



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 03.09.2004
COM(2004)583 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

**(Serviço de Ajuda Humanitária -ECHO)
Relatório Anual de 2003**

{SEC(2004)1099}

ÍNDICE

1.	Aspectos políticos gerais.....	3
2.	Panorâmica das acções humanitárias do ECHO	4
3.	Questões horizontais	5
3.1.	Relações contratuais com os parceiros.....	5
3.2.	Relações com os principais parceiros e dadores de ajuda humanitária não-UE	5
3.3.	Relações com outras instituições comunitárias.....	5
3.4.	Planeamento estratégico, instrumentos de gestão das políticas e sistemas de informação	5
3.5.	Prioridades estratégicas transversais: LRRD, crianças e preparação para as catástrofes.....	6
3.6.	Financiamento temático	6
3.7.	Formação e realização de estudos	7
3.8.	Comunicação e informação.....	7
3.9.	Recursos humanos e orçamentais, auditoria e avaliação	7
4.	Tendências e perspectivas	8

1. ASPECTOS POLÍTICOS GERAIS

Em conformidade com a sua abordagem em matéria de crises humanitárias, que é centrada nas necessidades, o ECHO adaptou os seus padrões de financiamento à evolução global registada neste domínio. Os principais beneficiários da ajuda ECHO foram, em primeiro lugar, as populações de África (225 milhões de euros) seguidas pelas da Ásia e América Latina (224,2 milhões de euros). Foi igualmente prestada uma assistência considerável aos Territórios Palestinos Ocupados, na sequência da deterioração das condições humanitárias observada nessa região. No que respeita aos Novos Estados Independentes, a situação humanitária da população chechena não registou quaisquer melhorias, pelo que os níveis de financiamento permaneceram a um nível bastante elevado (26 milhões de euros). O baixo nível de financiamento das operações na Europa (7,7 milhões de euros) reflectiu, tal como havia sido previsto, uma retirada progressiva dos Balcãs.

A programação foi norteadada pelos resultados de um exercício de avaliação global das carências, que permitiu estabelecer uma classificação de 130 países em desenvolvimento¹. Esta avaliação foi amplamente partilhada pelos Estados-Membros da União Europeia, bem como por outros parceiros e dadores. A sua aplicação à dotação orçamental para 2003 permitiu que 64% (347,6 milhões de euros) do orçamento ECHO² fossem utilizados nos sectores em que se verificam maiores carências (relativamente a 49% em 2002).

Em 2003, a estratégia anual do ECHO em matéria de assistência salientou o seu empenhamento contínuo no que respeita às “crises esquecidas”, que suscitam pouco interesse por parte da opinião pública e de outros dadores. As crises identificadas incluíam o Sara Ocidental, a República Democrática do Congo, Myanmar/Burma, Angola, o Burundi, a Coreia do Norte, as Filipinas, o Norte do Cáucaso (Chechénia), a Tailândia, o Uganda e o Iémen. O total da assistência prestada a essas crises elevou-se a 119 milhões de euros, o que equivale a cerca de 20% do orçamento (+ 4% do que em 2002).

O ECHO foi um dos principais promotores da adopção dos “**Princípios e boas práticas em matéria de ajuda humanitária**” pelos principais dadores e organizações de ajuda humanitária a nível mundial (Estocolmo, Junho de 2003). Estes princípios confirmam a premissa de base do ECHO, segundo a qual a assistência humanitária deve ser afectada em função das necessidades. Afirmam igualmente o papel fundamental das organizações civis no que respeita à aplicação da acção humanitária, exortando os dadores para que apoiem as orientações de 1994 sobre a utilização dos recursos do exército e da protecção civil no quadro das operações de assistência a catástrofes, e as orientações de 2003 sobre a utilização dos recursos do exército e da protecção civil para apoiar as operações humanitárias de emergência complexas levadas a cabo pelas Nações Unidas (Orientações MCDA).

O projecto de Tratado Constitucional previa uma disposição específica em matéria de ajuda humanitária. Essa disposição foi incluída no Acordo do Conselho Europeu sobre o Tratado Constitucional de Junho de 2004, reafirmando assim que as operações de ajuda humanitária

¹ Para mais pormenores consultar http://europa.eu.int/comm/echo/information/strategy/index_en.htm

² De acordo com esta metodologia 8% do orçamento total do ECHO para 2003 é afectado a outras actividades/prioridades que prestam assistência/complementam as actividades humanitárias de base (DPP, financiamento temático, assistência técnica, auditorias, avaliação, informação).

devem respeitar a lei internacional e os princípios da imparcialidade, da neutralidade e da não-discriminação.

Se bem que mantenha um amplo diálogo com as ONG no que respeita a questões fundamentais de ordem humanitária, o ECHO manifestou o seu empenhamento em promover uma colaboração mais estreita entre osadores ao aderir ao Processo de Apelo Consolidado da ONU (CAP) e ao apoiar os apelos da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho internacionais. Em 2003 o ECHO presidiu a reunião anual dos principaisadores da CICV e organizou o lançamento do CAP da ONU em Bruxelas.

2. PANORÂMICA DAS ACÇÕES HUMANITÁRIAS DO ECHO

Em 2003, a situação global em matéria de ajuda humanitária continuou a ser pouco animadora: as populações civis continuaram a constituir o principal alvo dos conflitos de que foram também as principais vítimas; o número de pessoas deslocadas a nível interno em todo o mundo continuou a rondar os 25 milhões; se bem que o número de refugiados tenha diminuído após o regresso de 2 milhões de civis ao Afeganistão, as carências de ordem humanitária mantiveram-se aos níveis precedentes, uma vez que as populações retornadas também necessitam de assistência. No que respeita às catástrofes naturais, o Relatório de 2003 sobre as Catástrofes Mundiais concluía que, a nível global, esse tipo de catástrofe havia registado um aumento significativo desde 1990. Muito embora o número de pessoas mortas na sequência de catástrofes naturais tenha diminuído, o número de pessoas afectadas e que carecem de ajuda humanitária aumentou.

A resposta do ECHO às crises humanitárias foi canalizada através de 100 decisões de financiamento cujo montante se elevou a 600,3 milhões de euros (586,2 dos quais financiados através do orçamento da Comissão e 14,1 milhões obtidos dos fundos FED). Se se tomar por base o montante disponível de 600,7 milhões de euros, este financiamento reflecte uma taxa de implementação das dotações de autorização de 99%. O quadro seguinte apresenta um resumo da distribuição geográfica das decisões de financiamento em 2003:

Unidade/Região	Montantes ('000 €)	% (arredondada)
Echo-1: África, Caraíbas, Pacífico	225,285	38%
Corno de África	50,700	
Grandes Lagos	88,000	
África Ocidental	33,185	
Caraíbas, Pacífico, Oceano Índico	1,400	
África Austral	52,000	
Echo-2: Europa Oriental, NEI, Mediterrâneo, Territórios Palestínianos	94,003	16%
NEI (Chechénia, Cáucaso, Tajiquistão, etc.)	39,200	
Balcãs Ocidentais	7,660	
Territórios Palestínianos	38,000	
Países mediterrânicos	9,143	

Echo-3: Ásia, Iraque, América Latina	224,199	37%
Ásia	116,949	
Médio Oriente/Norte de África/Iraque	97,139	
América Latina	10,111	
Dipecho- Preparação para catástrofes	12,000	2%
Financiamento temático	23,196	4%
Assistência técnica (peritos e fundos para adiantamentos)	16,917	2%
Despesas de apoio (auditorias, avaliações etc.)	4,749	1 %
TOTAL 2003	600,349	100%

3. QUESTÕES HORIZONTAIS

3.1. Relações contratuais com os parceiros

As relações do ECHO com os seus parceiros passaram a ser governadas por novos quadros jurídicos que estão em conformidade com o Regulamento Financeiro em vigor desde 1 de Janeiro de 2003 e insistem na definição em objectivos e indicadores claros para avaliar os resultados das operações financiadas. Foram finalizados e entraram em vigor o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo CE/UN (FAFA), que abrange as relações contratuais entre o ECHO e a ONU, e os acordos-quadro de parceria com as organizações não governamentais e as organizações internacionais.

Em 31 de Dezembro de 2003, 177 parceiros haviam já assinado ou estavam em vias de assinar os acordos-quadro de parceria.

3.2. Relações com os principais parceiros e dadores de ajuda humanitária não-UE

No contexto de sete diálogos de programação estratégica realizados até Dezembro de 2003 o ECHO discutiu as prioridades estratégicas com os seus principais parceiros.

Uma vez que a ajuda humanitária combinada dos Estados Unidos e da União Europeia representa a maior contribuição em matéria de assistência humanitária a nível mundial, é fundamental que as relações entre o ECHO e as autoridades relevantes dos Estados Unidos se caracterizem por uma fluidez dos contactos e por uma boa coordenação dos esforços. Foi estabelecido um intercâmbio de informações regular (telefone, vídeo-conferências) entre a Directora do ECHO e os seus homólogos nos Estados Unidos.

3.3. Relações com outras instituições comunitárias

No relatório adoptado em Janeiro de 2003 (A5-0433/2002) o Parlamento Europeu considerou positivos os progressos realizados pelo ECHO entre 2000 e 2001 no sentido de promover uma maior eficácia a nível da prestação de assistência, uma simplificação dos procedimentos e uma boa gestão financeira. Após se ter comprometido a assistir regularmente a reuniões parlamentares, a Directora do ECHO participou em seis reuniões da Comissão “Desenvolvimento” e numa reunião da Comissão “Negócios Estrangeiros”.

No que respeita aos Estados-Membros, o Comité da Ajuda Humanitária emitiu pareceres favoráveis sobre 42 propostas de decisões financeiras, tendo debatido cerca de 55 questões estratégicas e/ou políticas. Foram igualmente organizadas diversas iniciativas tendo em vista integrar os novos membros nas actividades do Comité. Para além das suas reuniões formais, o Comité da Ajuda Humanitária reuniu-se duas vezes na capital da respectiva Presidência da UE a fim de debater, informalmente, questões políticas de interesse geral.

3.4. Planeamento estratégico, instrumentos de gestão das políticas e sistemas de informação

O ECHO procedeu à implementação do ciclo de planificação e de programação estratégica da Comissão, tendo reforçado a integração dos princípios da gestão baseada nas actividades no seu processo de planificação. Os princípios de programação estratégica do ECHO são enunciados na sua Estratégia Anual em Matéria de Assistência, um documento que resulta de um intenso processo de consultas com outros serviços da Comissão, com os Estados-Membros, com o Parlamento Europeu e com os parceiros. As prioridades estratégicas identificadas são definidas, em termos de objectivos/indicadores operacionais, no Plano de Gestão Anual ECHO. Em 2003 foram igualmente preparadas novas orientações em matéria de elaboração de relatórios, em conformidade com os princípios da gestão baseada no desempenho, que se destinam aos gabinetes do ECHO no terreno.

Em Junho de 2003 o ECHO levou a cabo um exame intercalar da sua estratégia/plano de gestão anual a fim de poder ser sistematicamente informado dos progressos efectuados tendo em vista a realização dos seus objectivos. Os resultados deste exame foram comunicados ao pessoal do ECHO (durante um seminário anual do pessoal), bem como aos Estados-Membros.

Pelo terceiro ano consecutivo, a avaliação global das necessidades e das crises esquecidas esteve na base do processo de planificação. No entanto, e contrariamente ao que havia sido previsto, não foi possível levar a termo o desenvolvimento de metodologias que permitam avaliar o impacto das actividades orientadas para as crianças. Os atrasos devem-se, sobretudo, à escassez de recursos humanos e aos desafios conceptuais associados à avaliação do impacto. O ECHO conseguiu, no entanto, desenvolver metodologias provisórias para a comunicação de dados sobre as crianças.

Os esforços desenvolvidos no que respeita ao projecto HOLIS (Sistema de Informação Local do Serviço de Ajuda Humanitária) conduziram a uma adaptação do ambiente TI no que respeita aos procedimentos de tomada de decisões e ao novo acordo-quadro de parceria. As ONG podem agora apresentar os seus pedidos através da internet. A actualização da aplicação TI tendo em vista gerir as informações sobre as contribuições financeiras dos Estados-Membros (“14 pontos”) integra agora, automaticamente, informações sobre as decisões ECHO, que transfere para a UN-OCHA. Foram efectuados progressos no que respeita ao desenvolvimento da aplicação “Fichop³”.

³ A *FichOp* (Ficha Operacional) é um instrumento operacional para acompanhamento dos projectos de ajuda humanitária.

3.5. Prioridades estratégicas transversais: LRRD, crianças e preparação para o risco de catástrofes

Registaram-se progressos consideráveis no que respeita à interligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento (LRRD). Tal como previsto, foi igualmente encerrado o processo de diminuição gradual das intervenções na antiga República jugoslava da Macedónia, na Sérvia, na Arménia, no Quénia, e no México. No Afeganistão, Camboja, Colômbia, República Democrática do Congo, Índia, Malawi, Serra Leoa, Sudão e Tanzânia assistiu-se a uma retirada parcial da ajuda humanitária ou a transferências sectoriais. Retrocessos tais como o que se verificou na Eritreia foram compensados pelas melhorias verificadas noutros países (como por exemplo no Malawi).

Para além dos aspectos citados, verificaram-se ainda inúmeras melhorias, tais como a realização de missões de avaliação conjunta com outros serviços da Comissão ou de acções de sensibilização como o seminário LRRD organizado pelo ECHO, que contou com a presença de 70 funcionários da Comissão e de participantes das Nações Unidas, da Cruz Vermelha e das ONG. O ECHO poderá igualmente tirar partido da sua participação num grupo interserviços LRRD/DPP criado em 2003 para recomendar a adopção de medidas concretas em matéria de LRRD, a aplicar em oito países e duas regiões.

No que respeita às intervenções do ECHO relativamente às crianças e à prevenção e preparação para as catástrofes (DPP) foi desenvolvida uma metodologia provisória de análise dos resultados, que permite ao ECHO salientar este aspecto nas 100 decisões de financiamento aprovadas em 2003:

- 55 incluíam um apoio às actividades ligadas às crianças e 102 contractos incidiam igualmente nas actividades relacionadas com as crianças (alimentação terapêutica, vacinas, reintegração das crianças-soldado) num montante total de 85,7 milhões de euros. Foi igualmente prestado apoio às actividades de investigação relacionadas com as crianças (crianças nos conflitos armados).

- 24 incluíam o apoio às actividades de preparação para as catástrofes e 63 contratos diziam respeito a actividades relacionadas com DPP ou que abrangiam estas últimas (como o caso dos sistemas de alerta precoce e do reforço das capacidades das comunidades locais) num montante total de 24,1 milhões de euros. Para além disso, procedeu-se a uma avaliação da política do ECHO em matéria de redução das catástrofes, o que facilitou a definição de prioridades e a aferição dos resultados a nível das suas actividades DPP.

3.6. Financiamento temático

Dada a necessidade de promover uma assistência humanitária de qualidade num contexto de mudança, o ECHO decidiu instituir um financiamento temático. Para o efeito, foram adoptadas quatro decisões de financiamento tendo em vista a atribuição de mandatos especiais a parceiros específicos (ACNUR, CICV, UNICEF, OCHA). As contribuições temáticas têm por objectivo reforçar a capacidade de resposta da comunidade humanitária, inclusivamente no que respeita à segurança do pessoal.

3.7. Formação e realização de estudos

O ECHO financiou a realização de um estudo sobre as crises de origem antropogénica e os respectivos efeitos a nível da deslocação das populações. As conclusões deste estudo foram

utilizadas para desenvolver um sistema de alerta precoce e elaborar estratégias de evacuação. Foi igualmente financiada uma segunda fase do projecto SPHERE.

O ECHO continuou a apoiar a rede de assistência humanitária (NOHA), que oferece uma pós-graduação multidisciplinar em questões humanitárias com a duração de um ano.

A alteração do quadro jurídico do ECHO foi acompanhada por uma formação aprofundada, a fim de suavizar o processo de transição. Os programas de formação abrangeram o pessoal da sede e o pessoal no terreno, bem como os parceiros do ECHO.

3.8. Comunicação e informação

O ECHO desenvolveu a sua estratégia de comunicação para 2004-2005, cujo principal objectivo consiste em dar a conhecer os valores, os princípios e as realizações da ajuda humanitária da União Europeia. A estratégia de comunicação põe a tónica nos multiplicadores de informação (formadores de opinião, jovens, meios de comunicação) e atribui grande importância aos produtos audiovisuais e às imagens fotográficas. Os produtos de informação disponíveis no sítio web incluem igualmente 45 comunicados de imprensa, 14 testemunhos de indivíduos presentes no terreno e 5 vídeos em fluxo contínuo “streamed”. Foram desenvolvidas 12 secções web especiais (“No terreno”) que abrangem, sobretudo, as zonas mais carenciadas, tais como Angola, Iraque, Sudão, Uganda e outros países.

Foram organizados acontecimentos mediáticos em diversas capitais do mundo, em apoio desta abordagem. Todas as actividades e produtos salientaram, explícita ou implicitamente, as mensagens estratégicas do ECHO associadas à sua política e ao seu mandato.

3.9. Recursos humanos e orçamentais, auditoria e avaliação

Graças a um esforço sustentado em matéria de gestão dos riscos e de avaliação dos controlos internos foi possível obter uma percepção mais clara dos riscos inerentes ao financiamento e à gestão da assistência humanitária. Procedeu-se a uma avaliação do grau de preparação, a fim de determinar o nível de implementação das normas básicas de controlo interno da Comissão. A conclusão geral, confirmada por uma actualização efectuada no início de 2004, indicou que o ECHO respeita essas normas.

A fim de dar cumprimento ao novo Regulamento Financeiro, o ECHO procedeu a uma revisão dos seus circuitos financeiros e instrumentos contratuais com os parceiros (acordos-quadro de parceria). Apesar dos enormes riscos inerentes às operações de assistência humanitária, esta medida contribuiu para reduzir os riscos para um nível aceitável em termos de regularidade, legalidade e de uma boa gestão financeira.

O ECHO continuou a preparar relatórios financeiros sobre a execução orçamental. Estes relatórios incluem uma análise do desvio relativamente à planificação inicial no que respeita a cada país/região/operação a fim de permitir um acompanhamento rápido. Este controlo apertado contribuiu para as elevadas taxas de execução orçamental, bem como para uma diminuição do nível de pagamentos em atraso e autorizações não pagas. A taxa de implementação das dotações para autorizações elevou-se a cerca de 100%, enquanto a taxa de implementação das dotações para pagamentos foi de 92%, o que representa um resultado muito positivo dado que parte do orçamento teve de ser utilizado para decisões de emergência no final do ano e dado o extraordinário volume do orçamento para a crise no Iraque.

As actividades financiadas pelo ECHO e implementadas por terceiros estão sujeitas a auditoria financeira no quadro das actividades de controlo. 2003 foi o primeiro ano em que a estratégia ECHO em matéria de auditoria externa foi integralmente aplicada, tendo-se verificado um aumento substancial do número de parceiros e projectos sujeitos a auditoria e alcançada uma boa cobertura geográfica. No que respeita aos projectos já concluídos, as auditorias ECHO foram efectuadas nas sedes dos parceiros, enquanto no caso dos projectos em curso o controlo foi efectuado no terreno.

Para as auditorias efectuadas na sede, o ECHO recorre a auditores externos que examinam as actividades dos parceiros ECHO ao longo de um ciclo de dois anos. Em 2003 foram concluídas 96 auditorias deste tipo, estando ainda em curso outras 44. Na sequência das auditorias de 2003 foi provisoriamente identificado como recuperável um montante de 2,3 milhões de euros. Foram efectuadas directamente, no terreno, pelos funcionários do ECHO, 16 auditorias de projectos ainda em curso e concluídas 6 auditorias dos serviços centrais do ECHO.

O ECHO contribuiu para a implementação de políticas modernas em matéria de recursos humanos, em sintonia com a reforma da Comissão. As suas prioridades são duplas: facilitar o processo de mudança graças à criação de estruturas adequadas para a reforma e promover uma cultura baseada nos resultados e no desempenho, a fim de melhorar a qualidade. Nesse contexto, as actividades de formação incluíram uma vasta gama de aspectos, incluindo as questões financeiras, os procedimentos de tomada de decisões e um seminário sobre revisão intercalar destinado a todo o pessoal e centrado sobre os debates travados no quadro da Convenção Europeia. O segundo objectivo traduziu-se por uma série de acções de formação, desde os cursos introdutórios destinados aos novos elementos e palestras apresentadas pelos parceiros ECHO a uma formação especializada sobre os instrumentos ECHO, tais como os acordos-quadro de parceria.

No que respeita à avaliação, o ECHO adoptou uma nova orientação que permite uma melhor inserção desta função na sua planificação estratégica e no ciclo de desenvolvimento das políticas. No âmbito desta reorientação o ECHO participou, juntamente com alguns Estados-Membros e outros agentes humanitários, numa avaliação conjunta da problemática das pessoas deslocadas no interior do país. Deu também início a um processo de revisão das normas e das práticas em matéria de segurança do pessoal humanitário, bem como a actividades de promoção tendo em vista proteger o “espaço humanitário”.

Continuaram a ser efectuadas avaliações que abrangeram as operações geográficas e o desempenho dos parceiros, em especial na Sérvia, Sudão, Angola e Afeganistão. Os resultados obtidos confirmaram que as operações financiadas pelo ECHO estavam em conformidade com o seu mandato. O ECHO procedeu ainda a uma avaliação da sua cooperação com a UNICEF.

4. TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

O presente relatório é publicado durante um período de transição institucional a nível europeu e num contexto político que se caracteriza pela realização de debates sobre tópicos ligados à governação e à segurança a nível global e cujo impacto se poderá fazer sentir tanto a nível do ECHO como da comunidade humanitária em geral.

O ECHO continuará a respeitar os princípios e valores fundamentais da assistência humanitária, e nomeadamente a neutralidade, a imparcialidade e a independência, na convicção de que uma rigorosa observância destes princípios é mais importante do que nunca, dadas as tendências que se manifestam actualmente, tanto no contexto institucional, em que certas forças políticas tendem a considerar a assistência humanitária como um instrumento de política externa ou de gestão de crises como na realidade cada vez mais perigosa no terreno, em que as organizações humanitárias passaram, elas próprias a ser alvo das diversas partes em conflito. O respeito destes princípios fundamentais constitui uma condição essencial à prestação de uma assistência efectiva, à manutenção do acesso às populações carenciadas e à protecção das vidas e segurança do pessoal humanitário.

Para o ECHO, a melhor forma de preservar o "espaço humanitário" passa pela implementação integral dos bons princípios da ajuda humanitária, por um empenhamento contínuo em assegurar uma assistência de alta qualidade e na prossecução de um diálogo transparente com outros dos principais intervenientes.