



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2010) 600 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: papel da protecção civil e da ajuda humanitária

1 - Enquadramento e objectivos da proposta

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2010) 600 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: papel da protecção civil e da ajuda humanitária.

O Tratado de Lisboa introduziu novas bases jurídicas para a protecção civil e ajuda humanitária enquanto instrumentos da UE para agir de forma célere e eficaz em casos de catástrofes. Neste contexto, a Comissão apresenta na presente iniciativa as suas propostas para a aplicação de um novo quadro jurídico e para a articulação eficaz daqueles instrumentos, figuras. Em síntese, as principais propostas da Comissão são as seguintes:

- **Medidas para melhorar o planeamento das operações de protecção civil da UE**
 - Desenvolver cenários de referência para os principais tipos de catástrofes dentro e fora da UE;
 - Identificar e recensear os meios essenciais existentes que poderão ser disponibilizados pelos Estados-Membros para uma resposta de emergência da UE a estes cenários;
 - Elaborar planos de contingência para a mobilização destes meios, incluindo o transporte, e proceder à sua revisão com base nos ensinamentos retirados de recentes situações de emergência e exercícios;

– Identificar e assegurar sinergias entre a ajuda em espécie e a ajuda prestada a partir dos financiamentos humanitários da UE

- **Medidas para aumentar a disponibilidade de meios essenciais**

- Estabelecer uma capacidade europeia de resposta a situações de emergência sob a forma de um agrupamento de meios da protecção civil, previamente identificados, procedentes dos Estados participantes no Mecanismo de Protecção Civil, que são voluntariamente disponibilizados para operações de assistência em caso de catástrofe dentro e fora da União;

- Utilizar o exercício de planeamento de contingência para detectar eventuais lacunas a nível das capacidades de resposta da protecção civil disponíveis nos Estados-Membros que poderiam ser colmatadas através de meios complementares financiados pela UE;

- **Medidas para reforçar a célere disponibilidade dos meios para os intervenientes humanitários em situações de emergência externas**

- Análise da experiência adquirida na cooperação da UE com parceiros humanitários fundamentais – particularmente o Programa Alimentar Mundial e a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha – e definição das opções para continuar a desenvolver esta abordagem;

- Utilização, quando disponíveis, dos sistemas de pré-posicionamento dos Estados Membros existentes em países terceiros;

- **Medidas para melhorar a avaliação das necessidades**

- Apoio aos esforços liderados pelas Nações Unidas para proceder a avaliações das necessidades conjuntas, trans-sectoriais e comparáveis;

- Mobilização de peritos da UE para actuarem como agentes de ligação com o sistema das Nações Unidas;

- Aumentar a capacidade das equipas de avaliação da UE para cobrirem uma maior área territorial e, sempre que necessário, para colmatarem lacunas na capacidade das Nações Unidas;

- Assegurar uma participação adequada nas PDNA (avaliação das necessidades pós-catástrofe) dos peritos da UE que participam nas avaliações das necessidades relacionadas com a ajuda de emergência e na execução de acções humanitárias;

- **Medidas para tornar mais eficaz a logística e garantir uma melhor relação custo-eficácia**

- Mobilizar as equipas de assistência técnica e de apoio de forma mais sistemática, especialmente nas situações em que a infra-estrutura local esteja destruída, e definir disposições contratuais para assegurar a sua disponibilidade;
- Desenvolver, juntamente com o SEAE, opções que possibilitem a estas equipas prestar um melhor apoio às delegações da UE, às autoridades consulares e a outros intervenientes da UE e internacionais durante situações de emergência graves fora da UE;
- Procurar desenvolver estes dispositivos para que constituam um centro de coordenação da UE no terreno que possa ser associado ao sistema das Nações Unidas;

- **Medidas para melhorar o transporte coordenado e com uma boa relação custo/eficácia**

- Simplificar e reforçar as disposições existentes em matéria de partilha e co-financiamento dos meios de transporte;
- Estudar com o sector privado as possíveis opções relativas à prestação, em condições comerciais, de serviços de transporte e de logística em situações de catástrofe;
- Tirar o máximo partido do quadro acordado para a utilização dos meios de transporte dos Estados-Membros, militares ou fretados pelas forças militares, e instrumentos de coordenação da PESD de apoio à resposta da UE a catástrofes;
- Continuar a apoiar o desenvolvimento de capacidades adequadas de transporte (estratégicas e táticas), incluindo o transporte aéreo, pelas organizações humanitárias e as Nações Unidas;

- **Medidas para melhorar a utilização dos meios militares dos Estados-membros e o apoio da Política Comum de Segurança e Defesa da UE à resposta da UE a situações de catástrofe**

- Desenvolver o Centro Europeu de Resposta a situações de Emergência como interface operacional da Comissão para articular a ajuda de emergência com os instrumentos de coordenação da PCSD, a fim de estabelecer uma correspondência entre as necessidades humanitárias no terreno e os meios de gestão de crises dos Estados-Membros;
- Fusão dos gabinetes de crise da Protecção Civil e da DG ECHO para criar um verdadeiro centro europeu de resposta a situações de emergência, operacional 24 horas por dia, 7 dias por semana, que trabalhará em colaboração estreita com outros serviços relevantes, incluindo o serviço responsável pela Estratégia de Segurança Interna;

- Transformação gradual do Centro de Resposta a situações de Emergência numa plataforma de prestação de apoio a outros serviços que se ocupem da gestão de situações de catástrofe;
- Definição de modalidades de organização do trabalho com o SEAE (tanto a nível da sede como das delegações da UE), nomeadamente, através de medidas que incluam reuniões regulares, intercâmbios temporários de agentes de ligação, acções de formação e exercícios conjuntos;

- **Medidas para reforçar a coordenação a nível da UE**

- Reforçar o apoio da UE à coordenação da ajuda humanitária assegurada no local pelas Nações Unidas (sistema de cluster e coordenador da ajuda humanitária das Nações Unidas), incluindo através do eventual envio de pessoal humanitário de ligação da UE e do eventual destacamento de pessoal da UE junto do sistema de coordenação local das Nações Unidas;
- Utilização do Centro de Resposta a situações de Emergência para racionalizar os fluxos de informação entre a UE e as Nações Unidas relativos aos esforços globais de assistência da UE;
- Melhorar a transmissão de informações por parte do sistema de acompanhamento financeiro das Nações Unidas relativamente à ajuda global concedida pela UE em cada catástrofe;
- Designação, nos Estados-Membros, de pontos focais humanitários disponíveis em permanência para o intercâmbio de informações. Estes pontos focais estarão ligados aos pontos de contacto nacionais do Mecanismo de Protecção Civil da UE para assegurar uma abordagem totalmente integrada;
- Desenvolvimento de uma ferramenta de informação baseada na Internet de forma a possibilitar uma comunicação em tempo real no que respeita à ajuda humanitária e à ajuda em espécie da UE (27 Estados-Membros e Comissão).
- Incentivar os Estados-Membros a apresentarem oportunamente relatórios sobre as contribuições humanitárias;

- **Medidas para tornar a acção da UE mais visível**

- Apresentação de um único valor global para a ajuda de emergência concedida pela UE (tanto financeira como em espécie), em vez de valores separados para a UE e os Estados-Membros, sem deixar de reconhecer plenamente o papel da ajuda bilateral neste domínio;
- Adopção de medidas para que os símbolos da UE sejam exibidos conjuntamente com os distintivos nacionais em toda a ajuda e por todo o pessoal da UE e dos Estados-Membros enviados em resposta a catástrofes;

- Estudo de formas de as organizações parceiras darem uma visibilidade adequada à ajuda de emergência financiada pela UE (por exemplo, através da aposição do logótipo da UE ou de um logótipo conjunto na ajuda de emergência);
- Controlo mais rigoroso do respeito pelas condições de financiamento;
- Ponderação da possibilidade de desenvolver uma estratégia de imagem associada à capacidade de resposta reforçada da UE;

2 – Princípio da subsidiariedade

Nos termos da alínea f) do artigo 6.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, esta dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-membros no domínio da protecção civil. Neste quadro, o artigo 196.º do TFUE prevê os objectivos da União no âmbito da protecção civil: apoiar e completar a acção dos Estados-Membros ao nível nacional, regional e local em matéria de prevenção de riscos, de preparação dos intervenientes na protecção civil nos Estados-Membros e de intervenção em caso de catástrofe natural ou de origem humana na União (al. a); promover uma cooperação operacional rápida e eficaz na União entre os serviços nacionais de protecção civil (al. b); favorecer a coerência das acções empreendidas ao nível internacional em matéria de protecção civil (al. c). O artigo 214.º do TFUE define os princípios de objectivos da acção da UE no âmbito da ajuda humanitária e o artigo 222.º estabelece o regime da cláusula de solidariedade entre a União e os seus Estados-membros. Atento este quadro legal e as propostas genéricas da presente iniciativa, sem natureza legislativa, e considerando que os objectivos acima definidos apenas podem ser alcançados através de uma acção da UE e não por uma acção isolada dos Estados-membros, o princípio da subsidiariedade é respeitado.

Refira-se, aliás, que a presente Comunicação dá conta da aplicação do princípio da subsidiariedade, ao afirmar expressamente que *“A protecção da segurança dos seus cidadãos é o primeiro dever de todos os Estados e a responsabilidade pela prevenção, preparação e resposta em caso de catástrofe cabe, em primeiro lugar, aos governos nacionais. No entanto, quando ocorre uma grande catástrofe e as capacidades nacionais são ultrapassadas, uma resposta comum europeia afigura-se mais eficaz do que a acção isolada dos Estados-Membros”* (Ponto 2, pág. 4).

3 – Observações da relatora

A presente Comunicação tem por objectivo o reforço da capacidade de resposta da União Europeia a catástrofes, quer dentro do espaço europeu, quer ao nível de apoio a países terceiros. Contudo, e como, aliás, a própria Comunicação o refere, embora o seu objectivo principal “*se concentre na resposta, a prevenção e a preparação para as catástrofes constituem pedras angulares da estratégia da UE para a gestão de catástrofes*”. Daí a apresentação de um conjunto de medidas também de âmbito preventivo.

Pela sua natureza pluridisciplinar, a construção de um edifício jurídico que cimente todas as dimensões que a protecção civil abarca constitui um processo dinâmico e permanente, impondo-se que se perspetive a prevenção e a resposta a acidentes e catástrofes de forma integrada. Com efeito, e da presente Comunicação também o transparece, a resposta adquire uma maior eficácia e eficiência se previamente tiver havido um exaustivo levantamento dos riscos (tecnológicos e naturais), a partir dos quais são elaborados os respectivos planos de emergência e, neles, o levantamento dos meios e recursos necessários à resposta. E este levantamento dos meios e recursos significa não apenas identificar quais os necessários em caso de catástrofe, mas onde estão, quem e como são mobilizados em tempo útil.

Isto obriga a que, não só agentes e serviços públicos de protecção civil saibam quais as missões que lhe estão atribuídas, mas envolve também os privados, em particular quando detentores de meios e recursos identificados como necessários em determinada situação.

Uma das questões mais sensíveis em termos de resposta a catástrofes prende-se com a coordenação dos meios e recursos disponíveis e presentes no teatro de operações.

A lei portuguesa – Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho (Lei de Bases da Protecção Civil) –, a par dos princípios da prioridade, prevenção, precaução, subsidiariedade, cooperação e da informação, que estruturam o regime jurídico da protecção civil, consagra dois importantes princípios, nomeadamente o princípio da coordenação e o princípio do comando único. O primeiro determina a necessidade de assegurar, sob a orientação do Governo, a articulação entre a definição e a execução das políticas nacionais, regionais, distritais e municipais de protecção civil, enquanto o segundo princípio determina que todos os agentes actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respectiva dependência hierárquica e funcional. Para concretizar o princípio do comando único, foi instituído, por Decreto-Lei, um Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), que se consubstancia num conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de protecção civil actuam, no plano operacional, articuladamente sob um

comando único. Trata-se de um princípio fundamental no âmbito de uma perspectiva operacional, que esclarece a necessidade de assegurar a direcção das operações de gestão de crises, sem prejuízo dos vínculos funcionais específicos de cada interveniente.

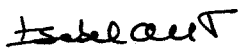
Não obstante a Comunicação em análise propor uma centralização operacional, nomeadamente, o futuro Centro Europeu de Resposta a situações de Emergência, sugere-se que a União Europeia defina um conjunto de regras e procedimentos que visem a optimização dos meios e recursos no teatro de operações, garantindo deste modo maior eficácia e eficiência na resposta a catástrofes.

4- Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a *COM (2010) 600 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: papel da protecção civil e da ajuda humanitária* respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

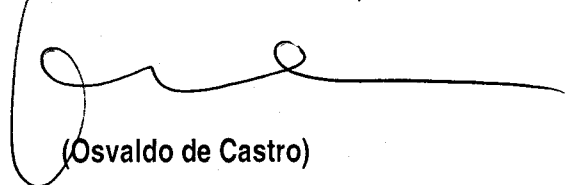
Palácio de S. Bento, 23 de Março de 2011

A Deputada Relatora,



(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão,



(Osvaldo de Castro)