

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 26.10.2010
COM(2010) 600 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**Consolidarea răspunsului european în caz de dezastre: rolul protecției civile și al
asistenței umanitare
(Text cu relevanță pentru SEE)**

SEC(2010) 1243
SEC(2010) 1242

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Consolidarea răspunsului european în caz de dezastre: rolul protecției civile și al asistenței umanitare (Text cu relevanță pentru SEE)

1. Introducere

Statele membre ale UE și instituțiile UE au intervenit cu succes în cazul numeroaselor dezastre care s-au produs anul acesta, atât în interiorul UE, cât și în afara ei. Dintre acestea, trebuie menționate în special cutremurul din Haiti și inundațiile din Pakistan. Răspunsul UE a fost rapid, eficient și generos. Prin calitatea acestui răspuns, UE a demonstrat cetățenilor săi și statelor membre valoarea adăugată a acțiunilor UE de intervenție în situații de criză.

În același timp, capacitatea UE de răspuns în caz de dezastre va fi, probabil, supusă unei presiuni mai mari în viitor, având în vedere amploarea și frecvența, tot mai mari, ale dezastrelor. Constrângerile bugetare actuale impun, de asemenea, depunerea de eforturi suplimentare pentru a promova utilizarea eficientă a unor resurse limitate.

În acest context, Tratatul de la Lisabona oferă prilejul de a crea la nivelul Uniunii Europene o capacitate de răspuns în caz de dezastre mai solidă, mai cuprinzătoare, mai bine coordonată și mai eficientă. Modificările introduse de Tratatul de la Lisabona privesc atât instrumente individuale de răspuns în caz de dezastre, cât și mijloacele prin care se asigură coerența răspunsului UE, garantându-se totodată coordonarea cu Organizația Națiunilor Unite.

Constituirea unei capacități europene de răspuns în caz de dezastre mai solide, mai coerente și mai bine integrate comportă două aspecte:

- consolidarea instrumentelor individuale de răspuns/intervenție ale UE; și
- asigurarea coerenței și a sinergiilor între aceste diferite instrumente, în beneficiul coerenței răspunsului internațional.

Bazându-se pe Consensul european privind ajutorul umanitar¹, pe Comunicarea privind consolidarea capacității de răspuns a Uniunii în caz de catastrofe² și inspirându-se din raportul Barnier și din dezbaterile pe care a suscitată-o acesta³, prezenta comunicare se concentrează asupra protecției civile și asistenței umanitare, cele două instrumente principale de care dispune UE pentru a asigura furnizarea rapidă și eficace de către UE a asistenței umanitare destinate persoanelor care se confruntă cu consecințele imediate ale dezastrelor. Tratatul de la Lisabona introduce noi temeuri juridice pentru ambele instrumente. În prezenta comunicare, Comisia își prezintă propunerile privind punerea în aplicare a acestui nou cadru juridic și privind modalitățile prin care aceste două instrumente pot fi combinate într-un mod mai eficace.

¹ Consensul european privind ajutorul umanitar, decembrie 2007.

² Comunicarea Comisiei din 5 martie 2008 privind consolidarea capacității de răspuns a Uniunii în caz de catastrofe: COM(2008) 130 final.

³ Raportul lui Michel Barnier „Pentru o forță europeană de protecție civilă: Europe Aid”. http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

Prezenta comunicare ar trebui văzută ca primul pas în cadrul unui efort mai amplu și mai coerent către un răspuns consolidat al UE în caz de dezastre. S-au făcut deja demersuri pentru a progresa în această direcție și a aborda diferite aspecte ale răspunsului UE în situații de criză atât în interiorul, cât și în afara UE.

În acest sens, pentru dezastrele care se produc în afara Uniunii Europene, crearea Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) oferă posibilitatea de a se îmbunătăți coerența dintre răspunsul în caz de dezastre și eventualele elemente politice și de securitate conexe ale răspunsului global al UE în situații de criză. Acestea vor include eforturile politice și diplomatice desfășurate la Bruxelles și la fața locului, în special prin intermediul delegațiilor UE, inclusiv, dacă este nevoie, acordarea de asistență consulară. SEAE va răspunde de acțiunile de răspuns în situații de criză întreprinse în cadrul Instrumentului de stabilitate (IdS), precum și de mijloacele civile și militare de gestionare a crizelor, care pot îndeplini sarcini umanitare și de salvare. În cele din urmă, va fi vizat și rolul UE ca donator important de ajutor pentru dezvoltare în multe zone afectate de dezastre din lume, în care legăturile dintre ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare pot și ar trebui întărite.

Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate și Comisia Europeană vor prezenta în curând un document în această privință, bazându-se în special pe acțiunile întreprinse în urma cutremurului din Haiti de la începutul acestui an. Acest document va prezenta, de asemenea, noi propuneri referitoare la coordonarea dintre SEAE și structurile de protecție civilă și de asistență umanitară în contextul răspunsului în situații de criză.

În ceea ce privește dezastrele care se produc pe teritoriul Uniunii Europene, propunerile de îmbunătățire a capacității de răspuns ar constitui o contribuție majoră la strategia UE de securitate internă în acțiune, pentru care consolidarea rezistenței Europei în fața dezastrelor constituie unul dintre obiectivele strategice. Protecția consulară va face obiectul Comunicării Comisiei privind protecția consulară.

Tratatul de la Lisabona a introdus, de asemenea, o clauză de solidaritate, care a instituit obligația ca statele membre să se ajute reciproc în eventualitatea unui dezastru natural sau provocat de om, produs pe teritoriul UE⁴. În 2011, Comisia Europeană și Înaltul Reprezentant vor prezenta o propunere privind modalitățile de punere în aplicare a clauzei de solidaritate.

2. Adaptarea mijloacelor existente la o lume în schimbare

Europa și vecinii săi imediați s-au confruntat cu o serie de dezastre extrem de devastatoare în 2010, de la inundațiile fulgerătoare și furtunile puternice din Europa de Vest la inundațiile de proporții din Europa Centrală și la norul de cenușă vulcanică cauzat de erupția vulcanului Eyjafjallajökull sau la incendiile forestiere fără precedent care au afectat Rusia.

Anul acesta s-au produs și două dintre cele mai devastatoare dezastre naturale din ultimii ani: cutremurul din Haiti și inundațiile din Pakistan, care au determinat pierderi masive de vieți omenești și au cauzat distrugereri extinse. Alte dezastre au fost explozia de la sonda de foraj Deepwater Horizon din Golful Mexic (care a avut drept efect cea mai distructivă scurgere de petrol din istorie) și seceta severă din Sahel.

Anul 2010 nu este numai o anomalie statistică. În toată lumea, numărul anual de dezastre înregistrate a crescut de cinci ori, de la 78 în 1975 la aproape 400 în prezent. Pierderile medii

⁴ Articolul 222 TFUE.

anuale sunt de aproximativ un sfert de procent din PIB-ul global. În ultimii 20 de ani, dezastrele înregistrate numai în Europa⁵ au avut aproape 90 000 de victime, au afectat peste 29 de milioane de oameni și au cauzat pierderi economice în valoare de 211 miliarde EUR.

Această tendință se datorează în mare parte schimbărilor climatice, creșterii populației combinate cu accelerarea urbanizării, precum și altor factori, inclusiv intensificării activității industriale și degradării mediului. În plus, terorismul constituie în continuare o amenințare importantă la adresa securității cetățenilor europeni. Din cauza acestor factori, probabil că frecvența și intensitatea dezastrelor vor continua să crească. Confruntată cu această realitate în schimbare, există argumente solide pentru ca UE să își consolideze capacitatea de răspuns în caz de dezastre.

O punere în aplicare eficace a unor politici judicioase de gestionare a dezastrelor înseamnă mai puține victime și mai puține daune. Întrucât riscurile la care suntem expuși sunt tot mai multe și mai evidente, este esențial ca politicile locale, naționale și europene să fie consolidate pentru a face față acestor amenințări. Trebuie să fie identificate și puse în aplicare modalități de îmbunătățire a sistemului existent pentru a putea răspunde mai bine în cazul unor dezastre viitoare importante.

Protejarea siguranței și securității cetățenilor este sarcina primordială a fiecărui stat, iar responsabilitatea pentru prevenirea dezastrelor, pregătirea pentru dezastre și răspunsul în caz de dezastre revine în primul rând administrațiilor naționale. Însă atunci când se produce un dezastru important, iar capacitățile naționale nu pot face față, un răspuns comun european este mai eficace decât acțiunea izolată a statelor membre. Pot fi mobilizate resurse suplimentare. Conjugarea eforturilor poate promova eficiența costurilor prin potențarea complementarităților dintre capacitățile de răspuns naționale. Cooperarea UE constituie o demonstrație vizibilă a solidarității dintre statele membre și cu țările terțe. O cooperare mai strânsă la nivelul UE poate, de asemenea, să consolideze eforturile generale de răspuns și de coordonare în caz de dezastre desfășurate sub egida Organizației Națiunilor Unite (ONU).

Importanța unificării eforturilor este înțeleasă cu claritate de cetățenii europeni. Aproximativ 90 % dintre aceștia așteaptă ca UE să depună mai multe eforturi pentru a veni în sprijinul țării lor atunci când aceasta este afectată de dezastre⁶. Un procent similar sprijină acțiunile umanitare desfășurate de UE în afara granițelor sale⁷.

UE are la dispoziție o serie de instrumente de răspuns în caz de dezastre. Pentru dezastrele de pe teritoriul UE, mecanismul de protecție civilă facilitează și coordonează asistența în natură⁸ a statelor membre. Mecanismul coordonează, de asemenea, furnizarea de asistență în natură pentru dezastrele produse în afara UE⁹.

⁵ Centrul de cercetare privind epidemiologia dezastrelor (CRED). CRED definește dezastrele ca fiind „o situație sau un eveniment care depășește capacitatea de răspuns pe plan local, făcând necesară transmiterea unei cereri de asistență externă la nivel național sau internațional”, www.cred.be. Prezentă comunicare vizează în primul rând dezastrele pentru care este necesară o cerere de asistență internațională.

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf.

⁸ În 2002, primul său an de existență, mecanismul a fost mobilizat de trei ori. În 2009, a fost mobilizat de 27 de ori. Aproximativ jumătate dintre intervenții au avut ca obiect răspunsul în caz de dezastre în cadrul UE.

⁹ În toate situațiile, este necesar să se primească o cerere din partea țării sau a țărilor afectate de un dezastru înainte ca mecanismul să poată fi mobilizat. În cazul țărilor terțe, Înalțul Reprezentant pentru afaceri externe este consultat imediat, în spiritul Declarației comune a Consiliului și Comisiei privind

În țările în curs de dezvoltare, UE (Comisia și statele membre) este cel mai mare donator umanitar din lume. Se oferă finanțare organizațiilor partenere (în principal agențiilor ONU, Crucii Roșii/Semilunii Roșii și ONG-urilor active în domeniul umanitar) care furnizează cea mai mare parte a asistenței umanitare, pe teren, celor care au nevoie.

Au fost luate, de asemenea, măsuri pentru a se facilita mobilizarea resurselor militare ale statelor membre atunci când acestea sunt necesare în cadrul răspunsului global al UE în caz de dezastru¹⁰.

În cazul cutremurului din Haiti, răspunsul UE a fost eficace și rapid. Cu toate acestea, primele învățăminte desprinse în urma acestuia și a altor dezastru recente sugerează că sunt necesare îmbunătățiri din punct de vedere al **eficacității** și **eficienței** (rapiditatea intervenției și caracterul adecvat al acțiunii), al **coerenței** (coordonare operațională și politică) și al **vizibilității** răspunsului UE în caz de dezastru. Un răspuns mai bun al UE în situațiile de urgență din afara UE se bazează însă, pentru partea de răspuns care ține de protecția civilă, pe existența unor capacități solide și eficiente ale statelor membre. Prin urmare, pentru a putea consolida capacitatea UE de răspuns în caz de dezastru trebuie, să se asigure o mai bună capacitate de răspuns în interiorul UE.

De aceea, prezenta comunicare definește o strategie care are drept obiectiv conjugarea multitudinii de competențe și resurse disponibile la nivel local, național și european, în cadrul unui sistem consolidat al UE de răspuns în caz de dezastru. Această strategie se axează pe **furnizarea de asistență umanitară în prima etapă de urgență**. Elementele politice și de securitate ale răspunsului în caz de dezastru, precum și răspunsul în caz de criză oferit în cadrul IdS și al asistenței pe termen mediu și lung, și felul în care se poate asigura o mai bună coordonare a acestora cu acțiunile umanitare de urgență vor face obiectul unor propuneri separate.

Crearea unei Capacități europene de răspuns în situații de urgență, bazată pe resursele statelor membre, și înființarea unui Centru european de răspuns pentru situații de urgență sunt inițiativele propuse ca elemente fondatoare ale unei astfel de strategii. Au fost prezentate, de asemenea, propuneri în domeniul protecției civile și al ajutorului umanitar.

3. Principii directoare

Următoarele principii ar trebui să orienteze activitatea privind capacitatea UE de răspuns în caz de dezastru:

- UE ar trebui să fie în măsură să răspundă eficace și într-un spirit de solidaritate la dezastrurile care se produc **atât în interiorul, cât și în afara UE**.
- Capacitatea UE de răspuns în caz de dezastru ar trebui să poată gestiona **toate tipurile de dezastru** (naturale și provocate de om, cu excepția conflictelor armate) care suprasolicitează capacitățile naționale de răspuns și fac necesară asistența UE.
- O abordare perfect coerentă a dezastrurilor din afara UE va trebui să **reunească diferitele**

utilizarea mecanismului comunitar de protecție civilă pentru gestionarea crizelor (doc. 10639/03) pentru a se clarifica dacă activarea mecanismului cade sub incidența gestionării crizelor PCSA.

¹⁰ Documentele elaborate în cadrul Consiliului în perioada 2003-2006 includ Cadrul general pentru utilizarea resurselor de transport deținute sau navlosite de armatele statelor membre și a instrumentelor de coordonare PESA în sprijinul răspunsului UE în caz de dezastru și Sprijinul militar pentru răspunsul UE în caz de dezastru — identificarea și coordonarea mijloacelor și a capacităților disponibile (a se vedea documentele 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 și 14540/06 + COR1).

elemente care ar putea fi, eventual, mobilizate (în funcție de natura crizei): protecția civilă, ajutorul umanitar, răspunsul în caz de criză în cadrul Instrumentului de stabilitate (IdS), principalele instrumente geografice pentru asistența externă (utilizând proceduri flexibile în situații de criză și de urgență), gestionarea civilă și militară a crizelor care țin de politica de securitate și apărare comună (PSAC). Obiectivul ar trebui să fie acela de a identifica și mobiliza cele mai adecvate resurse pentru a răspunde oricărui tip de dezastru. Răspunsul UE ar trebui să se bazeze pe rolurile și mandatele și capacitățile existente și să garanteze faptul că sunt abordate deficiențele și blocajele critice.

- Atunci când răspunde în mod specific nevoilor umanitare cauzate de dezastru care s-au produs în afara UE, **asistența UE trebuie să țină seama de principiile umanitare convenite la nivel internațional** (umanitate, neutralitate, imparțialitate și independență)¹¹ și de orientările în domeniu. O mai bună coordonare a UE va contribui la consolidarea rolului de coordonare centrală al ONU pentru situațiile de urgențe din țările terțe.
- **O abordare care asigură un echilibru între componenta de răspuns în caz de dezastru și cea de prevenire și de pregătire** este cea mai bună cale de a răspunde amenințărilor crescânde reprezentate de dezastru. Chiar dacă prezenta comunicare vizează, cu precădere, componenta de răspuns, componentele de prevenire a dezastrului și de pregătire pentru dezastru sunt elementele de bază ale strategiei UE privind gestionarea dezastrului¹². Acțiunile de consolidare a răspunsului în caz de dezastru vor fi completate de măsuri ferme de prevenire și pregătire. Printre aceste acțiuni se înscrie și maximizarea sinergiilor dintre reducerea riscului de dezastru și adaptarea la schimbările climatice, astfel încât, de exemplu, sprijinul financiar pentru activități de prevenire, redresare și reconstrucție să crească rezistența în fața crizelor viitoare.
- **O mai bună eficiență a costurilor** înseamnă căutarea unor modalități mai eficiente de furnizare a asistenței. Acest lucru se poate realiza printr-o mai bună punere în comun a resurselor, în vederea reducerii costurilor și a evitării duplicării eforturilor. Dacă este cazul, statele membre ar trebui să caute modalități prin care să valorifice resursele comune. Noi inițiative (de exemplu privind furnizarea în comun de mijloace de transport) ar trebui să caute să se asigure că beneficiile globale – din punct de vedere al creșterii eficienței - sunt mai mari decât costurile eventuale, și nu ar trebui să submineze responsabilitățile naționale în materie de prevenire, pregătire și răspuns în caz de dezastru. UE ar trebui, de asemenea, să evite crearea de noi structuri și niveluri suplimentare de birocratie.

¹¹ Consensul european privind ajutorul umanitar:

http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² În 2009, Comisia a adoptat Comunicarea „O abordare comunitară în privința prevenirii dezastrului natural și a celor provocate de om” [COM(2009) 82 final] și Strategia UE de sprijinire a reducerii riscului de dezastru în țările în curs de dezvoltare [COM(2009)84 final]. Planul de punere în aplicare a Strategiei UE de răspuns în caz de dezastru este, de asemenea, pe punctul de a fi adoptat. Este în derulare activitatea de elaborare a unei analize generale, la nivelul UE, a riscurilor, iar Comisia examinează mecanismele care permit revizuirea periodică a politicilor de prevenire a dezastrului și de pregătire în caz de dezastru ale statelor membre. Sunt disponibile fonduri importante ale UE pentru prevenirea dezastrului, cu toate că utilizarea acestora rămâne limitată. Există, de asemenea, fonduri disponibile în cadrul temelor Spațiu și Securitate din Cel de al șaptelea program-cadru C&D. Se depun în prezent eforturi în vederea extinderii sprijinului UE proiectelor de prevenire a dezastrului din țările terțe, în vederea identificării și a schimbului de bune practici, a analizării posibilităților de aplicare a unor mecanisme de finanțare inovatoare. Această activitate ar trebui corelată cu eforturile UE legate de adaptarea la schimbările climatice. Punerea în aplicare și dezvoltarea în continuare a Fondului de solidaritate al UE ar putea, de asemenea, să ofere oportunități de consolidare a gestionării dezastrului în UE.

4. Un răspuns european în caz de dezastre mai eficace și mai eficient

4.1. Crearea unei capacități europene de răspuns de urgență bazată pe resurse preangajate ale statelor membre și pe planuri de contingență/pentru situații neprevăzute convenite în prealabil

Răspunsul UE în materie de protecție civilă se bazează în prezent pe oferte ad hoc de asistență din partea statelor membre. Un astfel de sistem face foarte dificilă planificarea prealabilă a operațiunilor de urgență și nu poate să asigure în orice situație disponibilitatea unei asistențe corespunzătoare și suficiente. UE trebuie să treacă de la acest tip de coordonare ad hoc la un sistem în care planificarea în avans permite mobilizarea imediată a resurselor-cheie.

Pentru a îmbunătăți *planificarea* operațiunilor UE de protecție civilă, Comisia propune:

- dezvoltarea unor scenarii de referință pentru principalele tipuri de dezastre¹³ din interiorul și din afara UE;
- identificarea și cartografierea resurselor-cheie existente care ar putea fi puse la dispoziție de statele membre pentru răspunsul de urgență al UE în cazul acestor scenarii;
- elaborarea de planuri de contingență pentru mobilizarea acestor resurse, inclusiv a mijloacelor de transport, și revizuirea acestora pe baza învățămintelor desprinse în urma unor situații de urgență și a unor exerciții noi;
- identificarea și asigurarea sinergiilor între asistența în natură și asistența furnizată din fondurile UE destinate acțiunilor umanitare.

O cartografiere a capacităților disponibile pentru operațiunile UE de protecție civilă pe baza unor scenarii de dezastru predefinite ar spori considerabil capacitatea de răspuns a UE. Acest lucru va permite Comisiei și statelor membre să valorifice la maximum complementaritățile și acordurile de punere în comun a resurselor și va conduce la o eficiență sporită a costurilor.

Pentru a asigura o mai mare *disponibilitate* a resurselor-cheie, au fost testate diferite formule în cadrul *Acțiunii pregătitoare privind capacitatea de reacție rapidă a UE*. Aceasta a inclus mecanisme de menținere în stare de alertă privind desfășurarea de spitale de campanie, de adăposturi de urgență, pomparea la capacitate mare, purificarea apelor și alte resurse disponibile în majoritatea statelor membre. Pe baza experienței inițiale, Comisia propune:

- crearea unei Capacități europene de răspuns de urgență sub forma unei rezerve de resurse de protecție civilă identificate în prealabil, provenite de la statele care participă la mecanismul de protecție civilă, și care sunt puse la dispoziția UE în mod benevol, în vederea operațiunilor de ajutor în caz de dezastru desfășurate atât pe teritoriul, cât și în afara Uniunii.

Statele membre care au fost de acord să își pună în comun resursele ar trebui să le pună la dispoziția operațiunilor UE atunci când este nevoie de ele, mai puțin în cazul în care acestea sunt necesare pentru urgențele interne. Aceste resurse ar rămâne sub comanda și controlul național. Rezerva ar trebui să fie suficient de mare pentru a asigura disponibilitatea capacităților critice de răspuns în orice moment. Înregistrarea resurselor în rezervă se va face în continuare pe bază de voluntariat, iar resursele vor rămâne în continuare deplin disponibile în scopuri naționale atunci când nu sunt utilizate pentru operațiuni ale UE. Statele membre

¹³ Inclusiv pentru atacurile CBRN și atacurile teroriste transfrontaliere.

pot, de asemenea, să își unească eforturile și să pună la dispoziție module multinaționale în vederea includerii lor în rezerva comună¹⁴. Aceste formule de cooperare ar trebui să fie deschise participării țărilor terțe, mai ales celor din Spațiul Economic European și țărilor candidate la UE.

În eventualitatea producerii unui dezastru major și ca răspuns la o cerere de asistență, Comisia va propune imediat un plan de răspuns de urgență, bazat pe nevoile din teren și pe scenariile predefinite. Comisia va solicita mobilizarea modulelor relevante.

Resursele mobilizate vor fi gestionate în teren de statele membre respective. Coordonarea dintre diferitele module ale UE în teren și, dacă este cazul, integrarea lor în sistemul de clustere al ONU, vor fi asigurate de experți ai UE (Comisia și statele membre) desfășurați de Centrul de răspuns pentru situații de urgență.

Întrucât majoritatea modulelor de protecție civilă ale statelor membre sunt deja disponibile pentru scopuri naționale, se preconizează că acest sistem nu va genera costuri suplimentare semnificative legate de dezvoltarea și menținerea lor în stare de alertă. Din contră, dezvoltarea unui răspuns comun în situații de urgență poate conduce la creșteri ale eficienței și poate îmbunătăți eficiența globală, din punct de vedere al costurilor, a operațiunilor UE de răspuns în caz de dezastre.

Ar trebui organizate constant cursuri de formare și exerciții în cadrul UE pentru a spori interoperabilitatea acestor resurse. Cerințele de interoperabilitate vor fi dezvoltate în continuare.

Mobilizarea acestor resurse în stare de alertă ar forma nucleul oricărei operațiuni UE de protecție civilă. Aceste resurse ar fi completate cu oferte suplimentare din partea statelor membre, furnizate într-un mod identic cu felul în care este organizată în prezent asistența în materie de protecție civilă. În cazul dezastrelor produse în afara UE, aceste resurse în stare de alertă și asistența umanitară a UE s-ar completa reciproc și ar fi sprijinite, dacă este cazul, apelându-se la mijloacele civile și militare de gestionare a crizelor, conform cadrelor convenite.

Ca etapă ulterioară, Comisia propune:

- **utilizarea exercițiului de planificare de contingență pentru a vedea dacă există deficiențe în ceea ce privește capacitățile de răspuns în materie de protecție civilă disponibile în statele membre, deficiențe care ar putea fi compensate de resurse complementare finanțate de UE.**

Partajarea sarcinilor și utilizarea în comun a resurselor pot genera creșteri semnificative ale eficienței. Acest lucru se poate observa cel mai bine în cazul resurselor necesare pentru coordonare orizontală, pentru evaluare și logistică (de ex. avioanele de supraveghere în misiune de evaluare).

Poate fi, de asemenea, cazul anumitor tipuri de resurse cu o valoare importantă. Comisia a desfășurat, împreună cu statele membre, proiecte pilot de succes care analizează posibilitatea ca UE să acorde sprijin pentru furnizarea de diferite tipuri de echipamente pentru intervenții de urgență. Aceste proiecte s-au axat pe resursele aeriene pentru combaterea incendiilor forestiere și pe echipele de asistență tehnică și sprijin (TAST), însă abordarea ar putea fi

¹⁴ Cu sprijinul Comisiei, Estonia, Letonia și Lituania au dezvoltat un modul comun de pompă la capacitate mare (numit „Combaterea inundațiilor baltice”), care a fost utilizat cu succes în timpul inundațiilor din Polonia și din Republica Moldova.

extinsă și la alte categorii de resurse, cum ar fi cercetarea marină și salvarea sau unitățile medicale specializate.

Vor fi elaborate acorduri de lucru între Capacitatea europeană de răspuns de urgență și SEAE, în scopul asigurării complementarității și al utilizării sinergiilor posibile între modalitățile în care sunt conduse acțiunile de ajutor în caz de dezastru și operațiunile civile și militare de gestionare a crizelor.

4.2. Prepoziționarea resurselor umanitare

Pentru ca ajutorul să fie eficace, resursele umanitare ar trebui prepoziționate cât mai aproape posibil de zona de dezastru, apelându-se ori de câte ori este posibil la resursele locale și regionale. De aceea, principalele organizații umanitare internaționale (de ex. Programul alimentar mondial și Federația Internațională a Societăților de Cruce Roșie și de Semilună Roșie) își dezvoltă și își extind capacitățile de prepoziționare, cu un sprijin financiar considerabil din partea UE. În interiorul UE, statele membre își grupează de asemenea resursele naționale de ajutor și de răspuns în locații strategice. Experiențele recente au arătat că această abordare a accelerat semnificativ răspunsul operațional la dezastre. O rețea mondială de depouri/noduri regionale ar putea facilita decisiv mobilizarea rapidă a asistenței.

Pentru a consolida punerea rapidă a resurselor la dispoziția actorilor umanitari în cazul urgențelor externe, Comisia:

- **va analiza experiența dobândită în urma colaborării UE cu parteneri umanitari cheie – în special cu PAM și FICR – și va formula opțiuni de dezvoltare suplimentară a acestei abordări;**
- **va căuta să utilizeze, pe cât posibil, sistemele existente de prepoziționare în țări terțe ale statelor membre.**

4.3. O mai bună evaluare a nevoilor

O evaluare precisă și în timp util a nevoilor este esențială pentru a permite luarea unor decizii avizate privind ajutorul. Pentru urgențele din afara UE, experții din teren ai ECHO și echipele UE de protecție civilă joacă un rol crucial în furnizarea de informații și consiliere în vederea răspunsului UE. Aceștia sprijină, de asemenea, activitatea de evaluare și coordonare efectuată de ONU. Ar trebui asigurată o legătură mai eficientă între evaluarea nevoilor umanitare în fazele incipiente ale acțiunilor de ajutor în caz de dezastre și evaluările ulterioare din faza de redresare și dezvoltare, cum ar fi evaluarea nevoilor postdezastru (PDNA).

Comisia:

- **va sprijini eforturile coordonate de ONU de a realiza evaluări comune, transectoriale și comparabile ale nevoilor;**
- **va mobiliza experți UE care să servească drept ofițeri de legătură cu sistemul ONU;**
- **va spori capacitatea echipelor de evaluare ale UE de a acoperi o arie teritorială mai mare și, dacă este nevoie, de a suplini deficiențele capacităților ONU;**
- **va asigura participarea corespunzătoare, la evaluarea nevoilor postdezastru, a experților UE implicați în evaluarea nevoilor în materie de ajutor și în derularea acțiunilor umanitare.**

4.4. Resurse logistice partajate, mai eficace și mai eficiente din punct de vedere al costurilor

În prezent, coexistă diverse înțelegeri naționale și la nivel UE privind gestionarea nodurilor logistice din zonele din țările terțe unde s-au produs dezastre. Existența unei varietăți de structuri sugerează faptul că fiecare actor trebuie să își planifice și să-și desfășoare propriul sprijin în teren. Uneori aceste centre naționale de sprijin nu comunică în mod eficace între ele. Acest lucru nu este eficient din punct de vedere operațional, din punct de vedere al costurilor, și reduce vizibilitatea UE.

Executarea sarcinilor orizontale, cum ar fi logistica, poate fi asigurată mai eficient la nivelul UE. Comisia, în colaborare cu statele membre, a constituit unități specializate (echipe de asistență tehnică și sprijin - TAST), care funcționează ca noduri mobile de sprijin logistic. Comisia propune:

- **mobilizarea mai sistematică a echipelor de asistență tehnică și sprijin, în special în situațiile în care infrastructura locală s-a prăbușit, și elaborarea unor acorduri contractuale pentru a se asigura disponibilitatea garantată a acestor echipe;**
- **formularea, în colaborare cu SEAE, a unor opțiuni privind modul în care aceste echipe pot să sprijine mai eficient delegațiile UE, autoritățile consulare și alți actori UE și internaționali în timpul urgențelor majore din afara UE;**
- **examinarea modului în care aceste înțelegeri pot fi dezvoltate într-un centru UE de coordonare în teren, care să se cupleze la sistemul ONU.**

4.5. Transport coordonat și eficient din punct de vedere al costurilor

În prezent, UE are posibilitatea de a cofinanța transportul de asistență în natură. Această capacitate ar trebui consolidată pentru a asigura eliminarea blocajelor în ceea ce privește transporturile. Este necesar să se aducă îmbunătățiri modului de furnizare a asistenței în țările afectate, inclusiv la nivel logistic și în ceea ce privește direcționarea asistenței pe plan local acolo unde este cel mai necesară.

Comisia propune:

- **simplificarea și consolidarea înțelegerilor existente privind punerea în comun și cofinanțarea resurselor de transport;**
- **stabilirea de contacte cu sectorul privat pentru a analiza opțiunile existente legate de furnizarea, în condiții comerciale, de transport și logistică în situații de dezastru;**
- **valorificarea la maximum a cadrului convenit privind utilizarea resurselor de transport deținute sau navlosite de armatele statelor membre și a instrumentelor de coordonare PSAC ale statelor membre în sprijinul răspunsului UE în caz de dezastre;**
- **sprijinirea în continuare a dezvoltării capacităților de transport aerian/transport adecvate (strategice și tactice) de către organizațiile umanitare și ONU.**

4.6. Utilizarea resurselor militare ale statelor membre și a sprijinului PSAC pentru răspunsul UE în caz de dezastre

Capacitățile civile și militare dezvoltate în contextul politicii de securitate și apărare comună a UE pot fi utile în sprijinirea protecției civile și a asistenței umanitare, în special în cazul dezastrelor naturale de proporții.

Utilizarea resurselor militare pentru a oferi asistență în țările terțe ca parte a răspunsului la dezastre naturale este reglementată de așa-numitele Orientări de la Oslo¹⁵. Aceste orientări au fost convenite la nivelul ONU și au fost asumate de UE în cadrul Consensului european privind ajutorul umanitar¹⁶. Orientările de la Oslo stipulează că resursele militare ar trebui utilizate ca ultimă opțiune, atunci când nu este disponibilă nicio alternativă civilă care să vină în sprijinul nevoilor umanitare urgente în intervalul de timp necesar.

Unele state membre au sisteme naționale care folosesc transportul militar și alte resurse militare în sprijinul răspunsului lor în materie de protecție civilă la dezastrele majore produse în afara UE. Astfel de resurse militare, direcționate prin autoritățile de protecție civilă ale statelor membre, pot contribui la asistența globală în natură pe care UE o direcționează în prezent prin Centrul de monitorizare și de informare (MIC) al mecanismului de protecție civilă. Așa cum a demonstrat răspunsul la cutremurul și tsunamiul din Oceanul Indian din decembrie 2004 și, mai recent, răspunsul la inundațiile din 2010 din Pakistan, resursele militare pot suplini deficiențe grave de capacitate în domenii precum transporturile, sprijinul logistic, ingineria sau asistența medicală.

UE a pus la punct un cadru pentru acordarea de sprijin militar răspunsului UE în caz de dezastre, cadru care prevede utilizarea resurselor de transport deținute sau navlosite de armatele statelor membre și a instrumentelor de coordonare ale politicii europene de securitate și apărare¹⁷. Au fost elaborate proceduri standard de operare, care au fost utilizate cu succes în cadrul unor urgențe majore, precum intervenția din Pakistan din 2010, când Comisia a facilitat (prin intermediul MIC) efectuarea de zboruri de furnizare de ajutor prin intermediul Celulei de planificare a mișcării UE din cadrul Statului Major al UE. Aceste zboruri s-au efectuat în plus față de diferitele zboruri civile organizate și cofinanțate în cadrul mecanismului.

Înaltul Reprezentant și Comisia Europeană vor prezenta separat propuneri specifice privind modalitățile de îmbunătățire a mecanismelor de utilizare a mijloacelor civile și militare din cadrul PSAC pentru răspunsul UE în caz de dezastre, în special privind modalitățile prin care ar putea fi îmbunătățite coerența și sinergiile cu operațiunile umanitare și de protecție civilă ale UE.

Trebuie dezvoltat:

- **Centrul european de răspuns pentru situații de urgență, ca interfață operațională a Comisiei între ajutorul de urgență și instrumentele de coordonare PSAC pentru a ajusta resursele pentru gestionarea crizelor furnizate de statele membre la nevoile umanitare din teren.**

¹⁵ Orientări privind utilizarea resurselor militare și de protecție civilă în cadrul operațiunilor internaționale de ajutor în caz de dezastre — „Orientările de la Oslo” (relansate de Oficiul ONU pentru coordonarea afacerilor umanitare în noiembrie 2006).

¹⁶ A se vedea, în special, punctul 61.

¹⁷ Pentru referința la diferitele documente, a se vedea nota de subsol 11 anterioară.

5. Un răspuns mai coerent

5.1. Crearea unui Centru de răspuns pentru situații de urgență

Protecția civilă și ajutorul umanitar sunt principalele instrumente operaționale ale răspunsului imediat al UE în caz de dezastre. Aceste instrumente au fost reunite în cadrul unei singure direcții generale a Comisiei, DG ECHO, ceea ce permite crearea unui Centru de răspuns pentru situații de urgență consolidat, care poate beneficia de informațiile și expertiza acumulate în ambele domenii și poate asigura, în mod eficace, legătura la nivel european dintre autoritățile din domeniul protecției civile și al ajutorului umanitar din statele membre.

Celulele de criză ECHO și MIC vor fi fuzionate într-un adevărat centru de răspuns, care va fi operațional 24 de ore din 24 și va răspunde de coordonarea componentei civile a răspunsului UE în caz de dezastre. Acest lucru va presupune un salt calitativ de la schimbul de informații și reacția la situații de urgență la un rol mai proactiv de planificare, monitorizare, pregătire, coordonare operațională și sprijin logistic. În acest scop, Centrul va dezvolta o capacitate integrată de monitorizare, bazată, printre altele, pe serviciile GMES. Centrul va asigura un schimb continuu de informații atât cu autoritățile din domeniul protecției civile, cât și cu cele din domeniul ajutorului umanitar, cu privire la nevoile de asistență și la ofertele statelor membre UE și ale altor actori. Astfel, statele membre vor putea să ia decizii avizate cu privire la finanțarea și furnizarea de asistență suplimentară. Centrul va elabora, de asemenea, scenariile de referință pentru principalele tipuri de dezastre din interiorul și din afara UE.

În cazul urgențelor din afara UE, Centrul de răspuns pentru situații de urgență ar trebui să răspundă de culegerea informațiilor privind toate tipurile de asistență europeană în natură disponibile și de asigurarea coerenței acestora cu sistemul de coordonare al ONU și țara afectată.

Un Centru de răspuns pentru situații de urgență consolidat va facilita, de asemenea, coordonarea operațională cu alți actori ai UE¹⁸. Acest lucru va presupune schimbul de informații și analize cu departamentele geografice ale SEAE (inclusiv, după caz, cu Centrul de situații) și cu delegațiile UE. Va presupune, de asemenea, cooperarea cu structurile de gestionare a crizelor din cadrul SEAE atunci când se consideră că utilizarea resurselor civile și/sau militare ale UE face parte din răspunsul UE în caz de dezastre. Centrul ar trebui să fie, de asemenea, un punct de legătură cu componentele relevante ale SEAE, inclusiv în vederea misiunilor PESC și PSAC desfășurate în țări terțe. Centrul va avea, de asemenea, legături cu structurile de conștientizare a situației care sunt în curs de constituire în contextul strategiei de securitate internă și va contribui, astfel, la sporirea rezistenței Europei în fața dezastrelor.

Nu se sugerează crearea unor noi structuri care să le înglobeze pe cele existente. Crearea unor noduri/platforme specializate va fi însoțită de acorduri de lucru care să asigure schimbul sistematic de informații.

Comisia:

- **va fuziona celulele de criză pentru protecția civilă și din cadrul DG ECHO pentru a constitui un adevărat Centru european de răspuns pentru situații de urgență, operațional 24 de ore din 24, șapte zile din șapte, care va**

¹⁸ Comisia va continua să utilizeze și să dezvolte în continuare ARGUS [a se vedea COM(2005)662] și procedurile conexe pentru crizele care afectează mai multe sectoare și implică mai multe tipuri de riscuri, precum și în vederea coordonării între toate serviciile Comisiei.

- colabora îndeaproape cu alte servicii relevante, inclusiv cu serviciul responsabil de strategia de securitate internă;
- va dezvolta, în timp, Centrul de răspuns pentru situații de urgență într-o platformă care va acorda sprijin altor servicii a căror activitate este legată de dezastre majore.
- va stabili acorduri de lucru cu SEAE (atât cu sediul central, cât și cu delegațiile UE). Acest lucru se poate realiza, printre altele, prin măsuri precum întruniri regulate, schimburi temporare de ofițeri de legătură, exerciții comune și formare.

5.2. Întărirea coordonării

Pentru dezastrele din țările terțe, UE sprijină ferm rolul de coordonare centrală al ONU, în special al Oficiului ONU pentru coordonarea afacerilor umanitare. O mai bună coordonare în interiorul UE va consolida rolul ONU, garantând o contribuție coerentă a UE la acțiunile de ajutor desfășurate sub egida acestei organizații.

Comisia:

- va consolida sprijinul UE pentru coordonarea de către ONU a asistenței umanitare la fața locului (sistemul de clustere și coordonatorul umanitar al ONU), inclusiv prin eventuala desfășurare a personalului UE umanitar de legătură și prin eventuala detașare a personalului UE către sistemul ONU local de coordonare;
- va utiliza Centrul de răspuns pentru situații de urgență pentru a raționaliza fluxurile de informații dintre UE și ONU privind eforturile globale de asistență umanitară ale UE;
- va îmbunătăți raportarea de către sistemul ONU de monitorizare financiară a asistenței globale oferite de UE în cazul oricărui dezastru dat.

Reunirea componentelor de ajutor umanitar și de protecție civilă în cadrul portofoliului unui singur comisar oferă oportunități în ceea ce privește efectuarea de analize comune, culegerea în comun de informații, alimentarea simplificată a sistemului de coordonare a clusterelor și al unei mai bune coordonări între serviciile UE pe teren. Pentru a spori în continuare coerența asistenței europene de urgență, Comisia:

- va propune nominalizarea punctelor focale umanitare din statele membre care sunt disponibile permanent pentru schimbul de informații. Aceste puncte focale vor fi puse în legătură cu punctele de contact naționale pentru mecanismul UE de protecție civilă pentru a asigura o abordare cu adevărat unitară;
- va dezvolta un instrument de informații bazat pe internet (bazat pe sistemul actual în 14 puncte pentru ajutorul umanitar și pe sistemul CECIS¹⁹ pentru asistența în materie de protecție civilă). Acest instrument va permite comunicarea în timp real cu privire la asistența umanitară și în natură a UE (cele 27 de state membre plus Comisia);

¹⁹ Sistemul comun de comunicare și informare în situații de urgență – un sistem securizat care pune în legătură autoritățile din domeniul protecției civile care participă la mecanismul UE de protecție civilă și Comisia.

- **va încuraja statele membre să transmită rapoarte în timp util privind contribuțiile umanitare.**

6. Un răspuns mai vizibil

Vizibilitatea UE nu constituie un scop în sine. În același timp totuși, publicul UE are dreptul la informații precise și complete referitoare la modul în care UE intervine în caz de dezastre. În prezent, UE este cel mai mare donator umanitar, iar eforturile sale sunt considerate eficace din punct de vedere operațional, însă nu sunt întotdeauna vizibile pentru cetățenii UE, pentru țările în curs de dezvoltare beneficiare ale ajutorului și pentru partenerii internaționali. Acest lucru slăbește sensibil credibilitatea și poziția de negociere a UE pe plan internațional, într-o epocă a globalizării. Este nevoie de o abordare corespunzătoare cu privire la planificarea scenariilor și din rațiuni de comunicare. Instituțiile UE, împreună cu statele membre, trebuie să pună la punct o strategie de comunicare care să mărească vizibilitatea răspunsului UE.

Este, de asemenea, important ca finanțarea UE, prin organizații partenere internaționale și locale, să se bucure de o recunoaștere corespunzătoare și să fie vizibilă la fața locului (mai puțin în cazurile în care prezența simbolurilor UE ar îngreuna furnizarea ajutorului) și pe internet.

Comisia:

- **va prezenta o cifră unică globală pentru asistența umanitară de urgență a UE (atât financiară, cât și în natură), în loc să prezinte cifre separate pentru UE și pentru statele sale membre, recunoscând totodată valoarea asistenței bilaterale în domeniu;**
- **se va strădui să se asigure că simbolurile UE sunt utilizate împreună cu legitimațiile naționale pentru toți membrii personalului și toată asistența UE și a statelor membre mobilizată ca răspuns la dezastre;**
- **va examina modalitățile prin care organizațiile partenere pot conferi o vizibilitate corespunzătoare asistenței umanitare de urgență finanțate de UE (de ex. prin afișarea logoului UE sau al logoului dublu pe articolele umanitare);**
- **va monitoriza mai îndeaproape respectarea condițiilor existente de finanțare;**
- **va avea în vedere o strategie de imagine adecvată pentru capacitatea consolidată de răspuns a UE.**

7. Concluzie

Strategia descrisă în prezenta comunicare reprezintă primul pas către dezvoltarea unei capacități consolidate de răspuns în caz de dezastre a UE. Aceasta va contribui la asigurarea unui impact cât mai mare al acțiunilor întreprinse de UE pentru alinarea suferinței victimelor dezastrilor produse pe teritoriul UE și în lume. În 2011 vor fi prezentate propuneri legislative în vederea punerii în aplicare a principalelor propuneri.