

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 3/2006

relativo à ajuda humanitária prestada pela Comissão Europeia em resposta ao tsunami, acompanhado das respostas da Comissão*(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2006/C 170/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
LISTA DE ABREVIATURAS		2
SÍNTESE	I-IX	3
INTRODUÇÃO	1-7	5
O tsunami de 26 de Dezembro de 2004	1-3	5
Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO)	4-5	5
Outros instrumentos da Comissão envolvidos na resposta ao tsunami	6-7	5
AUDITORIA DO TRIBUNAL	8-11	5
Motivos para a realização da auditoria	8	5
Âmbito e objectivos da auditoria	9-10	6
Abordagem de auditoria	11	6
OBSERVAÇÕES	12-44	7
Rapidez e adequação da resposta da Comissão	12-21	7
Resposta rápida com um orçamento adequado	12-15	7
Seleção de parceiros	16-17	8
O elevado financiamento internacional excedeu as necessidades financeiras dos parceiros	18	8
Situação desigual em matéria de avaliação exacta das necessidades	19-21	9
Eficácia da coordenação	22-26	10
Coordenação de um grande número de organizações humanitárias	22-23	10
Boa coordenação entre a DG ECHO e outros serviços da Comissão, excepto em termos de resposta imediata	24-26	10
Papel dos sistemas de acompanhamento em termos de relevância, oportunidade e eficiência da execução	27-39	11
Um sistema de acompanhamento e de controlo bastante completo	27-33	11
Adaptação da resposta inicial para garantir a sua relevância	34	12
Atrasos resultantes da saturação da capacidade e de outros condicionalismos técnicos	35	13
Informações sobre a eficiência da execução dos projectos	36-39	13

	Pontos	Página
Obtenção de resultados e sustentabilidade adequada	40-44	14
Os projectos contribuíram para uma resposta global positiva embora certos resultados e realizações sejam inferiores ao previsto	40-43	14
Sustentabilidade adequada possibilitada pelo elevado nível de financiamento	44	15
CONCLUSÕES	45-49	16
RECOMENDAÇÕES	50-54	17
ANEXO: Mapa do impacto do tsunami		18
Respostas da Comissão		19

LISTA DE ABREVIATURAS

AQP	Acordo-Quadro de Parceria
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (Gabinete de Reabilitação e Reconstrução)
CCI	Centro de Controlo e Informação
CIH	Centro de Informação Humanitária
DG ECHO	Direcção-Geral da Ajuda Humanitária
DIPECHO	Disaster preparedness in DG ECHO (Preparação para catástrofes)
FAFA	Financial and Administrative Framework Agreement (Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo)
GAM	Free Aceh Movement (Movimento Aceh Livre)
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development (interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento)
ONG	Organizações Não Governamentais
TEC	Tsunami Evaluation Coalition (Coalizão para Avaliação do Tsunami)
TLTE	Tigres de Libertação de Tamil Eelam
UE	União Europeia
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination (Equipas de Avaliação e Coordenação de Catástrofes das Nações Unidas)
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas)

SÍNTESE

I. Em 26 de Dezembro de 2004, um tremor de terra localizado ao largo da costa ocidental do Norte de Sumatra deu origem a um enorme tsunami que provocou uma destruição generalizada em muitos países do oceano Índico, causando a morte de mais de 200 000 pessoas. A comunidade internacional respondeu generosamente, disponibilizando mais de 5 000 milhões de euros de ajuda humanitária (ver pontos 1 a 3).

II. A Comissão Europeia dispõe de uma direcção-geral específica, a Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO), para dar resposta às crises humanitárias. A DG ECHO não executa directamente as actividades de ajuda de emergência, mas antes através de parceiros constituídos por Organizações Não Governamentais (ONG) e organizações internacionais, que incluem as Nações Unidas e a Cruz Vermelha. Após o tsunami, a DG ECHO atribuiu um financiamento de 123 milhões de euros à ajuda humanitária (ver pontos 4 a 6).

III. Com base num exame da documentação, em entrevistas, visitas no local e num exame de outras auditorias e avaliações, a auditoria do Tribunal examinou a ajuda humanitária prestada pela Comissão em resposta ao tsunami. Esta ajuda incluiu a resposta de emergência e alguns trabalhos de reabilitação a curto prazo inseridos no mandato da DG ECHO, mas não incluiu a reconstrução a mais longo prazo. As principais questões às quais este relatório dá resposta são as seguintes (ver pontos 8 a 11):

- a) A resposta dada ao tsunami pela Comissão foi suficientemente rápida e adequada?
- b) As acções da DG ECHO foram coordenadas de forma eficaz com as de outros serviços da Comissão, de organizações internacionais e de outros países?
- c) Os procedimentos de acompanhamento e controlo da DG ECHO destinavam-se a assegurar que os projectos executados pelos parceiros eram relevantes, oportunos e executados de forma eficiente?
- d) Os projectos executados pelos parceiros da DG ECHO alcançaram os resultados esperados e as acções de reabilitação a curto prazo tinham uma sustentabilidade adequada?

IV. Os procedimentos da Comissão permitiram dar uma resposta rápida ao tsunami, tendo sido concedidos 3 milhões de euros no próprio dia da catástrofe, seguidos de mais 20 milhões de euros nos cinco dias seguintes. Em Fevereiro de 2005, foram atribuídos mais 80 milhões de euros, seguidos de 20 milhões em Dezembro de 2005, num total de 123 milhões de euros. Este elevado nível de financiamento revelou-se adequado, especialmente porque a fase de transição entre a ajuda de emergência e a reconstrução foi mais longa que o previsto (ver pontos 12 a 15).

V. Já antes do tsunami a DG ECHO estava a trabalhar no Sri Lanka em projectos relativos às populações afectadas por conflitos. Após o tsunami, a DG ECHO decidiu trabalhar com os parceiros já instalados no Sri Lanka, que conheciam bem a situação, o que lhe permitiu financiar projectos relevantes apesar do excesso de fundos e do grande número de ONG recém-chegadas. Em Aceh, a DG ECHO não dispunha de elementos presentes no local antes do tsunami. Devido à dificuldade de acesso e à falta de informação fiável, alguns dos primeiros projectos de propostas constituíam uma resposta normalizada a uma situação de emergência. A partir de Fevereiro de 2005, as propostas de projectos já se baseavam em avaliações mais fiáveis das necessidades (ver pontos 16 a 21).

VI. A DG ECHO apoiou as Nações Unidas na sua função de coordenação e disponibilizou fundos para colmatar a falta de informações fiáveis e exactas sobre as necessidades. A chegada de um grande número de organizações humanitárias, que muitas vezes dispunham de importantes montantes de financiamento privado, aumentou as dificuldades de coordenação, dando origem a desigualdades no nível e na qualidade da ajuda prestada. Houve uma boa coordenação com os outros serviços da Comissão para assegurar o bom funcionamento da interligação entre as acções de ajuda de emergência a curto prazo e as medidas de reconstrução a mais longo prazo. Contudo, tanto na Indonésia como no Sri Lanka, a coordenação entre a DG ECHO e o Mecanismo de Protecção Civil, dependente da Direcção-Geral do Ambiente e responsável pela coordenação da ajuda de protecção civil dos Estados-Membros, foi problemática (ver pontos 22 a 26).

VII. O sistema de acompanhamento e controlo dos projectos da DG ECHO consiste em visitas de acompanhamento efectuadas pelos peritos no terreno e pelos responsáveis geográficos, em relatórios dos parceiros, em visitas no local por parte da Unidade de Finanças e Auditoria da DG ECHO, em controlos anteriores ao pagamento final e em auditorias externas posteriores. De uma maneira geral, os procedimentos permitiam que os projectos fossem alterados em função da evolução das necessidades. No entanto, poderão ser melhorados de forma a fornecerem mais informações comparativas dos custos, informações pormenorizadas acerca das disposições organizativas, bem como a quantificarem as realizações dos projectos (ver pontos 27 a 39).

VIII. Os projectos financiados pela Comissão foram executados, embora em certos casos as suas realizações tenham sido inferiores ao previsto, devido à inflação e a dificuldades na obtenção de bens e no recrutamento de pessoal qualificado. Os projectos geridos pelos parceiros da DG ECHO contribuíram para dar resposta às necessidades básicas da população em matéria de abrigo, fornecimento de alimentos, água potável e saneamento básico, saúde, apoio psicossocial, assistência à infância e à família e telecomunicações. A Comissão financia igualmente projectos de apoio à preparação para catástrofes futuras. Os trabalhos de auditoria confirmaram as constatações de outras avaliações de que as medidas de ajuda de emergência eram eficazes, embora mal coordenadas. O elevado nível de financiamento permitiu à DG ECHO assegurar a fase de transição, mais longa que o previsto, entre a ajuda de emergência e a de reabilitação através de intervenções de qualidade, bem como financiar projectos de reabilitação orientados para o desenvolvimento. No entanto, em relação ao número de beneficiários envolvidos, o êxito dos projectos da Comissão foi por vezes inferior ao que fora inicialmente previsto, sobretudo devido a uma avaliação inexata das necessidades. Assim, a vertente «água potável e saneamento básico» do projecto de uma agência das Nações Unidas em Aceh beneficiou apenas 100 000 pessoas, o que representa apenas 5 % dos 2 milhões de beneficiários inicialmente previstos (ver pontos 40 a 44).

IX. As recomendações efectuadas com base nas observações e conclusões do Tribunal são as seguintes:

- a) A Comissão deverá ponderar de que forma pode ajudar os governos dos países afectados a efectuarem uma coordenação mais eficaz dos doadores;
- b) Os papéis respectivos da DG ECHO e da DG Ambiente (Mecanismo de Protecção Civil) deverão ser clarificados, a fim de assegurar uma abordagem coerente;
- c) Deverá ser previsto um período mais alargado para as operações de emergência, que assegure o tempo necessário à sua realização;
- d) A DG ECHO deverá reforçar o seu sistema de acompanhamento, de forma a incluir as informações escritas comunicadas aos parceiros após as visitas de acompanhamento, mais informações comparativas dos custos, uma explicação das medidas de execução, bem como informações sobre o que foi realizado e respectiva localização;
- e) As dificuldades de acesso à documentação dos projectos executados pelas agências das Nações Unidas deverão ser tidas em conta no âmbito do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (FAFA).

INTRODUÇÃO

O tsunami de 26 de Dezembro de 2004

1. Em 26 de Dezembro de 2004, um tremor de terra localizado ao largo da costa ocidental do Norte de Sumatra deu origem a um enorme tsunami que provocou uma destruição generalizada em muitos países do Oceano Índico, causando a morte de mais de 200 000 pessoas. Na Indonésia, os maiores estragos verificaram-se na província de Aceh, onde mais de 160 000 pessoas morreram ou ficaram desaparecidas e mais de 500 000 foram desalojadas. No Sri Lanka, o segundo país mais afectado, cerca de 35 000 pessoas morreram ou ficaram desaparecidas e 500 000 pessoas foram deslocadas. O mapa constante do *anexo* resume o impacto do tsunami.

2. Tanto os governos como os particulares reagiram com extrema generosidade. Em Janeiro de 2006, em termos globais a ajuda humanitária mobilizada para dar resposta ao tsunami totalizou cerca de 5 100 milhões de euros, dos quais 3 400 milhões de euros (67 %) eram provenientes de doadores privados ⁽¹⁾. Incluindo a ajuda à reconstrução a mais longo prazo ⁽²⁾, foram prometidos mais de 11 000 milhões de euros.

3. Tanto em Aceh como no Sri Lanka o tsunami ocorreu em zonas afectadas por conflitos de longa data entre os governos e organizações separatistas. Em Aceh, o conflito entre o governo da Indonésia e o Movimento Aceh Livre (GAM) dura há 30 anos e já causou a perda de 15 000 vidas. No Sri Lanka, desde 1983 que existe uma guerra civil intermitente entre o governo e os Tigres de Libertação de Tamil Eelam (TLTE), que já causou 60 000 mortos. Após três anos de cessar-fogo e o regresso de 400 000 pessoas aos seus locais de origem, estima-se que existam ainda 400 000 pessoas deslocadas.

Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO)

4. A Comissão Europeia dispõe de uma direcção-geral específica, a DG ECHO, para dar resposta às crises humanitárias. O Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de Junho de 1996, relativo à ajuda humanitária ⁽³⁾ define o mandato da DG ECHO, no qual se incluem acções destinadas a salvar e preservar vidas humanas em situações de emergência, realizar obras de reabilitação a curto prazo, dar ajuda às populações afectadas para que possam recuperar um mínimo de auto-suficiência, tendo em conta, sempre que possível, os objectivos de desenvolvimento a longo prazo e garantir uma preparação prévia para os riscos de catástrofes naturais.

5. Em média, o orçamento anual da UE para ajuda humanitária é da ordem dos 600 milhões de euros. Embora o Regulamento (CE) n.º 1257/96 relativo à ajuda humanitária autorize a Comissão a executar directamente acções de emergência, na prática a DG ECHO confia a execução da ajuda humanitária aos

seus parceiros, compostos por organizações não governamentais (ONG) e organizações internacionais (por exemplo, o Comité International da Cruz Vermelha e a Organização Internacional para as Migrações e organizações das Nações Unidas). As funções e responsabilidades das ONG e das organizações internacionais (excepto as das Nações Unidas) que tenham sido consideradas como parceiros adequados estão definidas nos Acordos-Quadro de Parceria (AQP). O quadro jurídico geral aplicável às relações entre a DG ECHO e as organizações das Nações Unidas está definido no Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (Financial and Administrative Framework Agreement — FAFA).

Outros instrumentos da Comissão envolvidos na resposta ao tsunami

6. Para complementar as intervenções da DG ECHO, foram utilizados outros instrumentos da Comissão na resposta ao tsunami, incluindo na fase inicial o mecanismo de protecção civil, criado pela Decisão 2001/792/CE do Conselho de 23 de Outubro de 2001 ⁽⁴⁾ e gerido pela DG Ambiente. O mecanismo de protecção civil, através do seu centro de controlo e informação (CCI), nomeou equipas de peritos e enviou-as para as regiões devastadas pelo tsunami, para ajudar a avaliar a situação e para coordenar a chegada e distribuição da assistência à protecção civil oferecida pelos Estados-Membros.

7. A reabilitação, reconstrução e recuperação a mais longo prazo são da responsabilidade da Direcção-Geral das Relações Externas (DG Relex) e do Serviço de Cooperação EuropeAid (AIDCO), enquanto que a DG ECHO é responsável pela resposta humanitária, que se traduz por acções de socorro em situações de emergência e de reabilitação a curto prazo. A zona de fronteira entre a ajuda de emergência a curto prazo e o desenvolvimento a mais longo prazo é assegurada pela interligação entre a ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (Linking Relief, Rehabilitation and Development — LRRD) ⁽⁵⁾. O mecanismo de reacção rápida, criado pelo Regulamento (CE) n.º 381/2001 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001 ⁽⁶⁾, a cargo da DG Relex, destina-se a auxiliar este processo, permitindo à Comissão dar uma resposta rápida e flexível às crises, ajudando a criar condições que permitam realizar um desenvolvimento a mais longo prazo.

AUDITORIA DO TRIBUNAL

Motivos para a realização da auditoria

8. Tendo em conta o elevado nível de financiamento concedido pelas instituições e por particulares em resposta ao tsunami, e dado o interesse manifestado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, o Tribunal decidiu auditar a ajuda humanitária concedida pela UE em resposta ao tsunami.

⁽⁴⁾ JO L 297 de 15.11.2001, p. 7.

⁽⁵⁾ Comunicações da Comissão COM(96) 153 sobre a interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD) e COM(2001) 153 sobre a interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento — Avaliação.

⁽⁶⁾ JO L 57 de 27.2.2001, p. 5.

⁽¹⁾ Fonte: Serviço de Acompanhamento Financeiro das Nações Unidas.

⁽²⁾ Fonte: Gabinete do Enviado Especial das Nações Unidas para a Recuperação após o Tsunami.

⁽³⁾ JO L 163 de 2.7.1996, p. 1.

Âmbito e objectivos da auditoria

9. O âmbito da presente auditoria limita-se à ajuda humanitária prestada pela Comissão em resposta ao tsunami. Inclui a ajuda de emergência e algumas obras de reabilitação a curto

prazo, compatíveis com o mandato da DG ECHO, mas não inclui medidas de reconstrução a mais longo prazo. As decisões financeiras que correspondem ao âmbito da auditoria são indicadas no *quadro 1*. A auditoria examinou igualmente entidades periféricas à DG ECHO, como o mecanismo de protecção civil, sempre que estas tenham impacto sobre a resposta humanitária da DG ECHO.

Quadro 1

Ajuda humanitária concedida pela Comissão

(milhões de euros)

Decisão			Financiamento atribuído					
Data	Duração	Montante	Regional	Indonésia	Sri Lanka	Índia	Maldivas	Tailândia
26 Dez. 2004	3 meses	3,0	3,0					
30 Dez. 2004	6 meses	10,0			8,3		1,7	
31 Dez. 2004	6 meses	10,0		10,0				
9 Fev. 2005	18 meses	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15 Dez. 2005	18 meses	20,0		10,0	8,0	2,0		
Total das decisões		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Total dos contratos em Dezembro de 2005		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
Total desembolsado em Dezembro de 2005		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Fonte: DG ECHO.

10. As principais questões abordadas pelo presente relatório com o objectivo de obter ensinamentos úteis para futuras catástrofes de grandes dimensões são as seguintes:

- A resposta dada pela Comissão ao tsunami foi suficientemente rápida e adequada?
- As acções da DG ECHO foram coordenadas de forma eficaz com as de outros serviços da Comissão, de organizações internacionais e de outros países?
- Os procedimentos de acompanhamento e controlo da DG ECHO destinavam-se a assegurar que os projectos executados pelos parceiros eram relevantes, oportunos e executados de forma eficiente?

- Os projectos executados pelos parceiros da DG ECHO alcançaram os resultados esperados e as acções de reabilitação a curto prazo tinham uma sustentabilidade adequada?

Abordagem de auditoria

11. A auditoria baseou-se num exame da documentação, em entrevistas, em visitas realizadas no local e numa revisão de outras auditorias e avaliações. A gestão efectuada pela DG ECHO, bem como os seus sistemas de acompanhamento e controlo, foram avaliados nos serviços da sede e comprovados por visitas efectuadas aos serviços locais da DG ECHO, aos parceiros e aos projectos no Sri Lanka e na Indonésia. No *quadro 2* são indicados os projectos e os parceiros controlados no local. Os projectos que foram objecto de visitas no local foram seleccionados em função de critérios como o sector, localização, montante, fase de execução e tipo de parceiro, com o objectivo de obter uma imagem global razoável. Os projectos que já tinham sido verificados no local pela unidade de Finanças e Auditoria da DG ECHO não foram objecto de novas visitas.

Quadro 2

Projectos de ajuda humanitária controlados no local na Indonésia e no Sri Lanka

Decisão financeira	Tipo de parceiro	Descrição do projecto	Financiamento da Comissão (euros)
INDONÉSIA			
10 milhões de euros	Agência das Nações Unidas	Assistência às crianças, água potável e saneamento	4 000 000
	ONG	Apoio psicossocial	528 798
	ONG	Água potável	550 000
80 milhões de euros	ONG	Melhoria dos cuidados e apoio às comunidades	484 820
	ONG	Recuperação dos meios de subsistência (pesca)	476 792
	ONG	Água potável e saneamento	1 336 266
Valor total dos projectos controlados na Indonésia			7 376 676
SRI LANKA			
10 milhões de euros	ONG	Água potável e saneamento	571 534
	ONG	Água potável, saneamento, ajuda alimentar e não alimentar	1 200 000
	ONG	Apoio psicossocial	672 720
80 milhões de euros	Organização Internacional	Abrigos, registo e meios de subsistência	2 067 480
	Agência das Nações Unidas	Pescas e agricultura	3 900 000
Valor total dos projectos controlados no Sri Lanka			8 411 734

OBSERVAÇÕES

*Rapidez e adequação da resposta da Comissão***Resposta rápida com um orçamento adequado**

12. Em 2001 ⁽¹⁾, a Comissão adoptou procedimentos relativos à tomada de decisões humanitárias, que autorizavam o director-geral da DG ECHO a tomar decisões relativas às ajudas humanitárias de emergência básicas até ao montante de 3 milhões de euros, por um período de três meses. O Comissário responsável pela ajuda humanitária foi autorizado a tomar directamente decisões de emergência até ao limite de 30 milhões de euros relativas a operações com uma duração de seis meses. Estes procedimentos, conjuntamente com o sistema da DG ECHO de cobertura permanente durante os períodos de férias, permitiu à Comissão dar uma resposta rápida ao tsunami. Em 26 de Dezembro de 2004, no próprio dia da catástrofe, foi tomada uma decisão de emergência básica num montante de 3 milhões de euros por um período de três meses. Esta decisão abrangia a resposta de emergência aplicável a abrigos, a ajuda não alimentar e artigos médicos que seriam fornecidos pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Foi seguida de uma outra decisão, tomada em 30 de Dezembro de 2004, num montante de 10 milhões relativa ao Sri Lanka e às

Maldivas e, em 31 de Dezembro de 2004, de uma outra relativa à Indonésia num montante de 10 milhões de euros, ambas por um período de seis meses, o que elevou o total da ajuda a 23 milhões de euros.

13. Em 6 de Janeiro de 2005, a Comissão atribuiu mais 100 milhões de euros à ajuda humanitária na conferência de Jakarta sobre a ajuda em resposta ao tsunami, tendo solicitado este montante à autoridade orçamental (Parlamento e Conselho). Esta verba foi aprovada em 19 de Janeiro de 2005, pelo que em 9 de Fevereiro de 2005 pôde ser tomada uma decisão relativa a 80 milhões de euros e, em 15 de Dezembro de 2005, uma outra para 20 milhões de euros, ambas por um período de 18 meses.

14. Os primeiros 23 milhões de euros foram utilizados para financiar actividades de emergência que incluíam cuidados de saúde, artigos médicos, abrigos, sistemas de alerta rápido de epidemias, saneamento e abastecimento de água potável, artigos de ajuda alimentar, assistência psicossocial, protecção à infância e apoio logístico, tal como telefones por satélite. A decisões posteriores relativas a 80 milhões e 20 milhões de euros respectivamente financiam medidas de reabilitação a curto prazo, que incluem abrigos de emergência e de transição, realojamento de pessoas deslocadas internamente, recuperação dos meios de subsistência, segurança alimentar, abastecimento de água potável e instalações sanitárias, assistência logística e técnica e prevenção de catástrofes. As fotografias incluídas no presente relatório ilustram alguns dos diferentes tipos de ajuda financiados pela DG ECHO.

⁽¹⁾ SEC(2001) 873.

15. Os princípios e boas práticas da doação humanitária, acordados em Estocolmo em Junho de 2003, estipulam que o financiamento humanitário deverá ser atribuído proporcionalmente às necessidades e com base numa análise das mesmas. No entanto, após o tsunami, as informações disponíveis não permitiam ter uma imagem clara das necessidades reais e era fundamental conciliar a vontade de dar uma resposta baseada em informações com a necessidade de uma resposta rápida. Neste contexto pouco claro, o financiamento atribuído pela Comissão demonstra o seu empenhamento e o elevado nível do financiamento revelou-se adequado, em parte devido aos seguintes factores:

- a) A decisão de financiamento de 20 milhões de euros, tomada em 15 de Dezembro de 2005, destinava-se a dar resposta às restantes necessidades durante 18 meses, a partir de Janeiro de 2006. A fase de transição entre as ajudas de emergência e de reconstrução, que inicialmente se esperava estar concluída antes do final de 2005, foi mais longa que o previsto porque a maior parte das obras de reconstrução ainda não tinham sido iniciadas no final de 2005;
- b) Em Agosto de 2005, a decisão de financiamento de 80 milhões de euros foi alterada a fim de incluir igualmente as populações afectadas por conflitos (ver caixa 1).

Caixa 1

O elevado nível de financiamento permite equacionar a necessidade de uma resposta que tenha em conta os conflitos

O conflito armado no Sri Lanka provocou a deslocação de 800 000 pessoas entre 1983 e 2002. Após o cessar-fogo de Fevereiro de 2002, verificou-se um regresso em massa dessas populações, tendo já regressado aproximadamente 400 000 pessoas à data do tsunami, no final de 2004. No entanto, apenas cerca de 15 % da população afectada pelo conflito foram directamente afectados pelo tsunami e, por conseguinte, puderam beneficiar da resposta generosa dada pela comunidade de doadores ao tsunami. O valor da ajuda prestada às populações afectadas pelo tsunami era muito superior ao da ajuda prestada às populações afectadas pelo conflito na mesma área. Assim, por exemplo, o custo de um abrigo temporário para as vítimas do tsunami era de aproximadamente 450 euros em comparação com 125 euros para um abrigo temporário para as vítimas do conflito. O valor da ajuda alimentar mensal para uma família afectada pelo tsunami era de 70 euros em comparação com 10 euros para uma família afectada pelo conflito. Esta discriminação causou ressentimentos e tensões entre as comunidades.

A fim de evitar discriminações contra as populações vulneráveis deslocadas antes do tsunami, em Agosto de 2005, a Comissão alterou a decisão de financiamento de 80 milhões de euros, a fim de incluir igualmente as populações afectadas pelo conflito que habitassem nos distritos afectados pelo tsunami.

Seleção de parceiros

16. Em coordenação com as Nações Unidas e outros doadores, a DG ECHO decidiu trabalhar com os parceiros existentes principalmente nas regiões norte e leste do Sri Lanka, onde

desde 1994 tinha trabalhado com populações afectadas pelo conflito. Esta decisão permitiu à DG ECHO co-financiar a execução de projectos relevantes, apesar do excesso de financiamento e do grande número de ONG recém-chegadas, que dispunham de financiamentos privados e estavam determinadas a lançar projectos em distritos nos quais a ajuda era já excessiva.

17. Contrariamente ao que se verificava no Sri Lanka, a DG ECHO não mantinha qualquer presença em Aceh antes do tsunami, uma vez que a presença de funcionários de organizações humanitárias internacionais (com excepção de um pequeno número de representantes de organizações das Nações Unidas e da Cruz Vermelha) não era autorizada devido ao estado de emergência declarado pelo governo indonésio. Após o tsunami, foi dado livre acesso a Aceh a partir de 28 de Dezembro de 2004. Assim, a DG ECHO seleccionou parceiros que pudessem trabalhar imediatamente no terreno e que tivessem experiência nas diferentes áreas a cobrir, como as agências das Nações Unidas competentes em matéria de protecção da infância, abastecimento de água potável e saneamento básico e de cuidados de saúde. Todos os acordos celebrados com parceiros relativamente às duas decisões de emergência de 10 milhões de euros foram assinados respectivamente em 18 de Janeiro de 2005, para o Sri Lanka, e em 27 de Janeiro de 2005, para a Indonésia.

O elevado financiamento internacional excedeu as necessidades financeiras dos parceiros

18. O elevado financiamento internacional disponibilizado em resposta ao tsunami excedeu a capacidade de absorção de alguns parceiros (ver caixa 2). Mais de 360 organizações humanitárias chegaram ao Sri Lanka e 450 à Indonésia com elevadas quantias de financiamento privado. A concorrência em matéria de recursos contribuiu para causar inflação e dificuldades na obtenção de bens e no recrutamento de pessoal qualificado. O relatório do Gabinete de Reabilitação e Reconstrução (BRR ⁽¹⁾), elaborado um ano após o tsunami, indica que os preços e os salários em Aceh aumentaram de 30-40 % em 2005.

Caixa 2

Contexto geral no qual os fundos excedem as necessidades financeiras dos parceiros

No Sri Lanka, devido ao elevado nível de financiamento privado, alguns dos parceiros da DG ECHO não tiveram capacidade para absorver o financiamento disponibilizado pela Comissão. Assim, por exemplo, foi acordado um projecto de apenas 570 000 euros com uma ONG, embora inicialmente a DG ECHO pretendesse atribuir a esse projecto 1 milhão de euros dos 10 milhões de euros da decisão de financiamento. Apesar de ter aumentado a sua capacidade no Sri Lanka após o tsunami, aquela ONG não apresentou qualquer proposta no âmbito da decisão de financiamento de 80 milhões de euros. Assim, a partir de Outubro de 2005, a DG ECHO trabalhou com quatro novos parceiros no Sri Lanka (de um total de 21 parceiros).

(¹) O BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) foi criado em Abril de 2005 pelo governo da Indonésia para ajudar a coordenar a reabilitação e a reconstrução em Aceh e Nias.

Na Indonésia, uma agência das Nações Unidas não teve capacidade para despende a totalidade do financiamento da Comissão durante o período de seis meses previsto para execução da decisão de emergência. Muitos dos parceiros habituais da DG ECHO não apresentaram propostas de projectos na Indonésia porque o financiamento recebido de outros doadores excedia já as suas capacidades de absorção.

Esta análise relativa à falta de capacidade de absorção do financiamento disponível é reforçada pela posição de uma ONG, que salientou que os seus programas deveriam ser orientados apenas pelas necessidades e não pela vontade de despende fundos excedentários. Embora tenham deixado de aceitar fundos destinados às vítimas do tsunami menos de uma semana após a catástrofe, receberam, mesmo assim, 110 milhões de euros, em comparação com os 25 milhões de euros necessários para executar os programas relativos ao tsunami em 2005. Esta organização solicitou aos doadores que levantassem as restrições aplicáveis às doações para que estas pudessem ser utilizadas no âmbito de outras emergências, tendo 99 % concordado. No final de 2005, 65 milhões de euros das doações inicialmente destinadas ao tsunami tinham sido utilizados para dar resposta a necessidades noutras regiões, tais como a crise alimentar no Níger, o conflito no Darfur e o tremor de terra no Paquistão.

Situação desigual em matéria de avaliação exacta das necessidades

19. A abordagem adoptada pela DG ECHO para gestão do ciclo do projecto coloca a ênfase na importância do planeamento e concepção dos projectos e da análise das necessidades, a fim de garantir que os projectos dão resposta às necessidades do grupo-alvo. As propostas de projectos apresentadas pelos parceiros foram analisadas pelo perito no terreno da DG ECHO ⁽¹⁾ e igualmente pelo responsável geográfico em Bruxelas antes da respectiva aprovação. A decisão de trabalhar com os parceiros existentes no Sri Lanka permitiu garantir que as propostas de projectos eram elaboradas por organizações que conheciam o país e que tinham condições para efectuar as avaliações das necessidades (ver caixa 3). Alguns parceiros incluíram no próprio projecto uma avaliação das necessidades.

Caixa 3

Os parceiros no Sri Lanka tinham boas condições para elaborar as propostas de projectos

Uma organização da Cruz Vermelha estava numa situação ideal para elaborar o projecto de apoio psicossocial dado que, desde 2003, apoiava a Cruz Vermelha do Sri Lanka na execução de um programa de apoio psicossocial na província de Jaffna, situada no Norte da ilha, que recebia igualmente auxílios da Comissão. O projecto visava essencialmente as pessoas deslocadas internamente, desenraizadas em consequência do conflito.

Uma ONG dispunha de uma equipa sólida instalada no Sri Lanka, com um bom conhecimento do país resultante da sua presença ao longo dos mais de 20 anos de conflito.

Uma outra ONG estava já instalada na parte Leste do Sri Lanka, executando um projecto financiado pela DG ECHO relacionado com o conflito.

20. Na Indonésia, foi difícil efectuar uma avaliação exacta das necessidades imediatamente após o tsunami, devido a um estado de confusão geral e à falta de informações fiáveis. A impossibilidade de acesso às zonas sinistradas, principalmente devido à destruição em larga escala e em parte por questões de segurança, atrasou a instalação no terreno das organizações humanitárias. Só no final de Janeiro é que a maioria das organizações estava firmemente instalada na costa ocidental de Sumatra, o que teve efeitos sobre a qualidade e o carácter oportuno das avaliações das necessidades. Algumas propostas de projectos financiados no âmbito da decisão de emergência de 10 milhões de euros, consistiam apenas numa proposta normalizada de resposta de emergência, em vez de darem resposta a constatações específicas com base numa avaliação mais exacta das necessidades. Em Junho de 2005, o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UNOCHA) realizou um *workshop* regional sobre os ensinamentos retirados do tsunami, que assinalava a falta de consulta das comunidades no que se refere aos trabalhos de ajuda de emergência e de recuperação efectuados por toda a comunidade internacional implicada na ajuda humanitária.

21. As avaliações das necessidades relativas aos projectos acordados a partir de Fevereiro de 2005 eram mais fiáveis, devido à disponibilidade de mais informação e de mais tempo para elaborar as propostas. Por exemplo, ao elaborar o seu projecto de construção de barcos em Aceh, uma determinada ONG trabalhou em estreita colaboração com a comunidade local e pôde conceber um projecto que dá resposta às necessidades dos beneficiários.



Ajuda aos meios de subsistência: barcos de pesca em Aceh, Indonésia (Fonte: TCE)

⁽¹⁾ «Perito no terreno» é o termo que designa o pessoal da Comissão responsável pelo apoio técnico no âmbito da ajuda humanitária.

Eficácia da coordenação

Coordenação de um grande número de organizações humanitárias

22. O Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UNOCHA) assumiu a função de coordenador das actividades das organizações de ajuda, apoiado por outras agências das Nações Unidas para os diferentes sectores envolvidos. No entanto, as Nações Unidas depararam-se com os seguintes obstáculos a uma coordenação eficaz:

- a) As informações relativas aos danos e às necessidades eram inadequadas, bem como no que se refere às acções de ajuda de emergência planeadas e em curso. A necessidade de informações exactas e fiáveis, o mais tardar até Maio de 2005, relativamente ao número e à localização de pessoas deslocadas internamente na Indonésia ilustra este problema. O *workshop* regional organizado pelo UNOCHA em Junho de 2005 sobre os ensinamentos obtidos salientou a necessidade de uma melhor informação, um problema que a Comissão reconheceu e se esforçou por resolver (ver caixa 4);
- b) Um grande número de organizações humanitárias recém-chegadas, muitas delas dispoendo de elevados financiamentos privados, funcionavam muitas vezes independentemente dos mecanismos de coordenação disponíveis;
- c) As autoridades locais tinham sido afectadas por perdas humanas e materiais e não estava a funcionar um sistema para registar as ONG e garantir o cumprimento de normas ou a participação em mecanismos de coordenação definidos. Os pontos a serem debatidos, constantes do documento apresentado pela presidência do Conselho da UE de Dezembro de 2005 ⁽¹⁾, relativos à resposta comunitária ao tsunami incidiam sobre o papel que a comunidade internacional e a UE podem desempenhar para apoiar os governos numa gestão eficaz da coordenação dos doadores.

Caixa 4

A DG ECHO reconheceu os problemas de coordenação e esforçou-se por resolvê-los

A estratégia da DG ECHO na Indonésia e no Sri Lanka consistiu em apoiar a função de coordenação das Nações Unidas. Neste contexto, a DG ECHO atribuiu 1 milhão de euros para apoiar o Centro de Informação Humanitária do UNOCHA, com o objectivo de proporcionar ferramentas de informação destinadas ao planeamento, execução e acompanhamento da ajuda humanitária. Uma avaliação do Centro de Informação Humanitária, efectuada conjuntamente pelo OCHA e pela DG ECHO em Abril de 2005, produziu recomendações destinadas a auxiliar o centro a apresentar uma visão global da resposta humanitária e a assinalar as lacunas existentes ao nível das necessidades.

A DG ECHO concedeu financiamento a uma ONG em Aceh para que esta recolhesse dados relativos às pessoas deslocadas internamente e os integrasse no Centro de Informação Humanitária.

No Sri Lanka, a DG ECHO financiou um projecto executado por uma organização internacional destinado a criar uma base de dados central dos beneficiários, que desse resposta ao problema da falta de informações exactas. No entanto, embora o projecto fosse inicialmente encorajado pelo Centro para Operações Nacionais, criado pelo governo do Sri Lanka para gerir a resposta ao tsunami, não foi apoiado pelas agências governamentais que, a partir de Fevereiro de 2005, ficaram responsáveis pelas ajudas de emergência e de recuperação. Assim, a base de dados ficou suspensa até Setembro de 2005, data em que o processo de registo foi retomado sob a direcção do governo do Sri Lanka.

23. Devido a dificuldades de coordenação, o nível e a qualidade da ajuda prestada pela comunidade internacional têm variado significativamente. O relatório da Cruz Vermelha sobre catástrofes mundiais relativo a 2005 descreve como algumas comunidades em Aceh receberam ajudas em excesso, enquanto que outras foram negligenciadas. Registaram-se ajudas excessivas no sector da saúde na Indonésia e no fornecimento de barcos no Sri Lanka. Contudo, algumas ajudas foram incompletas, como por exemplo o fornecimento de barcos de pesca sem redes de pesca. Além disso, em Dezembro de 2005, ou seja um ano após a catástrofe, cerca de 67 000 pessoas viviam ainda em tendas em Aceh.

Boa coordenação entre a DG ECHO e outros serviços da Comissão, excepto em termos de resposta imediata

24. O Mecanismo de Protecção Civil colocou equipas de peritos nas áreas mais afectadas pelo tsunami para ajudarem a avaliar a situação e coordenarem a chegada e a distribuição da assistência de protecção civil prestada pelos Estados-Membros. O protocolo de acordo de 16 de Março de 2003, estabelecido entre a DG ECHO e a Direcção-Geral do Ambiente, refere que é fundamental melhorar a coordenação das intervenções de protecção civil e de ajuda humanitária, tanto ao nível da sede como no terreno, para obter sinergias coerentes da acção comunitária. Os procedimentos deverão garantir o intercâmbio de informações em todos os estádios das crises e a realização de reuniões no terreno entre a DG ECHO e a equipa de coordenação da protecção civil deverá garantir que as actividades são complementares. No entanto, tanto no Sri Lanka como na Indonésia, a coordenação entre a ajuda humanitária e o mecanismo de protecção civil era insuficiente.

25. O Comité da Ajuda Humanitária de 27 de Janeiro de 2005 referiu as deficiências em termos de coordenação entre a DG ECHO e o Centro de Controlo e Informação de Protecção

⁽¹⁾ Contribuição da UE para a resposta internacional ao tsunami de 2004 na Ásia: resultados, novas medidas e ensinamentos obtidos. Documento para debate na reunião de alto nível de 20 de Dezembro de 2005 em Bruxelas, organizada pela Comissão Europeia e pela presidência da UE.

Civil (CCI). Considerou que as actividades deste centro não se limitaram à protecção civil, tendo havido uma sobreposição no domínio da ajuda humanitária, que não é da sua competência, o que deu a impressão de que coordenava toda a assistência da UE ⁽¹⁾.

26. No que diz respeito à interligação com a fase de reconstrução, a DG ECHO trabalha em conjunto com outros serviços da Comissão para garantir uma ligação eficaz e sem problemas entre os esforços de ajuda de emergência a curto prazo e de reconstrução a longo prazo. O elevado nível de financiamento da DG ECHO permitiu atravessar a fase de transição entre as ajudas de emergência e de reconstrução, que foi mais longa que previsto (ver alínea a) do ponto 15). A estratégia de interligação entre a ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD) na Indonésia e no Sri Lanka implica a utilização do mecanismo de reacção rápida para que sejam fornecidas imagens de satélite dos danos causados pelo tsunami, que possam ser úteis no planeamento da reconstrução e na preparação para catástrofes. O mecanismo de reacção rápida ajudou igualmente a financiar trabalhos de mediação que conduziram a um acordo de paz celebrado em Agosto de 2005 entre o governo da Indonésia e o Movimento Aceh Livre (GAM), o que permitiu reforçar as bases para os esforços de reconstrução.



Assistência sanitária: latrinas em Aceh, Indonésia
(Fonte: TCE)

⁽¹⁾ Em Fevereiro de 2005, o comité consultivo das equipas de Avaliação e Coordenação de Catástrofes das Nações Unidas (UNDAC) debateu o mecanismo de protecção civil, tendo encarado com preocupação uma possível duplicação de funções na sequência do tsunami. Assim, o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UNOCHA) solicitou a definição de procedimentos claros para que os coordenadores do mecanismo de protecção civil da UE trabalhassem de acordo com os actuais mecanismos aceites a nível internacional.

Papel dos sistemas de acompanhamento em termos de relevância, oportunidade e eficiência da execução

Um sistema de acompanhamento e de controlo bastante completo

27. Para efeitos de acompanhamento e controlo da execução dos projectos, a DG ECHO utiliza os seguintes mecanismos:

- a) Visitas de acompanhamento dos peritos no terreno da DG ECHO e respectivos relatórios, complementadas por visitas de supervisão do acompanhamento efectuadas pelos responsáveis geográficos;
- b) Relatórios dos parceiros da DG ECHO;
- c) Visitas no local efectuadas pela Unidade de Finanças e Auditoria da DG ECHO;
- d) Controlos realizados antes dos pagamentos finais e subsequentes auditorias externas dos parceiros.

28. Os peritos no terreno da DG ECHO efectuaram visitas de acompanhamento a projectos que estavam a ser executados por parceiros com o objectivo de garantir a relevância, a oportunidade e a eficiência da sua execução. Com base nas visitas de acompanhamento é possível tomar as medidas adequadas tanto a nível local como da sede. Assim, por exemplo, o relatório de acompanhamento de um programa de apoio psicossocial no Sri Lanka, datado de Abril de 2005, assinalava problemas em matéria de recrutamento do pessoal local. Por conseguinte, o responsável geográfico da DG ECHO em Bruxelas contactou a sede da sociedade da Cruz Vermelha em questão para garantir que seria assinado um protocolo de acordo com a Cruz Vermelha do Sri Lanka que permitisse o recrutamento de pessoal local na fase seguinte do projecto.

29. Após a ocorrência do tsunami em 26 de Dezembro de 2004, funcionários da DG ECHO chegaram ao Sri Lanka em 27 de Dezembro de 2004 e a Jacarta, na Indonésia, em 28 de Dezembro de 2004. Por sua vez, os primeiros peritos da DG ECHO chegaram a Aceh em 1 de Janeiro de 2005. A DG ECHO deslocou agentes afectados à assistência técnica noutras regiões, como por exemplo na América do Sul, em África e no Médio Oriente, para prestarem assistência às primeiras medidas de resposta ao tsunami. Em Janeiro de 2005 verificou-se que era necessário manter peritos no terreno em regime permanente e, em Abril de 2005, estes estavam colocados em Aceh. Na sequência do tsunami a Comissão comprometeu-se a aumentar de 69 para 150 o número de peritos no terreno da DG ECHO ⁽²⁾. No Sri Lanka, foram efectuadas 23 visitas de acompanhamento relativas aos nove projectos financiados pela decisão de emergência de 10 milhões de euros. Na Indonésia, foram efectuadas 13 visitas de acompanhamento relativas aos 10 projectos financiados pela decisão de emergência de 10 milhões de euros, sobretudo após a chegada dos peritos no terreno em Abril de 2005. Os peritos no terreno da DG ECHO elaboraram um relatório após cada visita de acompanhamento.

⁽²⁾ COM(2005) 153 «Reforço da capacidade de resposta da UE em caso de catástrofes e de crises em países terceiros».

30. Os peritos no terreno da DG ECHO não dispõem de directrizes específicas em matéria de comunicação das constatações efectuadas durante as missões de acompanhamento. No final de cada missão de acompanhamento, os peritos da DG ECHO realizam uma reunião para troca de informações com as equipas no terreno dos respectivos parceiros. No entanto, a DG ECHO não fornece sistematicamente aos parceiros informações escritas que refiram as questões tratadas durante as visitas de acompanhamento e as medidas acordadas. Essas informações escritas permitirão que os parceiros possam beneficiar mais amplamente da consultoria e do apoio decorrentes das visitas de acompanhamento da DG ECHO e podem ajudá-los a resolver os problemas identificados.

31. As informações obtidas através das visitas de acompanhamento realizadas pelos peritos no terreno da DG ECHO são complementadas pelas informações disponíveis nos relatórios dos parceiros. Em relação aos projectos com uma duração de seis meses, os parceiros devem enviar à DG ECHO um relatório final preliminar um mês antes da conclusão do projecto e um relatório final no prazo de seis semanas após a respectiva conclusão, ou de três meses, para os projectos das Nações Unidas. No que se refere às decisões de emergência de 10 milhões de euros para o Sri Lanka e a Indonésia com uma duração de seis meses, a maioria dos parceiros apresentou os seus relatórios finais preliminares nos prazos previstos, mas a maioria dos relatórios finais registaram atrasos de um ou dois meses.

32. Além das visitas de acompanhamento efectuadas pelos peritos no terreno e responsáveis geográficos da DG ECHO e das informações incluídas nos relatórios dos parceiros, a execução dos projectos é igualmente acompanhada pelo pessoal da Unidade de Finanças e Auditoria da DG ECHO, que efectua controlos no local a um grupo de projectos seleccionados. Em 2005, os controlos no local da DG ECHO incidiram sobre a resposta ao tsunami, tendo sido examinado projectos no Sri Lanka e na Indonésia num montante de 19 milhões de euros, ou seja 18 % do montante de 103 milhões de euros correspondente aos projectos relativos à resposta ao tsunami que foram objecto de contratos celebrados pela DG ECHO até ao final de 2005. A verificação no local de projectos executados por uma agência das Nações Unidas na Indonésia revelou problemas de acesso à documentação que, embora superados, deverão ser clarificados nas reuniões de trabalho relativas ao Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (FAFA) (ver caixa 5).

Caixa 5

Acesso à documentação das Nações Unidas

Contrariamente às disposições do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (FAFA), a DG ECHO teve problemas em obter acesso a informação financeira relevante solicitada para uma visita de controlo no local realizada em Junho de 2005. O controlo dizia respeito a um projecto de uma agência das Nações Unidas num montante de 500 000 euros relativo a acções de emergência no domínio da saúde a realizar na Indonésia. Após discussões com a referida agência a questão foi clarificada e, em Novembro de 2005, a DG ECHO obteve acesso à documentação relevante.

33. O último controlo antes do pagamento final é igualmente realizado pela Unidade de Finanças e Auditoria da DG ECHO. Este controlo tem em conta os comentários do perito no terreno e do responsável geográfico da DG ECHO acerca do relatório final do parceiro, bem como as respectivas recomendações no sentido de efectuar ou não o pagamento. Além disso, o referido controlo, quando necessário, baseia-se igualmente numa lista de despesas, informações acerca das existências, procedimentos de adjudicação, listas de pessoal e cópias das facturas. A Unidade de Finanças e Auditoria da DG ECHO organiza igualmente uma auditoria externa independente da documentação do projecto existente na sede do parceiro relativamente a uma amostra de projectos. Estas auditorias externas têm-se revelado um instrumento eficaz para detectar as despesas inelégíveis susceptíveis de recuperação, devidas sobretudo à falta de documentação comprovativa. No entanto, a DG ECHO propõe-se reduzir o prazo considerável que decorre entre a conclusão de um projecto e a auditoria externa, cobrindo todos os parceiros num ciclo de dois anos.

Adaptação da resposta inicial para garantir a sua relevância

34. Os procedimentos da DG ECHO reconhecem a necessidade de flexibilidade e o artigo 10.º do Acordo-Quadro de Parceria estipula procedimentos simples de alteração dos projectos, para que estes possam dar respostas relevantes em função da evolução das necessidades. A flexibilidade dos procedimentos permitiu geralmente alterar os projectos para dar resposta à evolução das necessidades e garantir a relevância da execução (ver caixa 6).

Caixa 6

Alteração dos projectos para dar resposta à evolução das necessidades

No Sri Lanka, em Junho de 2005, uma agência das Nações Unidas assinalou que o fornecimento de um número excessivo de pequenos barcos de pesca poderia contribuir para um regime de pesca excessivo e a longo prazo prejudicar os recursos pesqueiros nessa costa. Em Agosto de 2005, o seu projecto foi alterado no sentido de reduzir o número de barcos a serem reparados ou fabricados e de, em contrapartida, serem fornecidas 15 000 unidades de equipamentos de pesca.

Durante o primeiro mês após o tsunami, tornou-se evidente que o governo do Sri Lanka recebera doações de medicamentos suficientes para cobrir todas as necessidades existentes. Assim, o projecto de uma ONG, financiado pela DG ECHO, foi alterado para que o financiamento fosse reafectado ao apoio psicossocial e ao apoio às estruturas locais na área da saúde.

No Sri Lanka, o plano de contingência de um outro projecto incluía o fornecimento de 21 500 rações secas de bolachas altamente nutritivas para menores de cinco anos. Estas bolachas não eram necessárias e os 28 000 euros inicialmente destinados à segurança alimentar foram reafectados ao apoio aos meios de subsistência.

Na Indonésia, um outro parceiro substituiu as tendas previstas por cozinhas para dar resposta à alteração das necessidades dos beneficiários.

Também na Indonésia, o projecto de uma ONG foi alterado assim que a resposta internacional evitou uma crise alimentar. O programa de emergência alimentar já não era necessário pelo que foi substituído por um programa de educação alimentar e de alimentação complementar.

Atrasos resultantes da saturação da capacidade e de outros condicionalismos técnicos

35. No que se refere à oportunidade da execução dos projectos, a DG ECHO ajudou a superar alguns condicionalismos assinalados nos relatórios de acompanhamento. Assim, por exemplo, na Indonésia, o relatório de acompanhamento de Maio de 2005 relativo ao projecto de uma agência das Nações Unidas salientava a ausência de peritos que executassem as actividades. Foram tomadas medidas ao nível das sedes da DG ECHO e da agência das Nações Unidas que permitiram o recrutamento do pessoal necessário. No entanto, o respectivo parceiro não tomou medidas para recuperar outros atrasos assinalados nos relatórios de acompanhamento durante o calendário do projecto (ver caixa 7). Verificaram-se igualmente atrasos na execução por parte dos parceiros devido à concorrência em matéria de recursos entre um grande número de organizações humanitária recém-chegadas. No Sri Lanka, os atrasos foram também devidos a outros condicionalismos externos, como a anulação de isenções de direitos fiscais sobre os bens de ajuda humanitária em Fevereiro de 2005 e as restrições à construção na zona tampão imposta pelo governo, anuladas no final de 2005, o que invalidou a maioria das apreciações e muitos projectos.

Caixa 7

Exemplos de atrasos na execução dos projectos por parte dos parceiros

A estação de tratamento de água de Pramuka, em Jantho (Indonésia), não pôde funcionar até Junho de 2005, isto é quatro meses após a sua chegada, devido à falta de pastilhas de cloro causada pelos morosos procedimentos de adjudicação.

No Sri Lanka, a entrega de abrigos sofreu atrasos devido à escassez de terrenos adequados para reinstalar as populações que estavam proibidas de regressar às zonas de preservação da costa. O terreno concedido a uma organização internacional para construção foi posteriormente atribuído pelas autoridades locais a outros intervenientes.

Também no Sri Lanka, a distribuição de redes de pesca efectuada por um parceiro sofreu atrasos devido a dificuldades de abastecimento e ao tempo necessário para definição dos kits. Quando a ONG estava pronta para efectuar a sua distribuição, outras organizações tinham já dado resposta a algumas necessidades (como por exemplo em matéria de equipamentos de pesca). Este facto provocou novos atrasos, uma vez que a ONG teve de efectuar uma nova avaliação das necessidades.

Informações sobre a eficiência da execução dos projectos

36. Para acompanhar a eficiência da execução são necessárias informações relativas aos custos, às disposições organizativas e à realidade das realizações. No caso dos custos, para possibilitar uma resposta atempada, a selecção das propostas apresentadas pelos parceiros não resulta de procedimentos de adjudicação competitivos. Os procedimentos de adjudicação dos parceiros da DG ECHO são examinados durante as suas auditorias externas efectuadas nas respectivas sedes e ao longo dos controlos no local efectuados pela Unidade de Finanças e Auditoria da DG ECHO. Além disso, na análise das propostas dos projectos que os peritos no terreno da DG ECHO efectuam, a análise dos custos unitários constitui um factor tido em conta para decidir se os preços dos bens e serviços propostos pelos parceiros são correctos. No entanto, esta análise é pouco útil em termos de garantia de eficiência e poderá ser melhorada através de informações comparativas e de um acompanhamento sistemático. É possível aumentar as informações comparativas dos custos e controlar os custos unitários ao longo da execução. Sobretudo, após uma catástrofe imprevisível estas informações aumentam a garantia de que os bens e serviços são obtidos mediante preços correctos. Entretanto, a DG ECHO está a desenvolver o seu sistema de acompanhamento para que este possa ser utilizado automaticamente no cálculo dos custos unitários e da relação entre os custos directos e os custos de apoio.

37. Alguns relatórios de acompanhamento não dão informações suficientemente pormenorizadas sobre as disposições organizativas, por vezes complexas, que indiquem se os parceiros executam directamente as tarefas dos projectos ou se subcontrataram algumas actividades a outras ONG ou empresas privadas (ver caixa 8). Uma vez que só os signatários dos acordos-quadro de parceria e do acordo-quadro financeiro e administrativo foram considerados parceiros adequados, é importante determinar quais são as organizações que executam projectos financiados pela DG ECHO que não foram sujeitas a apreciação.

Caixa 8

Os relatórios de acompanhamento devem dar mais explicações sobre as disposições organizativas

No Sri Lanka, as actividades de reparação de barcos financiadas por uma agência das Nações Unidas eram executadas por empresas privadas, enquanto que o abastecimento de água potável e as actividades de saneamento financiadas por um parceiro da DG ECHO estavam a cargo de ONG locais.

Na Indonésia, os relatórios de acompanhamento indicavam que uma agência das Nações Unidas recorria a ONG para execução dos projectos, contudo essas ONG não eram identificadas.

Os relatórios de acompanhamento não descreviam as disposições específicas.

38. O acompanhamento efectuado pela DG ECHO pretende incidir mais nos resultados do que nas realizações (por exemplo, o número de habitações ocupadas por famílias em vez do número de abrigos construídos). Os relatórios de acompanhamento não quantificam sistematicamente a realização das actividades dos projectos, nem incluem uma aceitação formal dos trabalhos acabados, como abrigos, latrinas ou barcos. Porém, é importante dispor de informações claras sobre o que foi realizado em cada local, como condição prévia à apresentação dos resultados. As informações sobre a realidade das realizações são necessárias para assegurar que os bens e os serviços foram fornecidos de acordo com as normas previstas (ver caixa 9).



Estação de tratamento de água em Aceh, Indonésia
(Fonte: TCE)

Caixa 9

É necessário melhorar as informações sobre as realizações

No caso de um projecto na Indonésia, os peritos no terreno da DG ECHO tiveram dificuldade em identificar as actividades que tinham sido financiadas pela DG ECHO. O pessoal sofreu diversas alterações e não podia declarar precisamente como tinha sido utilizado o financiamento. Apesar dos pedidos apresentados pelos peritos no terreno da DG ECHO, a agência das Nações Unidas em questão não forneceu informações pormenorizadas sobre as actividades efectuadas até ao final do projecto.

O relatório financeiro interino sobre um projecto no Sri Lanka atribuiu 1,45 milhões de euros, isto é 85 % das despesas, à rubrica orçamental «Pescas», sem dar quaisquer pormenores. A apresentação de informações financeiras pormenorizadas facilitaria o acompanhamento eficaz da execução do projecto.

39. A auditoria do Tribunal confirmou igualmente as observações dos relatórios de acompanhamento da DG ECHO de que a visibilidade das acções financiadas pela DG ECHO era, em geral, satisfatória, embora em certos casos pudesse ser aumentada. Assim, por exemplo, no caso do centro de assistência infantil de Jantho, em Aceh, a visibilidade da DG ECHO era reduzida, bem como no caso das estações de tratamento de água implementadas por uma agência das Nações Unidas. Após análise do esforço global da ajuda internacional, as constatações iniciais apresentadas pela Coalizão para Avaliação do Tsunami (Tsunami Evaluation Coalition — TEC) criticam as agências humanitárias por se concentrarem na promoção de marcas e competirem em termos de visibilidade, em vez de dar resposta às necessidades reais dos beneficiários. As acções de visibilidade têm, contudo, a vantagem de contribuir para reduzir o risco de duplo financiamento, identificando claramente quem financiou o quê.

Obtenção de resultados e sustentabilidade adequada

Os projectos contribuíram para uma resposta global positiva embora certos resultados e realizações sejam inferiores ao previsto

40. Os projectos financiados pela DG ECHO foram executados, embora, em certos casos a inflação tenha reduzido a taxa de realizações obtidas e não tenha sido possível realizar determinadas actividades dentro da vigência do projecto, devido a dificuldades na obtenção de bens e no recrutamento de pessoal qualificado (ver caixa 10).

Caixa 10

As realizações de certos projectos foram inferiores ao previsto

No Sri Lanka, no caso do projecto financiado pela DG ECHO, devido ao aumento do custo dos materiais e da mão-de-obra, o número de abrigos construídos foi de 2 018, em vez dos 2 500 inicialmente previstos.

Na Indonésia, uma ONG não pôde efectuar a distribuição de 1 500 000 garrafas de produtos químicos para tratamento de água devido a dificuldades de abastecimento. Embora o prazo tenha sido prorrogado de três meses, no final do projecto, em Julho de 2005, faltavam ainda distribuir 900 000 garrafas. Essas garrafas foram finalmente distribuídas, mas os custos foram imputados ao parceiro.

41. No que se refere aos resultados, os projectos financiados pela Comissão contribuíram substancialmente para dar resposta às necessidades básicas da população em matéria de abrigo, alimentação, abastecimento de água potável e saneamento, saúde, apoio psicossocial, assistência à família e à infância e telecomunicações (ver caixa 11). Os projectos financiados pela Comissão contribuíram igualmente para a restituição dos meios de

subsistência, como por exemplo através do fornecimento de barcos e de equipamento de pesca e da reabilitação de um cais. No entanto, em termos do número de beneficiários, o êxito dos projectos foi por vezes inferior ao que fora inicialmente previsto, sobretudo devido a uma sobreavaliação das necessidades, derivada da necessidade de uma resposta rápida (ver ponto 20). É o caso de um projecto de abastecimento de água potável e saneamento no Sri Lanka, que conta com cerca de 37 000 beneficiários em vez dos 50 000 inicialmente previstos. É sobretudo o caso da componente relativa ao abastecimento de água e de saneamento do projecto de uma agência das Nações Unidas em Aceh, que beneficiou 100 000 pessoas, o que representa apenas 5 % dos 2 milhões de beneficiários inicialmente previstos. Em consequência do reduzido número de beneficiários, conjuntamente com as dificuldades em identificar as realizações do projecto durante a fase de execução, a DG ECHO tem dúvidas se o parceiro em questão dispõe de capacidade operacional para assumir a coordenação no sector do abastecimento de água e do saneamento.

Caixa 11

Resultados da ajuda humanitária da Comissão

Segundo a Comissão, a ajuda humanitária financiada na Indonésia, no Sri Lanka, na Índia, nas Maldivas e na Tailândia contribuiu para proporcionar:

- água potável e instalações sanitárias a mais de 720 000 pessoas,
- rações semanais de alimentos para quase 900 000 pessoas deslocadas,
- materiais para que aproximadamente 140 000 pessoas pudessem reparar ou reconstruir as suas casas ou instalar abrigos provisórios,
- serviços de saúde e sistemas de dados no domínio da epidemiologia que beneficiaram 840 000 pessoas,
- assistência psicossocial a mais de 260 000 pessoas,
- rendimento e meios de subsistência para cerca de 325 000 pessoas.

42. A DG ECHO participa na Coalizão para Avaliação do Tsunami (TEC), que constitui uma importante iniciativa em matéria de avaliação. Trata-se de um esforço conjunto desenvolvido pelas agências de ajuda humanitária para retirar ensinamentos da resposta ao tsunami. Foram efectuadas cinco avaliações temáticas em matéria de resposta dos doadores, coordenação, avaliação das necessidades, impacto sobre as capacidades nacionais e locais e interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvol-

vimento a longo prazo. As constatações iniciais da avaliação da TEC permitem concluir que, em termos globais, a ajuda de emergência, embora insuficientemente coordenada e ineficiente, permitiu reduzir o sofrimento de forma eficaz através do fornecimento de comida, água e abrigos. O relatório da Cruz Vermelha sobre catástrofes mundiais relativo a 2005 conclui igualmente que, embora seja necessário melhorar a coordenação, a enorme resposta dada permitiu prestar ajuda à maioria dos sobreviventes e evitar um maior número de casos de fome e doença. As visitas efectuadas aos projectos durante a auditoria e as entrevistas realizadas a todos os intervenientes locais, incluindo beneficiários, permitiram confirmar em grande parte as conclusões das referidas avaliações.

43. No que se refere a futuros desenvolvimento, a DG ECHO financia um projecto no valor de 2 milhões de euros, cujos fundos provêm da decisão de emergência de 80 milhões de euros, destinado a apoiar um projecto das Nações Unidas de preparação para catástrofes com o objectivo de reforçar os sistemas de alerta precoce na região do Oceano Índico. As regiões do Sul e Sueste da Ásia beneficiam de planos de acção DIPECHO (1), tendo sido atribuídos cerca de 11 milhões de euros a projectos comunitários de preparação para catástrofes em 2005-2006. O *workshop* organizado em Junho de 2005 pelo Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UNOCHA) sobre os ensinamentos obtidos salientou a necessidade de melhorar significativamente os mecanismos de preparação para catástrofes.

Sustentabilidade adequada possibilitada pelo elevado nível de financiamento

44. A DG ECHO é responsável pela resposta humanitária composta pela ajuda de emergência e pela reabilitação a curto prazo, enquanto que a reabilitação, a reconstrução e a recuperação a longo prazo são da responsabilidade da Direcção-Geral das Relações Externas (RELEX) e do Serviço de Cooperação EuropAid (AIDCO). Devido à participação de diferentes Direcções-Gerais e à existência de diferentes procedimentos e mandatos para estas duas fases, a zona de fronteira entre ambas e o processo de interligação da ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD) são particularmente importantes. O elevado nível de financiamento disponibilizado pela DG ECHO para dar resposta ao tsunami permitiu-lhe não apenas ocupar-se prioritariamente dos sectores básicos da ajuda de emergência, como o fornecimento de alimentos e água, o saneamento básico, a saúde e o fornecimento de abrigos, mas também dar resposta à fase de transição, mais longa que o previsto, através de intervenções de qualidade e, em certos casos, financiar projectos de reabilitação orientados para o desenvolvimento (ver caixa 12).

(1) Na DG ECHO, o acrónimo DIPECHO significa preparação para catástrofes.

Caixa 12**A elevada qualidade das intervenções e a sua orientação para o desenvolvimento contribuem para garantir a sustentabilidade**

No Sri Lanka, a elevada qualidade das instalações sanitárias construídas deverá garantir a sua longa duração. Além disso, a criação de comités de higiene nos campos constitui uma abordagem sustentável para divulgação da higiene.

Na Indonésia, um projecto que prevê a construção de barcos e de um cais, revela uma orientação para o desenvolvimento, que reforça a sua sustentabilidade. O mesmo sucede com um projecto de uma agência das Nações Unidas para o Sri Lanka destinado a melhorar a eficiência da frota nacional através da construção de barcos de elevada qualidade e da formação em técnicas de pesca mais avançadas.

Na Indonésia, um projecto de uma ONG para tratamento de água com produtos químicos, financiado pela decisão de emergência de 10 milhões de euros, foi seguido de um outro projecto financiado pela Comissão, através da decisão de 80 milhões de euros, relativo a sistemas de abastecimento de água mais sustentáveis.

No caso de um projecto de uma ONG na Indonésia, o facto de a maioria das actividades nos campos serem organizadas pelos membros de comités, em regime de voluntariado, contribui para a sua sustentabilidade.



Assistência a populações sem abrigo: abrigos no Sri Lanka
(Fonte: TCE)

CONCLUSÕES

45. Na sequência do tsunami de 26 de Dezembro de 2004, foi necessário encontrar o equilíbrio entre a vontade de efectuar uma intervenção bem planeada e a necessidade de uma acção rápida. Os procedimentos da DG ECHO permitiram uma resposta rápida e o elevado nível de financiamento (123 milhões de euros) revelou-se adequado, tendo possibilitado à DG ECHO dar igualmente resposta às necessidades das populações afectadas por con-

flitos e, além disso, permitido atravessar a fase de transição, mais longa que o previsto, entre a ajuda de emergência e a reconstrução (ver pontos 12 a 15).

46. A decisão de trabalhar com os parceiros presentes no Sri Lanka permitiu que a Comissão financiasse a execução dos projectos, apesar do grande número de organizações humanitárias recém-chegadas, dispondo de fundos que excediam as suas necessidades. Antes do tsunami a DG ECHO não dispunha de contactos em Aceh e não existiam informações fiáveis. Por conseguinte, alguns projectos acordados pela DG ECHO no mês seguinte ao tsunami basearam-se numa proposta normalizada de resposta de emergência e não numa avaliação exacta das necessidades. Os projectos aprovados a partir de Fevereiro de 2005 incluíam avaliações mais fiáveis das necessidades devido à disponibilidade de mais informação e de mais tempo para preparar as propostas (ver pontos 16 a 21).

47. As Nações Unidas tiveram dificuldade em assegurar a coordenação da ajuda devido à falta de informações fiáveis sobre as necessidades, à chegada de um grande número de organizações humanitárias e à falta de capacidade das autoridades locais, o que levou a que o nível e a qualidade da ajuda prestada fossem variáveis. Houve uma boa coordenação interna entre a DG ECHO e os outros serviços da Comissão no que se refere à interligação com a fase de reconstrução. No entanto, a coordenação com o mecanismo de protecção civil foi problemática na fase inicial da resposta (ver pontos 22 a 26).

48. A DG ECHO dispõe de um sistema completo para acompanhamento e controlo dos projectos que, de uma maneira geral, permitiu que os projectos fossem alterados em função da evolução das necessidades. Apesar disso, é ainda possível enviar informações escritas aos parceiros após as visitas de acompanhamento, desenvolver as informações comparativas dos custos e fornecer informações pormenorizadas sobre as disposições organizativas, por vezes complexas. Os relatórios de acompanhamento não quantificam sistematicamente a realização dos objectivos dos projectos e, no caso do projecto de uma agência das Nações Unidas na Indonésia, a DG ECHO teve grandes dificuldades em obter informações claras sobre as actividades realizadas (ver pontos 27 a 39).

49. Os projectos financiados pela Comissão contribuíram para cobrir as necessidades básicas da população em matéria de abrigo, alimentação, água e saneamento, saúde, apoio psicossocial, assistência à família e à infância e telecomunicações. A Comissão financia igualmente projectos de apoio à preparação para catástrofes. Porém, as realizações de alguns projectos foram inferiores ao previsto devido ao aumento dos custos e a dificuldades na obtenção de bens e no recrutamento de pessoal qualificado. Alguns projectos, em especial a componente relativa ao abastecimento de água e ao saneamento do projecto de uma agência das Nações Unidas na Indonésia, tiveram menos beneficiários do que os inicialmente previstos, em particular devido a uma sobreavaliação das necessidades. A sustentabilidade dos projectos beneficiou do elevado nível de financiamento que permitiu intervenções de elevada qualidade, por vezes orientadas para o desenvolvimento (ver pontos 40 a 44).

RECOMENDAÇÕES

50. A Comissão deverá ponderar de que forma pode ajudar os governos dos países afectados a efectuarem uma coordenação mais eficaz dos doadores, de forma a garantirem que é dada resposta às necessidades (ver ponto 22).

51. As atribuições respectivas da DG ECHO e da DG Ambiente (mecanismo de protecção civil) deverão ser clarificadas, a fim de garantir uma abordagem coerente (ver pontos 24 e 25).

52. Seria conveniente prever um prazo mais alargado para as operações de ajuda de emergência (por exemplo, nove meses em vez de seis meses), para garantir tempo suficiente à sua execução (ver ponto 35).

53. A DG ECHO deverá reforçar o seu sistema de acompanhamento a fim de incluir os seguintes elementos, que poderão constar de linhas directrizes de acompanhamento:

- a) Informações escritas enviadas aos parceiros após as visitas de acompanhamento (ver ponto 30);
- b) Desenvolvimento das informações comparativas dos custos (ver ponto 36);
- c) Explicação das disposições de execução (ver ponto 37);
- d) Informações sobre o que foi efectuado e respectiva localização (ver ponto 38).

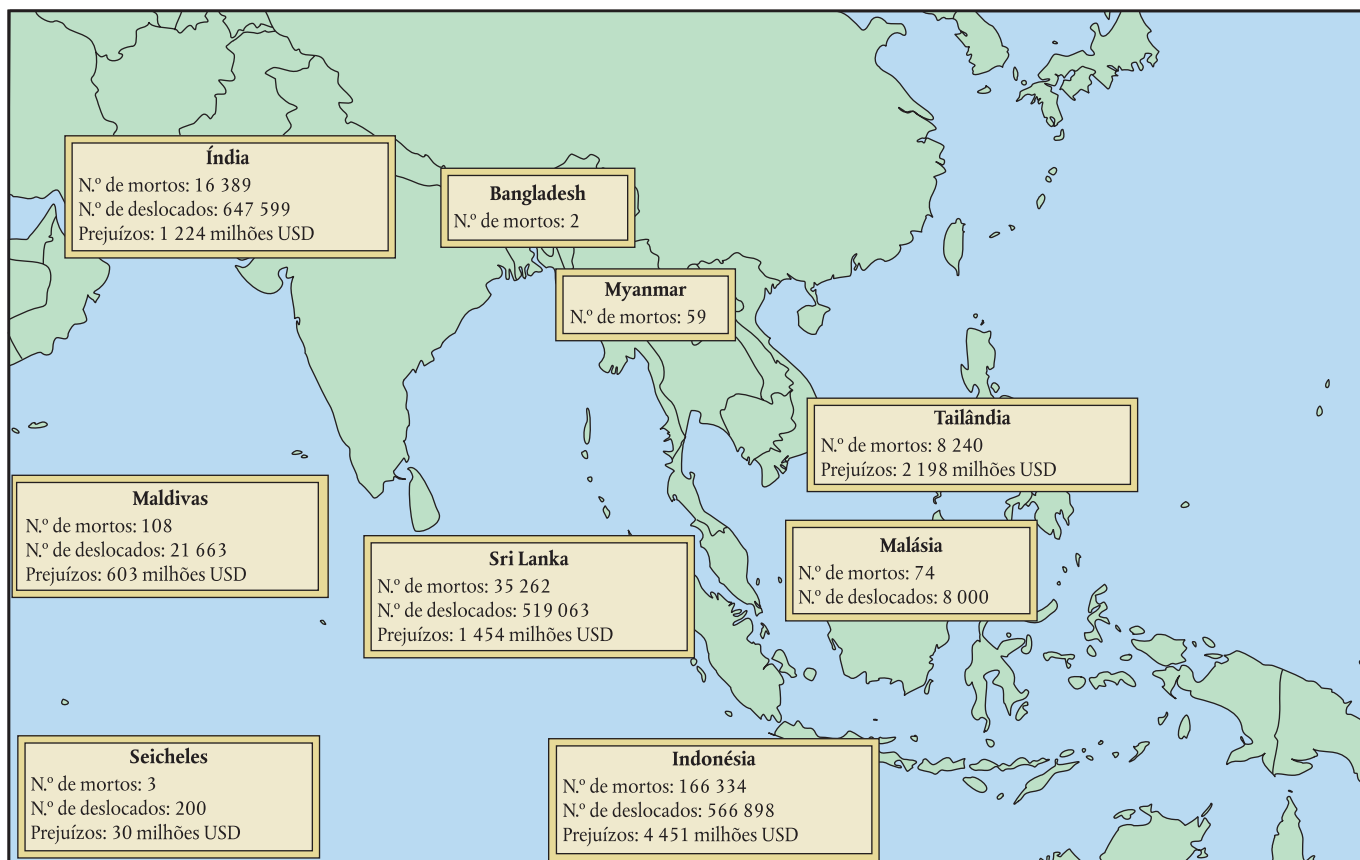
54. As dificuldades de acesso à documentação dos projectos executados pelas agências das Nações Unidas deverão ser tidas em conta no Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (FAFA) (ver pontos 32 e 41).

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 11 de Maio de 2006.

Pelo Tribunal de Contas
Hubert WEBER
Presidente

ANEXO

MAPA DO IMPACTO DO TSUNAMI



Fonte: Coalizão para Avaliação do Tsunami — constatações iniciais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO**SÍNTESE**

V. Era inevitável que a Comissão aceitasse algumas propostas que constituíam uma resposta normalizada a uma situação de emergência, a fim de garantir que a ajuda fosse distribuída rapidamente às vítimas. Só foi possível dispor de informações exactas sobre as necessidades na segunda metade de Janeiro de 2005 e, se se tivesse esperado até esse momento para agir, as organizações humanitárias não teriam podido receber os financiamentos da Comissão antes do final de Janeiro, o que, dadas as circunstâncias, teria sido claramente inaceitável.

VI. A Comissão considera que, muito embora se tenham verificado alguns problemas específicos a nível do terreno, o nível geral de coordenação melhorou relativamente a situações de emergência precedentes. Durante o período crítico, os serviços da Comissão mantiveram-se reciprocamente informados através de contactos regulares (pelo menos duas vezes por dia, em média) e de um intercâmbio de notas de informação e de relatórios sobre a situação.

VII. A Comissão toma nota da sugestão do Tribunal no sentido de melhorar os seus procedimentos de forma a poder fornecer mais informações comparativas dos custos e informações pormenorizadas sobre as disposições organizativas e a melhor quantificar as realizações dos projectos.

VIII. As primeiras medidas de emergência adoptadas pela comunidade internacional não foram, de uma forma geral, devidamente coordenadas. Foi precisamente por este motivo que, logo desde o início, a Comissão deu uma atenção especial, entre outros aspectos, às actividades de coordenação e à reavaliação das necessidades, que contribuíram para um aumento da eficácia da sua ajuda de emergência. A avaliação inicial das necessidades a que o Tribunal se refere no seu exemplo baseava-se num primeiro cálculo segundo o qual o número de potenciais beneficiários se elevaria a dois milhões de pessoas. O facto de a agência das Nações Unidas apenas ter dado apoio a 5 % dos beneficiários não significa que os restantes 95 % não tenham recebido assistência, mas sim que foram socorridos por outras organizações, o que tornou a ajuda das Nações Unidas desnecessária.

IX.

- a) A Comissão reconhece plenamente a importância da apropriação nacional da resposta a uma catástrofe e tem em conta esta realidade tanto a nível da sua ajuda humanitária (exigindo aos seus parceiros que coordenem as suas intervenções com as autoridades nacionais e locais, apoiando o UNOCHA e assegurando a coordenação no terreno através das suas delegações e da DG ECHO) como dos seus programas de desenvolvimento.
- b) A Comissão subscreve sem reservas a recomendação do Tribunal no sentido de uma clarificação dos papéis respectivos da DG ECHO e da DG Ambiente (Mecanismo de Protecção Civil) a fim de assegurar uma abordagem coerente.
- c) A Comissão já havia identificado os atrasos referidos pelo Tribunal no que respeita a certas vertentes dos projectos, tendo adoptado as medidas necessárias (ver o ponto 35). A Comissão considera que não é oportuno alterar a base

regulamentar para prolongar o período de duração das operações de máxima urgência e das acções de ajuda humanitária de emergência.

- d) A Comissão vai reforçar o seu sistema de acompanhamento a fim de ter na devida conta as recomendações do Tribunal.
- e) A questão foi resolvida após discussões com as organizações interessadas e a Comissão obteve acesso aos documentos em causa. A questão do controlo dos projectos financiados pela Comissão e executados pelas agências das Nações Unidas foi abordada na reunião de Abril de 2006 do grupo de trabalho CE-ONU sobre o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA).

INTRODUÇÃO

7. No que respeita ao mecanismo de reacção rápida e ao processo de interligação entre a ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LLRD) ver a resposta da Comissão ao ponto 26.

OBSERVAÇÕES

18. A abordagem da Comissão baseia-se nas necessidades. Sempre que um parceiro não está em condições de absorver plenamente o financiamento disponibilizado, a Comissão reduz o montante desse financiamento, mesmo se o plano inicial fosse outro.

22. a) Tanto no Sri Lanka como na Indonésia, a Comissão apoiou as agências competentes das Nações Unidas no seu papel de líder sectorial para o restabelecimento dos meios de subsistência. Na sequência desses projectos, foi possível prevenir e/ou limitar os problemas em matéria de cobertura, sobreposição, lacunas e concorrência em ambos os países.

23. O excesso de ajuda em determinados sectores e de falta de ajuda noutras, situação que é descrita no relatório especial, não tem que ver com a ajuda humanitária da Comissão.

24. e 25. A Comissão considera que, se bem que se tenham verificado alguns problemas específicos no terreno, o nível geral de coordenação melhorou relativamente a situações de emergência precedentes. Durante o período crítico da emergência os serviços da Comissão mantiveram-se reciprocamente informados através de contactos regulares (pelo menos duas vezes por dia, em média) e de um intercâmbio de notas de informação e de relatórios sobre a situação. A Comissão esforçar-se-á por melhorar ainda mais a coordenação entre a DG ECHO e o Mecanismo de Protecção Civil, de acordo com a recomendação do Tribunal.

26. Escassos dias após o tsunami, a Comissão instituiu um grupo interserviços (Grupo de Trabalho Interserviços Tsunami — TIST) a fim de garantir a coordenação de todos os aspectos da assistência prestada pela União Europeia, em especial a interligação entre a ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD).

Para além dos projectos mencionados pelo Tribunal, outros projectos financiados pelo Mecanismo de Reacção Rápida incluíam um trabalho de consulta da sociedade civil sobre os planos de reconstrução pós-tsunami nas fases iniciais da sua preparação pelo governo nacional e um apoio ao reforço da capacidade do governo local para fazer face à reconstrução.

No final de 2006 a Comissão terá afectado um total de 350 milhões de euros à fase de reconstrução, incluindo os 12 milhões de euros do Mecanismo de Reacção Rápida.

30. Os resultados das visitas de acompanhamento do pessoal da assistência técnica e humanitária da Comissão foram registados no sistema informatizado de acompanhamento dos projectos gerido pelos responsáveis geográficos. Sempre que necessário, a DG ECHO (sede) transmite aos parceiros da Comissão informações de retorno sobre os projectos. No entanto, a Comissão reconhece a necessidade de agrupar as instruções existentes sob a forma de directrizes específicas.

31. A Comissão está consciente dos atrasos verificados no que respeita à apresentação dos relatórios. Contudo, perante a amplitude da catástrofe e os desafios a que os parceiros tiveram que fazer face, esses atrasos não foram considerados significativos.

32. No que respeita ao acesso aos documentos que se encontram na posse das agências das Nações Unidas, o problema foi abordado no contexto do grupo de trabalho do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo.

33. Para além de controlar, no terreno, os projectos relativos ao tsunami, a Comissão verifica os documentos de apoio quando estes são devolvidos à sede do parceiro. Cada parceiro é objecto de uma auditoria no âmbito de um ciclo de auditorias com a duração de dois anos. Por conseguinte, o período de tempo que decorre entre o fim do projecto e a realização da auditoria ou verificação dos documentos de apoio relativos aos projectos do tsunami é, em média, de um ano.

35. Alguns parceiros da Comissão registaram atrasos pontuais no que respeita à execução de certas componentes dos projectos. Os casos mencionados pelo Tribunal já haviam sido identificados pelo pessoal da assistência técnica e ajuda humanitária da Comissão (peritos no terreno) durante o acompanhamento do projecto e haviam suscitado a adopção de medidas a nível da sede. No caso do projecto das Nações Unidas mencionado na caixa 7, a Comissão não reembolsou o custo da estação de tratamento de água de Pramuka. Além disso, a Comissão exigiu ao parceiro que, antes de solicitar novos financiamentos de urgência no sector da água e do saneamento, acelerasse os morosos procedimentos de adjudicação responsáveis pelo atraso.

37. De uma forma geral, as disposições organizativas são descritas nas propostas de projectos e analisadas na avaliação interna escrita da Comissão relativa aos pedidos de financiamento. No entanto, a Comissão compromete-se a estudar a possibilidade de introduzir melhorias.

38. As informações sobre o que foi realizado em cada local são fornecidas nos relatórios intercalares, nos relatórios finais provisórios e nos relatórios finais definitivos dos parceiros e não nos relatórios de acompanhamento.

A Comissão está de acordo com o Tribunal quanto ao facto de, no caso de uma agência das Nações Unidas, não estavam disponíveis informações suficientes durante o acompanhamento, mas gostaria de salientar que adoptou medidas, tanto a nível do terreno como da sede, que lhe permitiram fornecer informações pormenorizadas sobre as realizações no relatório final.

O Acordo-Quadro Administrativo e Financeiro não obriga automaticamente as organizações a fornecer informações sobre actividades específicas financiadas pela Comissão.

40. A Comissão admite que, ocasionalmente, as realizações dos parceiros foram inferiores ao previsto devido a dificuldades na obtenção de bens. Todos estes incidentes foram detectados pela Comissão no quadro das acções de acompanhamento da Comissão e suscitaram a adopção de medidas por parte desta última.

41. No caso específico das Nações Unidas, a avaliação das necessidades tinha sido efectuada na semana que se seguiu ao tsunami, quando as informações eram escassas e a necessidade de prestar assistência era premente. Por este motivo, a avaliação subestimou consideravelmente a resposta da comunidade internacional, tendo identificado todos os residentes das áreas afectadas como beneficiários. O facto de a agência das Nações Unidas apenas ter dado apoio a 5 % dos beneficiários não significa que os restantes 95 % não tenham recebido assistência, mas sim que foram socorridos por outras organizações, o que tornou a ajuda das Nações Unidas desnecessária.

A Comissão aguardará que o parceiro melhore a sua gestão do projecto antes de conceder mais financiamentos para acções de emergência no sector do abastecimento de água e do saneamento. Convém ainda referir que, na sequência de discussões com a Comissão, no terreno e na sede, o parceiro forneceu, no relatório final, informações pormenorizadas sobre as actividades realizadas.

42. A Comissão apercebeu-se do problema muito cedo e contribuiu para a sua resolução graças a acções como as que são descritas na caixa 4. A questão da melhoria da coordenação da ajuda de urgência terá de ser abordada no quadro de debates com o resto dosadores e actores do sector humanitário. Neste contexto, a Comissão é um dos principais intervenientes na iniciativa relativa aos bons princípios de ajuda humanitária (Good Humanitarian Donorship), participando também activamente nos debates sobre o processo de revisão da resposta humanitária da ONU (UN Humanitarian Review Process).

CONCLUSÕES

46. Dadas as dificuldades de acesso às zonas mais afectadas de Aceh foi impossível efectuar uma avaliação exacta das necessidades tão pouco tempo após a catástrofe. Era inevitável que a Comissão aceitasse algumas propostas que constituíam uma resposta normalizada a uma situação de emergência, a fim de garantir que a ajuda fosse distribuída rapidamente às vítimas. Só foi possível dispor de informações exactas sobre as necessidades na segunda metade de Janeiro de 2005 e, se se tivesse esperado até esse momento para agir, as organizações humanitárias não teriam podido receber os financiamentos da Comissão antes do final de Janeiro, o que, dadas as circunstâncias, teria sido claramente inaceitável.

47. A Comissão considera que, apesar de se terem verificado alguns problemas específicos no terreno, o nível geral de coordenação melhorou relativamente a situações de emergência precedentes. Durante o período crítico da emergência, os serviços da Comissão mantiveram-se reciprocamente informados através de contactos regulares (pelo menos duas vezes por dia, em média) e de um intercâmbio de notas de informação e de relatórios sobre a situação.

48. A Comissão toma nota da sugestão do Tribunal no sentido de melhorar os seus procedimentos de forma a poder fornecer mais informações comparativas dos custos e informações pormenorizadas sobre as disposições organizativas e a melhor quantificar as realizações dos projectos. O projecto das Nações Unidas na Indonésia não constitui um exemplo de deficiências a nível do sistema de acompanhamento mas antes de lacunas do sistema de gestão estabelecido por este parceiro específico. Convém ainda referir que, na sequência de discussões com a Comissão, no terreno e na sede, o parceiro forneceu, no relatório final, informações pormenorizadas sobre as actividades realizadas.

49. No caso do projecto mencionado pelo Tribunal, a avaliação das necessidades foi efectuada na semana que se seguiu ao tsunami, quando as informações eram escassas e a necessidade de prestar assistência era premente. O facto de a agência das Nações Unidas apenas ter dado apoio a 5 % dos beneficiários não significa que os restantes 95 % não tenham recebido assistência, mas sim que foram socorridos por outras organizações, o que tornou a ajuda das Nações Unidas desnecessária.

RECOMENDAÇÕES

50. A Comissão reconhece plenamente a importância da apropriação nacional da resposta a uma catástrofe. Em situações de crise, a Comissão opera através do sistema da ONU e tem vindo a prestar apoio ao Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (a título financeiro e operacional) no seu papel de coordenador, que inclui a ligação com as autoridades nacionais. Além disso, no terreno, a Comissão coordena e troca informações com as autoridades nacionais através das suas delegações e, no que respeita às questões de natureza técnica, através do pessoal da assistência técnica e ajuda humanitária presente no terreno. Por último, os parceiros que beneficiam de financiamentos da Comissão devem coordenar as suas intervenções com as autoridades nacionais e locais.

A Comissão reconhece igualmente que a melhor forma de reforçar as capacidades dos governos para assegurar a coordenação dos dados em situações de emergência é agir de forma preventiva, através dos programas de desenvolvimento estrutural (por exemplo preparando os países para fazerem face a catástrofes naturais).

51. A Comissão subscreve sem reservas a recomendação do Tribunal no sentido de uma clarificação dos papéis respectivos da DG ECHO e da DG Ambiente (Mecanismo de Protecção Civil).

Na sequência de um debate sobre a questão do papel a desempenhar por cada um dos serviços, em Maio de 2002, foi assinado, em Março de 2003, um protocolo de financiamento entre a DG ECHO e a DG Ambiente. Tendo em conta a experiência adquirida desde então e as recomendações do Tribunal, serão adoptadas as seguintes medidas:

Em primeiro lugar, a Comissão informará melhor as instituições e as organizações implicadas na ajuda de emergência internacional sobre os papéis e funções respectivos da ajuda humanitária da Comunidade, gerida pela DG ECHO, e do Mecanismo de Protecção Civil, gerido pela DG Ambiente, bem como sobre os tipos de assistência suplementar e específica que o Mecanismo pode prestar às vítimas de grandes catástrofes naturais. Além disso, está a ser preparada pelos serviços competentes da Comissão, uma nota conjunta sobre este tema, que se destina às suas delegações em países terceiros.

Em segundo lugar, a Comissão comprometeu-se a ter em conta as principais recomendações formuladas pelo Comité da Ajuda Humanitária e pelo Comité de Protecção Civil no sentido de precisar, ainda mais, os termos de referência para as operações do CIV (Centro de Informação e Vigilância).

52. A Comissão já havia identificado os atrasos referidos pelo Tribunal no que respeita a certas vertentes dos projectos, tendo adoptado as medidas necessárias (ver o ponto 35). A Comissão considera que não é oportuno alterar a base regulamentar para prolongar o período de duração das operações de máxima urgência e das acções de ajuda humanitária de emergência.

53. A Comissão vai reforçar o seu sistema de acompanhamento a fim de ter na devida conta as recomendações do Tribunal.

d) A Comissão considera que, muito embora seja verdade que a DG ECHO (bem como o resto dos actores no domínio humanitário) passou a dar mais ênfase à avaliação dos resultados, realizações e impacto, isto não significa que não assegure um acompanhamento adequado das actividades dos projectos.

As informações sobre o que foi realizado em cada local são fornecidas nos relatórios intercalares, nos relatórios finais provisórios e nos relatórios finais definitivos dos parceiros e não nos relatórios de acompanhamento.

54. A ONU foi informada deste problema, que foi discutido na reunião de Abril de 2006 do grupo de trabalho do Acordo-Quadro Administrativo e Financeiro.