

394.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 24 DE OUTUBRO DE 2002**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Segurança dos Transportes»**

(2003/C 61/28)

Em 23 de Abril de 2002, por carta de Loyola de Palacio, a Comissão solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre a «Segurança dos Transportes».

Em 23 de Abril de 2002, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estrutura e Sociedade da Informação da preparação dos respectivos trabalhos.

Na 394.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 de Outubro de 2002, dada a urgência do assunto, o Comité Económico e Social Europeu designou relatora-geral A. Bredima-Savoupolou e adoptou o seguinte parecer por 93 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções.

**1. Introdução**

1.1. Na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos, o mundo atravessa um período de enorme incerteza. As ondas de choque destes acontecimentos trágicos propagaram-se pelo mundo e as suas repercussões fazem-se sentir em quase todas as facetas das nossas vidas.

1.2. A segurança, tanto preventiva como operacional, nunca assumiu um papel tão importante como agora e surge no topo da lista de prioridades dos decisores políticos. De salientar que não existe, contudo, uma definição internacionalmente aceite de terrorismo.

1.3. A necessidade de reforçar a segurança mundial é imperativa e reconhecida tanto pelos governos como pelo sector privado. A segurança perfeita é um objectivo impossível. Em tempos de crise grave predomina a tendência para tentar conceber todas as contingências possíveis e encontrar medidas que possam impedir tal eventualidade. Contudo, por mais graves que sejam as ameaças à segurança, tamanha intensidade de medidas só é viável por períodos de escassos dias. Para avaliar correctamente a altura indicada para aplicar medidas de segurança e o respectivo grau de intensidade é preciso entender melhor o tipo e a probabilidade dos riscos que ameaçam a rede de transportes.

1.4. No rescaldo do 11 de Setembro, os sectores do transporte aéreo e marítimo manifestaram o seu pleno apoio à necessidade de derrotar o terrorismo e outras ameaças à segurança das aeronaves e embarcações. Ora a segurança é por excelência uma questão que deve envolver todos os elos da cadeia de transportes, se se pretendem atingir resultados tangíveis. Todos eles devem assumir a sua quota-parte de responsabilidade, caso contrário, o «elo mais fraco» será o alvo escolhido pelos terroristas para se infiltrarem no sistema.

1.5. A segurança da navegação marítima e da aviação civil constitui um problema global causado pelo terrorismo e por actos ilícitos e, enquanto tal, requer não só atenção geral, mas sobretudo soluções globais que só as respectivas organizações

internacionais, nomeadamente a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) podem fornecer. A segurança ferroviária parece estar largamente voltada para iniciativas a nível nacional, enquanto o terrorismo nas estradas e vias navegáveis interiores foi objecto de relativamente pouca atenção. Não obstante, com o conceito de transporte «de porta a porta», as crescentes preocupações com a segurança dizem inevitavelmente respeito a todos os modos de transporte. Uma cadeia logística integrada requer, pois, interoperabilidade.

**2. O impacto das medidas de segurança**

2.1. Medidas mais estritas de segurança e uma série de sobretaxas também afectaram o custo do transporte de mercadorias por via marítima e aérea <sup>(1)</sup>. No que se refere ao transporte marítimo de mercadorias, tal incluiu formalidades de notificação, mais frequentes inspecções pela guarda costeira e escoltas obrigatórias com rebocadores, que resultaram em custos acrescidos e tempos de espera mais prolongados. No que se refere ao transporte aéreo de mercadorias, o agravamento dos custos com medidas de segurança nos aeroportos levaram à aplicação de taxas de segurança, a um aumento dos prémios dos seguros comerciais e a sobretaxas de guerra para determinadas regiões sensíveis.

2.2. Um Relatório recente da OCDE <sup>(2)</sup> sobre o impacto dos ataques terroristas de 11 de Setembro no comércio internacional constata que «os custos com atrasos, burocracia e exigências de conformidade na transposição das fronteiras variaram entre 5 % e 13 % do valor das mercadorias em causa» e previne que «as medidas de segurança podem acrescentar mais 1 % a 3 % a estes custos. Seria essencial que os governos evitassem impor qualquer agravamento da carga burocrática ou custos desproporcionados. Além disso, os custos que são justamente imputados aos governos não devem ser cobrados aos prestadores de serviços de transporte».

<sup>(1)</sup> «Economic Consequences of Terrorism» (Consequências Económicas do Terrorismo), 17.7.2002. Documento de trabalho n.º 34 do Departamento Económico da OCDE. Conselho de Ministros sobre o tema «Segurança dos Transportes e Terrorismo», OCDE, 2.5.2002.

<sup>(2)</sup> TD/TC/WP (2002) REV1/702002.

2.3. A marinha mercante e a aviação civil têm de continuar a servir o fluxo do comércio internacional de forma eficiente e eficaz, pelo que, para o assegurar, tanto as embarcações e aeronaves como as instalações portuárias e aeroportuárias devem estar devidamente preparadas para a possibilidade de terem de enfrentar ataques terroristas ou outros tipos de acções criminosas. Se os procedimentos de segurança se tornarem demasiado rigorosos, a actividade de transporte de mercadorias pode ser praticamente obrigada a cessar, o que dará aos terroristas o êxito que procuravam.

2.4. As novas medidas de segurança devem ser equilibradas com os objectivos que perseguem, os custos que representam e o impacto que têm no tráfego. Daí ser necessário estudar cuidadosamente as propostas e avaliar se são realistas e praticáveis. As propostas não devem restringir indevidamente os direitos dos cidadãos nem a ordem constitucional de cada Estado, o que significaria servir o objectivo dos terroristas.

2.4.1. Os custos das medidas de segurança e a repartição dos mesmos devem basear-se em estimativas de medidas razoáveis e viáveis, destinadas a impedir ou reduzir o risco de ataques terroristas. A análise deve contabilizar o custo da aplicação das medidas propriamente dita, os custos directos e indirectos para os prestadores de serviços de transporte e transitários (por exemplo, atrasos e equipamento adicional), o impacto no comércio mundial e as distorções nas práticas comerciais estabelecidas (através do reencaminhamento do comércio para áreas de menor segurança).

2.4.2. Medidas unilaterais são inaceitáveis, em especial quando aplicadas assimetricamente e em detrimento dos interesses de países terceiros. Há que evitar quaisquer medidas unilaterais e arbitrárias, uma vez que estas dificultam o comércio mundial ao criarem obstáculos burocráticos e outros, acabando por levar a distorções da concorrência e a efeitos económicos negativos.

2.4.3. Dado o carácter internacional do transporte marítimo e aéreo, os requisitos de segurança devem basear-se em disposições recíprocas, de aplicação e imposição uniformes, sem discriminação, e permitir máxima eficácia nas trocas comerciais.

2.4.4. As precauções contra um ataque requerem dispor de informação, pelo que é dever de todas as transportadoras facultarem às autoridades quaisquer informações ou suspeitas que tenham, bem como manterem o seu pessoal informado.

2.4.5. Inevitavelmente, o reforço da segurança envolverá disposições onerosas em matéria de hardware (infra-estruturas e equipamento) e de software (pessoal e formação). É necessário ter o cuidado de evitar disposições técnicas desproporcionadas, que possam ser consideradas proteccionistas e promotoras de

interesses comerciais. Além disso, o alcance e o grau das medidas deve ter em conta quaisquer implicações negativas para o desempenho do elemento humano (fadiga, stress, etc.). Os funcionários das empresas de transportes tendem a sentir-se afectados pela aplicação de medidas de segurança. A filosofia e a cultura europeias defendem um grande respeito pelos direitos humanos e nenhuma reacção às ameaças de terrorismo poderá menosprezar estes princípios há tanto acarinhados.

2.4.6. Existe o perigo crescente de se imporem, directa ou indirectamente, às tripulações das embarcações e aeronaves, bem como às autoridades portuárias, responsabilidades de policiamento que normalmente cabem às administrações públicas. Estas responsabilidades excedem as suas funções tradicionais e podem expô-las a riscos físicos e a stress emocional.

### 3. Implicações nos seguros

3.1. No rescaldo dos ataques terroristas de 11 de Setembro, as implicações dos seguros nos transportes marítimos e aéreos foram de vulto. As seguradoras comerciais retiraram totalmente do mercado o seguro contra o risco de guerra. Quando o relançaram, o seu preço excedia o décuplo do anterior. O sector dos seguros aumentou os prémios entre 0,03 e 0,05 por cento *ad valorem*, mas isso veio compensar parcialmente o declínio registado na última década. O seguro contra actos terroristas deixou praticamente de existir, obrigando assim os governos a intervir para cobrir os riscos considerados demasiado elevados para o sector privado.

3.2. As novas medidas de segurança também tiveram impacto no mercado de seguros. Teve que ser considerada a criação de um seguro que cobrisse os inevitáveis atrasos decorrentes da intensidade de medidas de segurança. Além disso, teve de ser adquirido e segurado equipamento de raios X particularmente sofisticado e dispendioso<sup>(1)</sup>.

3.3. No sector do transporte marítimo, as áreas geográficas onde são aplicáveis prémios suplementares e os períodos da sua aplicação foram exageradamente alargados. Existe a ideia generalizada de que os acontecimentos de 11 de Setembro foram utilizados como pretexto para a imposição de prémios exorbitantes. Actualmente está em curso um diálogo entre os armadores e as seguradoras, com vista a encontrar soluções mais sensatas para o problema.

<sup>(1)</sup> O custo do equipamento de segurança é muito elevado. Por exemplo, um scanner de contentores no porto de Roterdão custa 14 milhões de EUR.

3.4. No que se refere ao transporte aéreo, as seguradoras que cobriam o risco de guerra tentaram aplicar prémios adicionais. O custo adicional do seguro das transportadoras norte-americanas foi limitado pelo governo dos Estados Unidos. Perante os desafios dos seguros, o governo dos Estados Unidos prestou auxílio financeiro directo às companhias aéreas e reforçou a segurança das mesmas. Para evitar a ruptura do tráfego aéreo, os Ministros das Finanças da UE aprovaram um código de conduta que estabelece as condições sob as quais os governos da UE poderão manter o seguro aéreo. O código de conduta possibilitou aos Estados-Membros que desejassem ou pagar às suas companhias aéreas os prémios de seguro ligados ao «risco de guerra ou terrorismo», ou conceder-lhes uma garantia para fazer face a esse risco. O CESE apoia esta iniciativa da UE, destinada a viabilizar as companhias aéreas da União.

3.5. Uma vez que há indicadores de um regresso a uma situação de seguros aceitável no sector da aviação comercial, não se prosseguirá a prática de cobertura dos custos dos seguros aéreos pelos Estados-Membros. Numa tentativa de pôr cobro às contínuas dificuldades em encontrar suficiente cobertura dos riscos, a Comissão propôs a imposição de requisitos mínimos de seguro aéreo a todas as transportadoras que utilizam o espaço aéreo da UE, i.é., uma responsabilidade civil mínima por passageiro e quilograma de carga. A longo prazo, uma alternativa poderá ser um esquema de financiamento aberto, a um custo razoável, para cobrir a responsabilidade civil de terceiros em caso de terrorismo.

## 4. Segurança marítima

### 4.1. A segurança marítima em perspectiva

4.1.1. Se os ataques terroristas de 11 de Setembro envolveram aeronaves e aeroportos, as embarcações e infra-estruturas do transporte marítimo continuam vulneráveis aos riscos do terrorismo. As embarcações podem ser utilizadas como arma, para lançar um ataque, transportar armas ou materiais perigosos e, se submersas, para destruir infra-estruturas de transportes (por exemplo, uma entrada de um porto, uma passagem de um canal). Os cargueiros de produtos químicos e gás e os petroleiros são particularmente vulneráveis e representam riscos acrescidos. Os contentores transportados nos navios podem ainda ser usados para contrabandear armas de destruição em massa e passar clandestinamente terroristas. Cientes do perigo potencial, os Estados Unidos tomaram as medidas mais abrangentes possíveis para protegerem os seus portos e navios. Até agora, nenhum outro país alterou ainda tão unilateral e drasticamente as suas disposições em matéria de segurança para o transporte marítimo.

4.1.2. Em comparação com as aeronaves, exceptuando o assalto ao navio cruzeiro Achille Lauro, nenhum outro navio de passageiros ou cargueiro foi alvo de ataques terroristas

propriamente ditos. No entanto, os cargueiros têm sido alvo de actos de pirataria e assaltos à mão armada. O número total de incidentes de pirataria e de assaltos à mão armada a navios registado entre 1984 e 2002 foi de 2 650.

4.1.3. Por conseguinte, a avaliação de riscos deve centrar-se na probabilidade e possível gravidade dos mesmos, tendo nomeadamente em conta a localização geográfica, as características do modo de transporte, a facilidade de acesso, a exposição ao risco e os problemas institucionais e jurídicos ligados às medidas de segurança.

4.1.4. As medidas de segurança destinadas ao transporte marítimo devem ser claras em matéria de requisitos aplicáveis a navios, tripulações, passageiros, carregadores, expedidores, operadores de terminais e transportadores rodoviários e ferroviários envolvidos no comércio internacional, devendo ser adequadas ao nível de ameaça apurado.

### 4.2. O trabalho na OMI

4.2.1. A preocupação com os actos ilícitos que ameaçam a segurança das embarcações e dos seus passageiros e tripulações tem sido abordada pela OMI desde os anos 80.

4.2.2. Na sequência do incidente do Achille Lauro (1985), a OMI aprovou uma resolução e duas circulares, recomendando medidas para impedir atentados à segurança dos navios de passageiros <sup>(1)</sup>.

4.2.3. Em 1988, a OMI adoptou a Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo Adicional para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Convenção e Protocolo «SUA»). Estes documentos entraram em vigor em 1-1-92 <sup>(2)</sup>.

4.2.3.1. O trabalho preparatório que levou à adopção destes tratados decorreu em simultâneo com o que conduziu à adopção do Protocolo para a Repressão de Actos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Internacional, complementar da Convenção para a Supressão de Actos Ilegais Contra a Segurança da Aviação Civil, 1971 (N.T. — Estas convenções e protocolos podem ser consultados no site do Gabinete de Direito Comparado, do Ministério da Justiça de Portugal em <http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/mpenal-onu.html>).

4.2.3.2. Além disso, a OMI criou um grupo de correspondência para proceder à revisão da Convenção e do Protocolo «SUA», no sentido de facilitar a cooperação internacional como meio de combater os actos ilícitos, incluindo os ataques terroristas.

<sup>(1)</sup> A.584(14), MSC/Circ.443, MSC/Circ.754.

<sup>(2)</sup> O número de países signatários é de 67 e 60, respectivamente.

4.2.4. Na sequência dos ataques de 11 de Setembro, a OMI procurou reavaliar urgentemente o estado dos regulamentos internacionais em matéria de segurança. Instigada pelos Estados Unidos, a OMI realizou reuniões eventuais de um grupo de trabalho «interessões» do Comité de Segurança Marítima nos períodos de 11 a 15 de Fevereiro, de 15 a 24 de Maio e de 9 a 13 de Setembro de 2002.

4.2.5. A OMI decidiu que as novas medidas para reforçar a segurança marítima passariam a constituir o Código Internacional para a Segurança dos Navios e Instalações Portuárias e que os seus elementos fundamentais constariam nas alterações ao Capítulo XI da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS). Prevê-se que as medidas da OMI sejam aprovadas por uma conferência diplomática a realizar de 4 a 13 de Dezembro de 2002. Estas medidas centrar-se-ão nos seguintes aspectos:

- Sistemas de identificação automática para navios;
- Planos de segurança em navios e em instalações no alto mar;
- Um responsável pela segurança no navio/um responsável pela segurança na empresa de transporte;
- Planos de segurança para as instalações portuárias e avaliações de vulnerabilidade das mesmas;
- Medidas de segurança para os contentores;
- Informações sobre o navio, a carga, a tripulação e os passageiros.

4.2.6. Entre os aspectos de especial interesse, que exigirão um trabalho suplementar a nível internacional e nacional, incluem-se a segurança das zonas portuárias, a aplicação das medidas de segurança nos portos e a segurança dos contentores.

4.2.7. As medidas da OMI abrangerão a interface «embarcação/porto», nomeadamente os perigos que a costa representa para a segurança da embarcação e vice-versa, incluindo a ancoragem e as manobras no porto. Esta advertência será feita pela OMI em cooperação com a OIT e outras organizações relevantes (nomeadamente, a Organização Mundial das Alfândegas, a Associação Internacional de Portos, a Associação Internacional de Autoridades Portuárias).

4.2.8. A OMI considerou a questão da aplicação dos requisitos da Avaliação da Vulnerabilidade dos Portos (AVP) a portos pequenos e a portos raramente utilizados por navios envolvidos em viagens internacionais. Embora se reconhecesse que os requisitos AVP podem não ser aplicáveis a todos os portos de um país, considerou-se necessária uma certa flexibilidade a fim de apertar a rede da segurança marítima para a eventualidade de riscos.

4.2.9. O transporte em contentores é pouco controlado, mas é precisamente essa abertura que o torna propenso a acções terroristas. O transporte marítimo de contentores é apenas parte de uma cadeia multimodal de transportes, pelo que é necessário garantir a segurança a todos os níveis do transporte, incluindo carregadores, expedidores e transportadores. O papel das agências de fronteira, e, em especial, das administrações alfandegárias, no controlo do percurso internacional dos contentores é essencial e decisivo. As administrações aduaneiras de todo o mundo possuem uma longa história de controlo de contentores, em colaboração com outras agências nacionais e internacionais responsáveis pela aplicação da lei e outros organismos comerciais relevantes. A Organização Mundial das Alfândegas tem um papel essencial a desempenhar no desenvolvimento de um sistema abrangente de segurança para o transporte em contentores, em cooperação com organizações internacionais interessadas e em concertação com as associações de carregadores, expedidores e transportadores. Uma parte do sistema deveria assumir a responsabilidade de emitir e controlar declarações de carga propriamente ditas para os contentores.

4.2.10. O registo da história do navio e a informação sobre a sua propriedade darão uma resposta adequada às preocupações de segurança respeitantes à transparência. Os navios terão que manter um registo sinóptico contínuo. O objectivo é manter a bordo um registo da história do navio, com informação sobre a bandeira, a data de registo, o nome e o número OMI do navio. Também incluirá informação sobre o(s) proprietário(s) registado(s), o(s) fretador(es), as sociedades de classificação e a documentação do Código ISM. Além disso, deverá estar imediatamente acessível informação sobre quem nomeia a tripulação, quem estabelece a utilização do navio e quem assina o frete em nome do proprietário.

4.2.11. A OMI concordou, em princípio, em acelerar a instalação de Sistemas de Identificação Automática (SIA) nos navios existentes. Contudo, a fixação da data final para o requisito de transporte foi deixada em aberto até à conferência diplomática de Dezembro de 2002.

## 5. A Perspectiva da UE

5.1. As propostas ou iniciativas apresentadas internacionalmente no âmbito da OMI parecem atingir um equilíbrio bastante bom entre a necessidade de garantir a livre circulação de mercadorias e pessoas e a necessidade de assegurar a melhor protecção possível contra ataques terroristas.

5.2. Embora algumas medidas da OMI possam ser posteriormente transferidas para o direito comunitário, a adopção de novas medidas internacionais não deverá levar a atrasos nos procedimentos legislativos comunitários. É necessário coordenar os processos de decisão em fóruns internacionais e a nível da UE, a fim de evitar eventuais incongruências entre as normas internacionais e comunitárias.

5.3. O Conselho Europeu em Sevilha (21-22/6/02) exortou a uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros na luta contra o terrorismo, felicitando também os progressos alcançados desde 11 de Setembro na inclusão da luta contra o terrorismo em todos os aspectos da política de relações externas da UE.

5.4. Os portos da UE devem adoptar normas comuns para aumentarem a segurança portuária contra o terrorismo antes que outros países tomem medidas unilaterais. As medidas unilaterais e discriminatórias que possam dar origem à classificação dos portos estrangeiros como «seguros» e à colocação dos outros na lista negra como «inseguros», em matéria de detecção de imigrantes ilegais e terroristas, são inaceitáveis, pois podem levar a distorção do mercado e comprometer o decurso normal do comércio internacional. Além disso, as iniciativas individuais de certas autoridades portuárias da UE no sentido da celebração de acordos bilaterais com as alfândegas dos Estados Unidos antecipam-se à iniciativa colectiva da UE e prejudicam o enquadramento desejável para acordos futuros, que devem ser recíprocos e cooperativos. A instalação e operação de dispositivos electrónicos de controlo nos portos de carregamento (UE), em vez de nos portos de descarga (EUA) é uma tarefa hercúlea. O CESE apoia a posição da Comissão Europeia de pôr em causa a legalidade destes acordos bilaterais. Esta medida deveria ser vista à luz de considerações jurídicas sobre as competências da UE em matéria de relações comerciais externas. O CESE também apoia a iniciativa da UE de prosseguir as conversações com os Estados Unidos para chegar a um acordo que garanta igualdade de tratamento a todos os carregamentos (em contentores) provenientes da UE e para introduzir/integrar os acordos bilaterais num acordo multilateral no âmbito da Organização Mundial das Alfândegas (OMA).

5.5. Há alguma preocupação com a perspectiva de adopção pelos Estados Unidos de normas que o resto do mundo pode não estar em posição de respeitar o que causará confusão a navios, armadores e interfaces navio/porto. A iniciativa de segurança marítima dos Estados Unidos permite ao governo americano avaliar os portos estrangeiros, enquanto a entrada de um navio nos Estados Unidos depende da apresentação de provas de que o porto de origem procedeu ao controlo efectivo da carga e a outras medidas anti-terrorismo. O volume do comércio com os Estados Unidos pode dar uma ideia do significado e do impacto da iniciativa. As viagens de cruzeiro transportam anualmente mais de 6,5 milhões de americanos em navios de passageiros. Todos os anos entram nos Estados Unidos seis milhões de contentores carregados, 156 milhões de toneladas de materiais perigosos e quase mil milhões de toneladas de produtos petrolíferos. O movimento total de contentores entre a Europa e a América do Norte (Estados Unidos, Canadá e México) em 2001 foi de 6 177 000 unidades<sup>(1)</sup>. Aproximadamente 22,5 % do tráfego marítimo de contentores destinado aos portos dos Estados Unidos é proveniente de nove gigantescos portos de sete Estados da UE.

5.5.1. O mero volume do comércio com a UE e outras partes do mundo devia levar os Estados Unidos a procurar soluções realistas em cooperação com os seus parceiros comerciais. Pelo seu lado, tendo a UE consciência do potencial impacto de outras tantas medidas noutras partes do mundo, devia assumir um papel precursor na criação de um sistema global no interesse de todos. O CESE desafia a UE a iniciar um diálogo com os Estados Unidos e outros países para discutir a soberania, a partilha de informação, os procedimentos de inspecção de contentores, a reciprocidade e outras questões de interesse mútuo. Trata-se de uma oportunidade para a UE se perfilar. A experiência passada e presente em muitas partes do mundo tem provado que concentrar a acção apenas em medidas de policiamento tem um efeito limitado. Uma estratégia de policiamento não é uma estratégia segura num mundo inseguro. A UE precisa urgentemente de agir internacionalmente, desenvolvendo um mais vasto quadro de acção em prol da segurança, que também incida nas causas do terrorismo e não procure apenas eliminar os seus efeitos.

5.6. As medidas de segurança devem evitar desviar o tráfego para alguns portos (em virtude do aumento das medidas de segurança) em detrimento de outros. Além disso, não devem discriminar entre o serviço de transporte marítimo regular e o não regular que faz escala nos portos da UE.

5.7. O CESE propõe que todos os Estados-Membros da UE não signatários da Convenção e do Protocolo «SUA» sejam exortados a ratificar ambos os documentos<sup>(2)</sup>.

5.8. Qualquer iniciativa da UE deve ter em consideração os aspectos económicos, como a análise de quem suporta financeiramente as medidas de segurança e o impacto concorrencial dos requisitos de segurança nos portos públicos e privados. O sector do transporte marítimo reconheceu a necessidade de uma legislação anti-terrorismo abrangente e está preparado para partilhar alguns dos custos de melhores medidas de segurança.

5.9. A UE deve interessar-se principalmente por avaliar questões relacionadas não apenas com a segurança das pessoas que trabalham no sector (marinheiros, trabalhadores portuários), mas também com a segurança dos terminais portuários. A UE tem que definir os meios para uma melhor identificação dos riscos envolvidos e propor soluções práticas/tecnológicas para os reduzir.

(1) Containerisation International, Abril de 2002.

(2) A Bélgica, a Irlanda e o Luxemburgo ainda não o ratificaram.

5.10. A segurança das embarcações e instalações portuárias é uma actividade de gestão do risco. Esta conclusão é uma decisão soberana tomada de acordo com a opinião de cada Estado-Membro. Contudo, tal como acontece em diversos domínios da segurança marítima, a iniciativa da UE para estabelecer normas e procedimentos uniformes será indispensável. A mera formação do pessoal para satisfazer os acrescidos requisitos de segurança bastará para lograr a harmonização dos procedimentos a custos reduzidos. Isso significa que toda a cadeia logística terá de mudar os seus procedimentos a longo prazo para poder atender a considerações de segurança.

5.11. Os Estados-Membros devem fazer um esforço coordenado para avaliarem a segurança das suas instalações portuárias. O CESE está convicto que só um plano de segurança portuária global fornecerá o enquadramento necessário para a concepção das instalações portuárias. Os portos de mar estão frequentemente muito abertos e expostos e, pelo seu próprio papel de promoção da fluidez do comércio, podem ser vulneráveis ao terrorismo em larga escala, que pode constituir uma ameaça para o ambiente de toda essa costa e para os seus centros industriais, comerciais e administrativos, bem como para as populações aí residentes ou trabalhadoras. Uma segurança física eficaz e um acesso controlado aos portos de mar são factores fundamentais para dissuadir e prevenir potenciais ameaças às operações dos portos de mar, de carregamento de mercadorias e dos navios. O CESE considera que a criação de Comitês de Segurança dos Portos permitirá combinar os esforços das autoridades portuárias, dos representantes do governo, (alfândegas, serviços de imigração, etc.), dos utilizadores dos portos e das outras partes interessadas envolvidas na segurança.

5.12. As avaliações do grau de segurança devem possuir três componentes essenciais. Em primeiro lugar, têm de identificar e avaliar bens e infra-estruturas críticos para as instalações portuárias, bem como as áreas ou estruturas que, se danificadas, possam causar considerável perda de vidas humanas ou grandes danos materiais ou ambientais das instalações portuárias e arredores. Em segundo lugar, têm de identificar as ameaças reais a esses bens e infra-estruturas críticos, a fim de estabelecerem as prioridades das medidas de segurança. Por último, devem definir a vulnerabilidade das instalações portuárias, através da identificação das suas deficiências em matéria de segurança física, integridade estrutural, sistemas de protecção, políticas de procedimentos, sistemas de comunicação, infra-estruturas de transporte, serviços públicos e outras zonas dentro das instalações portuárias que possam constituir um alvo provável.

5.13. O controlo eficaz do acesso deveria exigir a todas as pessoas a exibição de um cartão de identificação com fotografia no momento do embarque. Sem esta medida, o navio não poderá exercer qualquer controlo das pessoas que embarcam e desembarcam e será, por conseguinte, incapaz de garantir a segurança requerida pelo plano de segurança do navio. Nos termos da Convenção 108 da OIT, o pessoal marítimo pode ser isento dos requisitos normais de apresentação de visto para

efeitos de deslocação a terra ou de trânsito de e para os seus navios. As considerações sobre segurança têm que ser conciliadas com as da Convenção 108. Prevê-se que o formato dos documentos de identidade, a emitir pelo país de origem ou de que é nacional o pessoal marítimo, passe a ser normalizado com o aparecimento dos documentos legíveis electronicamente.

5.14. O CESE salienta que as implicações práticas e de custos podem impedir uma aplicação generalizada de quaisquer novos requisitos de identificação. A utilização de parâmetros biométricos para verificar a identidade do titular pode suscitar preocupações em matéria de direitos humanos e de protecção de dados. Além disso, conciliar o exercício acima exposto com os requisitos de visto do Acordo Schengen será objecto de mais considerações, pelo menos no que diz respeito à UE.

5.15. O CESE apela a uma célere ratificação da Convenção 108 pelos Estados-Membros da UE que ainda não o tenham feito. No que se refere aos trabalhadores portuários, a OMI e a OIT irão resolver urgentemente o assunto, para o que a UE deve dar o seu apoio incondicional. Enquanto aguarda uma iniciativa internacional, a UE pode considerar disposições transitórias de acordo com a necessidade identificada de controlo do acesso dos funcionários públicos às embarcações, cujas funções o exijam.

5.16. O aumento das medidas de segurança irá carecer de um reforço da cooperação entre as várias administrações dos Estados-Membros da UE (serviços de imigração, alfândegas, autoridades portuárias e aeroportuárias). Não menos importante é a necessidade de coordenação entre os serviços competentes da Comissão Europeia.

5.17. A cooperação no sector do transporte marítimo deve passar pela sensibilização para a segurança. Quaisquer medidas de segurança suplementares devem ter em conta outras ameaças à segurança dos navios/tripulações, como sejam tráfico de droga, pirataria, assaltos à mão armada e passageiros clandestinos. O CESE faz notar que há já vários anos que os navios e o pessoal marítimo têm enfrentado uma intensificação dos incidentes de pirataria e assaltos à mão armada no mar. A ênfase actualmente dada à segurança marítima também deve ser encarada como uma oportunidade para encontrar soluções para o problema da pirataria, mas a segurança e as condições de trabalho dos trabalhadores dos transportes não podem ser postas em causa ao se tentarem resolver tais casos. Resumindo, as medidas para fazer face à ameaça de terrorismo também se prestam a combater outros actos ilícitos (como tráfico de droga ou de seres humanos e pirataria). Com efeito, ao se estimarem os custos económicos das medidas de segurança também se deviam considerar os benefícios que elas permitem alcançar.

5.18. Dever-se-á ter o cuidado de evitar qualquer tipo de desequilíbrio entre a segurança dos navios e a segurança das instalações portuárias, o que pode vir a forçar os navios e os seus operadores a assegurarem a segurança nos cais, para corrigirem esse desequilíbrio. Ora os custos que cabem devidamente aos governos não devem ser imputados ao sector.

5.19. Os Estados-Membros devem desenvolver métodos eficientes de tratar a informação sobre a carga, o que se baseia num único ponto de armazenamento da informação e em sistemas electrónicos. Em especial no caso dos contentores há necessidade de um vasto intercâmbio da informação entre todas as partes envolvidas nos seus movimentos. O CESE considera que o sistema já definido nos termos da Directiva 93/75/CEE relativa às condições mínimas exigidas aos navios que transportem mercadorias perigosas ou poluentes deve ser ampliado para permitir o intercâmbio da informação a apresentar.

5.20. O CESE considera que a aplicação precoce do sistema *Galileo* (que se prevê estar operacional em 2008) permitirá uma identificação muito precisa dos navios e contentores e, nessa medida, facilitará a concretização do objectivo de aumento da segurança. Entretanto, há que envidar esforços para acelerar a fase operacional (2003-2008) do projecto EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay System), o precursor do *Galileo*, que assenta no sistema americano GPS (Global Positioning System) e no sistema russo GLONASS (Global Navigation Satellite System), controla a integridade dos mesmos e os aplica paralelamente ao *Galileo*.

5.21. Ao abrigo das medidas previstas pela OMI, os navios serão sujeitos a um controlo nos portos dos Estados-Membros e podem ser inspeccionados, de acordo com o direito internacional, para se determinar a sua conformidade com os requisitos em vigor. No caso de infracção, os navios podem ficar sujeitos a atraso, detenção e restrição das operações, expulsão do porto ou recusa de entrada no porto. O CESE propõe a redacção oportuna das alterações à Directiva de inspecção pelo Estado do porto (95/21/CE), de modo a aumentar o alcance do controlo pelo Estado do porto.

5.22. O Sistema de Identificação Automática (SIA) só apresenta vantagens em matéria de segurança se os sinais puderem ser recebidos em terra e analisados e se se actuar em conformidade. O CESE propõe um controlo rigoroso do cumprimento oportuno pelos Estados-Membros das obrigações relevantes da Directiva proposta.

## 6. Segurança na aviação civil

### 6.1. A aviação civil — um risco

6.1.1. A segurança na aviação civil é constituída por duas componentes: segurança a bordo e segurança em terra. A Convenção sobre Aviação Civil Internacional assinada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944 (Convenção de Chicago)

estabelece normas mínimas para garantir a segurança da aviação civil. A Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) organizou uma Conferência Ministerial sobre Segurança na Aviação (Montreal 19-20.2.2002), que acordou uma estratégia global para reforçar a segurança na aviação à escala mundial e lançar os alicerces de um plano de acção em prol da segurança na aviação.

6.1.2. Dado o carácter global do transporte aéreo, para serem eficazes, as medidas de segurança necessitam de ser coordenadas a nível internacional e, quando necessário, bilateralmente. Nos dias que correm é mais importante do que nunca que todo o sector da aviação coopere com vista ao objectivo comum de uma maior segurança. As medidas preventivas já não podem ser unicamente deixadas a cargo das autoridades locais ou mesmo das autoridades nacionais responsáveis. Assim, a UE deve coordenar com a ICAO as actividades em matéria de segurança da aviação e apoiar-se ao máximo nas normas relevantes da ICAO.

6.1.3. O CESE partilha a opinião de que nem todas as adaptações das medidas de segurança podem ser realizadas eficaz e uniformemente com efeito imediato e de que será preciso lançar um processo realista e progressivo para fazer face à necessidade de recrutamento e de formação de pessoal, bem como de mudança das infra-estruturas.

### 6.2. Segurança a bordo

6.2.1. No que se refere à segurança a bordo, a ICAO adoptou recentemente normas relativas à observância da segurança na concepção dos aviões, bem como de outras medidas de segurança a bordo. As normas de segurança da ICAO para o convés do avião irão requerer que um avião que transporte 60 passageiros ou mais ou com um peso máximo à descolagem certificado de 45 500 kg esteja protegido contra intrusão e ataques à arma de fogo. Este requisito não será obrigatório até Novembro de 2003.

6.2.2. Contudo, a norma norte-americana correspondente requer que certas transportadoras aéreas dos Estados Unidos instalem portas reforçadas nos convés das aeronaves até 9 de Abril de 2003, ou seja, 7 meses antes de entrarem em vigor os requisitos da ICAO. Ora, tendo as autoridades dos Estados Unidos considerado inaceitável criar dois níveis de protecção do convés do avião para o mesmo tipo de operações de e para aeroportos dos Estados Unidos efectuadas por operadores estrangeiros, a norma será aplicada às aeronaves de transportadoras estrangeiras que operem nos Estados Unidos.

6.2.3. Alguns governos, incluindo o da França e o da Alemanha, já começaram a mobilizar agentes de segurança a bordo; as transportadoras aéreas norte-americanas e britânicas tomaram medidas consideráveis para assegurar a inviolabilidade do cockpit através do reforço da porta de acesso; e o aumento, a nível mundial, do número de bagagens fisicamente inspeccionadas beneficiou a segurança.

### 6.3. Segurança em terra

6.3.1. Em 14 de Setembro de 2001, o Conselho dos Transportes da UE decidiu que era necessário aplicar as medidas fundamentais para evitar actos ilícitos contra a aviação civil definidas no documento 30 da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) <sup>(1)</sup>. No seu parecer (28.11.2001) <sup>(2)</sup> sobre a «Proposta de Regulamento relativo ao estabelecimento regras comuns no domínio da segurança da aviação civil» <sup>(3)</sup>, o CESE felicitou a proposta de regulamento, por constituir uma resposta rápida e adequada à necessidade de garantir um elevado nível de segurança através a prevenção de atentados à aviação civil.

### 6.4. A perspectiva da UE

6.4.1. Os acontecimentos de 11 de Setembro demonstraram que o transporte aéreo tem sido abusivamente utilizado por terroristas para atacar governos. Contudo, o sector do transporte aéreo não é em si o alvo visado pela actividade terrorista e não deve ser responsabilizado pelos custos das medidas preventivas. Por conseguinte, o reforço de certas medidas de segurança por parte das autoridades públicas, na sequência dos ataques dirigidos contra a sociedade no seu todo e não contra agentes económicos específicos, deve ser suportado pelas autoridades públicas.

6.4.2. Todas as adaptações das medidas de segurança, incluindo a transformação das recomendações de medidas de segurança em requisitos legais obrigatórios, devem ser submetidas a uma análise custo/benefício e a uma verificação das suas implicações operacionais. De salientar que actualmente, na UE, o financiamento da segurança do transporte aéreo difere de país para país. Nalguns Estados, o custo é suportado pelo governo, noutros é pago através de uma taxa de descolagem e noutros ainda é directamente financiado pelos operadores aéreos.

6.4.3. O CESE manifesta preocupação com o financiamento quer das medidas de segurança existentes quer das novas. Está convencido que as obrigações financeiras dos governos neste domínio devem ir mais longe. De facto, tal como é o caso de outros modos de transporte, os aeroportos são fronteiras nacionais, pelo que deve ser da responsabilidade dos governos assegurar um máximo grau de segurança nacional aos seus cidadãos nessas fronteiras. O problema da segurança requer uma abordagem harmonizada na UE, pelo que os governos devem conceber uma abrangente política de financiamento que garanta o mais elevado grau de segurança possível nas viagens aéreas.

6.4.4. O CESE relembra o seu parecer sobre o Regulamento relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança na aviação civil <sup>(4)</sup>, no qual afirmou que «não [é] razoável que devam ser os aeroportos e as companhias aéreas a incorrer nesses custos [adicionais]. A tarefa de garantir a segurança dos cidadãos nos aeroportos devia incumbir aos Estados-Membros.».

6.4.5. O CESE salienta que o Congresso dos Estados Unidos aprovou um pacote de medidas de emergência, parte das quais se destinam à segurança do transporte aéreo. Até à data não existe nem está previsto qualquer reembolso pelos Estados-Membros de custos com medidas de segurança adicionais incorridos por transportadoras aéreas europeias. Há, pois, que evitar uma distorção da concorrência entre as transportadoras aéreas europeias e as norte-americanas, o que passa pela comparação das respectivas políticas de despesa com medidas de segurança. Contudo, o CESE considera que não devem ser introduzidas novas normas técnicas que, a título de aumento da segurança, sirvam de facto outros objectivos (por exemplo, promoção comercial de novos equipamentos, protecção-nismo).

6.4.6. À luz das considerações acima expostas, o CESE entende que o projecto de Regulamento sobre normas comuns para a segurança na aviação civil também deve tratar o custo do financiamento da segurança e não deixar esta questão para legislação posterior. A posição concorrencial das companhias aéreas da UE é um aspecto essencial a ter em conta ao se decidir o financiamento das medidas de segurança.

6.4.7. O CESE reitera o seu anterior apelo no sentido da promoção e adopção sem demora da restante legislação proposta em matéria de segurança na aviação civil.

6.5. A UE não pode adoptar medidas de segurança para os aeroportos de países terceiros. Assim, deverá antes conceber um mecanismo que permita avaliar se os países terceiros satisfazem os requisitos de segurança essenciais. A inobservância desses requisitos pode levar a um agravamento das discrepâncias entre os níveis de segurança dos países da UE. Ora, essas discrepâncias deveriam despertar para um aspecto importante da segurança, nomeadamente, a segregação de passageiros e o possível impacto deste fenómeno em termos operacionais, humanos e financeiros.

(1) A CEAC é uma associação voluntária de autoridades de aviação europeias que aprovou uma série de recomendações, designadamente no domínio da segurança na aviação civil.

(2) TEN/097.

(3) COM(2001) 575 final — 2001/0234 (COD).

(4) JO C 48 de 21.2.2002, p. 70.



6.5.1. O CESE também pensa que a UE devia procurar introduzir medidas que não colidissem com as medidas de segurança a bordo aplicadas pelos Estados Unidos. Além disso, uma vez que não há uniformidade dos riscos para a segurança em toda a Europa, será necessário usar de uma certa flexibilidade e agir de acordo com a respectiva avaliação da situação.

6.5.2. Os esforços devem concentrar-se em impedir que indivíduos e/ou objectos que apresentem riscos para a segurança embarquem ou sejam colocados na aeronave. O principal foco da acção deve ser a segurança em terra, responsabilidade que incumbe aos governos.

6.5.3. É necessário rever as medidas e os procedimentos para o controlo do acesso ao «lado ar» e, em especial, o grau de confiança depositado no pessoal do aeroporto, susceptível de entrar em zonas de acesso restrito. Se for possível penetrar facilmente numa zona de acesso restrito, perdem-se os benefícios do controlo reforçado dos passageiros.

6.5.4. Deixar de abordar este problema pode comprometer o objectivo de criar uma «área de segurança comum» no que respeita à aviação. Este objectivo, normalmente conhecido pelo termo «One-Stop Security» (OSS), reside em aplicar as medidas de segurança adequadas apenas no ponto de partida, tornando desnecessária a sua repetição no ponto de transferência.

6.5.5. O sistema de segurança da carga aérea previsto no documento n.º 30 da CEAC também pode ser utilizado para conceber um sistema de segurança para contentores no sector do transporte marítimo. O referido documento da CEAC baseia-se no sistema de «expedidor conhecido» e na emissão do certificado de segurança do frete. No entanto, o modelo previsto naquele documento não pode ser aplicado ao transporte marítimo sem rota fixa, devido às diferenças fundamentais entre este e o transporte em contentor/navio de rota fixa, ou o transporte aéreo.

6.6. Os interessados deviam tomar parte activa no processo de obtenção de segurança, que inclui a concepção, a aplicação e o controlo da qualidade das respectivas medidas. As companhias aéreas que operam para o Estado devem ter direito de acesso aos relatórios de inspecção e/ou quaisquer recomendações feitas, já que estarão directamente expostas a riscos de segurança em resultado de falhas da responsabilidade do Estado ou do aeroporto.

6.6.1. O CESE é da opinião que a mobilização de «oficiais de bordo» deve ser deixada ao critério das companhias aéreas e dos governos. Os actos de interferência ilegal devem ser evitados em terra. Contudo, nos casos em que o Estado impuser a presença de agentes de segurança armados a bordo, estes devem ser fornecidos por ele, que é quem deve assumir a responsabilidade pelo financiamento, selecção e formação de tal pessoal.

6.6.2. O CESE não acredita que o armamento da tripulação com armas letais constitua uma solução alternativa, já que os inconvenientes podem ser bastante superiores aos benefícios. Por outro lado, a potencial utilização de dispositivos de protecção não letais na cabina, para uso em situações de emergência, deve continuar a ser cuidadosamente estudada.

## 7. Conclusões

7.1. O CESE congratula-se com o convite do Conselho Europeu no sentido de estreitar a cooperação entre os Estados-Membros na luta contra o terrorismo, felicitando também os progressos alcançados desde o 11 de Setembro na inclusão da luta contra o terrorismo em todos os aspectos da política de relações externas da UE.

7.2. O CESE acredita firmemente que uma estratégia de policiamento não é uma estratégia segura num mundo inseguro. Por isso, a UE deve assumir a liderança internacional no desenvolvimento de um mais amplo quadro de acção em prol da segurança, que também incida nas causas do terrorismo e não procure apenas eliminar os seus efeitos.

7.3. A necessidade de reforçar a segurança mundial é imperativa e reconhecida tantos pelos governos como pelo sector privado. O aumento das medidas de segurança irá carecer de um reforço da cooperação entre as várias administrações dos Estados-Membros da UE (serviços de imigração, alfândegas, autoridades portuárias e aeroportuárias), bem como de maior coordenação entre os serviços competentes da Comissão Europeia.

7.4. A marinha mercante e a aviação civil têm de continuar a servir o fluxo do comércio internacional de forma eficiente e eficaz, pelo que, para o assegurar, tanto as embarcações e aeronaves como as instalações portuárias e aeroportuárias devem estar devidamente preparadas para a possibilidade de terem de enfrentar ataques terroristas ou outros tipos de acções criminosas.

7.5. Dado o carácter internacional do transporte marítimo e aéreo, os requisitos de segurança devem basear-se em disposições recíprocas, de aplicação e imposição uniformes e não discriminatórias, e permitir a máxima eficácia das trocas comerciais.

7.6. A segurança é uma questão que deve envolver todos os elos da cadeia de transportes, e, de facto, com o conceito de transporte «de porta a porta», se bem que em diferentes graus, todos os modos de transporte são afectados pelas crescentes considerações nesta matéria. Uma cadeia logística integrada requer, pois, interoperabilidade.

7.7. É necessário coordenar os processos de decisão em fóruns internacionais e a nível da UE, a fim de evitar possíveis incongruências entre as normas internacionais e comunitárias. Há que evitar quaisquer medidas unilaterais e arbitrárias, uma vez que estas dificultam o comércio mundial ao criarem obstáculos burocráticos e outros, acabando por conduzir a distorções da concorrência e produzir efeitos económicos nefastos.

7.8. Os acordos bilaterais celebrados entre algumas autoridades alfandegárias da UE com autoridades dos EUA no âmbito da iniciativa norte-americana de segurança dos contentores são incompatíveis com uma abordagem conjunta por parte da UE e minam a solidariedade interna. Por isso mesmo, o CESE apoia a iniciativa da UE de prosseguir as conversações com os Estados Unidos para introduzir /integrar os acordos bilaterais num acordo multilateral.

7.9. As novas medidas de segurança devem ser ajustadas aos objectivos que perseguem, aos custos que representam e ao impacto que têm no tráfego. Não devem restringir indevidamente os direitos dos cidadãos nem a ordem constitu-

cional de cada Estado, o que significaria servir o objectivo dos terroristas.

7.10. Os trabalhadores dos transportes tendem a sentir-se afectados pela aplicação de medidas de segurança. A filosofia e a cultura europeias defendem um grande respeito pelos direitos humanos e nenhuma reacção às ameaças de terrorismo poderá menosprezar estes princípios há tanto acarinhados.

7.11. Não deverão ser introduzidas novas normas técnicas que, sob o disfarce de aumento da segurança, sirvam afinal outros objectivos (por exemplo, promoção comercial de novos equipamentos, protecçãoismo).

7.12. Os governos da UE têm a responsabilidade de assegurar aos seus cidadãos o mais alto nível praticável de segurança nacional, proporcional à gravidade das ameaças, nas respectivas fronteiras, incluindo portos e aeroportos, para o que devem privilegiar uma acção coordenada na concepção de uma abrangente política que permita financiar e garantir o maior nível de segurança possível nas viagens aéreas e marítimas.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2002.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

---