



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.04.2001
COM (2001) 153 final

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

Interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento – avaliação

1.	Objectivo da comunicação.....	3
2.	LRRD em diferentes tipos de crises	5
2.1.	Situações de emergência e pós-emergência resultantes de catástrofes naturais	5
2.2.	Conflitos violentos	7
2.3.	Crises estruturais e de outro tipo.....	8
3.	Mecanismos de coordenação internacional	10
3.1.	Melhoramentos necessários	10
3.2.	Coordenação e complementaridade entre a CE e os seus Estados-Membros.....	12
3.3.	Coordenação com a ONU e outras iniciativas internacionais.....	13
3.4.	Outros protagonistas de uma abordagem "Grupo de amigos" mais organizada	14
4.	Rumo a uma estratégia comunitária em matéria de interligação	15
4.1.	Principais problemas a resolver	15
4.2.	Adaptação dos documentos de estratégia por país.....	18
4.3.	Instrumentos.....	20
4.4.	Riscos mais elevados inerentes aos contextos em transição: necessidade de compromissos entre flexibilidade, rapidez e controlo	24
5.	Conclusão - Resumo das propostas políticas	24

1. OBJECTIVO DA COMUNICAÇÃO

Os conceitos de "interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento" e "ajuda humanitária de desenvolvimento" surgiram nos anos oitenta, altura em que tanto os meios académicos como os intervenientes no terreno manifestaram a sua preocupação quanto à "zona cinzenta" existente entre a ajuda humanitária, a reabilitação e o desenvolvimento (LRRD). Esta zona cinzenta deve-se ao facto da ajuda humanitária ser diferente dos programas de cooperação para o desenvolvimento. A ajuda humanitária procura responder às necessidades imediatas das pessoas afectadas por crises, sendo essencialmente canalizada através de organizações não governamentais e internacionais. Os programas de cooperação para o desenvolvimento têm por objectivo apoiar as políticas e estratégias de desenvolvimento autónomo, assumindo essencialmente a forma de programas de cooperação acordados com o país parceiro. Em termos práticos, tal significa que a ajuda destinada a apoiar a reforma do sector agrícola, com o objectivo de aumentar a segurança alimentar a longo prazo, poderá não melhorar imediatamente a situação das populações mais carecidas de ajuda. Os instrumentos e métodos de trabalho correspondentes são também diferentes, em função da perspectiva temporal, dos parceiros responsáveis pela execução, do papel das autoridades nacionais e do conteúdo das intervenções.

A justificação para a interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento desenvolvida pela Comissão em 1996¹ mantém a sua pertinência. As catástrofes e as crises têm um custo muito elevado em termos de vidas humanas e de recursos e perturbam o desenvolvimento económico e social. Os mecanismos de ajuda de emergência a curto prazo não tomam sistematicamente em consideração, e em alguns casos não podem tomar em consideração, as questões de desenvolvimento a longo prazo. Paralelamente, a política de desenvolvimento deverá estar mais preparada para fazer face a catástrofes naturais, a conflitos e outras crises, bem como para corresponder à necessidade de proteger as famílias vulneráveis, ajudando-as a desenvolver estratégias para enfrentar esse tipo de situações.

Na Comunicação de 1996 afirmava-se que se as operações de emergência e de desenvolvimento estivessem interligadas de uma forma adequada, essas deficiências poderiam ser reduzidas. Desde então, foram lançadas numerosas iniciativas, na Comunidade e no âmbito das instâncias internacionais, a fim de facilitar uma melhor ligação e de colmatar as lacunas evidentes em algumas situações pós-conflito, desde a Bósnia-Herzegovina à Serra Leoa. A experiência acumulada desde 1996, as mutações do contexto institucional e o consenso crescente a nível internacional sobre a necessidade de uma melhor coordenação dos instrumentos de ajuda indicam que a Comunidade deveria proceder a uma avaliação das realizações e dos insucessos e a um reexame das suas próprias políticas na perspectiva da interligação.

As avaliações recentes dos instrumentos de ajuda externa da Comunidade confirmaram que a interligação entre operações de emergência e acções de desenvolvimento deveria ser reforçada. Na sequência do furacão Mitch, que afectou quatro países da América Central em Outubro de 1998, a UE disponibilizou uma ajuda significativa (39 milhões de euros de ajuda de emergência, dos quais 6,8 milhões decididos quatro dias após a tragédia, e 13 milhões de euros de ajuda alimentar). Esta ajuda de emergência foi disponibilizada a tempo. Todavia, registaram-se atrasos a nível da execução do programa de reconstrução, ao qual a CE afectou 256 milhões de euros. Essa situação ficou a dever-se ao facto da Comissão não dispor do

¹ COM 153(1996) de 30.4.1996.

número de efectivos necessário para gerir um programa tão vasto. Para recrutar pessoal adicional tiveram de ser respeitados procedimentos comunitários demasiado lentos, incluindo a aprovação pelos Estados-Membros e a publicação de anúncios de concurso. Em geral, a execução de um projecto de desenvolvimento normal implica, no mínimo, um período de dois anos entre a identificação e a execução.

Obter uma interligação efectiva não significa apenas assegurar uma transição sem problemas entre a fase de ajuda de emergência e a fase de ajuda ao desenvolvimento. A interligação deve ser inserida num contexto mais vasto, enquanto parte de uma abordagem integrada de prevenção de crises e catástrofes, em particular através de medidas de preparação para catástrofes² bem como de prevenção e resolução de conflitos³, assegurando assim um regresso à estabilidade estrutural. As "lacunas" na resposta da comunidade internacional aos conflitos podem desempenhar um papel no desenvolvimento do próprio conflito.

A presente comunicação deve também ser considerada no contexto dos esforços globais tendo em vista aumentar a eficácia das acções externas da União, incluindo o processo de reforma da ajuda externa comunitária, e melhorar a qualidade da política de desenvolvimento e das estratégias do ECHO.

Não existe um modelo único para abordar a questão da interligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento (LRRD). Cada situação individual influenciará a capacidade dosadores externos para assegurarem essa interligação. A presente comunicação pretende descrever as dificuldades a ultrapassar, reconhecendo os limites da abordagem e identificando uma série de medidas que poderiam melhorar o contributo da Comunidade para os esforços internacionais em situações pós-crise. As propostas incluem os seguintes elementos:

- Em primeiro lugar, com base na experiência adquirida no âmbito de iniciativas dosadores internacionais, são apresentadas sugestões destinadas a facilitar a coordenação numa base mais sistemática. A comunidade internacional tem de melhorar a sua resposta a situações de catástrofe e a outro tipo de crises numa perspectiva de desenvolvimento. Não existem soluções fáceis para situações complexas. O reforço da coordenação, o intercâmbio sistemático de informações e a aplicação de métodos de trabalho mais adequados poderiam, contudo, reduzir os efeitos negativos das lacunas existentes. O presente documento identifica o contributo da Comunidade para este processo;
- Em segundo lugar, são propostas medidas com vista a readaptar e racionalizar os instrumentos e métodos de trabalho da Comunidade, bem como os mecanismos institucionais internos. **Não** são propostos novos instrumentos nem fundos adicionais. Os documentos de estratégia relativos a cada país, que constituem a base do novo processo de programação da cooperação comunitária, devem ser utilizados como ponto de referência para orientar as diferentes intervenções nas diversas fases do ciclo da crise e, através da inclusão de indicadores de conflito, poderão servir de instrumento de prevenção e planeamento. Será assim possível programar as intervenções numa perspectiva de longo prazo. Na fase de execução, será necessário aumentar a flexibilidade e a rapidez na

² As avaliações da vulnerabilidade e a integração de medidas de preparação para catástrofes nos programas da CE serão contempladas numa comunicação sobre a integração do ambiente na política de desenvolvimento da CE.

³ A Comissão está presentemente a preparar uma comunicação sobre a prevenção de conflitos, na qual analisará, em especial, os meios de integrar de forma mais adequada a prevenção de conflitos nos programas de desenvolvimento e de cooperação.

mobilização de fundos de desenvolvimento e de cooperação, com vista a facilitar a substituição das intervenções de emergência e, se for esse o caso, do mecanismo de reacção rápida⁴.

2. LRRD EM DIFERENTES TIPOS DE CRISES

A possibilidade de estabelecer uma boa ligação entre a transição da ajuda de emergência para a reabilitação e o desenvolvimento depende do contexto. Cada situação será diferente, mas para facilitar a análise, as situações de crise podem ser classificadas em três tipos: catástrofes naturais, conflitos violentos e outras crises. Cada uma destas situações exige uma resposta LRRD diferente. Obviamente, a linha de separação entre essas categorias nem sempre é clara e um país pode ser afectado simultaneamente por diferentes crises (seca, conflitos, etc.).

2.1. Situações de emergência e pós-emergência resultantes de catástrofes naturais

As catástrofes naturais são, geralmente, a categoria de crise em que é mais fácil assegurar uma interligação efectiva. É necessária uma operação relativamente simples para assegurar uma transição linear, coordenada e progressiva da ajuda humanitária para os instrumentos normais de cooperação. A ajuda pode normalmente ser distribuída num contexto não-hostil, em colaboração com os governos e como uma medida pontual.

Apesar disso, essas actividades nem sempre são evidentes. A resposta às necessidades de emergência e de reabilitação não deveria prejudicar os programas de desenvolvimento a longo prazo. A natureza das actividades relacionadas com a interligação deve ser adaptada ao nível de desenvolvimento do país afectado. Um tremor de terra num país menos desenvolvido, como o Afeganistão, requer uma assistência e uma infra-estrutura logística mais significativas do que um tremor de terra num país desenvolvido como a Turquia. Os gestores da ajuda humanitária internacional (ECHO, agências, ONG) devem coordenar as suas intervenções com as intervenções locais tais como a protecção civil⁵, assegurando, sempre que possível, que as soluções de curto prazo para as crises, ditadas pelas necessidades, não comprometam a possibilidade das estruturas locais de reforçar as suas próprias capacidades a longo prazo.

O principal desafio, especialmente nos países mais sujeitos a catástrofes naturais, consiste em identificar medidas adequadas de prevenção e preparação para catástrofes, a fim de reforçar a capacidade de entajuda da população e de evitar novas catástrofes. Para tal, é necessário desenvolver indicadores adequados que permitam apreciar a vulnerabilidade do país e mecanismos de planeamento de situações de crise. Tais medidas incluem sistemas de alerta rápido com vista a prevenir situações de fome resultantes de más colheitas, tal como acontece em muitos países africanos (Moçambique, Etiópia e Malawi, por exemplo).

As inundações em Moçambique sugerem que, muito embora a preparação para catástrofes desempenhe um papel específico no contexto da ajuda humanitária, a necessidade de reduzir a vulnerabilidade global do país face a situações de crise deverá ser contemplada a longo prazo.

⁴ Regulamento (CE) n° 381/2001 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, relativo à criação de um mecanismo de reacção rápida, JO L 057 de 27/02/2001, p.0005-0009

⁵ A protecção civil foi reconhecida pelo Conselho Europeu da Feira como um dos quatro sectores prioritários na gestão civil de crises (em complemento da polícia, reforço do Estado de Direito e reforço da administração civil). Entre as propostas da Comissão para um mecanismo comunitário de coordenação da protecção civil (COM (2000) 593 final) encontra-se especificamente a hipótese de mobilizar equipas de protecção civil dos Estados-Membros para países terceiros que tenham pedido ajuda

A estratégia comunitária em matéria de segurança alimentar para Moçambique associa os sistemas de alerta rápido a intervenções estruturais destinadas a apoiar o desenvolvimento agrícola e a facilitar o comércio interno e regional de produtos alimentares.

A preparação para catástrofes constitui a única forma de evitar colocar os países em "cuidados intensivos" cada vez que se verifica uma crise. Em países afectados por catástrofes naturais periódicas e previsíveis (tais como as inundações periódicas no Bangladesh e os ciclones na região das Caraíbas), os esforços tendentes a aumentar a preparação para as catástrofes deverão fazer parte das estratégias de desenvolvimento a longo prazo. A frequência e a intensidade dessas catástrofes comprometem seriamente o já frágil processo de desenvolvimento, minando e anulando os progressos já obtidos na via do desenvolvimento. Sempre que a população já é intrinsecamente vulnerável, em virtude da pobreza generalizada e da insegurança alimentar, o impacto dessas catástrofes naturais é ainda mais devastador. Por conseguinte, é óbvio que qualquer estratégia tendo em vista melhorar o nível de vida das camadas mais pobres da população nas regiões mais expostas a catástrofes, como o Bangladesh, deverá ter em conta a necessidade de reduzir a sua vulnerabilidade face a essas catástrofes.

A necessidade de atribuir especial atenção à preparação para as catástrofes foi reconhecida na política e nos programas comunitários. O novo Acordo de Parceria ACP-CE, por exemplo, oferece possibilidades de melhorar a preparação para as catástrofes numa perspectiva a longo prazo através do apoio às iniciativas regionais neste domínio, da cooperação em matéria de protecção do ambiente e da utilização e gestão sustentáveis dos recursos naturais, bem como da inclusão de mecanismos de prevenção de catástrofes na ajuda humanitária⁶. No mesmo sentido, o Plano de Acção para a Reconstrução da América Central, adoptado na sequência do furacão Mitch, procura reforçar a capacidade das autoridades locais no domínio da preparação para as catástrofes, através de acções de formação e reduzir a vulnerabilidade das populações através de acções de sensibilização. O orçamento "ajuda alimentar/segurança alimentar", que pode ser utilizado num grande número de países, poderá disponibilizar recursos destinados a facilitar a criação de uma estratégia coerente de resposta a situações de fome periódicas.

Para aplicar estas orientações, as estratégias e programas de cooperação devem determinar se o impacto das catástrofes naturais (inundações, secas, desmoronamentos de terras) pode ser reduzido através de acções de prevenção (plantação de árvores, construção de terraços). As avaliações ambientais estratégicas⁷ de sectores económicos como a agricultura ou a silvicultura poderão contribuir para identificar medidas que evitem a exploração descontrolada dos recursos naturais (sobrepastoreio, construção de barragens em locais inadequados, etc.) que poderão causar problemas ambientais. Uma avaliação ambiental da questão dos direitos fundiários poderá contribuir para evitar a expulsão das populações das suas terras tradicionais para terrenos marginais. Uma gestão sustentável dos recursos hídricos poderá contribuir para a prevenção de inundações. Por exemplo, a modelização hidrológica das bacias hidrográficas permite avaliar os riscos, enquanto uma boa recolha e gestão dos dados hidrológicos representam uma componente essencial dos mecanismos de alerta rápido

⁶ Acordo de Cotonou, n° 1 alínea e) do artigo 30°, artigo 32°, n° 3 alínea e) do artigo 72°.

⁷ Estas avaliações são efectuadas com base na avaliação ambiental estratégica (SEA), uma técnica utilizada para identificar os efeitos sobre o ambiente das políticas, planos, programas e grupos de projectos. A SEA, aplicada quer a nível sectorial quer de uma forma mais vasta a nível regional, permite evitar programas inadequados e facilita a identificação e avaliação de alternativas.

em situações de risco relacionadas com a água. Estas questões serão integradas nos documentos de estratégia por país.

Deveria ser dada maior atenção à prevenção e à preparação para catástrofes tanto no âmbito de programas de ajuda humanitária como ao nível das estratégias de cooperação para o desenvolvimento.

2.2. Conflitos violentos

Esta categoria representa o maior desafio para garantir uma interligação efectiva, especialmente no caso de países em situações de crise prolongada, guerras intermináveis ou onde há combates frequentes. A transição da ajuda humanitária para a cooperação para o desenvolvimento é raramente um processo cronológico linear e a maioria das crises também não evolui de uma forma linear. Pelo contrário, estas oscilam entre fases de deterioração, escalada, crise aguda e diminuição da tensão no sentido de uma paz mais ou menos estável⁸. Além disso, são frequentes reviravoltas da situação. A experiência revela que os acordos de paz ou de cessar-fogo são frágeis e osadores nunca podem ter a certeza de que os acordos serão efectivamente respeitados. O processo de paz no Médio Oriente está associado a numerosas acções de emergência e de reabilitação na região. O Tajiquistão vive desde a sua independência em relação à União Soviética numa situação de instabilidade. Angola, a República Democrática do Congo e o Afeganistão representam outros casos de situações de crise recorrentes. Além disso, as diversas fases (emergência, reabilitação e desenvolvimento) sobrepõem-se frequentemente num único país. No centro e no sul da Somália, é possível encontrar bolsas de "reabilitação" em regiões altamente instáveis. Timor Leste constitui um exemplo raro de um processo relativamente linear, de uma fase violenta de destruição generalizada e de expulsão forçada para um processo de reabilitação, sob a égide das Nações Unidas, e uma introdução gradual da cooperação para o desenvolvimento. Em geral, é necessário utilizar simultaneamente diferentes instrumentos de financiamento e não existe um modelo uniforme de transição cronológica entre estes instrumentos.

Uma estratégia de interligação terá de ter em conta aspectos complexos de carácter sectorial e geográfico, bem como definir o momento oportuno para assegurar interligações num contexto político extremamente instável. A estratégia pós-crise deverá ter em consideração a fase pré-crise. Os conflitos violentos são frequentemente o ponto culminante de tensões crescentes ao longo de um dado período de tempo. A Comunidade deve, conseqüentemente, prestar atenção aos factores que estão na origem das crises e aos mecanismos ou instrumentos que podem evitar a sua escalada. Estes mecanismos de prevenção de crises e conflitos deveriam ser integrados em programas de cooperação para o desenvolvimento. Durante as crises, são igualmente necessárias intervenções em apoio à consolidação da paz. Igualmente importante, a reabilitação pós-crise, deveria incluir medidas reforçadas de prevenção de conflitos para evitar a deflagração de novas crises. Osadores encontram-se, frequentemente, perante um dilema na fase pós-crise. Contribuir para a aplicação do acordo de paz, logo após a sua assinatura, não obstante os riscos políticos envolvidos ou esperar por uma prova mais sólida de que se está perante uma solução duradoura? Na primeira hipótese, há o risco de perder os fundos investidos, se o conflito recomeçar. Na segunda existe um risco de comprometer o acordo de paz não proporcionando meios financeiros suficientes que permitam a sua implementação.

⁸ As diferentes fases do conflito são descritas na comunicação SEC(1996)332 "A União Europeia e a questão dos conflitos em África: restabelecimento da paz, prevenção dos conflitos e perspectivas futuras".

A "interligação" deve, portanto, ser considerada num contexto mais alargado: político, de desenvolvimento e humanitário. Deverá fazer parte de uma abordagem coerente da UE no que se refere às crises na qual se estabeleça uma ligação integrada entre as intervenções e os instrumentos da União. Deverá ser um complemento das abordagens e dos instrumentos da política externa e de segurança comum e constituir parte integrante da política de cooperação e da ajuda humanitária da CE. O novo Acordo de Parceria ACP-CE⁹ prevê disposições para este fim, o mesmo acontecendo com o novo regulamento CARDS relativo à ajuda à Albânia, à Bósnia-Herzegovina, à Croácia, à República Federativa da Jugoslávia e à antiga República Jugoslava da Macedónia¹⁰.

Em situações pós-conflito é especialmente difícil conciliar a ajuda humanitária e a cooperação para o desenvolvimento dada a dificuldade de identificar parceiros de execução adequados, tanto a nível estatal como entre as organizações não governamentais. É necessário, sempre que possível, adoptar logo no início do conflito uma perspectiva de longo prazo que deverá influenciar a natureza das intervenções de emergência. Nos programas de cooperação para o desenvolvimento, há que continuar a atribuir especial atenção às necessidades das populações afectadas a fim de estabilizar a situação. A experiência demonstrou que em situações pós-conflito, é necessário prestar uma atenção particular ao apoio ao processo de reconciliação, ao reforço das capacidades institucionais, à cooperação regional, ao desarmamento, à desmobilização e à reintegração dos antigos combatentes, ao regresso dos refugiados, ao problema específico das crianças afectadas por conflitos e às operações de desminagem.

A ajuda, seja ela ajuda de emergência ou ajuda ao desenvolvimento, pode ter um impacto negativo se não for cuidadosamente planeada e adaptada à situação específica. Um afluxo súbito de grandes quantidades de recursos externos ou o prolongamento excessivo da ajuda de emergência podem favorecer a corrupção, o desvio da ajuda, o prolongamento do conflito e um aumento das despesas injustificadas e muitas vezes incontrolláveis (incluindo a despesa militar). Este aspecto deve ser tido em conta aquando da concepção dos programas de apoio macroeconómico e sectorial, que só têm normalmente início na fase pós-conflito.

Em situações pós-conflito, a ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e ajuda ao desenvolvimento deve ser considerada no âmbito de um contexto económico, social e político mais vasto. Estes factores devem ser tomados em consideração nas várias fases e nos diferentes domínios de intervenção.

2.3. Crises estruturais e de outro tipo

Presentemente, estão a ser utilizados instrumentos de ajuda humanitária num certo número de países onde não existe uma situação de emergência geral causada quer por uma catástrofe natural imprevista quer pelo início de uma guerra. Geralmente, esses países encontram-se num estado de acentuada degradação das condições políticas, económicas ou sociais.

Alguns são afectados por crises estruturais, como os países em fase de transição. A Ucrânia, a Moldávia, a Bielorrússia e a Federação da Rússia têm vindo a beneficiar da ajuda humanitária do ECHO. As dificuldades vividas nestes países podem ser agravadas pela fragilidade das instituições estatais, em fase de constituição ou de desintegração. Nalguns deles, os instrumentos de desenvolvimento adequados que poderiam facilitar a transição de

⁹ Artigos 11°, 30°, 60°, 72°, 73°.

¹⁰ Regulamento n° 2666/2000 do Conselho, de 5 de Dezembro de 2000, artigo 2°.

uma situação de emergência para a estabilidade não existem ou não são apoiados por recursos financeiros suficientes para satisfazer as necessidades (reabilitação física) ou proporcionam apenas um tipo de ajuda (ajuda alimentar, assistência técnica). Isto é um facto, principalmente para os países que recebem ajuda principalmente através do Regulamento Tacis.

Outros países caracterizam-se pela ausência de um Estado de Direito e estão sujeitos a uma suspensão parcial ou total da cooperação da CE, com excepção da ajuda humanitária. Isso pode ter acontecido por falta de respeito pelos direitos humanos e pelos princípios democráticos previstos no Tratado (e em eventuais acordos de cooperação ou de parceria da CE). Na ausência de programas comunitários de ajuda para o desenvolvimento, uma transição sem problemas poderá não ser possível. Em alguns casos, a Comissão pode contudo decidir que a ajuda do ECHO já não é apropriada, o que pode implicar uma redução da ajuda da CE.

Em casos específicos, pode ser fornecida ajuda após a retirada do ECHO, apesar da ajuda ao desenvolvimento não estar formalizada num documento acordado com o país beneficiário. Cuba é um dos casos em que foram utilizados instrumentos de ajuda humanitária sem que existisse uma crise humanitária. Foi tomada, em 2000, a decisão de substituir as acções financiadas pelo ECHO por projectos apoiados a partir de outras rubricas orçamentais (ALA, ajuda alimentar, ONG, etc.) tomando por base o trabalho já desenvolvido. Uma avaliação independente sublinhou os efeitos negativos da continuação da ajuda humanitária. A estratégia de cooperação, embora se mantenha dentro dos limites impostos pela posição comum do Conselho, foi revista desde então a fim de utilizar de forma mais adequada os diferentes instrumentos e de adaptar a cooperação à situação vigente em Cuba.

O caso de Timor Leste ilustra o problema da transição da ajuda de emergência para o apoio ao desenvolvimento na ausência de instituições em funcionamento. Na sequência da crise que se seguiu ao referendo de 1999, ONG financiadas pelo ECHO reagiram à situação de emergência humanitária e sanitária. No final de 2000, algumas dessas ONG orientadas para a ajuda de emergência tinham cedido lugar a ONG cujas actividades estavam mais orientadas para o desenvolvimento, ainda em larga medida financiadas pelo ECHO (até Maio/Junho de 2001). Contudo, o papel das ONG mudou, dado que começaram por proporcionar ajuda de emergência para passarem a prestar serviços de saúde pública a nível distrital. Apesar dos progressos em termos de desenvolvimento de um sistema público de saúde, todas as partes concordam que esta situação não é viável nem desejável a longo prazo e têm vindo a envidar esforços para encontrar alternativas. O caso de Timor, onde o OCHA assumiu efectivamente um papel preponderante, demonstrou igualmente a necessidade de coordenar as estratégias de transição.

Em todos estes casos, a distribuição de ajuda humanitária cria dilemas. A ajuda humanitária pode justificar-se sempre que se destina a satisfazer temporariamente as necessidades das camadas mais vulneráveis da população ("bolsas de pobreza") em resposta a situações especialmente difíceis causadas por acontecimentos de carácter extraordinário. No entanto, todos os dados e algumas avaliações da ajuda da CE¹¹ identificaram os efeitos negativos e o potencial de distorção de uma ajuda humanitária prolongada, tal como a criação de uma dependência e a estimulação de tensões¹². A ajuda humanitária poderá atenuar as pressões de reforma nos países beneficiários mas não pode fazer face às causas estruturais dos problemas e não pode substituir de forma alguma políticas económicas e sociais sustentáveis.

¹¹ Avaliação e futuro das actividades humanitárias da Comunidade, COM (1999) 468 final de 26.10.1999.

¹² Orientações do CAD em matéria de conflitos, paz e cooperação para o desenvolvimento, 1997, Secção III.

Por estes motivos, embora seja possível melhorar a ajuda humanitária, através de uma orientação mais precisa das actuais intervenções para as populações realmente necessitadas, é também necessária uma retirada gradual desta ajuda ditada, nomeadamente, por motivos orçamentais. O ECHO deverá pois concentrar-se no seu "mandato fundamental", isto é, operações de salvamento de vidas humanas em situações de emergência, na perspectiva de uma retirada tão rápida quanto possível combinada com uma transição coordenada e progressiva da ajuda humanitária para os instrumentos normais da cooperação. O principal desafio consiste em identificar os instrumentos adequados que poderão substituir a ajuda humanitária e mobilizá-los no momento oportuno, tendo em conta o ciclo de financiamento e as limitações de cada instrumento.

É possível recorrer a outros instrumentos da CE. A Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos pode prestar apoio à sociedade civil em áreas relacionadas com os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito. As intervenções no domínio da ajuda alimentar e da segurança alimentar, essencialmente executadas por intermédio de organizações não governamentais, podem igualmente contribuir para criar condições favoráveis a um diálogo sobre as principais políticas sectoriais. A degradação das condições económicas está frequentemente na origem da insegurança alimentar estrutural. Nos países com elevados índices de insegurança alimentar como a Geórgia, a Arménia ou o Quirguizistão, o apoio à segurança alimentar financiado ao abrigo da rubrica orçamental correspondente pode promover as reformas estruturais indispensáveis para melhorar os quadros jurídico e institucional e eliminar os entraves à produção e à comercialização de produtos alimentares (infra-estruturas comerciais, regulamentação e formalidades aduaneiras, obstáculos pautais e não pautais, por exemplo). Estas intervenções assumem essencialmente uma natureza sectorial e, tendo em conta a situação específica desses países, não se inserem, até ao momento, numa estratégia global de cooperação. Futuramente, serão integradas nos documentos de estratégia por país.

Embora a rubrica orçamental da CE para a segurança alimentar possa contribuir para colmatar as lacunas em certas situações, nem sempre é apropriada e os recursos disponíveis são claramente insuficientes para corresponder às necessidades de todos os países afectados por este problema .

O ECHO deveria concentrar-se no seu mandato fundamental. A ajuda a países onde não existe uma situação de emergência humanitária deveria ser retirada progressivamente. Se a CE estiver contudo empenhada em prosseguir a sua ajuda, quando existir um quadro jurídico que o permita, será necessário mobilizar oportunamente instrumentos a mais longo prazo adequados a essa transição.

3. MECANISMOS DE COORDENAÇÃO INTERNACIONAL

3.1. Melhoramentos necessários

A distribuição da ajuda aos países afectados por catástrofes é difícil. A coordenação entre os dadores é muitas vezes insuficiente, reduzindo o impacto e a eficácia das intervenções externas. Entre os principais factores que explicam a insuficiência ou inexistência de coordenação em situações pós-crise convém citar o elevado número de intervenientes em crises extremamente visíveis (como na Bósnia, no Kosovo e no Ruanda); interesses nacionais divergentes dos diversos dadores; diferentes avaliações das situações e objectivos ou análises políticas; dificuldades em mobilizar os fundos necessários no momento oportuno e de forma

adequada devido aos instrumentos operacionais pouco apropriados, processos de decisão lentos e centralizados.

Além disso, em países a sair de uma situação de conflito pode aumentar o interesse dos doadores aquando da assinatura do acordo de paz. No entanto, uma vez ultrapassada a fase de maior entusiasmo político e quando os efeitos dramáticos da crise se deixam de fazer sentir, nomeadamente nos meios de comunicação, o interesse e o incentivo dos doadores tende a diminuir. Isto ocorre sobretudo em países que estiveram envolvidos em conflitos armados intermináveis ou recorrentes, como a Somália, o Sudão ou o Congo. Em consequência, as necessidades específicas dos países e populações em situações pós-crise, extremamente vulneráveis, não são satisfeitas da forma mais adequada. Na Guiné-Bissau, após o regresso à democracia no início de 2000, o apoio concedido pelos doadores não foi suficiente para estabilizar a situação pós-conflito, conduzindo a novas tensões e problemas alguns meses depois. Na Libéria, não obstante os compromissos anteriormente assumidos, foram muito poucos os doadores que intervieram desde 1998. O programa de ajuda comunitário tem sido o mais significativo nos últimos anos. A crise do Sara Ocidental dura há várias décadas e o ECHO é praticamente o único organismo a conceder apoio aos refugiados sarauis na Argélia.

Contudo, há que assinalar alguns melhoramentos e é cada vez maior o número de projectos coordenados e de exemplos de uma melhor partilha da informação. Os elevados custos e os riscos resultantes da falta de coordenação foram já reconhecidos. A Somália representa um bom exemplo de coordenação bem sucedida entre os doadores. Na ausência de autoridades nacionais, foi criado um mecanismo de coordenação específico, o Organismo de Coordenação da Ajuda à Somália (SACB) que agrupa todos os membros da comunidade internacional presentes no país. Este organismo desempenhou um papel central nos contactos com as autoridades locais e regionais somalis, no planeamento da ajuda, na execução dos projectos e na garantia de uma efectiva interligação entre as fases de emergência e de reabilitação.

Todavia, terão de ser envidados ainda muitos esforços para alcançar uma estratégia concertada entre os doadores. A avaliação relativa ao Ruanda¹³ revelou resultados desiguais no que se refere à coordenação das ajudas, tendo formulado algumas recomendações para ultrapassar as deficiências identificadas.

Além disso, a visibilidade dos esforços europeus comuns e das acções realizadas pela comunidade internacional no seu conjunto deverá também ser melhorada. Aquando do terramoto na Turquia, por exemplo, a cobertura por parte dos meios de comunicação concentrou-se nas intervenções de cada dador a título nacional. Uma cobertura em grande escala, por parte dos meios de comunicação, das inundações em Moçambique incitou os doadores a preocuparem-se com a visibilidade dos seus esforços de apoio às vítimas, contribuindo para aumentar o número de doadores que proporcionaram ajuda de emergência. Por outro lado, a concorrência para garantir a visibilidade poderá também ter constituído um desincentivo a uma verdadeira coordenação internacional das ajudas.

É necessário adoptar uma abordagem de antecipação em matéria de coordenação. Tendo em conta a sua importância enquanto dador de ajuda de emergência e de ajuda ao desenvolvimento, bem como a sua forte presença a nível internacional, a Comissão Europeia tem uma responsabilidade especial no que se refere ao reforço da coordenação. A ajuda de emergência da CE constitui uma parte significativa da sua ajuda externa, uma vez que

¹³ Avaliação conjunta da ajuda de emergência ao Ruanda, Março de 1996.

representa 14% da ajuda comunitária ao desenvolvimento, comparativamente a 7% para o CAD no seu conjunto.

O Conselho e a Comissão adoptaram recentemente uma declaração comum¹⁴ que reorienta a política de desenvolvimento prosseguida pela Comunidade de acordo com a estratégia de desenvolvimento acordada a nível internacional. O Parlamento congratulou-se igualmente com esta declaração. Procurar-se-á assegurar uma melhor complementaridade quer no âmbito da União quer em relação a outros dadores, especialmente no contexto das estratégias por país. Trata-se de uma parte importante dos esforços tendentes a melhorar a qualidade da política de desenvolvimento. Em situações pós-crise e outras situações difíceis, a complementaridade revela-se especialmente importante. Desde o início de uma crise, a Comissão deverá ter em conta as actividades dos outros dadores e procurar contribuir para uma resposta concertada a nível internacional em situações vulneráveis pós-crise; deve esforçar-se, juntamente com outros importantes dadores e protagonistas internacionais, por aumentar a visibilidade dos dadores individuais no âmbito de intervenções comuns em situações de crise.

Uma coordenação insuficiente entre os dadores em situações pós-crise diminui a eficácia e o impacto da assistência proporcionada, aumentando assim o risco político.

3.2. Coordenação e complementaridade entre a CE e os seus Estados-Membros

O Conselho adoptou, em Outubro de 2000, as conclusões sobre a eficácia da acção externa da União e a necessidade de melhorar a coordenação e a complementaridade entre a Comissão e os Estados-Membros. Isto é válido tanto em situações pós-crise, com a necessidade de interligar ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento, como noutras formas de ajuda.

Uma melhor circulação da informação, a todos os níveis, entre a Comissão e os Estados-Membros revelar-se-á essencial para assegurar uma melhor coordenação a nível da identificação, preparação e execução das acções. Na sequência do tremor de terra em Gujarat, em Janeiro de 2001, a Comissão criou um centro local, ERIC, para promover a coordenação entre os Estados-Membros dadores e para melhorar a imagem global da UE. Tendo essa iniciativa sido coroada de êxito, a Comissão pretende prosseguir o seu papel de coordenação nas fases subsequentes de reabilitação e reconstrução.

A necessidade de interligar ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento será integrada nas discussões sobre os documentos de estratégia por país relativos aos países mais instáveis. Poderá ser considerada a possibilidade de realizar reuniões conjuntas no terreno e entre o Comité da Ajuda Humanitária e o Comité Geográfico para certos países ou questões específicas. O objectivo consistiria em dividir o trabalho entre a Comissão e os Estados-Membros, incluindo o co-financiamento, especialmente nos casos em que a reabilitação requer intervenções fora dos sectores de concentração da CE. Neste processo, revela-se essencial reforçar a coordenação no terreno. As delegações desempenharão um papel essencial na identificação de potenciais domínios de sinergias e complementaridade, bem como na definição de orientações estratégicas.

¹⁴ Declaração do Conselho e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da CE, 10 de Novembro de 2000.

A questão da interligação deverá igualmente ser tida em conta no âmbito das discussões em curso sobre o reforço da coordenação e da complementaridade.

3.3. Coordenação com a ONU e outras iniciativas internacionais

As Nações Unidas desempenham um papel único nas situações de crise, bem como nas situações que as antecedem e lhes sucedem. Neste contexto, o denominado "Processo Brookings" e a abordagem "Grupo de amigos" ("Friends of") proporcionam enquadramentos adequados para o intercâmbio de informações e para a coordenação. O "Processo Brookings", que teve início em Janeiro de 1999, tem sido facilitado pela Brookings Institution, no âmbito de uma mesa redonda sobre os mecanismos internacionais susceptíveis de colmatar a lacuna entre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento a longo prazo em situações vulneráveis pós-conflito. É concebido como uma reunião informal de dadores, promovida pelo Banco Mundial e pelo ACNUR, com o objectivo de encontrar formas práticas para melhorar a coordenação dos dadores e de aumentar as contribuições para crises que despertaram relativamente pouca atenção.

A abordagem "Grupo de amigos" obedece a um esquema semelhante, envolvendo o maior número possível de dadores internacionais que coordenam as suas acções num dado país. Esta abordagem foi adoptada no Sudão, no Afeganistão, em Timor Leste e no Tajiquistão. Tais iniciativas estão, contudo, numa fase preliminar, com a excepção notável de Timor Leste onde a experiência está mais avançada. Ainda é necessário explorar formas práticas de colmatar a lacuna entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento e todo o processo deveria ser reforçado.

A Serra Leoa constitui um exemplo de uma cooperação mais estreita, sob a forma de uma "Iniciativa de parceria". Os projectos de quadro estratégico para a Serra Leoa foram elaborados tendo em conta as questões relativas à transição entre os tipos de ajuda. Realizaram-se diversas reuniões informais de dadores em 1999 para acordar um certo número de acções prioritárias destinadas a apoiar o acordo de paz, designadamente o financiamento do desarmamento, da desmobilização e da reintegração dos ex-combatentes. No final, contudo, estas acções só foram parcialmente executadas e demasiado tarde para evitar uma nova deflagração da guerra civil em Maio de 2000. A reunião de Brookings de 15/16 de Novembro de 2000 aprovou a constituição de equipas de trabalho para um número limitado de países-piloto: Congo Brazzaville, Ruanda e, possivelmente, Indonésia. Até Fevereiro de 2001, as equipas deverão elaborar um plano conjunto tendo em vista alcançar uma melhor interligação nesses países-piloto. Será criado um sítio na Internet para o intercâmbio de informações sobre estratégias e projectos. Com base nessas informações, a equipa poderá então identificar as lacunas a nível do financiamento e desenvolver propostas para as ultrapassar.

Em Timor Leste, as Nações Unidas adoptaram uma abordagem de antecipação em matéria de coordenação dos dadores, com uma unidade especial responsável pela recolha e intercâmbio de informações.

É necessário adoptar uma abordagem caso a caso. No entanto, deverá recorrer-se mais sistematicamente a estes dois enquadramentos, que devem ser criados imediatamente após o começo da crise a fim de integrar a questão da interligação desde o início. Sem pretender propor um sistema pré-ordenado e conseqüentemente rígido, a Comissão considera necessário introduzir alguns melhoramentos organizacionais para obter uma maior eficácia da abordagem "Grupo de amigos", nomeadamente regras fundamentais relativas à atribuição de responsabilidades pela coordenação, caso o país não esteja em situação de o fazer, bem como

a criação de um mecanismo de intercâmbio sistemático de informações sobre as intervenções dos diversosadores. A existência de um sistema de informações descentralizado e de fácil utilização, utilizando as modernas tecnologias da informação, permitiria trocar rapidamente informações sobre as actividades de todos os intervenientes. A Comissão está disposta a participar activamente nestas iniciativas, podendo, por exemplo, fornecer as estruturas de coordenação.

A Comissão deveria desempenhar um papel activo no reforço da abordagem "Grupo de amigos".

3.4. Outros protagonistas de uma abordagem "Grupo de amigos" mais organizada

Coordenação e coerência são pré-condições indispensáveis a uma acção eficaz durante todo o ciclo da crise. Sempre que possível, deverão ser definidos enquadramentos estratégicos comuns para as acções, tendo em conta o contexto local, nacional, regional e internacional.

As situações de conflito conduzem quase sempre a uma deterioração dos indicadores sociais e a um aumento da pobreza, contribuindo para exacerbar os problemas já existentes. Por conseguinte, é essencial elaborar estratégias tendo em vista resolver esses problemas e favorecer a estabilização num contexto social e económico extremamente frágil. Para muitos desses países, a possibilidade de beneficiar rapidamente de uma redução do peso da dívida representa igualmente um factor vital. A aplicação do conceito dos documentos de estratégia para a redução da pobreza e uma abordagem coordenada constituem elementos extremamente relevantes em países que vivem situações pós-conflito. Sempre que existam, os documentos de estratégia para a redução da pobreza constituirão a base dos documentos de estratégia por país e da programação da ajuda ao desenvolvimento.

O caso dos países pobres altamente endividados que vivem uma situação pós-conflito tem merecido especial atenção desde o lançamento da iniciativa HIPC, em 1996. A recente decisão do Banco Mundial e do FMI no sentido de prorrogar a cláusula de caducidade (sunset clause)¹⁵ até ao final de 2002 permitirá que mais países, especialmente países em situações pós-conflito, tomem as medidas necessárias para beneficiar do processo de redução do peso da dívida no âmbito da iniciativa HIPC. Os problemas da dívida destes países serão tratados numa base caso a caso, tendo em conta os condicionalismos específicos dos países em situação pós-conflito aquando da avaliação das suas reformas e da viabilidade dos perfis de endividamento. Trata-se de um aspecto importante de uma estratégia coordenada.

Outros instrumentos específicos tais como fundos especiais (*Trust Funds*), poderiam, em princípio, revelar-se úteis embora não sejam sistematicamente os instrumentos mais adaptados a situações pós-crise. Com efeito, as avaliações relativas à utilização de fundos especiais no Ruanda, na República Democrática do Congo e na Serra Leoa revelaram resultados bastante contraditórios. A falta de visibilidade das acções de cada dador constitui um importante obstáculo à sua contribuição para mecanismos de financiamento globais.

As ONG internacionais e locais bem como outros grupos da sociedade civil deverão também ser associadas às discussões sobre as orientações estratégicas e participar nos mecanismos de coordenação. Isto é coerente com a nova abordagem da política de desenvolvimento que encoraja uma participação mais activa de um maior número de agentes da sociedade civil no

¹⁵ A cláusula de caducidade define o prazo durante o qual os países podem candidatar-se ao benefício da iniciativa HIPC. O prazo havia inicialmente sido fixado para o final de 2000, tendo agora sido prorrogado até ao final de 2002.

diálogo sobre as estratégias e na execução dos programas de cooperação. A sociedade civil tem uma experiência e um conhecimento da situação preciosos. As experiências "Grupo de amigos" demonstram que a sua participação se tem revelado muito útil. Deverá ser criado, no terreno, um fórum de diálogo para trocar experiências sobre os projectos, identificar as melhores práticas e partilhar informações. A delegação da Comissão poderá contribuir nesse sentido, nomeadamente através da organização de reuniões informais e de seminários. Estas iniciativas deverão, na medida do possível, ser integradas na abordagem "Grupo de amigos".

Não obstante os exemplos de dinâmicas regionais negativas (região dos Grandes Lagos), é necessário apoiar a participação em iniciativas regionais e intensificar o papel das organizações regionais (OUA, SADC, CEDEAO) em situações pós-conflito. Há que incentivar os países vizinhos, as organizações regionais e outras partes potenciais ou interessadas a participar no processo "Grupo de amigos". Esta posição é plenamente compatível com o apoio da CE aos processos de cooperação regional e com as parcerias da UE ou diálogos estabelecidos com alguns grupos de países.

Uma coordenação mais organizada e reforçada entre os diversos protagonistas multilaterais, regionais e não governamentais contribuirá para aumentar as sinergias no âmbito da resposta internacional às crises.

4. RUMO A UMA ESTRATÉGIA COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE INTERLIGAÇÃO

A União Europeia (CE e Estados-Membros) é o maior dador de ajuda humanitária, tendo proporcionado 58% da ajuda de emergência total do CAD em 1999 (dos quais 16% foram assegurados unicamente pela CE). A sua parte na ajuda ao desenvolvimento a longo prazo representa cerca de 50% da ajuda pública ao desenvolvimento (dos quais a CE assegura por si só 10%). Tendo em conta a sua importância como dador, a Comissão deve desenvolver um quadro estratégico para assegurar a ligação entre os diferentes instrumentos da CE.

Os objectivos globais da Comissão são reforçar o quadro estratégico da sua intervenção desde o início de uma crise até ao restabelecimento da cooperação para o desenvolvimento normal, e reforçar a sua eficiência, rapidez e flexibilidade. Os problemas associados à transição entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento foram parcialmente contemplados no âmbito da reforma da ajuda externa comunitária¹⁶. A descentralização terá como consequência um aumento do pessoal nas delegações locais às quais será atribuído um maior poder de decisão bem como uma definição mais clara dos papéis respectivos da Comissão e dos Estados-Membros a nível da aprovação de estratégias, programas e projectos ("comitologia"). Outros problemas estão mais especificamente relacionados com a garantia de uma interligação efectiva.

4.1. Principais problemas a resolver

São três os problemas essenciais da interligação entre instrumentos de ajuda de emergência (ECHO, MRR) e instrumentos de desenvolvimento e de cooperação: **procedimentos de tomada de decisão** lentos, a escolha dos **parceiros de execução** e a capacidade de mobilização de **recursos** através dos instrumentos adequados.

Os obstáculos de carácter processual e os atrasos surgem a partir dos próprios regulamentos e dos mecanismos de controlo *ex-ante*. As avaliações confirmaram a necessidade de

¹⁶ SEC (2000) 514 de 16 de Maio de 2000.

procedimentos mais flexíveis e mais rápidos, nomeadamente de um Regulamento relativo às acções de reabilitação¹⁷. A avaliação da rubrica orçamental relativa à ajuda às populações desenraizadas nos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia¹⁸ no período 1997-99 identificou diversas limitações de natureza processual, tendo igualmente referido os atrasos cada vez mais significativos na assinatura dos contratos, no recrutamento da assistência técnica, na transferência dos fundos e na aprovação de alterações aos acordos de financiamento. Uma avaliação recente das acções de reabilitação nos países ALA e MED¹⁹ revelou que os actuais procedimentos associados às rubricas orçamentais "Reabilitação" não contribuíram para a sua eficácia, uma vez que não permitiram um desembolso rápido nem uma maior flexibilidade a nível da tomada de decisões. Nada confirmou a existência de uma boa articulação entre as fases e os instrumentos e a avaliação revelou igualmente a ausência de mecanismos que assegurem a coerência com as estratégias para os países da Ásia, América Latina e Mediterrâneo.

A razão principal que levou a Comissão a propor a criação de um mecanismo de reacção rápida (MRR) foi o facto dos procedimentos de tomada de decisão serem demasiado lentos e comprometerem a capacidade de resposta da UE perante uma crise. O MRR possibilita intervenções de curta duração num período não superior a seis meses, é aplicável a todas as regiões do mundo e pode reunir uma série de medidas diferentes numa só intervenção em função das necessidades da crise. A base desse mecanismo são instrumentos comunitários existentes (enumerados no Regulamento) capazes de fornecer uma vasta gama de acções para enfrentar situações de crise, nomeadamente actividades em defesa dos direitos humanos, acompanhamento de eleições, desenvolvimento de instituições, apoio aos meios de comunicação, gestão de fronteiras, missões humanitárias, formação e equipamento das forças policiais, assistência à protecção civil, reabilitação, reconstrução, pacificação, reinserção e mediação. Estes mesmos instrumentos comunitários constituem, por outro lado, a base de eventuais medidas posteriores que possam ser necessárias uma vez concluídas as operações de emergência. O objectivo principal do MRR é fornecer um apoio de emergência para preservar ou restabelecer as estruturas cívicas necessárias à estabilidade política, social e económica e servir de precursor para uma eventual ajuda a longo prazo.

A necessária aprovação dos projectos por parte dos governos representa outro problema em algumas situações de crise. Os principais instrumentos de desenvolvimento e cooperação (FED, Tacis, MEDA) baseiam-se no princípio da parceria e não podem ser utilizados sem a participação do governo do país em causa. Alguns governos podem não dispor da vontade ou da capacidade para assumir a responsabilidade por projectos iniciados por ONG financiadas pelo ECHO, especialmente se tais projectos beneficiam zonas controladas pela oposição. Podem igualmente revelar-se pouco dispostos a financiar certas acções, por exemplo acções de apoio ao processo de paz ou de reconciliação. Em alguns casos excepcionais (Somália, Congo, Ruanda), a Comissão viu-se forçada a assumir o papel do Ordenador Nacional. Noutros casos, os recursos para o desenvolvimento não são disponibilizados, sendo necessário recorrer a outros recursos financeiros geridos autonomamente pela Comissão (reabilitação, rubricas orçamentais refugiados ou co-financiamento de ONG). Foi este o caso da Libéria: uma vez que a assinatura do programa indicativo havia sido diferida por diversos meses foi

¹⁷ Regulamento (CE) n° 2258/96

¹⁸ Avaliação da rubrica orçamental "Ajuda às populações desenraizadas nos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia 1997-1999", Regulamento n° 443/97 do Conselho, Relatório de síntese, Setembro de 2000.

¹⁹ Relatório da fase *desk*, Agosto de 2000.

necessário utilizar os recursos destinados à ajuda aos refugiados, geridos através de procedimentos mais flexíveis.

A Comissão dispõe de um grande número de **parceiros de execução** para a ajuda de emergência e os programas de desenvolvimento. Em 2000, cerca de 65% da ajuda humanitária da CE foram utilizados para financiar projectos ONG, 20% foram canalizados através das agências das Nações Unidas (dos quais 5% para o Programa Alimentar Mundial) e 15% através da Cruz Vermelha e de outras organizações internacionais. Os seus parceiros de execução, incluindo as ONG, são frequentemente especializados e competentes quer na ajuda de emergência quer na ajuda ao desenvolvimento. Poderá pois ser difícil assegurar a continuidade do trabalho com um grupo específico de parceiros ONG porque os parceiros e os métodos de trabalho poderão mudar bruscamente na transição da ajuda de emergência para o desenvolvimento. A título de exemplo, na sequência das inundações em Moçambique, das quarenta propostas recebidas no âmbito do programa destinado a substituir a ajuda de emergência só duas foram apresentadas por ONG envolvidas na primeira fase de ajuda de emergência. A maioria das propostas foi apresentada por ONG especializadas na ajuda ao desenvolvimento. No Líbano, os projectos do ECHO aprovados com base em propostas ONG fazem apenas uma breve referência ao Acordo de Parceria com a UE e ao Programa MEDA; um grupo distinto de ONG apresentou diversas sugestões para financiamento de acções de reabilitação, conferindo pouca importância ao programa do ECHO (só um projecto de reabilitação, relativo à desminagem, poderia constituir o prolongamento de uma actividade iniciada no âmbito do ECHO).

Na fase de transição poderá revelar-se necessário alterar e alargar a lista de parceiros de execução. Isso implicará que se procurem parceiros fora do quadro das ONG e das agências das Nações Unidas, nomeadamente organizações locais, sector privado e consultores, no caso de estudos de carácter técnico. Sempre que se decida continuar as actividades com ONG, deverá ser concedida preferência às ONG que disponham de uma competência reconhecida tanto no domínio da ajuda de emergência como no do desenvolvimento.

O problema relativo à **mobilização de recursos** deve-se basicamente à existência de múltiplos instrumentos e rubricas orçamentais por exemplo para a reabilitação que é financiada a partir de rubricas orçamentais geográficas. Esta situação aumenta a complexidade e reduz a flexibilidade causando deficiências na cobertura de áreas que requerem intervenções rápidas, tanto mais que estas não podem, obviamente, ser previstas com mais de um ano de antecedência aquando da elaboração do orçamento.

No Sul do Cáucaso e na Ásia Central, a transição sem problemas do financiamento do ECHO para outros programas é um desafio tanto por causa da natureza específica da assistência Tacis e da sua base jurídica como devido à insuficiência de recursos financeiros disponíveis no âmbito da rubrica orçamental Reabilitação (apenas 1,7 milhões de euros em 2000). A rubrica orçamental "Ajuda alimentar/Segurança alimentar", tem condições para efectuar a interligação entre a ajuda de emergência e a ajuda ao desenvolvimento. Todavia, os seus recursos não são suficientes para abranger todos os países potencialmente interessados²⁰.

²⁰ A rubrica orçamental Ajuda alimentar/Segurança alimentar está programada para abranger cerca de vinte países.

4.2. Adaptação dos documentos de estratégia por país

Os "documentos de estratégia por país"²¹ são o principal instrumento utilizado para programar a ajuda da CE. Baseados numa análise da situação no país parceiro, das prioridades da CE e das actividades dos outros principais parceiros, estes documentos serão utilizados para orientar, gerir e avaliar os programas de ajuda comunitária em todos os países em desenvolvimento que beneficiam da ajuda do Fundo Europeu de Desenvolvimento, ao abrigo dos programas ALA e MED e progressivamente os relativos a outros países.

A questão da interligação entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento constituirá uma parte integrante dos documentos de estratégia nos países onde existirem situações de crise ou de emergência ou estiverem criadas as condições para que estas possam acontecer e nos quais o ECHO desenvolva actividades. A CE poderá assim ter em conta a fase pré-crise e as oportunidades de evitar ou preparar as catástrofes e evitar os conflitos. Será também possível programar a transição da fase de emergência para a fase de desenvolvimento. Esta abordagem já estava prevista para os países ACP no Acordo de Cotonou que refere explicitamente a questão da interligação²². O mesmo se passa em relação ao novo programa CARDS em favor dos Balcãs Ocidentais, centrado na reconstrução e estabilização, bem como nos objectivos a mais longo prazo de desenvolvimento económico e social sustentável²³. Em relação aos países que vivem uma situação de conflito, os documentos de estratégia por país centrar-se-ão no papel da Comunidade no processo de resolução dos conflitos e de instauração da paz, que inclui a interligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento. No caso de países confrontados regularmente com catástrofes naturais, a preparação para catástrofes deverá constituir parte integrante das suas estratégias de desenvolvimento a longo prazo. Numa perspectiva ambiental, esta questão poderá ser abordada através dos métodos mais adequados, designadamente um perfil ambiental do país e avaliações ambientais. Quanto aos países afectados por crises estruturais, o desenvolvimento institucional e o reforço da capacidade dos intervenientes não estatais deverá tornar-se parte integrante dos documentos de estratégia. Estes documentos deverão ainda analisar o potencial comercial e as estratégias e reformas necessárias para aumentar a produtividade e as trocas comerciais.

Sempre que o ECHO ou o MRR dê início à sua intervenção num dado país, será analisada a necessidade de adaptar o documento de estratégia. Ainda que este documento de estratégia permaneça válido numa perspectiva de desenvolvimento a longo prazo, a crise afectará necessariamente as actividades de cooperação. Por conseguinte, será elaborada uma adenda ao documento de estratégia, em estreita cooperação com os parceiros no terreno. Em relação aos países ACP, este processo corresponde às revisões *ad hoc* previstas no Acordo de Cotonou²⁴ e ao novo sistema estabelecido para a programação e a afectação dos recursos²⁵. Essas disposições permitem a utilização de procedimentos flexíveis e eficazes. Em relação aos países mediterrânicos, o novo regulamento MEDA²⁶ prevê um processo de revisão comparável, se tal for exigido por circunstâncias imprevistas. No caso dos Balcãs Ocidentais²⁷

²¹ Modelo-quadro adoptado pelo Conselho em 10 de Novembro de 2000.

²² Acordo de Cotonou, n° 5 do artigo 11°.

²³ Regulamento (CE) n° 2666/2000 do Conselho, de 5 de Dezembro de 2000, n° 2 do artigo 2°.

²⁴ Acordo de Cotonou, n° 2 do artigo 5° do Anexo IV que prevê que em circunstâncias excepcionais relacionadas com a ajuda humanitária e de emergência, poderá proceder-se a uma revisão da estratégia do país e do programa indicativo a pedido de qualquer das partes.

²⁵ Utilização da dotação tendo em vista contemplar necessidades não previstas.

²⁶ Regulamento n° 2698/2000 do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, n° 2 do artigo 5°.

²⁷ Regulamento n° 2666/2000 do Conselho, de 5 de Dezembro de 2000, n° 1, alínea a) do artigo 3°.

está igualmente previsto um processo de revisão *ad hoc*. Revisões *ad hoc* similares poderiam ser utilizadas noutras regiões.

A adenda ao documento de estratégia terá por base uma análise da situação e incluirá informações sobre as intervenções dos outrosadores, especialmente as dos Estados-Membros. Definirá as orientações estratégicas, os objectivos e as prioridades. Associará e integrará as diferentes intervenções e instrumentos de uma forma mutuamente interdependente. Na maioria dos casos não existe uma transição cronológica entre os diferentes instrumentos, mas sim um financiamento simultâneo. A fim de estabelecer a ligação entre a ajuda de emergência e a ajuda ao desenvolvimento, é necessário um planeamento imediato não só a nível das intervenções de emergência a curto prazo, mas também no que se refere às acções de reabilitação e desenvolvimento a curto e a médio prazo. Este planeamento deverá incluir, sempre que possível, um calendário para a retirada progressiva do ECHO (a retirada do MRR está prevista juridicamente depois de seis meses e, se for necessário, deverá ser utilizado outro instrumento da CE).

As abordagens da ajuda humanitária e da cooperação para o desenvolvimento deverão ser mais coordenadas. Na Somália, procedeu-se à distribuição gratuita de medicamentos nas zonas a que se convencionou chamar "zonas de emergência" (emergency areas), enquanto nas denominadas "zonas de reabilitação", por vezes muito próximas, foram introduzidos mecanismos de partilha dos custos. Por conseguinte, as intervenções humanitárias deverão ser concebidas de forma a terem em conta os objectivos a longo prazo e a viabilidade, enquanto os programas de desenvolvimento deverão ter em conta de forma crescente as necessidades das populações identificadas na fase de reabilitação, bem como a evolução das necessidades.

A adenda será elaborada por equipas interdisciplinares, uma vez que os estudos de casos e as avaliações demonstraram claramente que uma coordenação interna contínua representa um elemento essencial para o êxito das iniciativas. Estes grupos de trabalho revelaram a sua utilidade por exemplo em Moçambique. A criação de um grupo de trabalho é necessária para assegurar a interligação mas pode causar problemas de tempo: pode aumentar o tempo de reacção numa perspectiva humanitária embora permita reduzi-lo numa perspectiva de desenvolvimento. O que é verdadeiramente importante é a rapidez com que se toma a decisão de criar o grupo de trabalho, que deve ser imediata, bem como a afectação de pessoal suficiente de forma flexível. Outro exemplo de interligação bem sucedida verificou-se durante a crise do Kosovo. Os mecanismos de coordenação criados neste caso permitiram assegurar um nível de coordenação sem precedentes entre os serviços da Comissão envolvidos, tanto a nível da sede como no terreno. Um elemento determinante do sucesso desta operação consistiu na rápida criação da *task force* da Comissão e no seu rápido envio para a província do Kosovo, antes da chegada da Agência de Reconstrução e paralelamente à presença do ECHO.

A adenda aos documentos de estratégia será adoptada de acordo com os procedimentos inerentes aos instrumentos aplicáveis, utilizando o grau máximo de flexibilidade juridicamente disponível no âmbito de cada instrumento. Contemplará as acções previstas e os diferentes instrumentos a utilizar, evitando a aprovação posterior de projectos individuais e tornando necessária apenas a difusão de informações. A adenda ao documento de estratégia avaliará igualmente o tipo de competências necessárias e identificará os parceiros adequados. Estas questões serão, na medida do possível, discutidas e decididas com os países parceiros.

A Comissão proporá procedimentos simplificados e acelerados para a adopção e alteração dessa adenda. A experiência revela que a evolução das crises, e nomeadamente dos conflitos, é imprevisível, pelo que a adenda ao documento de estratégia deverá prever uma flexibilidade

suficiente para permitir adaptações rápidas face a situações inesperadas ou em evolução. O objectivo comum deverá ser aprovar orientações estratégicas e dispor da máxima flexibilidade para elaborar e executar projectos e programas de trabalho a muito curto prazo.

Desde o início das intervenções do ECHO ou do MRR, será elaborada uma adenda ao documento de estratégia por país, acompanhada de um programa de trabalho indicativo, que será adoptada com base em procedimentos simplificados e acelerados.

4.3. Instrumentos

A Comissão está a reavaliar os seus próprios instrumentos operacionais para identificar os domínios em que será possível melhorar a interligação entre os dois tipos de ajuda. Esta análise realiza-se no quadro da reforma da ajuda externa da CE. O objectivo da Comissão não é criar novos instrumentos financeiros para assegurar uma melhor interligação, mas melhorar os instrumentos existentes e as ligações entre eles sempre que possível. A redução do número de rubricas orçamentais também é importante visto que é essencial para aumentar a eficácia e a flexibilidade da gestão da ajuda externa em situações de crise.

Entre os **instrumentos temáticos** da CE, aqueles que se destinam a abordar as grandes questões sectoriais são especialmente indicados para as situações pós-crise imediatas e relativamente bem adaptados para assegurar a interligação. É este o caso dos instrumentos relativos à reabilitação e à reconstrução, ajuda aos refugiados e deslocados no interior do país, ajuda alimentar/segurança alimentar e desminagem. Outros instrumentos podem ser utilizados de uma forma complementar, como o apoio à democratização e o respeito pelos direitos humanos, o co-financiamento de ONG e a cooperação descentralizada.

O Regulamento (CE) n° 2258/96, relativo às acções de **reabilitação e de reconstrução** nos países em desenvolvimento poderá constituir um valioso instrumento, como complemento dos programas de desenvolvimento a longo prazo e poderia também ser usado para prosseguir o financiamento de acções iniciadas no âmbito do Mecanismo de Reacção Rápida. No entanto, é necessário melhorar os procedimentos para a utilização deste regulamento. Como um primeiro passo, a Comissão proporá a fusão das cinco rubricas orçamentais "reabilitação" correspondentes a diferentes zonas geográficas²⁸ numa única rubrica que contemple todas as regiões. Essa medida é necessária para garantir a flexibilidade na resposta a situações de crise que raramente podem ser previstas, de uma forma exacta, com base na zona geográfica com uma antecedência de mais de um ano.

Além disso, o domínio da aplicação do regulamento existente e os seus procedimentos associados deverão ser reexaminados com base nas avaliações e no relatório do Tribunal de Contas, tendo em conta as consequências da reforma da ajuda externa, incluindo a comitologia e os procedimentos internos. Se se pretender que o regulamento se torne mais efectivo como instrumento de "interligação", esta proposta poderá implicar que seja atribuída maior importância ao restabelecimento das capacidades institucionais e à reconstrução do tecido social e não apenas à reabilitação física das infra-estruturas de base.

A proposta de regulamento da Comissão relativo à **ajuda a populações desenraizadas** na Ásia e nos países da América Latina²⁹ contém as disposições adequadas para garantir uma melhor interligação. As acções previstas na proposta de regulamento destinam-se a substituir

²⁸ Rubricas orçamentais B7-303 Ásia, B7-313 América Latina, B7-411 Mediterrâneo, B7-522 Repúblicas do Cáucaso e da Ásia Central, B7-641 ACP.

²⁹ COM (2000) 831 de 20 de Dezembro de 2000

gradualmente a ajuda de emergência e a facilitar a transição para uma estratégia de desenvolvimento. Formam, portanto, parte de uma estratégia geral de reabilitação em favor das populações afectadas por conflitos internos ou externos.

No quadro da próxima avaliação e da análise do Regulamento (CE) nº 443/92 Ásia/América Latina, a Comissão também examinará os argumentos a favor e contra a fusão das actividades levadas a cabo a partir de alguns dos actuais "regulamentos horizontais" com os principais instrumentos geográficos. Entre as acções que poderiam ser objecto de uma fusão encontram-se a ajuda aos refugiados e às populações desenraizadas e o regulamento relativo à reabilitação.

Para além da consolidação do número de bases jurídicas e de rubricas orçamentais, uma fusão teria a vantagem de integrar numa única base jurídica uma vasta gama de actividades relativas a um único país. Esta solução seria coerente com o objectivo de promover a interligação, mas seria necessário continuar a assegurar através de um regulamento mais vasto o actual campo de actividade, a tomada de decisões suficientemente rápida, a flexibilidade na selecção dos parceiros de execução e a possibilidade de tomar decisões sem o acordo do governo interessado.

A próxima revisão do Regulamento Tacis, que não permite actualmente actividades de reabilitação, está prevista para 2006. Se se realizasse a fusão nos principais regulamentos geográficos de alguns regulamentos horizontais, nomeadamente os relativos aos refugiados e à reabilitação, deveria manter-se provisoriamente uma base jurídica distinta para a reabilitação nos países Tacis (actual Regulamento 2258/96).

A alternativa à fusão dos instrumentos consiste em continuar a ter como base os documentos de estratégia por país como o meio principal para garantir a coerência entre os vários instrumentos no seio de um mesmo país e assegurar a interligação da forma descrita previamente. Os documentos de estratégia por país devem conter as principais bases jurídicas/rubricas orçamentais para a ajuda ao desenvolvimento e os distintos instrumentos horizontais/rubricas orçamentais globais para intervenções específicas pós-crise.

As operações de ajuda alimentar e de segurança alimentar constituem bons instrumentos para assegurar a interligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento, dado que contemplam simultaneamente aspectos de curto e de longo prazo. Dos seus recursos, 30% são afectados a operações de crise (através do PAM e de ONG). Os restantes fundos são afectados ao apoio estrutural a políticas de segurança alimentar e nomeadamente ao apoio à criação das condições necessárias ao início de processos de reforma a mais longo prazo. Trata-se, pois, de um instrumento flexível que pode intervir numa variedade de situações. A questão da interligação entre os diversos tipos de ajuda será tida em conta no âmbito da avaliação prevista que abordará, nomeadamente, a relação entre este instrumento e outros instrumentos comunitários.

As actividades de desminagem revestem-se da maior importância em algumas situações pré-crise e pós-crise, podendo constituir uma parte integrante dos projectos de ajuda humanitária, de reabilitação, de reconstrução ou de desenvolvimento. Muito embora o salvamento de vidas humanas e a segurança das pessoas constituam os objectivos centrais das acções de desminagem, o impacto sócio-económico das minas terrestres antipessoais sobre as populações, bem como os seus efeitos negativos sobre os esforços de redução da pobreza e da instabilidade não podem ser ignorados. Por conseguinte, as questões relacionadas com as minas terrestres antipessoais devem ser integradas nos documentos de estratégia e consideradas à luz do ciclo de desenvolvimento do país. A avaliação do impacto

sócio-económico da ameaça representada pelas minas terrestres antipessoais tem vindo a tornar-se uma característica constante da abordagem da Comissão em matéria de programação estratégica regional das acções de luta contra as minas. A proposta de regulamento, presentemente em fase de discussão, estabelece uma clara ligação entre acções de desminagem e estratégias globais de cooperação com países terceiros. Prevê a possibilidade de financiamento complementar³⁰.

Quanto ao co-financiamento de ONG, as condições gerais adoptadas em Janeiro de 2000 prevêem que se conceda prioridade, entre outros, aos países em desenvolvimento em fase de reabilitação.

Os Regulamentos (CE) nº 975/99 e nº 976/99 do Conselho, base para as acções em matéria de direitos humanos e democratização realizadas ao abrigo do capítulo B7-7 do orçamento da Comunidade (Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos), prevêem três domínios de intervenção possíveis: protecção dos direitos humanos; democratização e prevenção de conflitos e gestão das consequências dos conflitos em termos de direitos humanos, em especial através do apoio a organizações da sociedade civil e também a organizações internacionais. Estes regulamentos prevêem procedimentos acelerados para financiar projectos de montante inferior a 2 milhões de euros em situação de emergência. Estes podem ser aplicados rapidamente em situações de pré e pós-conflito e servir de complemento para outras actividades da CE.

De um modo geral, com excepção do novo Acordo de Parceria ACP-CE e do programa CARDS para os Balcãs Ocidentais, **os outros grandes programas regionais comunitários** (MEDA, Tacis, Ásia e América Latina) não permitem presentemente assegurar a interligação, de forma flexível e no momento oportuno, entre ajuda de emergência e desenvolvimento em situações pós-crise.

O Tacis é essencialmente um programa de assistência técnica com algumas possibilidades de realizar acções de investimento. Concentra-se no apoio ao processo de democratização e de transição para uma economia de mercado. A Comissão poderia estudar a possibilidade de alargar o seu âmbito de actividades.

Muito embora o programa MEDA não vise especialmente as questões de reabilitação ou de resposta a situações de crise, permite, contudo, tomar a cargo os projectos na fase de emergência. Assim aconteceu, por exemplo, em relação às acções de desminagem no Líbano.

Quanto à cooperação com os países ACP, o Acordo de Cotonou oferece maior flexibilidade do que anteriormente em matéria de interligação. Podem ser consideradas as seguintes possibilidades:

1) Nos países em que a crise se verifica após a adopção do documento de estratégia e do programa indicativo, podem ser tomadas as seguintes medidas: proceder-se-á a uma revisão do programa indicativo a pedido de qualquer das partes e serão decididas acções com vista a facilitar a transição da fase de emergência para a fase de desenvolvimento, recorrendo-se a mecanismos eficazes e flexíveis³²; nos casos em que não esteja previsto um financiamento a

³⁰ Nº 2 do artigo 1º e nº 4 do artigo 2º da Proposta alterada de Regulamento do Conselho relativo à luta contra as minas terrestres antipessoais.

³¹ COM (2000) 831 de 20 de Dezembro de 2000.

³² Acordo de Cotonou - Anexo IV, nº 2 do artigo 5º e principal texto do Acordo, nº 6 do artigo 72º e nº 1 do artigo 73º.

partir do orçamento, as intervenções de emergência e de reabilitação poderão ser financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento; de qualquer modo, continuarão a ser disponibilizados recursos para intervenientes não estatais, especialmente da parte da dotação a longo prazo à qual tem directamente acesso³³.

2) Nos países em que, em virtude de circunstâncias de carácter excepcional, não tenha sido assinado qualquer programa indicativo, o Acordo de Cotonou prevê a criação de um mecanismo específico³⁴, que implica os seguintes elementos: com excepção dos casos em que a cooperação da CE tenha sido suspensa em conformidade com os procedimentos previstos nos artigos 96º e 97º do Acordo de Cotonou³⁵, será decidida e notificada uma afectação global de recursos; no entanto, tendo em conta as dificuldades inerentes a um exercício de programação normal, só serão adoptadas medidas específicas, em conformidade com o documento de estratégia, a fim de assegurar uma interligação adequada entre a ajuda de emergência e a ajuda ao desenvolvimento. Também neste caso, sempre que não estejam previstos recursos orçamentais, deverá recorrer-se a um financiamento do FED, através da "afectação B", destinada a cobrir necessidades imprevistas³⁶. Neste contexto, poderão ser realizadas acções humanitárias e pós-emergência tendo em vista a reabilitação física e social, utilizando mecanismos eficazes e flexíveis. Os intervenientes não estatais terão também acesso directo a estes recursos.

O programa CARDS proporcionará ajuda comunitária tendo em vista a reconstrução, o regresso dos refugiados e das pessoas deslocadas e a estabilização da região, bem como o desenvolvimento institucional, as reformas económicas, o desenvolvimento social, a reabilitação ambiental e a cooperação regional.

A reforma da Comissão já avançou substancialmente a nível da avaliação e da formulação de propostas para a reforma dos **procedimentos internos**. Este processo deverá ser intensificado, tendo especialmente em conta a questão da interligação. A Comissão está a rever os seus procedimentos internos e tenciona propor mecanismos mais simples e mais flexíveis de tomada de decisões, que serão aplicados logo que a adenda aos documentos de estratégia por país e os programas de trabalho correspondentes sejam elaborados. De um modo geral, é necessário aumentar a flexibilidade, mesmo tendo em conta os melhoramentos já introduzidos na sequência da criação do Serviço de Cooperação EuropeAid, nomeadamente a nível dos processos de adopção e de alteração dos contratos.

Tendo em conta a grande sensibilidade das questões envolvidas e a complexidade das situações, as decisões são frequentemente tomadas ao mais alto nível na sede central. No entanto, a descentralização do processo de tomada de decisões da sede para os intervenientes no terreno constitui uma condição essencial para o êxito das operações, tal como demonstrado no Kosovo. A importante transferência de competências para as delegações prevista na reforma da gestão da ajuda comunitária terá um impacto positivo sobre a questão da interligação. As delegações, em coordenação com os Estados-Membros, desempenharão um papel crucial na elaboração da adenda ao documento de estratégia e na definição e selecção de projectos e programas.

³³ Acordo de Cotonou - Anexo IV, nº 1, alínea d) do artigo 4º.

³⁴ Acordo de Cotonou - Anexo IV, nº 4 do artigo 3º.

³⁵ Acordo de Cotonou, Acto final, Declaração XXI.

³⁶ Acordo de Cotonou - Anexo IV, nº 2, alínea b) do artigo 3º e principal texto do Acordo, nº 6 do artigo 72º e nº 1 do artigo 73º.

Será analisada a possibilidade de introduzir alterações específicas nos regulamentos existentes, bem como nos procedimentos internos de tomada de decisões, a fim de aumentar a capacidade de resposta atempada da Comunidade a situações pós-crise.

4.4. Riscos mais elevados inerentes aos contextos em transição: necessidade de compromissos entre flexibilidade, rapidez e controlo

Uma intervenção eficaz em situações pós-crise implica a aceitação de um nível mais elevado de risco "técnico" na execução da cooperação, não obstante o risco político inerente à situação geral do país. É difícil agir com flexibilidade e rapidez em situações muito instáveis, mantendo simultaneamente um controlo e uma transparência rigorosos.

O elevado risco técnico diz respeito, em primeiro lugar, ao procedimento acelerado proposto para a adopção da agenda ao documento de estratégia por país e do programa de trabalho correspondente. Neste contexto, as consultas serão necessariamente limitadas, nomeadamente, em alguns casos difíceis, as consultas com as autoridades do país parceiro. Paralelamente, os estudos sectoriais e outros estudos de impacto não poderão ser sistematicamente realizados antes da identificação dos projectos. Os estudos de viabilidade, concepção técnica, controlo da qualidade no terreno, verificação da capacidade efectiva do parceiro de execução são medidas que exigem tempo.

Em segundo lugar, o risco técnico diz respeito aos procedimentos em geral. Há que analisar a possibilidade de introduzir maior flexibilidade nos contratos existentes, sem afectar necessariamente a utilização de contratos similares noutras operações não relacionadas com as operações de interligação. Pode ser necessário alterar o conteúdo ou a localização dos projectos, ou aceitar o facto de que os objectivos possam não ser cumpridos e os activos possam perder-se. Desta forma poderá evitar-se a multiplicação de cláusulas adicionais aos contratos e os consequentes atrasos.

Os elevados riscos políticos são inevitáveis. As situações pós-crise implicam frequentemente a necessidade de lidar com parceiros potencialmente instáveis. Os governos podem ter uma vida muito curta. É também necessário admitir que em certos casos a ajuda pós-crise pode contribuir para a consolidação de governos nada satisfatórios. Nos casos de formas de administração que estão a ser constituídas, a selecção do parceiro pode revelar-se extremamente sensível. O governo é fraco, as ONG estão ausentes ou são manipuladas. As agências das Nações Unidas deveriam intervir para conferir legitimidade e proporcionar um enquadramento para os dados, eventualmente no âmbito de uma estrutura "grupo de amigos".

Por todos estes motivos, há que aceitar que certas decisões têm de ser tomadas mesmo que existam dúvidas quanto ao resultado da intervenção. Uma certa compreensão deste problema é essencial para que a Comissão possa agir de forma consequente em situações difíceis.

A Comunidade e os seus Estados-Membros têm de optar entre uma maior rapidez e flexibilidade das acções ou a garantia de um nível máximo de controlo e qualidade. Há que aceitar os riscos envolvidos ou decidir não intervir.

5. CONCLUSÃO - RESUMO DAS PROPOSTAS POLÍTICAS

A insuficiente coordenação entre os dados e a falta de instrumentos adequados para uma resposta rápida e eficaz em situações pós-crise reduzem a eficácia e o impacto da ajuda. Não obstante alguns melhoramentos a nível da interligação entre ajuda de

emergência, reabilitação e desenvolvimento, muito resta ainda a fazer. Todos osadores se deparam com o mesmo tipo de problemas.

Tendo em conta a sua importância enquanto dador de ajuda de emergência e de ajuda ao desenvolvimento, bem como a sua forte presença a nível internacional, a CE tem uma responsabilidade especial neste contexto.

A fim de otimizar o contributo da CE para uma resposta mais eficaz a situações pós-crise, a Comissão propõe as seguintes medidas:

- Em países sujeitos a catástrofes naturais, será prestada mais atenção à preparação das catástrofes e à sua prevenção, no âmbito da ajuda humanitária, tal como às estratégias e programas de cooperação para o desenvolvimento.
- Em situações de conflito, a interligação entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento deverá ser considerada num contexto económico, social e político mais vasto. Estes factores devem ser tidos em conta nas diferentes fases e nos diferentes domínios de intervenção.
- O ECHO deveria centrar-se no seu mandato fundamental. Nos países em que não se verificar uma situação de emergência humanitária, a ajuda deveria retirar-se progressivamente. Se a CE estiver contudo empenhada na continuação da ajuda, será necessário mobilizar atempadamente instrumentos adequados a longo prazo, sempre que existir um quadro jurídico para o fazer.
- A ajuda de emergência deverá cada vez mais ser estruturada de forma a permitir uma transição compatível com os objectivos do desenvolvimento e com a sustentabilidade a longo prazo. A política de desenvolvimento, por sua vez, deverá ser adaptada de maneira a contemplar de forma mais adequada essas questões.
- A fim de ultrapassar o problema da coordenação insuficiente entre os dadores em situações pós-crise, há que reforçar numa base mais sistemática a abordagem "Grupo de amigos" no âmbito da ONU, continuando a aplicar o princípio da análise caso a caso. A Comissão deveria desempenhar um papel mais activo neste processo, em complementaridade com os Estados-Membros.
- As iniciativas internacionais mais coordenadas devem envolver os diversos protagonistas multilaterais, regionais e não governamentais a fim de reforçar as sinergias e permitir uma definição mais clara das medidas de intervenção e de retirada graduais.
- No contexto da concentração das actividades de desenvolvimento da Comunidade num número mais reduzido de domínios, a melhoria da coordenação e da complementaridade entre a CE e os Estados-Membros privilegiará a divisão do trabalho, para que a UE possa dar uma melhor resposta às necessidades existentes nas diferentes fases.
- A Comissão Europeia procederá a uma revisão dos seus próprios instrumentos e processos com vista a reduzir os atrasos, mobilizar os recursos adequados no momento oportuno e assegurar a participação dos parceiros mais apropriados. Esta análise terá lugar no âmbito da reforma da ajuda externa, nomeadamente no

quadro da descentralização do processo de tomada de decisão e de efectivos para as delegações e das alterações nos procedimentos da comitologia.

- Desde o início das intervenções do ECHO ou do MRR, será elaborada e adoptada, através de um máximo de procedimentos simplificados e acelerados, uma adenda ao documento de estratégia por país, acompanhada de um programa de trabalho indicativo. Esta adenda abrangerá as acções previstas e os diferentes instrumentos a utilizar de forma a que não seja necessária a aprovação posterior de projectos individuais mas apenas a divulgação de informações.
- Para implementar a adenda e o programa de trabalho correspondente, a Comissão aplicará um processo simplificado de tomada de decisões para a aprovação de projectos e programas específicos. As modalidades de execução serão reexaminadas com vista a aumentar a flexibilidade, nomeadamente a nível da escolha dos organismos de execução, dos processos de concurso e das alterações aos contratos. Este processo abrangerá os instrumentos temáticos fundamentais como a reabilitação, a ajuda aos refugiados, a ajuda alimentar/segurança alimentar e a desminagem.
- Quanto à transição no âmbito dos grandes programas regionais da CE, foram já introduzidas disposições adequadas em alguns desses programas (CARDS, Cotonou, MEDA); esses programas deverão ser executados com toda a flexibilidade necessária. Em relação a outros programas (Takis, ALA) poderá ser considerada a possibilidade da sua revisão, para determinar em que medida os futuros regulamentos deverão ser alargados à reabilitação, à ajuda aos refugiados e à desminagem, como alternativa a um agrupamento temático deste tipo de actividades.

Para melhorar a sua capacidade de reagir no momento oportuno e de forma eficaz perante situações pós-crise, a Comunidade e os seus Estados-Membros têm de aceitar um nível mais elevado de risco técnico. É necessário encontrar uma solução de compromisso entre o aumento da rapidez e da flexibilidade das acções e a garantia de um nível de controlo e de qualidade.

Ao apresentar a presente comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a Comissão espera que as ideias expostas nesta sua comunicação possam ser ulteriormente discutidas para se poderem materializar numa real melhoria da sua capacidade de influenciar, de uma forma positiva, o desfecho das crises que os seus parceiros enfrentam.