



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 25.10.2007
COM(2007) 643 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Resposta da UE a situações de fragilidade

**Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável,
da estabilidade e da paz**

{SEC(2007) 1417}

ÍNDICE

1.	Lista de acrónimos	3
2.	Introdução	4
3.	Contexto	4
4.	Para uma resposta da UE às situações de fragilidade	5
4.1.	Identificar a fragilidade: factores e características	5
4.2.	Intervir em situações de fragilidade: desafios	6
4.3.	Evitar a fragilidade: diálogo e análise para identificar e abordar os factores que desencadeiam a fragilidade	7
4.4.	Abordar a questão da fragilidade: estratégias e prioridades.....	7
4.5.	Pós-crise: Interligação entre Ajuda de emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (LRRD)	8
4.6.	Segurança e fragilidade	9
4.7.	Governança democrática e direitos humanos em situações de fragilidade	9
5.	Melhorar os instrumentos.....	11
5.1.	Instrumentos financeiros e procedimentos	11
5.1.1.	Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).....	11
5.1.2.	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP)	11
5.1.3.	Instrumento de Estabilidade	12
5.1.4.	Ajuda humanitária.....	12
5.1.5.	Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) e Programa Temático "Intervenientes não-estatais e autoridades locais no processo de desenvolvimento"	12
5.2.	Apoio orçamental	12
6.	O caminho a seguir: prioridades e resultados previstos	13

1. LISTA DE ACRÓNIMOS

ACP: África, Caraíbas e Pacífico

BAD: Banco Africano de Desenvolvimento

QCDEP: Quadro Comum para os Documentos de Estratégia por País

PESC: Política Externa e de Segurança Comum

DEP: Documento de Estratégia por País

ICD: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

DDR: Desarmamento, Desmobilização, Reintegração

PEV: Política Europeia de Vizinhaça

IEVP: Instrumento Europeu de Vizinhaça e Parceria

FED: Fundo Europeu de Desenvolvimento

PESD: Política Europeia de Segurança e Defesa

FMI: Fundo Monetário Internacional

LRRD: Ligação entre Ajuda de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento

PIN: Programa Indicativo Nacional

OCDE/CAD: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico/Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

RSS: Reforma do Sector da Segurança

ONU: Nações Unidas

BM: Banco Mundial

2. INTRODUÇÃO

As situações de fragilidade apresentam um desafio particular por constituírem um obstáculo ao desenvolvimento sustentável, ao crescimento equitativo e à paz, criando instabilidade regional, riscos de segurança a nível mundial, fluxos migratórios descontrolados, etc. A UE deve estar em condições de mobilizar uma grande variedade de instrumentos, tanto a nível dos Estados-Membros como a nível comunitário, no âmbito de uma estratégia de resposta concertada e coordenada que abranja essas situações. A presente Comunicação tem por objectivo proporcionar a base para essa estratégia de resposta da UE, estratégia essa a definir em concertação com o Conselho e os Estados-Membros da União Europeia.

O actual quadro de políticas e instrumentos da UE, o debate em curso a nível internacional e as vantagens comparativas e a experiência da União Europeia constituem a base da presente Comunicação. Num Anexo técnico apresentam-se as conclusões e intervenções em situações de fragilidade. Por outro lado, os serviços da Comissão e o Secretariado do Conselho elaboraram um documento conjunto no sentido de lançar um debate sobre "Segurança e Desenvolvimento", em que serão abordadas mais especificamente questões ligadas à presente Comunicação.

A presente Comunicação integra as conclusões de um debate aberto com as principais organizações da sociedade civil, bem como de uma reunião informal dos Ministros do Desenvolvimento da UE, em Setembro de 2007. A Comunicação é apresentada às outras instituições da UE com o objectivo de lançar uma discussão destinada a consolidar uma estratégia abrangente da UE de resposta a situações de fragilidade, contribuindo assim para criar condições adequadas para o desenvolvimento sustentável, a estabilidade, a paz e a governação democrática.

3. CONTEXTO

A comunidade internacional preocupa-se cada vez mais com as consequências da fragilidade, que dificultam a realização dos Objectivos e Desenvolvimento do Milénio, prejudicam o bem-estar e as liberdades dos povos e podem implicar riscos para a segurança a nível mundial. A ONU, os doadores e as organizações regionais e continentais dão prioridade a abordagens integradas para fazer face a situações de fragilidade. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda recorda que os princípios da harmonização, do alinhamento e da gestão dirigida para os resultados devem ser adaptados a situações caracterizadas por uma governação deficiente e reduzida capacidade. A OCDE/CAD aprovou um Compromisso ao nível político e um conjunto de princípios com vista a um sólido envolvimento internacional em Estados frágeis e situações de fragilidade, que coloca a tónica em abordagens ao nível de todas as administrações (*Whole-of-government approaches*), que requerem uma estreita cooperação de todos os intervenientes no âmbito económico, do desenvolvimento, da diplomacia e da segurança.

A Comunidade e os Estados-Membros da UE constituem, em conjunto, o maior doador do mundo de ajuda ao desenvolvimento e de ajuda humanitária. A UE tornou-se um importante protagonista político e em matéria de segurança, com responsabilidades específicas em termos de abordagem dos desafios colocados por situações de fragilidade, mas também com vantagens comparativas graças à rede mundial de delegações da Comissão.

Já existe um quadro estratégico para fazer face às diversas dimensões da fragilidade. O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento proporciona orientações para uma resposta abrangente à problemática da fragilidade. Insere-se num quadro mais vasto de acções externas que deve ser activado na sua totalidade para que a União possa reagir às situações de fragilidade de forma atempada e coerente. Este quadro inclui a Estratégia Europeia de Segurança, o programa da UE para a prevenção dos conflitos violentos, a Política Europeia de Vizinhança, o quadro estratégico para a Interligação entre Ajuda de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento, o Consenso em matéria de Ajuda Humanitária e a abordagem da UE no âmbito da governação e do desenvolvimento. O processo de alargamento inclui instrumentos que podem ser úteis neste contexto. Os compromissos da UE em matéria de coerência das políticas para promover o desenvolvimento e o Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento inserem-se neste quadro.

4. PARA UMA RESPOSTA DA UE ÀS SITUAÇÕES DE FRAGILIDADE

4.1. Identificar a fragilidade: factores e características

O conceito de fragilidade refere-se a estruturas débeis ou em desagregação e a situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado de assumir as suas funções de base, cumprir as suas obrigações e responsabilidades no que diz respeito à prestação de serviços, gestão de recursos, Estado de Direito, acesso equitativo ao poder, segurança da população e protecção e promoção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

As instituições públicas, os processos políticos e os mecanismos sociais que carecem de eficácia, de capacidade integradora ou de legitimidade conduzem à fragilidade: não estão reunidas as condições para alcançar um mínimo de desenvolvimento institucional e financeiro, para lançar estratégias a longo prazo e para melhorar gradualmente o nível de governação. Neste contexto, a fragilidade tem origem nos elevados níveis de pobreza ou na distribuição desigual da riqueza.

Nos casos mais extremos, os Estados podem desintegrar-se ou retirar-se de partes do seu território, o que pode levar a um clima de insegurança permanente, a conflitos violentos crónicos e a crises humanitárias. Estas situações podem igualmente dar origem a ameaças contra a segurança e a instabilidade transnacionais, o que pode prejudicar os objectivos e os interesses estratégicos da UE.

A fragilidade é uma característica de muitos países de rendimento baixo ou médio, com economias estruturalmente débeis, instáveis e vulneráveis a crises, choques externos, epidemias, tráfico de droga, catástrofes naturais e degradação ambiental, bem como património e diversidade cultural ameaçados. Pode igualmente ser um efeito colateral da globalização em regiões marginalizadas da economia mundial ou de uma dependência excessiva de importações de fontes de energia convencionais, que podem travar a estabilização e o desenvolvimento. As alterações climáticas irão exacerbar as situações de fragilidade pelo facto de introduzirem novos e diversos impactos em contextos de fraca capacidade. Um estudo mais aprofundado destas interdependências contribuirá para desenvolver respostas inovadoras ou adaptar abordagens já existentes.

Do ponto de vista da segurança humana, as populações pobres e vulneráveis são as mais afectadas em situações de fragilidade, que podem levar o capital humano a abandonar o seu país, por migração voluntária ou forçada, agravando ainda mais as situações de fragilidade.

4.2. Intervir em situações de fragilidade: desafios

Para responder de forma eficaz à questão da fragilidade, é preciso correr deliberadamente riscos calculados que têm de ser avaliados em comparação com os riscos inerentes à falta de acção. O apoio aos esforços dos países parceiros no sentido de prevenir o fenómeno da fragilidade, atacar a sua origem e fazer face às suas consequências está previsto no âmbito das parcerias estabelecidas pela UE. Mesmo nos casos em que a aplicação dos acordos de cooperação está parcialmente suspensa, a UE mantém o seu envolvimento através de um conjunto de instrumentos comunitários e de acções da União, por razões de solidariedade, segurança e eficácia da ajuda.

A decisão de não intervir em situações em que não existem obstáculos políticos significativos pode fazer surgir "órfãos de ajuda" e deixar todo um país, uma região ou um sector sem acesso a recursos financeiros. Por outro lado, a focalização internacional numa determinada crise pode envolver fluxos financeiros maciços e descoordenados que originam sobreposições e ineficácia.

A procura de complementaridade através do Código de Conduta da UE contribuirá para resolver a questão dos "órfãos de ajuda". Para que os Estados-Membros possam efectivamente canalizar fundos complementares para os "Estados frágeis órfãos de ajuda", há que discutir opções concretas.

No quadro da ajuda humanitária, a Comunidade aborda esta questão graças ao seu método de avaliação das crises esquecidas, que facilitam a prestação de ajuda a vítimas de crises que recebem pouca ou nenhuma atenção dos meios de comunicação social e dos doadores.

Em situações de fragilidade, é necessária uma intervenção global e coordenada através de uma abordagem ao nível de todas as administrações. Importa garantir a livre comunicação de dados e de outras informações, as sinergias e a articulação correcta entre os actores institucionais, estatais e não estatais (âmbito humanitário, do desenvolvimento, diplomacia, aplicação da lei, segurança), os doadores multilaterais e outros doadores. Registaram-se enormes progressos mas haverá ainda que ultrapassar alguns obstáculos significativos.

É necessária uma maior coordenação ao nível da UE. Há que organizar de forma mais sistemática acções conjuntas de formação, planeamento e avaliação que reúnam funcionários da Comissão, do Secretariado do Conselho e dos Estados-Membros, não apenas em situações de crise e de pós-conflito mas também quando uma análise conjunta revelar uma deterioração da situação susceptível de agravar a fragilidade.

A Comissão, o Secretariado do Conselho e os Estados-Membros promoverão ainda mais os contactos directos entre os respectivos serviços sobre questões geográficas e temáticas relacionadas com a fragilidade, bem como a informação e a coordenação entre os chefes de missão da UE num determinado país ou região. As Nações Unidas, outros parceiros multilaterais, os doadores, as organizações e as instituições da sociedade civil, para além dos governos centrais (Parlamentos, autoridades locais e descentralizadas, organizações regionais e continentais) devem igualmente intervir de forma adequada neste processo de coordenação. A prevenção das situações de fragilidade e a resposta a dar às mesmas fazem parte da Estratégia Conjunta UE-África. O diálogo sobre esta questão prosseguirá com a China e com outros parceiros não membros da OCDE com uma forte presença nos países em questão.

4.3. Evitar a fragilidade: diálogo e análise para identificar e abordar os factores que desencadeiam a fragilidade

Os doadores, os países parceiros, as regiões e organizações, as instituições internacionais, a sociedade civil e os Governos desenvolveram instrumentos de detecção precoce, analíticos, de controlo e de avaliação, que são pertinentes em situações de fragilidade. Muito frequentemente essas ferramentas têm de ser completadas com os instrumentos adequados para que haja uma execução atempada das conclusões da análise efectuada.

O diálogo político com os países, as regiões e as organizações continentais parceiros é fundamental em todos os Acordos de Parceria e Cooperação concluídos pela UE. A análise das causas e das consequências da fragilidade no âmbito deste diálogo pode contribuir para a elaboração de estratégias nacionais que conduzam a uma saída duradoura para as situações de fragilidade.

Deve ser reforçado o potencial dos Documentos de Estratégia por País (DEP) em matéria de prevenção da fragilidade: as causas profundas dos conflitos, as manifestações de violência, a insegurança e o risco de vulnerabilidade devem ser avaliados de forma mais sistemática mediante programas de desenvolvimento, garantindo a aplicação de abordagens que tenham em conta as situações de conflito. No mesmo intuito, a gestão das crises e as actividades de redução de riscos e de preparação para os mesmos devem ser relacionadas com as questões ligadas ao desenvolvimento e aos DEP enquanto referência geral da UE.

4.4. Abordar a questão da fragilidade: estratégias e prioridades

Nas situações de fragilidade, um país, uma região ou uma determinada comunidade estão expostos a tensões ou ameaças excessivas. Cada caso requer uma resposta diferenciada, articulada e global que conjugue acção diplomática, ajuda humanitária, cooperação para o desenvolvimento e segurança.

OS DEP, elaborados em colaboração com os Governos parceiros, constituem o quadro privilegiado para abordar as situações de fragilidade. No intuito de dar uma ideia mais correcta da resposta da UE, devem também referir as intervenções a título da PESC e do Instrumento de Estabilidade. Os DEP podem garantir uma coordenação da UE em situações de fragilidade, sobretudo graças a "programação conjunta", que aumenta a previsibilidade e facilita as sinergias com o objectivo de responder às necessidades e prioridades dos parceiros. O envolvimento através de instrumentos comunitários pode ter um valor acrescentado dado que, em determinadas circunstâncias, pode ser considerado mais neutro do que a cooperação bilateral.

Nos casos em que a situação se tenha deteriorado de tal forma que a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo já não seja possível ou desejável, a UE tende a aplicar uma combinação de acções políticas e diplomáticas, juntamente com um determinado nível de cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de gestão de crises. Pode ser prestada ajuda humanitária, embora o recurso a este tipo de ajuda não seja desencadeado por uma situação de fragilidade enquanto tal, a menos que degenere em crise com implicações humanitárias. Enquanto expressão da solidariedade da UE com as vítimas de catástrofes de origem humana ou natural, esta ajuda é neutra, imparcial e independente: não implica um compromisso político nem pode ser considerada como um instrumento de gestão de crises.

Em relação à gestão de crises, a União tem reforçado as suas capacidades de intervir mais rapidamente e de forma mais flexível face às crises e a situações de fragilidade. O diálogo político e as medidas políticas, como é o caso das sanções, fazem igualmente parte do leque de medidas da UE em situações de fragilidade. A intervenção em situações de fragilidade deve estar aberta a uma grande variedade de actores, como as Agências das Nações Unidas, o Movimento da Cruz Vermelha ou os actores a nível nacional. Os Parlamentos, as autoridades descentralizadas e a sociedade civil têm um grande potencial para desencadear mudanças, podendo a respectiva acção ser ainda mais significativa se o acesso ao financiamento lhes for facilitado.

As estratégias iniciais de resposta devem ter como objectivo satisfazer as necessidades imediatas da população, mesmo se as respostas estratégicas se devem focalizar numa perspectiva de longo prazo. Para isso, é fundamental compreender de que forma a fragilidade afecta os diferentes grupos de uma sociedade, em especial as mulheres e os grupos vulneráveis como as crianças, os jovens, os deficientes e as minorias, de forma a satisfazer devidamente as respectivas necessidades.

Esses grupos podem igualmente funcionar como "motores de mudança". As mulheres, em especial, não devem ser consideradas apenas como vítimas passivas, mesmo se, sobretudo em situações de conflito, são particularmente vulneráveis a crimes e à exploração sexuais. As mulheres e as minorias têm um importante papel na promoção de uma paz duradoura e da segurança, mas em geral não têm acesso aos mecanismos, ao poder e aos recursos, e deparam-se com quadros jurídicos discriminatórios. Os períodos de transição constituem oportunidades para abordar as questões relacionadas com o género e os direitos das minorias, mediante revisões constitucionais ou jurídicas, a reforma do poder judicial e a participação na definição de prioridades na agenda da reconstrução.

4.5. Pós-crise: Interligação entre Ajuda de emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (LRRD)

A coerência da resposta global, a presença de recursos humanos adequados, experientes e bem coordenados, bem como um financiamento contínuo, são de uma importância fundamental. A ajuda de emergência, a gestão das crises, a ajuda à reconstrução e a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo devem ser devidamente coordenadas como parte de uma abordagem integrada baseada no princípio do desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a Comunidade tem-se esforçado por aplicar o quadro estratégico LRRD desde o final dos anos noventa. Trata-se de um processo moroso e complexo que engloba diversos actores e instrumentos financeiros diferentes.

O principal objectivo da abordagem LRRD tem sido estabelecer estratégias a longo prazo assentes em sectores e actores que são fundamentais na perspectiva da ajuda de emergência tradicional, com vista a garantir a continuidade e facilitar as sinergias. Contudo, a governação, o desenvolvimento institucional e a segurança devem ser integrados de forma mais eficaz no quadro estratégico. Além disso, os mecanismos de financiamento como os fundos fiduciários geridos por agências internacionais, usados frequentemente neste contexto, nem sempre são capazes de contribuir para a execução dos programas de reconstrução e reabilitação com a celeridade esperada e, embora possam em princípio garantir a coordenação e a coerência dos doadores, não deverão ser usados para substituir a apropriação local ou a presença da própria UE.

É necessário continuar a envidar esforços para actualizar os métodos de aplicação do quadro estratégico da LRRD, integrando devidamente as questões relacionadas com a governação e a segurança, bem como adaptar os procedimentos e os mecanismos financeiros a situações em que a flexibilidade é fundamental. O objectivo continua a ser tentar alcançar uma melhor harmonização das análises e das políticas, a integração das estratégias (em termos de coordenação, coerência e complementaridade) e a sinergia de actividades ao longo de um determinado período, associando as duas perspectivas, humanitária e de desenvolvimento, de abordar a situação.

4.6. Segurança e fragilidade

A criação de interligações entre a paz, a segurança e o desenvolvimento, dentro de um país e além fronteiras, é frequentemente uma preocupação de primeira ordem em situações de fragilidade. A cooperação para o desenvolvimento dá um contributo essencial para a promoção da paz e da estabilidade ao abordar as manifestações de violência e as causas profundas da insegurança e dos conflitos violentos.

A União Europeia melhorou as suas capacidades de prevenção dos conflitos e de gestão das crises; consegue reagir mais rapidamente e de maneira mais flexível em relação a crises e situações de fragilidade. Uma utilização combinada de instrumentos comunitários, entre os quais o mecanismo de Apoio à Paz em África e o Instrumento de Estabilidade, bem como os instrumentos PESC/PESD, facilita a consolidação das abordagens nacionais, regionais e continentais da fragilidade.

Uma abordagem vasta da segurança, centrada no desenvolvimento e que integre as preocupações da segurança das pessoas em programas relativos à governação, como a RSS (reforma do sector da segurança) e o DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração), pode garantir que a segurança das pessoas e as suas necessidades e direitos fundamentais constituem a prioridade. Uma abordagem ao nível de todas as administrações em relação à RSS constitui a base das estratégias de construção do Estado e da legitimidade política nos cenários pós-conflito.

4.7. Governação democrática e direitos humanos em situações de fragilidade

Na maioria dos casos, uma situação de fragilidade é desencadeada por deficiências e lacunas da governação, que se manifestam por uma ausência de legitimidade política combinada com capacidades institucionais bastante limitadas ligadas à pobreza. O apoio à governação democrática, ao reforço do Estado, aos processos de reconciliação e à protecção dos direitos humanos, bem como a promoção do empenhamento político na reforma mediante diálogo e incentivos, em vez de condicionalismos e sanções, deverão orientar a acção da UE.

A apropriação das reformas por parte de todos os componentes da sociedade, incluindo os mais vulneráveis, também é fundamental nas situações de fragilidade. Graças ao diálogo de programação, os países ACP têm acesso a financiamento adicional, em função da pertinência, da ambição e da credibilidade dos seus planos de acção em matéria de governação, que são avaliados tendo em conta situações de pós-crise e de fragilidade. Esta abordagem pode ser alargada a outras regiões e utilizada pelos Estados-Membros na sua cooperação bilateral. A Comunidade criou igualmente a Facilidade relativa à Governação no contexto da PEV.

A promoção dos direitos humanos nem sempre é garantida nas situações de fragilidade, sendo esses direitos muitas vezes violados. Para além do apoio directo às organizações da sociedade

civil, aos defensores dos direitos humanos e às instituições nacionais como as comissões ou os Provedores dos direitos humanos, bem como o envolvimento com os Parlamentos e as autoridades descentralizadas, o diálogo é fundamental para identificar e ultrapassar as limitações.

Para promover a democratização é necessário estabelecer uma hierarquia das necessidades. A realização de eleições é necessária mas não é suficiente para evoluir no sentido da democracia. É preciso um trabalho a montante para promover uma sociedade política integradora e sistemas multipartidários que funcionem eficazmente, com especial enfoque no desenvolvimento institucional, e um trabalho a jusante para promover o funcionamento eficaz das instituições recentemente eleitas. Por outro lado, centrar-se exclusivamente no processo eleitoral pode revelar-se contraproducente se isso significar uma desintervenção precoce dos doadores.

Nos casos mais extremos, o Governo central não está empenhado numa governação democrática. É necessária a colaboração com outros actores, nomeadamente a sociedade civil, as autoridades locais ou os Parlamentos. Paralelamente, deve prosseguir com os Governos centrais o diálogo sobre questões menos controversas, como sejam a prestação de serviços ou a criação de emprego, a fim de criar progressivamente uma vontade política de reforma. O restabelecimento da prestação de serviços de base e a criação de emprego constituem prioridades em situações de fragilidade, em que muitas vezes é difícil conciliar os objectivos de desenvolvimento das capacidades institucionais e de garantia de acesso aos serviços e em que a substituição não pode ser evitada.

Para instaurar uma paz duradoura, é preciso que o sector da justiça, particularmente enfraquecido em situações de fragilidade, recupere a sua legitimidade e eficácia. Em contextos de pós-conflito, é fundamental instaurar, a nível nacional, um sistema transitório de justiça e de Estado de Direito, no qual participem instituições oficiais e não governamentais. A execução simultânea de iniciativas em matéria de justiça e reconciliação contribuiu para a estabilização de sociedades divididas após um conflito. Ao mesmo tempo, a UE e os países parceiros devem garantir conjuntamente que os crimes mais graves e que mais preocupam a comunidade internacional não fiquem impunes e que os seus responsáveis sejam julgados.

A degradação ambiental e o acesso aos recursos naturais, ou o respectivo controlo, desempenham um papel essencial nalguns conflitos, com implicações para o restabelecimento da paz e a reconstrução pós-conflito. O impacto positivo ou negativo da abundância de recursos naturais depende sobretudo das capacidades e das orientações em matéria de desenvolvimento dos gestores desses mesmos recursos. Muito embora os doadores tenham frequentemente uma influência financeira e política limitada sobre essas questões, as estratégias de resposta devem contudo tê-las em conta a fim de evitar o reavivar dos conflitos. O papel do sector privado também pode revelar-se crucial. A UE continuará a promover a cooperação no contexto de iniciativas internacionais contra o comércio ilícito dos recursos naturais e a incentivar a respectiva gestão transparente e equitativa.

A disponibilidade de informação estatística fundamental é muitas vezes essencial para tratar questões relacionadas com a governação, o processo democrático, a prestação de serviços de base e o acesso aos recursos naturais. Um sistema estatístico eficaz constitui um factor indispensável para a redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o crescimento equitativo.

5. MELHORAR OS INSTRUMENTOS

5.1. Instrumentos financeiros e procedimentos

Para fazer face às situações de fragilidade é preciso assumir riscos e dar provas de rapidez e de flexibilidade na adopção das decisões políticas e na sua aplicação no terreno, tendo simultaneamente em conta as limitações dos países parceiros, que se manifestam frequentemente em termos de capacidades limitadas. Neste contexto, também são precisos procedimentos mais flexíveis e acelerados para lançar mecanismos mais rápidos que garantam transparência e responsabilidade e contribuam para uma gestão orientada para os resultados.

A UE deve melhorar a utilização da sua vasta gama de instrumentos para executar as políticas na prática, permitir uma resposta abrangente a situações de fragilidade e preencher as "lacunas de execução". São ainda necessários esforços consideráveis para relacionar e articular todas as possibilidades oferecidas pela gama de instrumentos comunitários (geográficos, de estabilidade, humanitários, temáticos), pelos mecanismos PESC/PESD e também pela ajuda bilateral dos Estados-Membros da UE e pelos instrumentos de outros doadores.

A presente Comunicação não requer a mobilização de novas fontes de financiamento para além do Quadro Financeiro 2007-2013 existente. Contudo, pretende fomentar uma melhor sinergia entre os instrumentos financeiros já existentes e definir uma distribuição adequada e equilibrada do financiamento com o FED, quando for pertinente.

5.1.1. Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)

As disposições do Acordo de Cotonu sobre ajuda humanitária e ajuda de emergência prevêm "mecanismos flexíveis" para as acções posteriores às crises e a transição para a fase de desenvolvimento. Estes mecanismos foram aplicados com bons resultados em diversos casos. A Comissão está actualmente a elaborar um conjunto de procedimentos de execução mais flexíveis que devem ser aplicados em situação de fragilidade. As novas disposições sobre o recurso às dotações por país para necessidades imprevistas oferecem oportunidades de flexibilidade adicionais. Por outro lado, o mecanismo ACP para as catástrofes naturais (em fase de aprovação) destina-se a reduzir a vulnerabilidade dos países expostos às catástrofes, em conformidade com o "Quadro de Acção de Hyogo 2005-2015".

5.1.2. Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP)

O ICD menciona explicitamente as situações pós-crise e os Estados frágeis nos programas geográficos para a execução da ajuda comunitária. Em circunstâncias como crises ou situações de pós-conflito ou em caso de ameaças à democracia, ao Estado de Direito, aos direitos humanos ou às liberdades fundamentais, um procedimento especial de emergência prevê a revisão dos documentos de estratégia geográficos e dos programas indicativos plurianuais para permitir a transição para a cooperação e o desenvolvimento a longo prazo. Por outro lado, podem igualmente ser aplicadas medidas especiais não previstas nestas estratégias e programas em caso de catástrofes naturais, conflitos civis ou crises, em que não é possível nem a intervenção do Instrumento de Estabilidade nem a da ajuda humanitária. O IEVP prevê disposições da mesma natureza.

5.1.3. *Instrumento de Estabilidade*

A componente de curto prazo do Instrumento de Estabilidade permite à Comissão prestar um apoio estratégico em situações de crise reais ou potenciais e ajuda de emergência, à qual se seguirá apoio a longo prazo no âmbito de outros instrumentos comunitários. Pode ser usada em situações de crise ou de crise emergente, de estabilização política inicial após um conflito, de recuperação rápida de catástrofes naturais, complementando ou liderando o apoio a título dos principais instrumentos comunitários externos. A componente a longo prazo ocupa-se das questões relacionadas com as ameaças transregionais, incluindo a não proliferação e o crime organizado.

5.1.4. *Ajuda humanitária*

A ajuda humanitária tem por objectivo salvar vidas e prestar socorro imediato às vítimas de crises, independentemente do nível de fragilidade e das causas da crise. Os procedimentos existentes para a mobilização da ajuda humanitária são adaptados a esta abordagem.

5.1.5. *Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) e Programa Temático "Intervenientes não-estatais e autoridades locais no processo de desenvolvimento"*

Nas situações mais difíceis, os doadores substituem o compromisso directo com os Governos pela ajuda a outros agentes que estejam em condições de promover mudanças. Os procedimentos definidos no âmbito do programa temático "Intervenientes não-estatais e autoridades locais no processo de desenvolvimento" e do IEDDH estão bem adaptados às situações de fragilidade, prestando ajuda a agentes alternativos em situações que não são favoráveis ao desenvolvimento participativo ou ao respeito dos direitos humanos. O apoio aos defensores dos direitos humanos e ao enquadramento internacional necessário estão igualmente previstos.

O IEDDH é muito importante em situações de fragilidade pelo facto de prestar especial atenção a situações em que as liberdades fundamentais e a segurança das pessoas estão seriamente comprometidas, nos casos em que a sociedade civil e os defensores dos direitos humanos em especial se encontram sob mais pressão e quando o pluralismo político é reduzido. O IEDDH terá como objectivo apoiar a participação e a representação política democrática e de contribuir para a conciliação pacífica dos interesses dos diferentes grupos. O apoio transnacional e regional deverá centrar-se nas actividades de diálogo e de cooperação prática com o objectivo de abordar as causas dos conflitos profundamente enraizados ou de conflitos potencialmente violentos. Uma das particularidades do IEDDH é o facto de poder financiar actividades sem a aprovação do Governo do país parceiro, o que pode constituir uma vantagem adicional em determinadas situações de fragilidade. No entanto, o IEDDH só pode intervir como complemento dos programas geográficos aplicáveis.

5.2. **Apoio orçamental**

Em complemento dos projectos e em função das causas da fragilidade, o apoio orçamental também pode servir para fazer face a necessidades financeiras urgentes, consolidar funções essenciais do Estado (gestão das finanças públicas) e manter a estabilidade social (pagamento de salários ou financiamento das importações). Pode também influenciar de forma eficaz o diálogo político sobre a RSS, o DDR ou a reforma da função pública quando tiverem um impacto sobre a estabilidade macroeconómica.

A Comissão tem utilizado o apoio orçamental para acompanhar o processo de recuperação no caso de vários países em situação de pós-conflito. Em todas as situações de fragilidade, os riscos em termos políticos, de desenvolvimento, bem como em termos de confiança ou de imagem, são elevados, mas devem ser comparados com os benefícios que se espera obter e com o custo de novas crises. O apoio orçamental está concebido para a gestão desses riscos (mediante a sua orientação precisa para despesas fundamentais, controlo dos pagamentos em atraso, etc.) e com base numa avaliação contínua da situação macroeconómica, das reformas da gestão das finanças públicas e dos resultados das estratégias de desenvolvimento.

6. O CAMINHO A SEGUIR: PRIORIDADES E RESULTADOS PREVISTOS

Nos casos em que os países parceiros envidam esforços para abordar as causas e as consequências da fragilidade, a UE deve garantir que a Comunidade, as instituições da UE e os Estados-Membros mostram uma capacidade de reacção maior, mais rápida e mais flexível no seu apoio aos esforços dos países parceiros nesta matéria. A Comissão propõe suscitar um debate que englobe a sociedade civil e outras partes interessadas, bem como concretizar as acções indicadas em seguida com vista à elaboração de uma estratégia de resposta da UE às situações de fragilidade:

- A UE deve aprovar formalmente os princípios da OCDE/CAD relativos ao envolvimento internacional em Estados frágeis e em situação de fragilidade e comprometer-se a aplicá-los em todas as situações de fragilidade.
- As questões relativas à fragilidade devem ser incluídas de forma mais sistemática no diálogo político regular com os países parceiros que apresentam sinais de fragilidade.
- Convém realizar um intercâmbio periódico das análises de riscos e das respostas pertinentes da UE no terreno, através de reuniões dos Chefes de Missão da UE, e ao nível da sede, mediante diálogos interserviços entre as instituições e os Estados-Membros, bem como nos grupos do Conselho, tendo em vista garantir abordagens ao nível de todas as administrações.
- O apoio da UE aos países confrontados com situações de fragilidade deve promover sistematicamente a igualdade de género, os direitos humanos, incluindo os aspectos ligados aos direitos das crianças, e a inclusão social.
- A Comissão facilitará a criação de equipas *ad hoc* temáticas e por país, em colaboração com o Secretariado do Conselho e com os Estados-Membros para fazer face às situações específicas relacionadas com a fragilidade, com vista a alcançar os seguintes objectivos:
 - continuar a desenvolver as abordagens conceptuais e analíticas da fragilidade e dos conflitos, nomeadamente no que se refere à RSS e ao alargamento do quadro estratégico LRRD a fim de dar respostas integradas às situações pós-crise e métodos de aplicação das questões relacionadas com a governação e a segurança;
 - reforçar as vantagens comparativas da UE em situações de fragilidade, incluindo na perspectiva do futuro serviço externo da UE;
 - avançar no sentido de uma acção mais coerente e coordenada a nível dos países, sobretudo através do recurso a todas as possibilidades de análise e de programação comuns previstas

no Quadro Comum para os Documentos de Estratégia por País (QCDEP), cuja revisão será efectuada de acordo com a evolução da situação.

- Proceder-se-á ao levantamento das modalidades de ajuda bilateral e da UE a título dos diferentes pilares no intuito de determinar a sua capacidade para responder adequadamente a situações de fragilidade e avaliar o respectivo impacto e sua interacção no terreno. Será dada especial atenção à complementaridade entre os instrumentos relacionados com a gestão das crises, tais como as acções conjuntas PESC/PESD, o Instrumento de Estabilidade, o Mecanismo de Apoio à Paz em África e os instrumentos de cooperação a longo prazo.
- A Comissão fará o ponto da situação sobre os esforços de assistência da UE para atenuar e evitar as ameaças à segurança, formulará propostas a fim de aumentar a eficácia e a coerência da ajuda externa da UE em situações de insegurança e proporá formas de completar as acções aos níveis nacional e regional no quadro específico das respostas aos desafios de natureza mundial ou transregional.
- Em conformidade com o Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento, a UE, após ter identificado grandes duplicações ou lacunas a nível dos países, atribuirá fundos existentes e adicionais de forma complementar. Dever-se-á procurar garantir a complementaridade tanto a nível de cada país como entre os diversos países, decidindo quem se envolverá em cada país. A Comissão sugere explorar as seguintes opções para que os Estados-Membros possam atribuir financiamentos complementares a Estados frágeis, tendo especialmente em conta os países órfãos de ajuda:
 - aumentar as dotações por país quando existir um quadro estratégico de cooperação bilateral;
 - completar as dotações dos DEP assinados pela Comissão e pelos países parceiros e desembolsadas no âmbito dos PIN geridos pela Comissão, quando não existir um quadro de cooperação bilateral ou quando o agrupamento dos recursos financeiros tiver um impacto maior.
- Será realizada uma análise completa dos instrumentos de avaliação e de análise sobre governação, conflitos e acompanhamento das catástrofes.
- A questão da fragilidade será integrada no processo de revisão da Iniciativa sobre Governação para os países ACP, que incluirá cooperação regular ao nível de peritos e um relatório da Comissão em 2008.
- A Comissão melhorará a sua capacidade de prestação de apoio orçamental tendo em conta os riscos específicos e os benefícios esperados em situações de fragilidade. A coordenação com o BM, o FMI e o BAD será reforçada.
- A Comissão elaborará directrizes clarificando as condições de aplicação de disposições que permitam a utilização de procedimentos flexíveis no quadro dos instrumentos geográficos a longo prazo.
- A UE procurará reforçar a parceria com a ONU e com outros actores multilaterais para fazer face às situações de fragilidade. Neste contexto, o reforço da Comissão para a Consolidação da Paz, bem como o apoio activo e contínuo da UE à reforma da ONU no

sentido de dotar esta Organização dos meios eficazes para fazer face às situações de fragilidade são de uma importância fundamental.