



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.11.2001  
COM(2001) 647 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO  
EUROPEU**

**FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE GESTÃO CIVIL DE CRISES**

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE GESTÃO CIVIL DE CRISES

### 1. RESUMO

A União Europeia necessita de adoptar procedimentos mais eficazes e seguros para assegurar um financiamento rápido das intervenções civis em caso de crises, incluindo no âmbito da PESC.

O financiamento deste tipo de operações através do orçamento tem-se revelado demasiado moroso. No entanto, o orçamento das Comunidades Europeias continua a ser o melhor ponto de partida, mais não seja porque constitui o melhor meio de assegurar os princípios da boa governação e da transparência, bem como a coerência das iniciativas da UE (quer a nível da PESC quer da Comunidade). Contudo, se se pretender utilizar o orçamento corrente, é necessário vencer determinados condicionalismos orçamentais e entraves processuais.

- no que se refere aos recursos: poderia recorrer-se a um novo instrumento de flexibilidade para as intervenções civis em caso de crise, incluindo as efectuadas no âmbito da PESC, bem como à actual reserva de emergência do orçamento. A criação desse instrumento de flexibilidade permitiria liberar dotações suplementares a afectar a acções externas, embora sempre dentro das perspectivas financeiras gerais acordadas em Berlim. Da mesma forma, o recurso à reserva de emergência em casos de especial urgência, respeitando sempre a prioridade atribuída às iniciativas humanitárias, proporcionaria recursos suplementares e uma maior flexibilidade para a gestão de crises pela União Europeia.
- no que se refere aos procedimentos: é necessário rever e melhorar os actuais mecanismos orçamentais de financiamento. Isto é igualmente válido no que se refere aos procedimentos de financiamento no âmbito da PESC e aos instrumentos comunitários normais. Quanto à gestão do novo instrumento de flexibilidade, será necessário assegurar um procedimento transparente e célere.

O facto de se continuar a financiar a maior parte das operações de gestão de crises a partir do orçamento comunitário não exclui a possibilidade de se recorrer, a título excepcional, às contribuições dos Estados-Membros, ao abrigo do disposto no nº 3 do artigo 28º do Tratado UE.

### 2. INTRODUÇÃO

A Comunidade Europeia tem participado desde o seu início, através da política externa, na prevenção de conflitos e na gestão de crises. Os Tratados de Maastricht e de Amsterdão criaram novos instrumentos de acção política/diplomática e

militar/de segurança quer no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) quer no da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD). Paralelamente a esta evolução, a experiência adquirida internacionalmente no domínio da gestão de crises durante a última década revela alterações a nível da natureza e dimensão das crises a que a União Europeia deve dar resposta. A combinação destes dois elementos coloca um duplo desafio à Comissão:

- melhorar os procedimentos e instrumentos comunitários, a fim de os tornar mais flexíveis e consentâneos com as necessidades em matéria de gestão de crises;
- velar pelo desenvolvimento devidamente coordenado e coerente dos instrumentos comunitários e dos novos instrumentos da PESC/PESD.

A actual estrutura da União Europeia, assente em pilares, talvez não seja a ideal para assegurar uma abordagem plenamente integrada. A futura Conferência Intergovernamental terá provavelmente de abordar essa questão. Mas, neste momento, a nossa tarefa consiste em desenvolver mecanismos integrados e eficazes com base no Tratado em vigor. Existem muitos exemplos nos últimos anos de uma interacção coerente e bem coordenada dos instrumentos da União Europeia no âmbito das estruturas existentes, mais recentemente no que respeita à Antiga República Jugoslava da Macedónia.

A Comissão participa plenamente nos esforços envidados pela União Europeia no sentido de desenvolver uma verdadeira capacidade global de prevenção de conflitos e de gestão de crises. Em caso de crise, a União deve poder reagir rapidamente, o que exclui qualquer possibilidade de ambiguidade na repartição das atribuições.

Tendo em vista melhorar a sua capacidade para reagir rápida e eficazmente em caso de crise, a Comissão desenvolveu formas que permitem mobilizar mais rapidamente os instrumentos comunitários, como é o caso do mecanismo de reacção rápida<sup>1</sup>, recentemente adoptado. Este mecanismo permite aceder rapidamente aos recursos orçamentais necessários, graças a uma dotação específica do orçamento corrente. A Comissão está igualmente a envidar esforços no sentido de assegurar que os programas que são da competência dos instrumentos comunitários sejam concebidos de forma a permitir uma reacção rápida e suficientemente flexível em caso de crise<sup>2</sup>.

Dado que os aspectos militares das intervenções em caso de crise não podem ser suportados pelo orçamento corrente das Comunidades Europeias, foram criadas novas estruturas<sup>3</sup> no âmbito do Secretariado do Conselho, estando actualmente a ser definidos procedimentos *ad hoc* para o financiamento das operações com implicações militares.

---

<sup>1</sup> Regulamento (CE) n° 381/2001 relativo à criação de um mecanismo de reacção rápida (*JO L 27 de 27.2.2001, p 5.*)

<sup>2</sup> Tal como preconizado na comunicação da Comissão sobre a prevenção dos conflitos (COM(2001) 211 final).

<sup>3</sup> Cfr. conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Nice, de 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000, Anexo VI.

O artigo 28º do Tratado UE estipula que, em princípio, as despesas decorrentes de acções realizadas no âmbito da PESC em situações de crise ficam a cargo do orçamento corrente, o que contribui para assegurar a coerência e a continuidade das actividades externas da União Europeia. O Tratado prevê, contudo, derrogações a esta regra.

### **3. GESTÃO CIVIL DE CRISES NO ÂMBITO DA PESC E DOS INSTRUMENTOS COMUNITÁRIOS**

Em dois relatórios recentemente publicados, um sobre a Política Externa e de Segurança Comum e o outro sobre a Agência Europeia para a Reconstrução do Kosovo, o Tribunal de Contas efectua avaliações muito diferentes: enquanto a Agência é considerada um exemplo de diligência e eficácia, a gestão da PESC é classificada de complexa e, muitas vezes, demasiado lenta. No caso da PESC, são referidos tanto o envolvimento insuficiente da Comissão na fase preparatória das acções como os problemas e as dificuldades registados a nível da coordenação pela Comissão. Entre outras recomendações, nomeadamente no sentido de uma maior transparência na gestão da PESC, o Tribunal de Contas recomendou ainda que fosse acelerado o processo de decisão no âmbito do Conselho quando as acções em curso devessem ser prorrogadas e que fosse plenamente explorado o potencial de gestão mais rápida da Comissão.

A Comunidade possui uma grande experiência no domínio da prevenção de conflitos, bem como em matéria de gestão e de resolução de crises. A título de exemplo, na África do Sul, a Comunidade apoiou activamente os países da linha da frente e as organizações não governamentais durante o *apartheid*, tendo intervindo a partir de 1994 a fim de apoiar a transição e contribuir para a organização de eleições e o reforço das instituições. Na Guatemala, a Comunidade contribuiu para a aplicação do acordo de paz e participou no reforço das instituições em determinados sectores-chave, como o Estado de direito e a polícia. Em Timor Leste, a Comissão tem prestado apoio à Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET). Nos Balcãs, a Comunidade lidera um dos pilares da ONU no Kosovo, consagrado às acções de reconstrução, assim como ao apoio à administração local e à sociedade civil.

O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira definiu quatro domínios prioritários para as intervenções no domínio da gestão civil de crises: *a polícia, o Estado de direito, a protecção civil e a administração civil*. Estes domínios dizem respeito a um leque muito vasto de intervenções no domínio da gestão civil de crises, para as quais a Comunidade tem manifesta competência, e que abrange, por exemplo, as trocas comerciais, os incentivos económicos, as intervenções de carácter humanitário, as acções de reabilitação e o reforço institucional. Para muitas das acções que poderiam ser contempladas no âmbito dos quatro domínios prioritários definidos em Santa Maria da Feira, a Comunidade possui não só a competência necessária, como também conhecimentos técnicos válidos.

É o objectivo e o teor de uma operação que determina a respectiva base jurídica<sup>4</sup> e, consequentemente, a fonte de financiamento orçamental - a Comunidade ou a PESC. O alargamento das competências da Comunidade em matéria de gestão civil de crises pela União Europeia nem sempre é bem compreendido. O Anexo I delimita algumas das fronteiras entre o primeiro e o segundo pilares.

Em termos orçamentais, existem três categorias possíveis para as operações de gestão de crises:

- a) operações efectuadas no âmbito de um instrumento comunitário<sup>5</sup>, financiadas ao abrigo da rubrica do orçamento correspondente;
- b) operações PESC sem implicações militares ou de defesa<sup>6</sup>, financiadas ao abrigo da rubrica orçamental PESC;
- c) operações PESC com implicações militares ou de defesa, que não podem ser financiadas ao abrigo do orçamento da Comunidade.

No que se refere à alínea a) - operações efectuadas no âmbito de um instrumento comunitário, é de notar que algumas destas acções podem, à primeira vista, parecer da competência da PESC. Todavia, por exemplo, a desminagem, a ajuda de emergência às populações civis, a intervenção da protecção civil, os direitos do Homem, o reforço das instituições, a observação de eleições, a consolidação da democracia e do Estado de Direito, a ajuda alimentar, a salvaguarda dos meios de subsistência e da segurança dos refugiados, a reabilitação, a reconstrução, o desenvolvimento das infra-estruturas ou, ainda, a ajuda económica, são da competência dos instrumentos comunitários.

No que diz respeito à alínea b) - operações PESC sem implicações militares ou de defesa, o direito orçamental comunitário é plenamente aplicável quando essas operações estejam a cargo do orçamento (regra geral em conformidade com o artigo 28º, embora também esteja previsto um procedimento excepcional de imputação das despesas aos Estados-Membros). O Conselho toma a decisão relativa às acções comuns e aos recursos orçamentais a consagrar, enquanto a Comissão autoriza, celebra contractos e desembolsa os fundos afectados às acções. Estas despesas são sujeitas a controlos externos por parte do Tribunal de Contas, ao controlo jurídico da execução orçamental por parte do Tribunal Europeu de Justiça e ao procedimento de quitação do Parlamento Europeu. Está assim assegurado um

---

<sup>4</sup> Cfr. jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, recentemente confirmada no Processo C-376/98 Alemanha c/ Parlamento Europeu e Conselho [2000] ECR I-8419.

<sup>5</sup> Cfr. lista não exaustiva das operações de gestão de crises que podem ser da competência da Comunidade (primeiro pilar) no Anexo I.

<sup>6</sup> As operações PESC que não têm implicações militares ou de defesa são, por exemplo, questões estruturais e a longo prazo, tais como, a não-proliferação, o desarmamento, a vigilância da segurança, o apoio a processos de paz e a esforços de estabilização, projectos de luta contra o terrorismo, assistência política e trabalhos dos representantes especiais da União Europeia, bem como as missões exploratórias de preparação. A prazo, a evolução da PESC no âmbito da PESC permitirá à União Europeia levar a cabo acções militares, contribuindo assim para uma capacidade global a nível da gestão de crises. No entanto, a dimensão militar da gestão de crises é apenas uma componente da acção global PESC em situações de conflito e de crise.

processo de financiamento das operações PESC transparente e democraticamente responsável, embora se reconheça que, de momento, este é demasiado moroso.

Em relação à alínea c) - operações PESD com implicações militares ou de defesa, as estruturas políticas e militares permanentes criadas nos dois últimos anos foram concebidas de modo a assegurar uma sinergia entre os aspectos civis e os militares. Uma vez mais, é o objectivo e o teor de uma operação e não a natureza do órgão encarregado da sua execução que determina a respectiva base jurídica e a fonte de financiamento. No que se refere à futura mobilização da força de reacção rápida ou a qualquer outra acção de cariz militar, a situação é clara: fica excluído o financiamento ao abrigo do orçamento comunitário, independentemente do título do orçamento em causa. No entanto, mesmo um organismo militar pode desempenhar funções de gestão de crises no âmbito da PESC sem que tal confira automaticamente à operação em causa uma natureza "militar"<sup>7</sup>. É o caso, por exemplo, de certas missões de vigilância ou policiais.

#### **4. EFEITOS DOS CONDICIONALISMOS ORÇAMENTAIS E PROCESSUAIS NA EFICÁCIA DAS OPERAÇÕES PESC**

É indiscutível que os processos orçamentais actualmente aplicáveis às operações PESC são demasiado morosos em situações de crise. Além disso, o actual orçamento da PESC não seria suficiente caso a União Europeia decidisse, por exemplo, alargar a missão de vigilância nos Balcãs ou realizar uma vasta operação de policiamento. Por outras palavras, quer os condicionalismos orçamentais quer os entraves processuais correm o risco de reduzir o potencial e a credibilidade do novo papel da União Europeia a nível mundial.

##### **4.1 Superar os entraves processuais**

Para a PESC continuar a ser financiada ao abrigo do orçamento, é essencial desenvolver novos procedimentos adaptados às necessidades específicas da gestão de crises, nomeadamente tendo em vista acelerar os pagamentos e torná-los mais flexíveis. A execução da PESC não está ainda à altura das expectativas políticas. As regras orçamentais não prevêm qualquer mecanismo de emergência que assegure uma execução rápida das operações no âmbito da PESC, o que não é o caso noutros domínios. Importa, por conseguinte, que a Autoridade Orçamental aprove as disposições relativas à PESC e à gestão de crises previstas na proposta<sup>8</sup> de

---

<sup>7</sup> É de referir, nomeadamente, a respeito do princípio segundo o qual a base jurídica é determinada pelo objectivo e pelo teor da operação prevista, o artigo 3º do Regulamento (CE) nº 1257/96 relativo à ajuda humanitária (*JO L 163 de 2.7.1996, p 1*). Este instrumento comunitário permite o financiamento de pessoal externo, nomeadamente militar, com vista a assegurar o armazenamento, o encaminhamento, o apoio logístico e a distribuição da ajuda humanitária. O referido instrumento comunitário constitui igualmente uma das possíveis fontes de financiamento do apoio à protecção civil.

<sup>8</sup> Entre as disposições propostas, revestem-se de um interesse especial as seguintes disposições:

- i) a derrogação ao princípio de que as ajudas não reembolsáveis aos países terceiros devem ser pré-programadas;
- ii) a possibilidade de derrogação à publicação *ex-post* obrigatória dos fundos afectados por razões de confidencialidade e de segurança (artigo 109º do orçamento reformulado);
- iii) a derrogação ao princípio da não-retroactividade dos fundos destinados à gestão de crises ou à ajuda humanitária (artigo 111º do orçamento reformulado);

reformulação do Regulamento Financeiro (adoptada pela Comissão em 30 de Outubro).

A Comissão procede actualmente a uma racionalização da gestão das operações financeiras por outros meios, nomeadamente, abreviando o processo de decisão<sup>9</sup> e descentralizando a gestão financeira para as delegações externas, que poderão assim reagir mais rapidamente quando forem instadas a assumir a responsabilidade pela execução de uma acção PESC. É conveniente notar que, no âmbito da reforma da gestão da ajuda externa, a Comissão confiou a gestão do ciclo do projecto aplicável a projectos de ajuda externa a uma única unidade, o que terá igualmente repercussões positivas a nível da PESC.

## 4.2 Assegurar a flexibilidade orçamental

Regra geral, as despesas decorrentes de acções civis tendo em vista a gestão de crises no âmbito da PESC está a cargo do orçamento consagrado à PESC<sup>10</sup>. Em casos excepcionais, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode decidir imputar essas despesas aos Estados-Membros<sup>11</sup>. As despesas que têm implicações militares ou de defesa ficam sempre a cargo dos Estados-Membros. No entanto, a possibilidade de imputação das despesas operacionais aos Estados-Membros limita-se às acções levadas a cabo no âmbito da PESC. Com efeito, não é possível no plano jurídico, nem tão pouco seria uma medida aconselhável do ponto de vista económico, imputar aos Estados-Membros as despesas realizadas a título de instrumentos comunitários.

Os condicionalismos orçamentais poderiam ser ultrapassados *quer* utilizando sistematicamente a possibilidade oferecida pelo artigo 28º do Tratado UE de recorrer às contribuições dos Estados-Membros *quer* introduzindo uma maior flexibilidade no orçamento corrente. A primeira opção está actualmente a ser debatida no âmbito do Conselho, no contexto de um eventual novo fundo *ad hoc*<sup>12</sup>. A segunda opção, que manteria dentro das estruturas orçamentais existentes as despesas decorrentes de acções tendo em vista a gestão de crises no âmbito da PESC, poderia implicar uma utilização mais eficaz das reservas orçamentais ou mesmo um maior recurso ao novo instrumento de flexibilidade. A Comissão considera que esta segunda opção merece ser seriamente considerada.

O financiamento das intervenções civis em situações de crise no âmbito da PESC através de um novo fundo *ad hoc* pode aparecer como uma solução atraente, mas suscita bastantes reticências:

- o Tratado UE não refere a gestão e o controlo de um fundo desse tipo. A não ser que se confiasse a sua gestão à Comissão, como é o caso do Fundo Europeu de

---

iv) procedimentos simplificados para os contratos públicos.

<sup>9</sup> Prevê-se a habilitação de um Membro da Comissão, em conformidade com o artigo 13º do regulamento interno da Comissão (C(2000) 3614, JO C 308 de 8.12.2000, p. 26).

<sup>10</sup> Nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 28º do Tratado da União Europeia.

<sup>11</sup> Cfr. Anexo II sobre as regras orçamentais aplicáveis.

<sup>12</sup> Cfr. documento do Conselho sobre o financiamento das operações de gestão de crises nº 10716/01, datado de 9.7.2001, documento do Conselho sobre o financiamento da PESC/PESD nº 11910/01, datado de 17.9.2001, e documento do Conselho enquanto documento alternativo sobre o financiamento das operações com implicações no domínio militar ou da defesa, nº 13043/01, datado de 19.10.2001.

Desenvolvimento, os Estados-Membros teriam de criar um mecanismo paralelo ao dispositivo orçamental existente, o que seria contrário a uma recente recomendação do Tribunal de Contas, que insiste na transparência do financiamento das operações das PESC<sup>13</sup>;

- a criação de um novo fundo desse tipo aumentaria o fosso entre o primeiro e o segundo pilares, correndo-se assim o risco de prejudicar a coerência entre as actividades externas da União Europeia;
- um novo organismo de gestão teria de ser responsável por todos os aspectos do ciclo orçamental, desde a fase preparatória aos eventuais procedimentos de quitação, passando pela implementação, pela contabilidade e pelo controlo financeiro. Dado que os fundos a gerir seriam relativamente pouco importantes em relação ao orçamento geral da União Europeia, seria difícil assegurar a rentabilidade das estruturas administrativas necessárias para desempenhar essas funções;
- a ausência de controlo parlamentar suscitaria sérias apreensões em relação à obrigação de prestação de contas e à repartição de responsabilidades entre os dois ramos da autoridade orçamental. Caso existissem duas fontes de financiamento paralelo das acções de gestão de crises, seria difícil conduzir um diálogo político sobre as prioridades;
- a criação de um fundo *ad hoc*, fora do âmbito do orçamento corrente, poderia ser encarada mais como um meio de evadir os procedimentos orçamentais normais do que como uma forma de se melhorar a eficácia dos mecanismos existentes de intervenção em caso de crise, incluindo as acções PESC.

Em resumo, a criação de um fundo *ad hoc* distinto, que deveria ser um instrumento de coesão, constituiria sem dúvida uma fonte de incoerência tanto a nível político como financeiro.

Em contrapartida, seria possível reexaminar os mecanismos orçamentais de financiamento das operações de gestão de crises no âmbito da PESC ou introduzir outro mecanismo sem ter de alterar profundamente as estruturas de gestão orçamentais existentes e respeitando as disposições do Tratado de Amsterdão relativas à PESC. Estas despesas continuariam assim a ser da competência do orçamento corrente da Comunidade, respeitando-se os princípios da governança e da transparência, sublinhados pelo Tribunal de Contas. Os mecanismos orçamentais de financiamento da PESC poderiam ser racionalizados, mantendo-se em aberto a possibilidade de se recorrer a título excepcional às contribuições dos Estados-Membros, em conformidade com o n.º 3 do artigo 28.º do Tratado UE.

---

<sup>13</sup> Cfr. recomendação n.º 2 (ponto 69) do relatório especial n.º 13/2001 sobre a política externa e de segurança comum (PESC) publicado no sítio Internet do Tribunal de Contas ([http://www.eca.eu.int/EN/reports\\_opinions.htm](http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm)).



## 5. CRIAÇÃO DE UM NOVO MECANISMO ORÇAMENTAL DE INTERVENÇÃO EM CRISES

Tanto as dotações da Comunidade como as da PESC dependem das actuais perspectivas financeiras, em vigor até 2006, o que explica que os recursos actualmente disponíveis para a gestão de crises não correspondam aos objectivos bastante ambiciosos prosseguidos desde 1999 nem sejam suficientes para cobrir as intervenções em situações de crise, como a substituição das forças policiais locais num país terceiro. Ainda que esse tipo de situação não seja muito frequente, é necessário reflectir sobre a forma de se poder mobilizar os recursos necessários para fazer face a situações desse tipo.

A solução mais lógica consistiria em criar uma reserva para gestão de crises<sup>14</sup>, distinta da rubrica relativa às acções externas (Rubrica 4), o que seria conforme às alterações recentemente introduzidas tanto a nível das ambições como das capacidades da União Europeia, da Comunidade e da PESC, mas poderia implicar uma revisão do limite máximo das perspectivas financeiras.

Dada a delicadeza desta questão, seria talvez mais prudente prosseguir o mesmo objectivo quer através da criação de um novo instrumento de flexibilidade para as intervenções civis em caso de crise, incluindo as acções PESC, quer alargando a possibilidade de utilização da actual reserva de emergência<sup>15</sup> às intervenções da PESC em caso de crise. Através do novo instrumento de flexibilidade seria possível fazer face a circunstâncias imprevistas e excepcionais, assegurando simultaneamente a manutenção do limite máximo previsto na Rubrica 4 dentro dos limites das perspectivas financeiras gerais acordadas em Berlim. Este novo instrumento deverá ser objecto de um acordo interinstitucional entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão, que deverá determinar os procedimentos necessários para a sua mobilização. No que diz respeito à reserva de emergência, a Comissão é de opinião que, embora continuando a atribuir-se a prioridade às intervenções de carácter humanitário<sup>16</sup>, as disposições em vigor já permitem o referido alargamento da utilização dessa reserva. Durante o ano 2000, por exemplo, a reserva de emergência foi utilizada para financiar a assistência especial concedida à República Federativa da Jugoslávia a fim de consolidar o novo governo democrático durante a crise civil despoletada pela destituição do Presidente Milosevic.

---

<sup>14</sup> Idêntica às reservas existentes (alínea c) do artigo 23º do Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental). A rubrica 6 das perspectivas financeiras actualmente em vigor prevê a reserva monetária, a reserva para garantias de empréstimos a países terceiros e a reserva para ajudas de emergência.

<sup>15</sup> A alínea c) do artigo 23º do Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental estipula explicitamente: "A reserva para ajudas de emergência destina-se a permitir responder rapidamente a necessidades pontuais de ajuda a países terceiros na sequência de acontecimentos não previsíveis aquando da elaboração do orçamento, prioritariamente para acções de carácter humanitário".

<sup>16</sup> Os termos consagrados no Acordo Interinstitucional são reiterados no nº 1, última frase, do artigo 16º do Regulamento (CE) nº 2040/2000 relativo à disciplina orçamental (*JO L 244 de 29. 9.2000, p. 27*) que menciona expressamente "na sequência de acontecimentos imprevisíveis, permitir uma resposta rápida a necessidades pontuais de ajuda de emergência em países terceiros, com prioridade para as acções de carácter humanitário".

Em termos de gestão:

- tendo em conta a experiência adquirida, será necessário estudar formas de assegurar um processo de decisão mais rápido para o novo instrumento de flexibilidade, por exemplo, através da adopção mais rápida de um orçamento rectificativo e suplementar. Da mesma forma, será necessário estudar possibilidades de simplificação e de aceleração dos outros procedimentos de execução, nomeadamente a introdução de regras de flexibilidade nos regulamentos correspondentes, a conclusão de acordos-quadro, etc.
- A mobilização dos recursos da reserva de emergência obedeceria às regras actualmente em vigor, que implicam a adopção pela Autoridade Orçamental de uma proposta de transferência.

Esta solução, que se baseia no enquadramento e nos procedimentos orçamentais em actualmente em vigor, apresenta três vantagens: em primeiro lugar, apenas se apelaria aos Estados-Membros para assegurarem os recursos necessários quando a reserva tivesse sido esgotada, em segundo lugar, não seria necessária uma nova repartição dos financiamentos e, por último, o facto de assentar nas estruturas de gestão orçamental já existentes permitiria reduzir ao mínimo as despesas administrativas.

## CONCLUSÃO

A União Europeia deve assumir as suas novas responsabilidades a nível mundial em situações de crise, dotando-se dos meios necessários para o efeito, o que pode ser feito no âmbito das estruturas orçamentais existentes.

Os instrumentos comunitários e os instrumentos PESC são complementares, não podendo substituir-se uns aos outros. A maioria dos aspectos que se prendem com a gestão civil de crises podem ser resolvidos recorrendo aos instrumentos comunitários.

A ideia de um procedimento orçamental paralelo, distinto das estruturas existentes, embora atraente à primeira vista, poderia conduzir a uma duplicação de esforços, prejudicar a eficácia da gestão, reduzir a transparência orçamental e ter por consequência a incoerência da gestão financeira global da União Europeia.

Pelo contrário, se se recorrer às estruturas existentes e se procurar maximizar a utilização dos fundos disponíveis para a gestão de crises, tanto a nível dos instrumentos comunitários como da PESC, e se se procurar melhorar a eficácia operacional dos mecanismos existentes, a União Europeia poderia ficar melhor dotada para desempenhar as suas atribuições em matéria de prevenção de conflitos e de gestão de crises. Esta abordagem teria, além disso, o mérito de ter em consideração as estreitas relações, várias vezes sublinhadas pelo Conselho Europeu, existentes entre as intervenções a curto prazo no domínio da gestão de crises e a prevenção dos conflitos a longo prazo.

## ANEXO I

### **Instrumentos comunitários para a gestão civil de crises**

1. Os instrumentos comunitários existentes neste domínio vão desde os incentivos económicos e comerciais ao reforço institucional, passando pelas intervenções de cariz humanitário. Apoiando-se nos instrumentos comunitários existentes, o mecanismo de reacção rápida, criado pelo Regulamento (CE) n° 381/2001 (JO L 57 de 27.2.2001, p. 5), assegura a rapidez e a flexibilidade necessárias para mobilizar qualquer instrumento comunitário em caso de crise (com excepção dos instrumentos de carácter humanitário, que recorrem a procedimentos de emergência específicos). Com efeito, em situações de emergência, o mecanismo de reacção rápida autoriza a Comissão a realizar qualquer operação de gestão de crises prevista no âmbito dos instrumentos enumerados no anexo do regulamento que cria este mecanismo, independentemente da aplicabilidade geográfica do regulamento pertinente (ver considerando n° 4 e artigos 4° e 9° do Regulamento (CE) n° 381/2001). Para a sua aplicação, o mecanismo de reacção rápida prevê a conclusão de acordos-quadro com os Estados-Membros (a fim de definir os procedimentos que permitem a mobilização de pessoal civil dos Estados-Membros no âmbito de operações de gestão de crises), o lançamento de concursos destinados a organizações dos sectores público e privado, a fim de completar as bases de dados de peritos existentes na Comissão, bem como a preparação de acordos-quadro com outras organizações internacionais.
  
2. Seguidamente, destacam-se alguns dos domínios específicos da competência comunitária:

- **Protecção civil**

A definição de um objectivo concreto no domínio da protecção civil no âmbito da gestão de crises, em conformidade com as conclusões de Santa Maria da Feira/Gotemburgo, deu lugar a algumas ambiguidades quanto aos procedimentos e ao âmbito dessas intervenções. No entanto, importa recordar que não existem dúvidas quanto à competência da Comunidade em matéria de protecção civil, tanto no interior como no exterior da União Europeia:

- *no interior* da União Europeia, esta competência resulta do mecanismo comunitário destinado a facilitar o aprofundamento da cooperação nas intervenções de apoio à protecção civil, que prevê a coordenação dos recursos dos Estados-Membros e o financiamento de missões de avaliação;
  
- *no exterior* da União Europeia, a competência resulta de duas fontes: o mecanismo de protecção civil (que é aplicável às operações efectuadas quer no interior quer no exterior da União Europeia) e o regulamento relativo à ajuda humanitária (artigo 2° do Regulamento (CE) n° 1257/96 relativo a ajuda humanitária - JO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

- **Operações policiais**

No domínio das forças policiais, a Comunidade possui uma competência e uma experiência amplamente reconhecidas, nomeadamente em matéria de formação, apoio às forças policiais locais e reforço das capacidades locais. As missões policiais podem servir um vasto leque de finalidades. Quando o objectivo geral que está em causa é a reforma e a reestruturação, a Comunidade possui manifestamente competência, tal como o demonstram os exemplos do Guatemala, da África do Sul, da Argélia e, mais recentemente, da Antiga República Jugoslava da Macedónia. É também por estes motivos que a Comissão decidiu afectar importantes recursos financeiros no âmbito do Regulamento (CE) n° 2666/2000 (Regulamento CARDS - JO L 206 de 7.12.2000, p. 1), que se destinaram às componentes "Justiça e Assuntos Internos" nos Balcãs.

- **Missões de reconhecimento**

As missões de reconhecimento implicam, muito frequentemente, a participação de diferentes tipos de peritos dos Estados-Membros, nomeadamente engenheiros ou juristas especializados. Além disso, estas missões devem ser levadas a cabo em prazos muito curtos.

Estas especificidades implicam o recurso a dispositivos específicos: a Comissão pode, assim, mobilizar o mecanismo de reacção rápida para a execução de missões de reconhecimento. A Comissão está actualmente a criar um dispositivo no âmbito do mecanismo de reacção rápida para o efeito e irá definir os procedimentos de disponibilização de peritos no âmbito dos acordos-quadro a concluir com os Estados-Membros.

- **Missões civis de observação**

A Comissão envia regularmente observadores encarregados de observar a realização de eleições e o respeito pelos direitos do Homem, em plena cooperação com os Estados-Membros e outras organizações internacionais.

As missões civis de observação podem ser financiadas no âmbito de diversos instrumentos, nomeadamente, os instrumentos geográficos, os regulamentos relativos aos direitos do Homem e à democratização (Regulamento (CE) n° 975/1999, *JO L 120 de 8.5.1999, p. 1*, e Regulamento (CE) n° 976/1999, *JO L 120 de 8.5.1999, p. 8*) e o mecanismo de reacção rápida. O mecanismo mais adaptado para o financiamento das missões civis de observação deve ser definido caso a caso.

- **Formação**

A fim de ajudar os Estados-Membros a atingirem os objectivos consagrados em Santa Maria da Feira, a Comissão está a organizar, com a ajuda dos Estados-Membros, a primeira fase de um projecto-piloto de formação destinado ao pessoal afectado à gestão civil de crises.

Espera-se que a segunda fase deste projecto venha a conduzir a um acordo com os Estados-Membros sobre módulos de formação concretos a ministrar pelos Estados-Membros. Para 2001-2002, o projecto será financiado a partir

dos recursos orçamentais afectados ao abrigo dos regulamentos relativos aos direitos humanos e à democratização. Numa segunda fase, ou seja, a partir de 2003, o financiamento desses programas de formação deverá ser efectuado a partir de recursos orçamentais previstos para esse efeito.

3. Outros exemplos de actividades abrangidas pelos instrumentos comunitários figuram no anexo do regulamento que cria o mecanismo de reacção rápida, o qual enumera os regulamentos/decisões de carácter "geográfico" e os regulamentos e decisões "sectoriais" (ajuda alimentar, reconstrução, organizações não governamentais, etc..).

ANEXO II

**FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE GESTÃO DE CRISES**

	TIPO DE ACÇÃO		
<b>Operações de gestão de crises</b> <sup>17</sup>	<p><b>Operações civis:</b></p> <p><i>Por exemplo, ajuda humanitária, ajuda alimentar, acções destinadas a assegurar os meios de subsistência e a segurança dos refugiados, ajuda de emergência a civis, reabilitação, reconstrução, desenvolvimento de infra-estruturas, desminagem, ajuda económica, consolidação da democracia e do Estado de direito, reforço institucional, direitos humanos</i></p> <p>⇓</p>	<p><b>Missões de Petersberg civis, que não são da competência comunitária</b><sup>18</sup>:</p> <p><i>Por exemplo, não-proliferação, desarmamento, controlo da segurança, determinadas missões de polícia executiva, incluindo a substituição da polícia local, e missões de reconhecimento prévias a uma operação relacionada com as acções mencionadas</i></p> <p>⇓</p>	<p><b>Operações militares:</b></p> <p><i>Missões de Petersberg militares, por exemplo, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate no âmbito da gestão de crises, incluindo acções de restabelecimento da paz</i></p> <p>⇓</p>
<b>Base jurídica</b>	<p><u>1º pilar: Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE)</u></p> <p>Cfr. regulamentos aplicáveis, nomeadamente, Regulamento n° 1257/96 (ECHO), Regulamento n° 2666/2000 (CARDS), Regulamento n° 1080/2000 (MINUK e GAR), Regulamento n° 381/2001 relativo à criação do mecanismo de reacção rápida, nomeadamente o seu anexo que contém uma lista dos regulamentos/decisões de carácter "geográfico" e dos regulamentos e decisões "sectoriais" (ajuda alimentar, reconstrução, ONG, etc.).</p>	<p><u>2º pilar: Título V (PESC) do Tratado da União Europeia (TUE)</u></p> <p>Acção comum específica adoptada ao abrigo do artigo 14º do TUE, conjugada com a decisão de financiamento correspondente da Comissão.</p>	<p><u>2º pilar: Título V (PESD no âmbito da PESC) do Tratado da União Europeia (TUE)</u></p> <p>Acção comum específica adoptada ao abrigo do artigo 14º do TUE com base no artigo 17º do TUE.</p>
<b>Processo de decisão</b>	<p>Dependendo do regulamento aplicável: maioria qualificada se se baseia no artigo 179º (ex-artigo 130º-W) do TCE; unanimidade se se baseia no artigo 308º (ex-artigo 235º) do TCE. A execução é geralmente confiada à Comissão de acordo com os procedimentos denominados "de</p>	<p>Dependendo da acção comum: geralmente por unanimidade, em conformidade com o n° 1 do artigo 23º do TUE, a não ser que a acção se baseie numa estratégia comum, caso em que a decisão é tomada por maioria qualificada, em conformidade com o n° 2, primeiro travessão, do artigo 23º do</p>	<p>Acção comum e decisão de execução adoptadas em todos os casos por unanimidade, em conformidade com os n°s 1 e 2 do artigo 23º.</p>

<sup>17</sup> P.M.: O Título VI do TU (JAI) não é aplicável, dado que apenas diz respeito às acções relativas à polícia, ao Estado de direito, etc. no interior da União, não abrangendo medidas de gestão de crises externas, mesmo se estas forem executadas pelas forças policiais de um Estado-Membro.

<sup>18</sup> Em conformidade com os artigos 3º e 47º do TUE, o financiamento de operações civis de gestão de crises por parte da Comunidade e o financiamento no âmbito da PESC são complementares, mas não se substituem um ao outro nem são permutáveis.

	comitologia”, instituídos pela Decisão 1999/468/EC.	TUE. A decisão de execução é adoptada por maioria qualificada, em conformidade com o nº 2, primeiro travessão, do artigo 23º do TUE.	
--	-----------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	Acções no âmbito do 1º pilar (quadro comunitário) ↓	Acções no âmbito do 2º pilar (PESC) ↓	Acções no âmbito do 2º pilar (PESD) ↓
<b>Orçamento aplicável</b>	Orçamento das Comunidades Europeias.	Orçamento das Comunidades Europeias ou, em casos excepcionais, as despesas operacionais podem ser tomadas a cargo pelos Estados-Membros.	Extra-orçamento das Comunidades Europeias: as despesas operacionais e as despesas administrativas que <b>não</b> são imputáveis às instituições europeias ficam a cargo dos Estados-Membros (nº 2 do artigo 28º do TUE). As despesas administrativas resultantes de operações militares que são imputáveis às instituições europeias serão imputadas à secção do orçamento relativa ao Conselho (a Comissão não participa em operações militares).
<b>Despesas administrativas</b>	Parte A da secção do orçamento relativa à Comissão ou rubricas BA específicas no âmbito das rubricas orçamentais relevantes para a base jurídica aplicável (regulamento ou decisão).	Se despesas incorridas pelas instituições europeias: ou imputadas à secção do orçamento relativa ao Conselho (ex: representantes especiais) ou, no que diz respeito às despesas administrativas da Comissão, à Parte A da secção relativa à Comissão, em ambos os casos em conformidade com o nº 2 do artigo 28º do TUE.	Se despesas incorridas pelas instituições europeias (ex: despesas de funcionamento – logística, instalações, viagens, reuniões– do pessoal do Conselho relacionadas com operações militares ou com a PESD): imputadas unicamente à secção do orçamento relativa ao Conselho quando relacionadas com o bom funcionamento administrativo do Conselho, em conformidade com o nº 2 do artigo 28º do TUE. Se não disserem respeito ao bom funcionamento do Conselho, as despesas administrativas relacionadas com operações militares ou de defesa ficam excluídas do orçamento, ficando ambas, por analogia com o nº 3 do artigo 28º do TUE, a cargo dos Estados-Membros.
<b>Despesas operacionais</b>	As despesas operacionais são imputadas à Parte B da secção do orçamento relativa à Comissão, essencialmente à subsecção B7 do orçamento, de acordo com o título ou a rubrica do orçamento correspondente à base jurídica aplicável (regulamento ou decisão), por exemplo, nomeadamente, B7-210 (ECHO) e B7-671 (MRR).	<u>Regra geral:</u> as despesas operacionais são imputadas à subsecção B8 do orçamento, em conformidade com o nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 28º do TUE.  <u>Em casos excepcionais:</u> decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade, em conformidade com o nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 28º do TUE. Geralmente imputadas aos Estados-Membros de acordo com a chave de repartição baseada no PNB, excepto em caso de	Em conformidade com o nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 28º - TUE, imputadas em todos os casos aos Estados-Membros de acordo com a chave de repartição baseada no PNB, excepto em caso de decisão em contrário do Conselho deliberando por unanimidade (ex, financiamento), em conformidade com o nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 28º do TUE.



		decisão em contrário do Conselho deliberando por unanimidade (por exemplo, criação de um fundo), em conformidade com o n° 3, primeiro parágrafo, do artigo 28° do TUE.	
<b>Autoridade responsável pela gestão</b>	A Comissão, por força do artigo 274° (ex-artigo 205°) do TCE.	<p><u>No que diz respeito ao orçamento:</u> a Comissão para as despesas operacionais, o Conselho para as despesas administrativas.</p> <p><u>No que diz respeito à imputação excepcional das despesas aos Estados-Membros:</u> o TUE não prevê qualquer disposição sobre a autoridade responsável pela gestão.</p>	O TUE não prevê qualquer disposição sobre a autoridade responsável pela gestão.

	Acções no âmbito do 1º pilar (quadro comunitário) ↓	Acções no âmbito do 2º pilar (PESC) ↓	Acções no âmbito do 2º pilar (PESD) ↓
<b>Regras orçamentais aplicáveis</b>	Aplicação das disposições financeiras dos artigos 268º a 280º (ex-artigos 199º a 209º- A) e do direito comunitário derivado correspondente, nomeadamente o regulamento financeiro, de 21.12.1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias.	<p><u>No que diz respeito ao orçamento:</u> o nº 4 do artigo 28º do TUE refere-se à aplicação das disposições financeiras do TCE, nomeadamente, os artigos 268º a 280º (ex-artigos 199º a 209º-A) e o direito comunitário derivado correspondente, tal como o regulamento financeiro, de 21.12.1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, independentemente de a autoridade responsável pela gestão ser a Comissão ou o Conselho. O Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, que prevê a possibilidade de recorrer à reserva de emergência e a um novo instrumento de flexibilidade, está incluído nestas disposições.</p> <p><u>No que diz respeito à imputação excepcional das despesas aos Estados-Membros:</u> o TUE não prevê qualquer disposição em matéria de regras orçamentais, que devem ainda ser estabelecidas.</p>	O TUE não prevê qualquer disposição em matéria de regras orçamentais, que devem ainda ser estabelecidas.
<b>Controlo pelo Tribunal de Contas</b>	Com base no artigo 238º (ex-artigo 188º-C) do TCE.	<p><u>No que diz respeito ao orçamento:</u> com base no artigo 238º (ex-artigo 188-C) do TCE, independentemente de a autoridade responsável pela gestão ser a Comissão ou o Conselho.</p> <p><u>No que diz respeito à imputação excepcional das despesas aos Estados-Membros:</u> não está previsto.</p>	Não está previsto.
<b>Competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias</b>	Em conformidade com o artigo 220º (ex-artigo 164º) do TCE, competência quanto ao fundo da base jurídica aplicável (regulamento ou decisão) e ao financiamento correspondente, nomeadamente no que se refere aos recursos baseados nos artigos 230º e 232º (ex-artigos 173º e 175º) do TCE.	<p>Em virtude do artigo 46º do TUE, o Tribunal não tem competência quanto ao fundo, excepto para apurar se as medidas do âmbito da PESC não põem em causa as competências conferidas pelo TCE à Comunidade.</p> <p><u>No que diz respeito ao orçamento:</u> competência adicional relativamente à decisão de financiamento, independentemente de a autoridade responsável pela</p>	Não está prevista.

		<p>gestão ser a Comissão ou o Conselho, em conformidade com o n° 4 do artigo 28° do TUE, que remete para as disposições financeiras do TCE, que abarca a competência para as questões conexas, nomeadamente no âmbito dos recursos com base nos artigos 230° e 232° (ex-artigos 173° e 175°) do TCE.</p> <p><u>No que diz respeito à imputação excepcional das despesas aos Estados-Membros :</u></p> <p>Não está prevista.</p>	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--