Comissão anunciou a criação do sistema de alerta precoce ARGUS e de um Centro de Crise¹⁵. A Comissão está também a examinar activamente os seus procedimentos internos a fim de poder assegurar que, em situação de emergência, possa reagir da forma mais eficaz e coerente.

Financiar o transporte

Uma melhor coordenação das intervenções europeias em matéria de protecção civil implica também que seja possível tirar partido de toda a assistência disponível para dar

14 COM(2005) 153 final de 06.04.2005.

15 COM(2004) 701 final de 20.10.2004.

resposta às necessidades do país afectado. Tal como o demonstrou a experiência com o maremoto, há uma clara necessidade de aumentar a capacidade de transporte de socorro da protecção civil europeia. A decisão do Conselho que institui o mecanismo já oferece ao Centro a possibilidade de facilitar o transporte de socorro da protecção civil. Se adoptado, o instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves permitiria contribuir para os custos desse transporte sempre que ocorram catástrofes na UE ou em países participantes no mecanismo¹⁶. Os custos associados ao transporte de socorro da protecção civil para países fora da UE são cobertos pelo instrumento de estabilidade proposto.

3.4. Assegurar que o mecanismo responda às necessidades da PESC

O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira identificou a protecção civil como um dos domínios prioritários em que deve ser reforçada a capacidade civil da UE para a gestão de crises. O mecanismo comunitário de protecção civil desempenha um papel central na construção dessa capacidade. A Comissão recorda a Declaração Conjunta de 29 de Setembro de 2003, que estabelece os procedimentos para o recurso ao mecanismo nas intervenções da PESC. A Comissão continuará a colaborar com o Conselho para assegurar que o mecanismo corresponda plenamente às necessidades de futuras operações efectuadas no quadro da PESC.

3.5 Melhoria da assistência aos cidadãos da UE

Finalmente, o Conselho sublinhou também a necessidade de melhorar a assistência aos cidadãos europeus afectados por catástrofes fora da UE e pediu que se discutisse o papel que poderá ser desempenhado neste contexto pelos instrumentos existentes.

A experiência na Ásia do Sul mostrou que a cooperação entre a protecção civil e as autoridades consulares pode ser mutuamente vantajosa nas intervenções fora da União. O mecanismo estabelece uma ligação em rede entre as administrações dos Estados-Membros 24 horas por dia, podendo assim prestar uma assistência operacional de grande utilidade, nomeadamente graças ao intercâmbio de informações sobre as necessidades das equipas de identificação das vítimas, de repatriamento e de evacuação (médica) de todos os Estados-Membros. Além disso, o Centro encorajou estes últimos a utilizar as aeronaves que transportaram a assistência para repatriar na sua viagem de regresso cidadãos europeus, fazendo assim a ligação entre o socorro da protecção civil tradicional e a cooperação consular. Quando for considerado adequado e necessário, a Comissão estará pronta a disponibilizar o mecanismo para estas novas tarefas.

4. ACÇÕES A MAIS LONGO PRAZO PARA DESENVOLVER A CAPACIDADE DE PROTECÇÃO CIVIL DA UNIÃO EUROPEIA

O Conselho pediu que a Comissão formulasse propostas que permitissem à UE dar um passo em frente qualitativo nas suas actividades de protecção civil e desenvolver

16 COM(2005) 113 final de 06.04.2005.

capacidades mais sólidas. O Plano de Acção da UE de 31 de Janeiro de 2005 identifica as questões específicas a considerar, tais como a partilha de meios, as relações com o Centro e o serviço ECHO e entre Estados-Membros (p. ex., mediante um sistema de informação em linha), a coordenação de recursos militares em apoio às intervenções da protecção civil e as estruturas de coordenação a criar no terreno.

O mecanismo, que provou ser capaz de mobilizar rapidamente o socorro da protecção civil em toda uma série de situações, pode contribuir para a capacidade global de resposta rápida da UE. Para além dos melhoramentos já sugeridos, propõem-se reformas estruturais do mecanismo a fim de reforçar a sua capacidade de resposta.

4.1. Partilhar os meios de protecção civil

A actual Decisão do Conselho que institui o mecanismo comunitário de protecção civil permite aos Estados-Membros a partilha dos meios de protecção civil à escala europeia. Tal como já se referiu, a avaliação das capacidades baseada em cenários permitirá que os Estados-Membros identifiquem os pontos fracos da actual capacidade de socorro da protecção civil disponível com o mecanismo.

Quando os meios e capacidades nacionais combinados não forem suficientes para satisfazer as possíveis necessidades, terão de ser adoptadas novas medidas para desenvolver capacidades adicionais de protecção civil a nível nacional ou assegurar uma melhor partilha dos meios a nível europeu. Isto exige uma base jurídica clara e a vontade da parte dos Estados-Membros para afectar mais meios de protecção civil ao socorro a outros países e para partilhar as informações sobre esses meios.

O novo instrumento que altera a Decisão do Conselho relativa ao mecanismo, a propor em 2005, deveria constituir uma base para o estabelecimento de metas quantitativas para os meios de protecção civil disponíveis a nível europeu na assistência a Estados-Membros e a países terceiros que dela necessitem.

4.2. Para uma abordagem proactiva

No caso das intervenções fora da UE, a experiência recente mostra que se pode perder um tempo precioso entre o momento em que ocorre a catástrofe e a chegada de um pedido formal de assistência.

O reforço da capacidade de análise do Centro pode abrir o caminho a uma abordagem mais dinâmica ao tomar conhecimento de catástrofes. No futuro, o Centro deve ser mandatado para informar o país terceiro – através das delegações da UE, de peritos da UE no local ou de outros canais diplomáticos – da possibilidade de pedir assistência sempre que haja uma clara necessidade de intervenção da protecção civil. Isto irá ajudar a reduzir a demora entre a ocorrência da catástrofe e o fornecimento da assistência. Se o país afectado se recusar a pedir assistência, não podem ser tomadas quaisquer outras medidas.

4.3. Módulos de reserva

Actualmente, cada Estado-Membro decide, numa base *ad hoc* e voluntária, se está ou não em condições de fornecer os meios de protecção civil que são pedidos. Este sistema leva a que a rapidez de intervenção da protecção civil europeia dependa dos processos nacionais de tomada de decisão em 25 Estados-Membros.

No futuro, com a abordagem modular descrita na secção 3.1, os Estados-Membros poderão dar mais um passo em frente decidindo manter um pequeno número de módulos essenciais permanentemente de reserva para intervenções europeias de protecção civil. Além disso, os Estados-Membros poderão chegar a um acordo político – antecipando situações de emergência – para mobilizar esses módulos de reserva sempre que a autoridade europeia competente peça a sua imediata intervenção. Ficaria assim garantida a disponibilidade permanente de alguns módulos essenciais prontos a intervir e seria significativamente mais curto o tempo necessário para mobilizar a assistência.

Embora os Estados-Membros decidissem antecipadamente enviar essas equipas assim que fosse recebido um pedido europeu, poderiam prever-se disposições a aplicar em situações de necessidades excepcionais a nível nacional. Por exemplo, grupos de Estados-Membros poderiam partilhar o encargo de manter de permanência determinados módulos mais importantes, garantindo assim a sua disponibilidade constante a nível europeu.

Estas unidades devem estar prontas para uma rápida mobilização e ser totalmente auto-suficientes. Deve, pois, chegar-se a acordo claro com os Estados-Membros quanto às regras e condições de tal mobilização. A interoperabilidade destas unidades, que constituiriam o núcleo de cada intervenção da protecção civil europeia, pode ser assegurada por exercícios e formação. Deste modo, seriam efectivamente o núcleo de uma força europeia de protecção civil.

4.4. Reforçar a base logística

O mecanismo deveria ser dotado de meios logísticos adequados. A proposta de Regulamento do Conselho que institui um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves oferece a possibilidade de financiar os custos ligados ao aluguer do equipamento necessário para assegurar uma resposta rápida europeia e que não possa ser fornecido pelos Estados-Membros. Trata-se, por exemplo, das aeronaves ou equipamento de combate aos incêndios florestais durante os meses de Verão. Nas intervenções fora da UE, devem ser exploradas as possíveis sinergias com as Nações Unidas, em especial com o Centro Comum de Logística das Nações Unidas (UN JLC) e o seu Registo Central de Capacidades de Gestão de Catástrofes.

Na sua comunicação “Reforço dos meios da UE para responder às catástrofes naturais e às situações de crise”¹⁷, a Comissão propôs um estudo de viabilidade relativo ao

17 COM(2005) 153 final de 20.04.2005.

estabelecimento de uma plataforma logística comum para as operações geridas directamente fora da UE.

4.5. Promover a coordenação internacional da resposta a catástrofes

Mandatado para facilitar a mobilização do socorro da protecção civil vindo de 30 países europeus, o mecanismo comunitário tem acesso a uma vasta gama de capacidades de resposta. Para além dos socorros gerais em caso de catástrofe, essa capacidade inclui um conjunto único de meios técnicos avançados, que vão desde os *kits* de descontaminação ao equipamento especializado de combate a incêndios. Esta assistência pode ser um complemento valioso de outros esforços internacionais de ajuda humanitária em diversos tipos de catástrofes.

Assente no valor acrescentado do socorro da protecção civil europeia e apoiando o papel de liderança das Nações Unidas, o mecanismo deve procurar melhorar a coordenação internacional a fim de tirar o máximo proveito dos recursos disponíveis e permitir uma resposta plenamente coordenada face às situações de catástrofe em países terceiros. Isto incluiria a contribuição para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos procedimentos operacionais de coordenação e de avaliação das necessidades no local. Exigiria um papel internacional mais activo para o mecanismo, com base na estreita coordenação com o Gabinete OCHA das Nações Unidas e tendo em devida conta os mandatos de outras organizações internacionais.

5. CONCLUSÃO

A secção 3 da presente comunicação identifica as medidas que podem ser rapidamente adoptadas para melhorar o desempenho do mecanismo. A secção 4 apresenta um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento do mecanismo que exigirão a alteração da decisão do Conselho que o institui.

As propostas apresentadas em cada uma destas secções têm incidências financeiras. As actividades de preparação e as acções no interior da UE são cobertas pela proposta de instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves, adoptada pela Comissão em 6 de Abril de 2005¹⁸. As acções fora da UE serão cobertas pelo instrumento de estabilidade¹⁹. Note-se que estes instrumentos devem ainda ser adoptados pelo Conselho.

As incidências destas propostas em termos de recursos humanos serão tidas em conta no quadro do exercício anual que afectará os recursos em função das prioridades definidas a nível político. Uma repartição pormenorizada dos recursos gerais necessários à realização das actividades acima descritas é fornecida na ficha financeira anexa à proposta de instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves. Na medida em

18 COM(2005) 113 final de 06.04.2005.

19 COM(2004) 630 final de 29.09.2004.

que essas necessidades não sejam completamente satisfeitas, poderá ser necessário rever a amplitude das actividades propostas.

A Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a aprovar as orientações apresentadas na presente comunicação e a dar o seu apoio às propostas nela contidas.