



Bruxelas, 2.3.2016  
COM(2016) 116 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO**  
**QUE ACOMPANHA A PROPOSTA DE REGULAMENTO DO CONSELHO**  
**RELATIVO À PRESTAÇÃO DE AJUDA DE EMERGÊNCIA NA UE**

## 1. Contexto

Hoje em dia, estão deslocadas mais de 60 milhões de pessoas em consequência de guerras, conflitos prolongados ou graves catástrofes naturais. Entre janeiro de 2015 e fevereiro de 2016, mais de 1,1 milhões de pessoas (refugiados, requerentes de asilo e migrantes) chegaram à União Europeia, quer em fuga de conflitos em curso nos seus países de origem quer em busca de uma vida melhor e mais segura. Apesar do inverno, o número de refugiados e migrantes que chegaram às costas da UE em 2016 foi dez vezes superior aos valores registados no mesmo período em 2015<sup>1</sup>.

A Comissão Europeia está a trabalhar para garantir uma resposta europeia forte e coordenada<sup>2</sup>. Foi agendada uma longa lista de propostas destinadas a dotar os Estados-Membros dos instrumentos necessários para reduzir o elevado número de chegadas e assegurar a sua gestão. Foram também envidados esforços substanciais para combater as causas profundas da migração e prestar ajuda humanitária em zonas devastadas por conflitos, bem como aos refugiados nos países de acolhimento vizinhos.

Infelizmente, enquanto aguarda que estas medidas produzam efeitos, a União Europeia está a enfrentar, pela primeira vez na sua História, no seu próprio território, consequências humanitárias que poderão atingir proporções sem precedentes. Há que tomar, sem tardar, medidas suplementares coordenadas, imediatas e excecionais, a fim de complementar e apoiar a resposta dos Estados-Membros e garantir que a UE evitará uma verdadeira tragédia humanitária dentro das suas fronteiras.

Neste contexto, o Conselho Europeu apelou, em 19 de fevereiro de 2016, à adoção de medidas urgentes e solicitou à Comissão que apresentasse propostas concretas para *«que se crie agora capacidade para a UE prestar ajuda humanitária a nível interno, em colaboração com organizações como o ACNUR, a fim de apoiar os países confrontados com um elevado número de refugiados e migrantes, tirando partido da experiência do serviço de Ajuda Humanitária e de Proteção Civil da UE»*<sup>3</sup>.

São necessários um novo instrumento e um orçamento retificativo para colmatar esta lacuna no instrumentário da UE. O artigo 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia só autoriza o recurso à denominada ajuda humanitária para necessidades que possam surgir fora da UE. O atual Mecanismo de Proteção Civil da União (MPCU) não dispõe dos meios adequados que lhe permitam dar resposta às vastas necessidades humanitárias estruturais resultantes da crise dos refugiados e migrantes. A ativação, em várias ocasiões<sup>4</sup>, do Mecanismo de Proteção Civil da União durante a crise dos refugiados e dos migrantes demonstrou que a assistência mútua numa base voluntária funciona bem nos casos em que um Estado-Membro é gravemente afetado por uma catástrofe, não tendo o sistema sido concebido para resolver situações em que vários Estados-Membros podem ser afetados. Outros instrumentos, como o Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo para a Segurança Interna (FSI), fornecem recursos financeiros importantes para apoiar os Estados-Membros, mas não foram concebidos

---

<sup>1</sup> ACNUR.

<sup>2</sup> Comunicação da Comissão, de 10 de fevereiro, sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração - COM(2016) 85 final.

<sup>3</sup> Ver conclusões do Conselho Europeu de 19 de fevereiro de 2016, EUCO 1/16.

<sup>4</sup> A Hungria, a Eslovénia, a Croácia, a Grécia e a Sérvia solicitaram assistência.

para dar resposta às necessidades puramente humanitárias de grandes grupos de refugiados e migrantes.

Por conseguinte, é necessário criar um instrumento e dotá-lo de um orçamento específico que permita à UE canalizar apoio financeiro para os parceiros que prestam ajuda humanitária e que podem executar rapidamente ações de emergência de apoio aos Estados-Membros afetados.

Importa salientar que, em conformidade com o mandato conferido pelo Conselho Europeu, as medidas contidas na proposta de regulamento visarão, em primeiro lugar, os desafios humanitários excecionais resultantes da atual situação migratória, e que deverão continuar durante algum tempo.

Além disso, trata-se de um planeamento prudente, a fim de garantir que esta nova iniciativa pode responder a futuras situações de emergência graves que possam ter um vasto impacto humanitário. O potencial de catástrofes naturais e de origem humana na União é cada vez mais elevado, podendo atingir uma dimensão tal que poderá dar origem a graves dificuldades económicas num ou em vários Estados-Membros. Também podem ocorrer num ou em vários Estados-Membros já confrontados com dificuldades económicas graves por outros motivos, agravando ainda mais a situação económica geral dos Estados-Membros em causa. De qualquer modo, a capacidade de resposta do Estado-Membro em causa seria negativamente afetada, o que se repercutiria negativamente na assistência prestada a pessoas com necessidades.

Por conseguinte, a proposta em causa estabelece um quadro mais geral para a prestação de ajuda de emergência em todos os tipos de catástrofes naturais ou de origem humana no território da UE, que poderão ter um vasto impacto humanitário. Com base na experiência que venha a ser adquirida com a aplicação do regulamento proposto, e tendo em conta a avaliação intercalar do MPCU, prevista para 2017, serão exploradas as sinergias entre ambos os instrumentos.

## **2. Objetivo e âmbito de aplicação**

O objetivo específico do regulamento proposto é estabelecer medidas que permitam à União prestar ajuda financeira de emergência para a realização na UE de operações de salvamento de vidas e de ajuda humanitária urgentemente necessárias. Tal permitirá também à União dar apoio financeiro para cobrir os custos das operações de resposta de emergência diretamente relacionadas com a atual crise dos migrantes e dos refugiados. Estas incluem todas as operações de assistência, socorro e proteção a fim de preservar vidas, aliviar o sofrimento e salvaguardar a dignidade humana. Essas operações poderão abranger, por exemplo, o fornecimento de bens de primeira necessidade, a prestação de cuidados de saúde, de educação e de proteção, materiais para a construção de abrigos e serviços conexos, água e saneamento, ou outro tipo de socorro urgentemente necessário.

A fim de maximizar a eficiência, a proposta de regulamento prevê que a execução de operações de emergência possa ser efetuada por organizações parceiras<sup>5</sup>. Desta forma, a

---

<sup>5</sup> Estes parceiros incluem agências das Nações Unidas, organizações internacionais, como a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, organizações não-governamentais sem fins lucrativos, bem como serviços especializados dos Estados-Membros.

Comissão poderá recorrer imediatamente a parceiros estabelecidos e aprovados ou a serviços especializados dos Estados-Membros que possuam a experiência exigida<sup>6</sup>.

Em termos mais gerais, e tal como solicitado pelo Conselho Europeu, o regulamento proposto tem por base a experiência sólida que a Direção-Geral da Comissão «Ajuda Humanitária e da Proteção Civil» adquiriu nos seus domínios de competência, o que lhe permite reproduzir no interior da União as operações que normalmente efetua em países terceiros. Em especial, tendo em conta as semelhanças entre a prestação de ajuda de emergência para fazer face às necessidades humanitárias de primeira necessidade na União e a prestação de ajuda humanitária às populações afetadas por catástrofes ou conflitos em países terceiros, o regulamento determina que todas as operações financiadas ao abrigo do referido ato devem respeitar os princípios humanitários internacionalmente acordados.

Os procedimentos de desembolso são também adaptados à natureza da ajuda de emergência a fim de assegurar a rapidez e a flexibilidade necessárias. Além disso, o regulamento proposto permitirá a concessão de subvenções e a adjudicação de contratos públicos por ajuste direto, que podem cobrir até 100 % das despesas elegíveis. Está igualmente previsto um certo grau de retroatividade.

### **3. Orçamento e calendário**

Com base nos dados disponíveis<sup>7</sup>, e, uma vez que se pode razoavelmente supor que para estas necessidades poderão contribuir outras entidades, a Comissão concluiu que, nos três próximos anos, será necessária a verba de 700 milhões de euros para fazer face às necessidades humanitárias crescentes na Europa, decorrentes da presente crise dos migrantes e dos refugiados, nomeadamente nos países da UE situados ao longo da rota dos Balcãs Ocidentais. Será necessária uma dotação de 300 milhões de euros para apoiar e complementar as medidas tomadas pelos Estados-Membros para responder às necessidades humanitárias dos refugiados e dos migrantes em 2016, a fim de ter em conta catástrofes imprevistas. Seria conveniente prever uma verba suplementar de 200 milhões de euros para ser utilizada em 2017 e 2018, uma vez que poderão vir a fazer-se sentir outras necessidades humanitárias, em especial se o afluxo de refugiados continuar ao nível atual.

Enquanto se aguarda a entrada em vigor do regulamento proposto, a Comissão continuará a envidar todos os esforços ao seu alcance para fazer face a eventuais necessidades humanitárias nos Estados-Membros em consequência do elevado afluxo de refugiados e migrantes, recorrendo ao FAMI e ao FSI. Embora essencialmente concebidos para apoiar medidas estruturais e de longo prazo, destinadas a reforçar as capacidades permanentes dos Estados-Membros da UE no domínio da migração e da segurança, podem ser utilizados igualmente em situações de emergência, para responder a uma vasta gama de necessidades a curto prazo (incluindo de natureza humanitária).

---

<sup>6</sup> A Comissão concluiu acordos-quadro de parceria com várias organizações deste tipo, que também podem ser utilizados no quadro da presente proposta de regulamento.

<sup>7</sup> Estes dados foram recolhidos pela Comissão durante a crise dos refugiados e disponibilizados por parceiros humanitários com experiência que operam no terreno (por exemplo, o relatório de 2016 da OIM e do ACNUR, sobre um plano de ação regional para os refugiados e migrantes na Europa («Regional refugee and migrant response plan for Europe»), no qual se afirma, com base num cenário relativo aos trânsitos, que são necessários 550 milhões de dólares).

#### **4. Conclusão**

A Comissão está consciente de que a utilização dos Fundos FAMI e FSI só pode ser uma solução temporária enquanto se aguarda a adoção da proposta de regulamento. Por este motivo, a Comissão salienta a importância de se adotar rapidamente esta proposta, em particular tendo em conta a chegada da primavera e o provável aumento das necessidades humanitárias, e exorta o Conselho a agir com a maior brevidade possível. São necessárias medidas imediatas para enfrentar uma crise humanitária que ocorre no interior da nossa União.