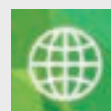


Relatório Especial

Apoio da União Europeia à reabilitação na sequência do sismo no Haiti



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

ISBN 978-92-872-0829-3
doi:10.2865/60397

© União Europeia, 2014
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial

Apoio da União Europeia à reabilitação na sequência do sismo no Haiti

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,
do artigo 287.º do TFUE)

Pontos

Glossário e abreviaturas

I - VII **Síntese**

1 - 11 **Introdução**

1 - 3 **O Haiti é um Estado frágil**

4 - 5 **O sismo de 2010 agravou a situação de forma dramática**

6 - 7 **Também a delegação da União Europeia foi gravemente afetada**

8 - 11 **Apesar da resposta internacional, a reabilitação constituía um grande desafio**

12 - 17 **Âmbito e método da auditoria**

18 - 63 **Observações**

18 - 27 **A Comissão supriu as necessidades prioritárias de reabilitação**

19 - 21 **As necessidades de reabilitação foram devidamente identificadas**

22 - 24 **O apoio da UE à reabilitação foi definido no quadro de uma estratégia sólida**

25 - 27 **A repartição dos trabalhos entre a Comissão e outros principais doadores foi adequada, mas a coordenação durante a execução foi difícil**

28 - 40 **Apesar de alguns esforços da Comissão, as ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento não estavam suficientemente interligadas**

30 - 32 **A Comissão recorreu a vários instrumentos de forma flexível**

33 - 35 **A coordenação na Comissão não foi otimizada**

36 - 40 **A IERD foi bem ponderada no que se refere à conceção de programas individuais de reabilitação, mas, por vezes, revelou ser difícil de pôr em prática**

41 - 63 **A Comissão não assegurou suficientemente uma execução eficaz dos programas da União Europeia de apoio à reabilitação**

42 - 54 **A maioria dos programas sofreu atrasos e alguns realizaram poucos progressos**

55 - 58 **Alguns riscos significativos não foram suficientemente geridos**

59 - 63 **O acompanhamento assentou num enquadramento adequado, mas foram-lhe atribuídos recursos insuficientes**

64 - 68 **Conclusões e recomendações**

Anexo I — Lista dos programas analisados

Anexo II — Metodologia de classificação

Anexo III — Classificação dos programas

Respostas da Comissão e do SEAE

AOG: apoio orçamental geral

Os programas de AOG consistem geralmente num pacote de apoio que abrange a transferência de fundos, medidas de reforço das capacidades, o diálogo com o país parceiro e a criação de condições para os pagamentos.

AOR: acompanhamento orientado para os resultados

O sistema de AOR foi instituído pela EuropeAid em 2000 para reforçar o acompanhamento, a avaliação e a transparência da ajuda ao desenvolvimento. Assenta em avaliações curtas, específicas e no local por parte de peritos externos. Utiliza uma metodologia estruturada e coerente, que segue cinco critérios: pertinência, eficiência, eficácia, impacto potencial e sustentabilidade previsível.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BM: Banco Mundial.

CAED: *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti* (Quadro de Coordenação da Ajuda Externa ao Desenvolvimento do Haiti).

CPRH: Comissão Provisória para a Reconstrução do Haiti.

DG ECHO: Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil

No âmbito do seu mandato, procura salvar e preservar vidas, prevenir e atenuar o sofrimento humano, bem como salvaguardar a integridade e a dignidade humana das populações atingidas por catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. Presta ajuda humanitária, apoio à reabilitação de curto prazo e apoio à prevenção e preparação para catástrofes.

Dipecho: *Disaster Preparedness ECHO*

A DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO) lançou o seu programa de preparação para as catástrofes, Dipecho, em 1996. Destina-se às comunidades vulneráveis nas regiões do mundo mais expostas aos riscos de catástrofe. Por norma, os programas financiados pelo programa Dipecho abrangem a formação, o reforço de capacidades, a sensibilização, os alertas precoces, bem como medidas de planeamento e previsão, sendo os fundos canalizados por intermédio das agências de prestação de auxílio e ONG que operam nas regiões em causa.

EuropeAid: Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação

A EuropeAid executa uma grande parte dos instrumentos de ajuda externa da Comissão financiados pelos FED e pelo orçamento geral (incluindo o ICD). A EuropeAid assegura a gestão de quase todas as intervenções dos FED.

FED: fundos europeus de desenvolvimento

Os FED são os principais instrumentos utilizados pela União Europeia para prestar ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos países e territórios ultramarinos (PTU). O acordo de parceria assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 por um período de 20 anos («Acordo de Cotonu») constitui o atual enquadramento em que se inscrevem as relações da União Europeia com esses países e territórios. O seu principal objetivo é a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação.

FMI: Fundo Monetário Internacional.

FPI: Serviço dos Instrumentos de Política Externa

O FPI é um serviço da Comissão, criado em 1 de janeiro de 2011, que responde diretamente ao alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. As despesas geridas pelo FPI dizem essencialmente respeito a ações executadas ao abrigo: a) da Política Externa e de Segurança Comum; b) do Instrumento de Estabilidade (IE); c) das Missões de Observação de Eleições; d) do Instrumento dos Países Industrializados.

G12: Grupo dos 12 Doadores

O Grupo dos 12 Doadores (G12) inclui o Brasil, o Canadá, a França, o Japão, a Noruega, a Espanha, os Estados Unidos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a ONU e a Comissão Europeia. É presidido pelo(a) chefe-adjunto(a) da Minustah na sua qualidade de coordenador(a) das operações humanitárias. A delegação da UE assumiu a presidência interina em 2013.

GFP: gestão das finanças públicas.

ICD: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

Lançado em janeiro de 2007, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento presta auxílio através de: a) programas geográficos com países parceiros na América Latina, Ásia, Ásia Central, Médio Oriente e África do Sul, a fim de apoiar ações numa vasta gama de domínios (como o ensino, a saúde, a coesão social e o emprego, a governação, a democracia, os direitos do Homem, a assistência em situações pós-crise e os Estados frágeis); e b) cinco programas temáticos relativos ao investimento nas pessoas, ao ambiente e à gestão sustentável dos recursos naturais, aos intervenientes não estatais e autoridades locais, à melhoria da segurança alimentar e à cooperação nos domínios da migração e do asilo.

Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378 de 27.12.2006, p. 41).

IE: Instrumento de Estabilidade

Criado em 2007, o Instrumento de Estabilidade pretende ser um mecanismo rápido e flexível para prevenir conflitos, apoiar a estabilização política pós-conflito e garantir uma recuperação em tempo oportuno após uma catástrofe natural. Regulamento (CE) n.º 1717/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2006, que institui um Instrumento de Estabilidade (JO L 327 de 24.11.2006, p. 1).

IERD: interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento.

Minustah: Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti.

OCHA: Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários.

ONG: organização não-governamental.

PDNA: avaliação das necessidades pós-catástrofe.

PIB: produto interno bruto.

RNB: rendimento nacional bruto.

RRC: redução do risco de catástrofes

A RRC constitui um método sistemático para identificar, avaliar e reduzir os riscos de catástrofes. O seu objetivo consiste em diminuir as vulnerabilidades socioeconómicas a catástrofes, bem como resolver os perigos ambientais e de outros tipos que estão na sua origem.

SAI: Serviço de Auditoria Interna

O SAI é uma Direção-Geral da Comissão. É chefiado pelo auditor interno da Comissão e responde perante o Comité de Acompanhamento da Auditoria da Comissão. Tem por atribuição dar uma garantia independente sobre a eficácia dos sistemas de controlo interno e auxiliar a Comissão emitindo pareceres, prestando aconselhamento e formulando recomendações.

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

O SEAE foi criado em 1 de dezembro de 2010. Em conjunto com os serviços competentes da Comissão, o SEAE elabora as decisões da Comissão relativas às dotações por país, aos documentos de estratégia por país e por região e aos programas indicativos nacionais e regionais, no âmbito do ciclo de programação da maioria dos instrumentos de ação externa.

I

O Haiti é um dos mais frágeis Estados do mundo e o sismo que atingiu o país em 12 de janeiro de 2010 agravou a situação de forma dramática. Causou inúmeras vítimas mortais, deixou um enorme rasto de destruição, teve um impacto grave na economia do país e reduziu seriamente a capacidade da administração, já de si fraca, de prestar serviços básicos à população.

II

O Tribunal analisou se os programas da União Europeia (UE) de apoio à reabilitação do Haiti na sequência do sismo foram bem concebidos e executados.

III

O Tribunal conclui que, globalmente, o apoio da UE à reabilitação após o sismo de 2010 no Haiti foi bem concebido, mas os programas não foram executados com a eficácia suficiente. Tal como outros doadores, a Comissão enfrentou sérios obstáculos nos seus esforços de apoio à reabilitação. Viu-se confrontada com o difícil desafio de ter de gerir a sua ajuda em parceria com autoridades nacionais fragilizadas (no sentido de incentivar a apropriação e contribuir para o surgimento de um Governo operacional) e, ao mesmo tempo, prestar ajuda de forma célere. Todavia, a Comissão poderia ter melhorado a gestão de alguns fatores que controlava.

IV

A Comissão supriu as necessidades prioritárias de reabilitação. Juntamente com outros doadores importantes, a Comissão identificou corretamente as principais necessidades de reabilitação no Haiti após o sismo de 2010 e adotou uma estratégia sólida de cooperação, que dava resposta aos novos desafios colocados ao país e mantinha, ao mesmo tempo, o seu apoio ao desenvolvimento socioeconómico a longo prazo. A repartição dos trabalhos entre os doadores foi adequada, mas a coordenação durante a execução foi difícil.

V

Apesar de alguns esforços da Comissão, as ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento não estavam suficientemente interligadas. A Comissão utilizou uma série de instrumentos complementares de forma flexível e concebeu programas de reabilitação individuais, a fim de garantir a interligação das ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento. Contudo, a DG ECHO e a EuropeAid não tinham uma clara estratégia nacional comum para otimizar as sinergias e uma transição harmoniosa das respetivas atividades. A fragilidade da administração nacional e o empenho insuficiente do Governo na adoção de reformas constituíram desafios consideráveis para uma reabilitação eficaz e a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável.

VI

A Comissão não assegurou suficientemente uma execução eficaz dos programas da UE de apoio à reabilitação. Dos 13 programas analisados pelo Tribunal, dez alcançaram, ou eram suscetíveis de alcançar, as suas realizações previstas, ainda que quase todos registassem atrasos. Três programas alcançaram progressos limitados, incluindo o programa de apoio orçamental geral ao abrigo do 10.º FED. Ainda que a Comissão estivesse ciente do difícil contexto, não geriu suficientemente alguns riscos significativos para a execução e o cumprimento dos objetivos dos seus programas. O acompanhamento dos programas baseou-se num enquadramento adequado, mas a Comissão e o SEAE não adotaram medidas oportunas para reforçar os recursos da delegação da União, cujas capacidades eram insuficientes para realizar visitas no local. Essas medidas teriam sido particularmente úteis num contexto de rápida evolução.

VII

O Tribunal recomenda que, durante operações enquadradas numa situação pós-catástrofe ou frágil, a Comissão:

- melhore a gestão dos riscos;
- adote uma estratégia comum, a fim de garantir a interligação e a sinergia entre a ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento;
- quando prestar apoio orçamental, privilegie as funções essenciais de GFP e reformas, bem como, quando adequado, defina medidas a mais curto prazo para proteger os fundos da União Europeia do desperdício, da perda e da ineficiência;
- elabore procedimentos de continuidade das atividades, incluindo disposições aplicáveis à reafetação do pessoal de emergência.

O Haiti é um Estado frágil

01

No século XVIII, o Haiti era um dos maiores produtores de cana-de-açúcar e uma das regiões mais ricas do mundo. No entanto, o país tem sido afetado por conflitos étnicos, por períodos prolongados de anarquia e pela instabilidade política desde a sua independência em 1804¹. As sucessivas ditaduras da segunda metade do século XX² ficaram manchadas por crimes de ação repressiva e pela pilhagem da riqueza do país. Atualmente, o Haiti é um Estado frágil (ver **caixa 1**).

02

A instabilidade do país em termos políticos e de segurança conduziu ao destacamento da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah) no final de 2004³. No seguimento dos motins causados pelo preço dos alimentos em 2008, o país ficaria sem um Governo estável até Laurent Lamothe se tornar primeiro-ministro em março de 2012. A segurança melhorou, mas a criminalidade continua a ter um impacto negativo no desenvolvimento.

03

O Haiti continua a ser um dos países mais pobres do mundo⁴. Mais de metade da população⁵ vive numa situação de pobreza extrema, com menos de 1,25 dólares por dia. A esperança média de vida situa-se nos 62 anos, menos 12 do que a média latino-americana. Cerca de metade da população é analfabeta, 20% das crianças sofrem de malnutrição e 30% não têm acesso a fontes de água potável⁶. O Haiti tem a maior taxa de VIH/sida da América Latina⁷.

- 1 Em 1791, as populações escravas da colónia francesa insurgiram-se, conduzindo à independência em 1804 e à fundação, dois anos depois, da primeira república negra independente do mundo. Em 1844, uma divisão deu lugar à implantação de dois países na ilha, o Haiti e a República Dominicana.
- 2 O Haiti tem sido governado, desde 1949, por vários ditadores: o general Paul Magloire, que seria sucedido por François Duvalier (Papa Doc) e pelo seu filho, Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 A saída da Minustah não deverá ocorrer até à reconfiguração e consolidação da missão, agendada para 2016.
- 4 Em 2012, o RNB *per capita* do país era, segundo o Método Atlas do BM, de 760 dólares dos Estados Unidos (USD), contra uma média de 8 981 USD na América Latina e Caraíbas.
- 5 O Haiti tem uma população de cerca de 10 milhões de habitantes.
- 6 Fontes: World DataBank — Indicadores do desenvolvimento mundial de 2011 e 2012; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), relatório sobre o desenvolvimento humano; CIA — *The World Factbook*.

7 A população infetada com o VIH entre os 15 e os 49 anos ascende a 2,2% («*Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le VIH/sida: Rapport de Situation Nationale*» — Ministério da Saúde Pública e da População, Declaração de compromisso sobre o VIH/sida: relatório de situação nacional, março de 2012).

Caixa 1

Definição de Estado frágil

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

Fonte: COM(2007) 643 final: resposta da União Europeia a situações de fragilidade — Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz.

O sismo de 2010 agravou a situação de forma dramática

04

Quando o Haiti ainda recuperava das tempestades de 2008, um sismo de magnitude 7.0 na escala de Richter atingiu a capital e os seus arredores em 12 de janeiro de 2010 (ver *mapa*), causando inúmeras vítimas mortais e deixando um enorme rasto de destruição⁸. Morreram cerca de 230 000 pessoas, tornando essa catástrofe tão mortífera como o maremoto de 2004 no oceano Índico, mas concentrada num único país⁹. Ficaram feridas 300 000 pessoas, metade delas crianças. Cerca de 1,3 milhões de pessoas ficaram desalojadas em Porto do Príncipe, tendo mais de 500 000 abandonado a área sinistrada para procurarem refúgio no resto do país¹⁰. As más condições sanitárias, que pioraram drasticamente após o sismo, facilitaram a eclosão de uma epidemia de cólera.

05

Muitos edifícios da administração pública, incluindo o Palácio Nacional, hospitais, escolas e outras instalações públicas, ficaram destruídos e um grande número do pessoal ali empregado perdeu a vida¹¹. Assim, a capacidade do Governo haitiano em termos de prestação de serviços foi gravemente afetada. Uma vez que o sismo atingiu a região com mais atividade económica no país, teve um enorme impacto sobre a evolução do produto interno bruto (PIB)¹² e a cobrança de impostos. Faltavam recursos orçamentais ao Tesouro para restabelecer o funcionamento da administração pública e pagar aos funcionários públicos.

Também a delegação da União Europeia foi gravemente afetada

06

A delegação da União foi gravemente afetada pelo sismo: um funcionário morreu, o chefe da delegação precisou de ser hospitalizado e grande parte do pessoal sofreu traumas ou outros problemas psicológicos. Volvidas 48 horas sobre a catástrofe, 30 funcionários tinham sido transferidos para Bruxelas ou para a República Dominicana. O edifício da delegação da UE ficou inutilizável e a comunicação com Bruxelas era praticamente impossível. Muitos ficheiros foram danificados ou perderam-se.

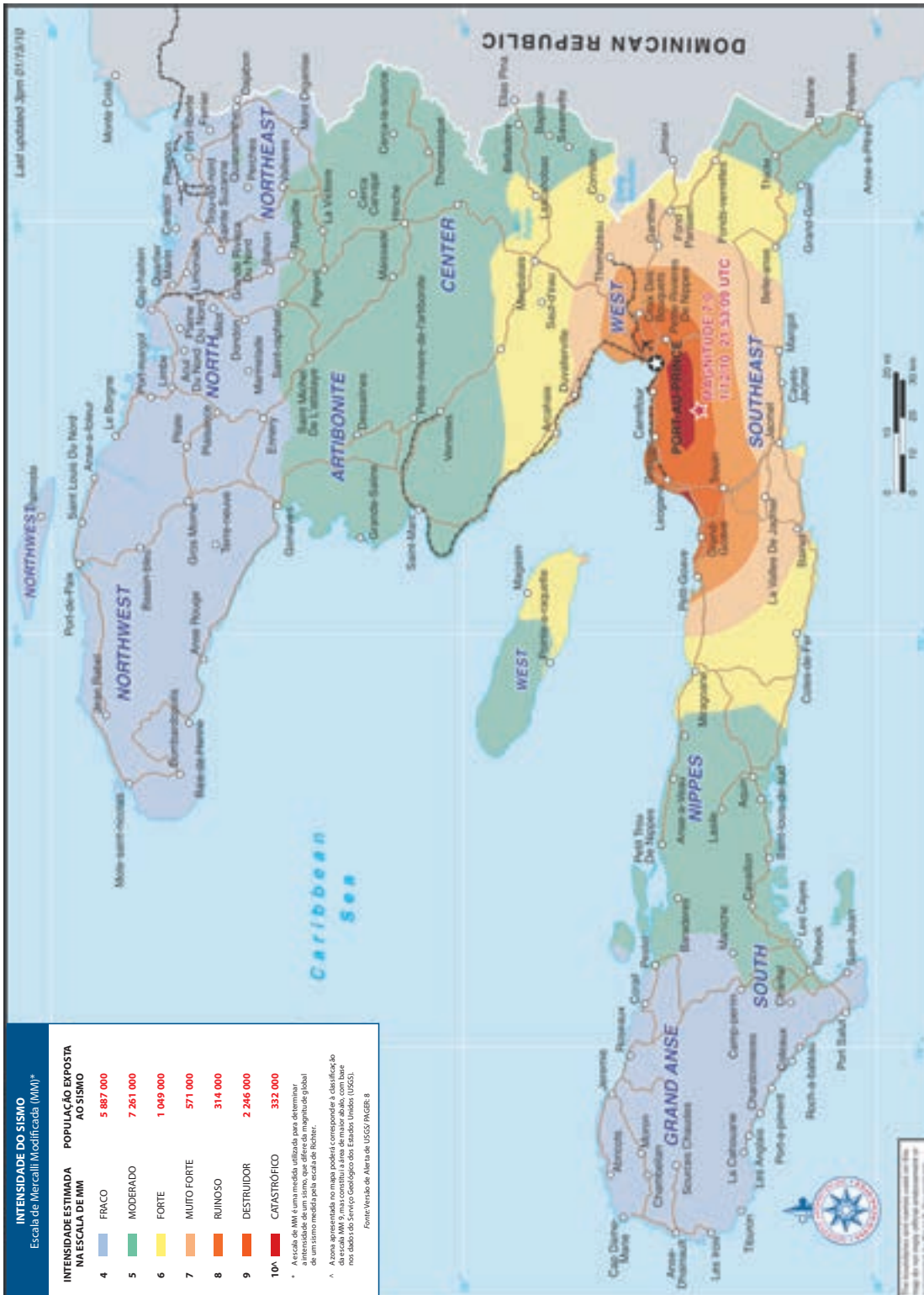
07

Alguns funcionários voltaram ao Haiti poucas semanas depois, mas devido às muitas alterações nos cargos de gestão e aos longos períodos sem chefe de delegação, a capacidade operacional da delegação da União Europeia esteve gravemente afetada durante um período de tempo considerável.

- 8 O sismo de 12 de janeiro de 2010 afetou as cidades de Porto do Príncipe, Léogâne e Jacmel, provocando danos no porto, no aeroporto e nas principais vias rodoviárias.
- 9 Avaliação em tempo real do Comité Permanente Interagências no Haiti: três meses após o sismo; 31 de agosto de 2010.
- 10 Avaliação das necessidades pós-catástrofe (março de 2010).
- 11 Segundo as estimativas do Governo, 105 000 casas ficaram destruídas, 208 000 sofreram danos e 60% dos hospitais na cidade e nos arredores de Porto do Príncipe, bem como 5 000 escolas, ficaram em ruínas. O sismo afetou cerca de 3 milhões de pessoas. O custo total estimado do seu impacto ascende a 7,8 mil milhões de dólares, o que equivale ao PIB total do Haiti em 2009.
- 12 Após um período de crescimento relativamente constante entre 2005 e 2009, o PIB registou uma descida de 5,4% em consequência do sismo.

Mapa

Área atingida pelo sismo de 12 de janeiro de 2010



Fonte: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Apesar da resposta internacional, a reabilitação constituía um grande desafio

08

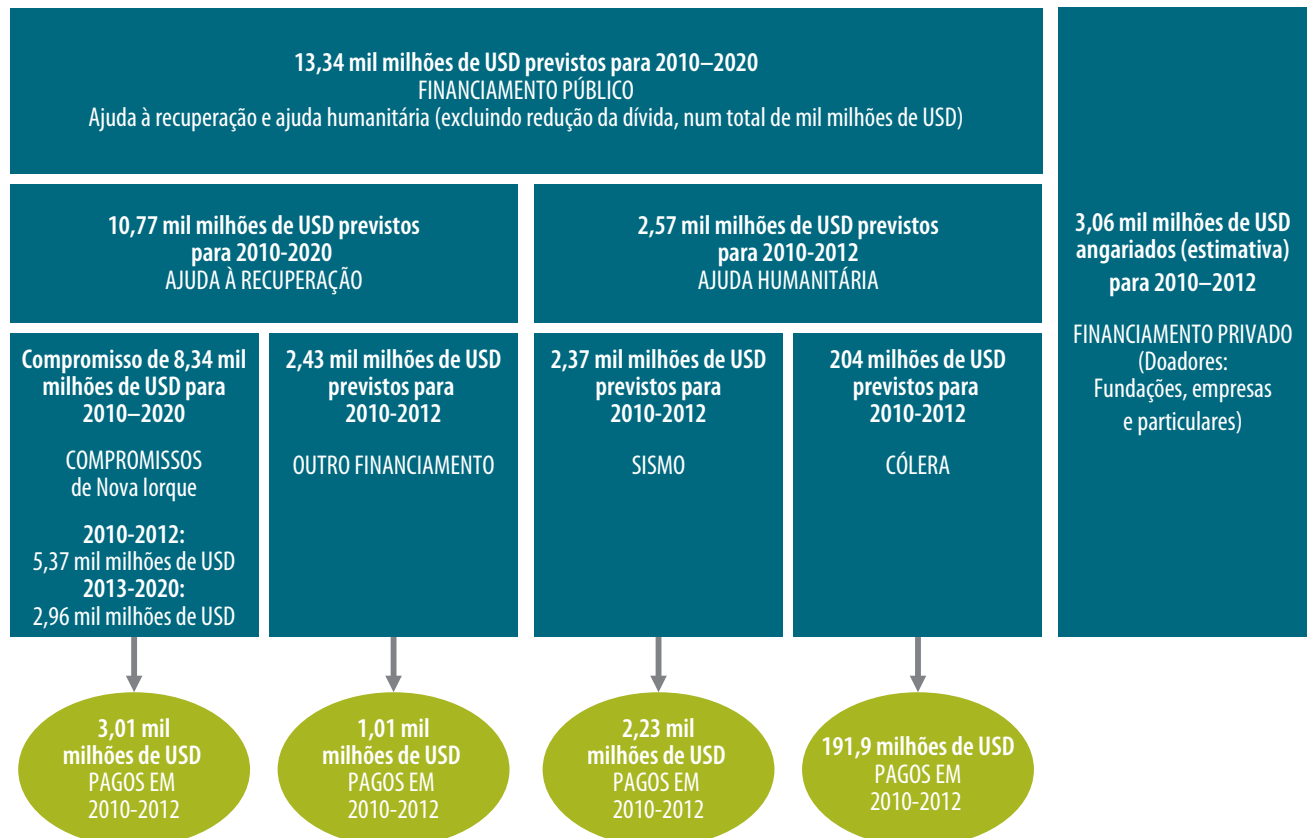
Imediatamente após a catástrofe, várias centenas de organizações internacionais, países e pessoas de todo o mundo responderam às urgentes necessidades humanitárias¹³. O Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA)

das Nações Unidas (ONU) lançou um apelo urgente que recolheu 575 milhões de dólares (USD) em 72 horas. Em finais de 2012, os doadores do setor público tinham prestado ajuda humanitária no valor de 2,23 mil milhões de USD, aos quais somaram 192 milhões de USD para combater o surto de cólera (ver *diagrama*). Além disso, as agências da ONU e as organizações não-governamentais (ONG) receberam, da parte de doadores privados, um montante estimado de 3 mil milhões de USD¹⁴.

- 13 Foi possível uma resposta imediata por parte de organizações internacionais há muito implantadas no Haiti (Movimento da Cruz Vermelha e principais ONG). Em maio de 2010, mais de mil organizações internacionais tinham prestado ajuda humanitária.
- 14 Gabinete do Enviado Especial ao Haiti — Factos essenciais em dezembro de 2012.

Diagrama

Fundos recolhidos e aplicados no apoio ao Haiti em dezembro de 2012



Fonte: Gabinete do enviado especial ao Haiti, com base nos relatórios dos doadores e em dados disponíveis ao público.

09

No sentido de mobilizar o apoio internacional à reconstrução e ao desenvolvimento do país, a ONU realizou, em 31 de março de 2010 em Nova Iorque, a conferência internacional de doadores intitulada «*Towards a New Future for Haiti*» (Rumo a um novo futuro para o Haiti). Os doadores concordaram em apoiar o plano do Governo (*Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*¹⁵ — PARDH) e prestar assistência à recuperação a médio e longo prazo, no intuito de «reconstruir melhor»¹⁶. Na conferência, 55 doadores comprometeram-se a disponibilizar 5,37 mil milhões de USD para o período de 2010-2012, mais 2,96 mil milhões para 2013 e os anos seguintes. Além disso, vários países cancelaram um valor total combinado de mil milhões de USD da dívida do Haiti¹⁷.

10

A União Europeia foi um dos principais doadores. Comprometeu-se a disponibilizar uma contribuição única de 1,23 mil milhões de euros, que incluía montantes para a reabilitação e o desenvolvimento do país provenientes da Comissão (460 milhões de euros)¹⁸, de 18 Estados-Membros e do Banco Europeu de Investimento¹⁹. A Comissão também prestou ajuda humanitária através da Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO). Ao longo do período de 2010-2013, a DG ECHO atribuiu um total de 232 milhões de euros²⁰.

11

Não obstante toda a ajuda financeira e todos os esforços internacionais, o país continua a enfrentar grandes desafios. A limpeza dos escombros foi demasiado morosa, o que, a par de outras dificuldades, afetou o ritmo da reconstrução²¹. Estima-se que, no final de 2013, ainda estivessem 210 000 pessoas a viver em acampamentos e que nenhum dos edifícios dos ministérios destruídos tivesse sido totalmente reconstruído. A recuperação é prejudicada por problemas estruturais que já assolavam o país antes de 2010. O funcionamento quase inexistente da administração pública continua a ser um grande obstáculo à prestação de serviços em setores como a saúde, a educação, bem como a água e o saneamento. A gestão deficiente das finanças públicas torna difícil otimizar a utilização dos recursos e prevenir a fraude e a corrupção. A ausência de um registo predial, com as consequentes disputas de terras, tem entravado o processo de reconstrução. A extrema vulnerabilidade do setor agrícola a riscos naturais frequentes e a falta de investimento comprometem a produção de alimentos²².

- 15 Plano de Ação para a Recuperação e o Desenvolvimento Nacional do Haiti.
- 16 O princípio subjacente ao PARDH não consistia meramente numa reposição da situação existente antes do sismo, procurando antes aproveitar essa oportunidade de reconstrução para dar resposta às principais causas de vulnerabilidade no passado e no presente.
- 17 Estavam incluídos, entre outros países, a Bélgica, a Alemanha, a Irlanda, a França, a Itália, os Países Baixos, a Finlândia e a Suécia.
- 18 Esse montante, composto sobretudo por financiamento do FED, foi posteriormente aumentado para 522 milhões de euros.
- 19 Pode encontrar-se uma repartição dos montantes por país/instituição no seguinte endereço: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 Resposta da Comissão Europeia em termos de ajuda humanitária e proteção civil no Haiti — Dois Anos após o sismo (2012); Ficha informativa da DG ECHO relativa ao Haiti, abril de 2013.
- 21 Ver, por exemplo: *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (Da ajuda de emergência à recuperação: apoio à boa governação no Haiti após o sismo), Oxfam, 2011. Uma das questões mais sensíveis prendeu-se com a lentidão do processo de remoção dos escombros.
- 22 Devido às várias catástrofes que assolaram o Haiti entre 1996 e 2010, o país já atravessava uma crise prolongada antes do sismo, com 57% da população afetada por subnutrição.

Âmbito e método da auditoria

12

O Tribunal analisou se o apoio da União Europeia à reabilitação no Haiti foi bem concebido e executado. A auditoria incidiu em três perguntas principais:

- a) A Comissão supriu as necessidades prioritárias de reabilitação?
- b) A Comissão garantiu a interligação das ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento?
- c) A Comissão assegurou uma execução eficaz dos programas da UE de apoio à reabilitação?

13

A auditoria abrangeu o apoio concedido ao Haiti entre 2010 e 2013 pela DG ECHO, a Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação (EuropeAid) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

14

A auditoria foi realizada entre maio e novembro de 2013 e incluiu:

- a) um exame da estratégia de cooperação nacional no âmbito do 10.º FED e de outros documentos políticos pertinentes;
- b) entrevistas em Bruxelas com funcionários da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE);

- c) uma visita ao Haiti entre 26 de agosto e 6 de setembro de 2013, no âmbito da qual se realizaram entrevistas com funcionários da delegação da UE, representantes das autoridades haitianas, os principais parceiros internacionais do desenvolvimento, ONG e organizações da sociedade civil, além de visitas aos projetos.

15

A auditoria incluiu um exame de 13 programas financiados pela UE, destinados a prestar ajuda à reabilitação e à redução do risco de catástrofes (ver **anexo I**). Em termos financeiros, a amostra representa cerca de dois terços das autorizações da Comissão nesses dois domínios²³. A execução dos sete programas financiados pela DG ECHO centrou-se nos domínios da habitação (abrigos), água, saneamento, preparação para as catástrofes e nutrição em Porto do Príncipe, Petit-Goâve, Léogâne e Jacmel. Os três programas financiados pela EuropeAid diziam respeito ao apoio orçamental geral (AOG), à reconstrução de zonas residenciais e à melhoria da segurança alimentar na região de Artibonite. Os três programas do FPI visavam restaurar a capacidade de preparação para as crises da administração haitiana.

16

O exame centrou-se na avaliação da pertinência, da conceção e das realizações desses programas, que foram classificados com base nos critérios pertinentes da metodologia de acompanhamento orientado para os resultados (AOR) da Comissão (ver **anexos II e III**)²⁴.

23 No período entre fevereiro de 2010 e dezembro de 2012, a Comissão autorizou 202 milhões de euros para o domínio da reabilitação e da RRC. O valor total dos programas da amostra era de 141 milhões de euros. Desse montante, 81,1 milhões de euros tinham sido pagos em 31 de dezembro de 2013 (ver **anexo III**).

24 Quando os programas são mencionados nas observações, faz-se referência à sua numeração nos **anexos I e III**.

17

Durante a preparação da auditoria, os auditores tiveram em consideração as normas, orientações e boas práticas em fase de elaboração por parte do Grupo de Trabalho da Intosai sobre a obrigação de prestar contas e a auditoria da ajuda ligada a catástrofes (AADA)²⁵. Tiveram nomeadamente em conta as normas ISSAI 5510, relativa à auditoria em matéria da redução do risco de catástrofes, e ISSAI 5520, relativa à auditoria da ajuda ligada a catástrofes, no sentido de obter um conhecimento adequado do ciclo de gestão de catástrofes, identificar os riscos na gestão da ajuda ligada a catástrofes e conceber o programa de auditoria.

25 A série 5500 das Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI), respeitante à auditoria da ajuda ligada a catástrofes, foi publicada em outubro de 2013 (ver www.issai.org).

A Comissão supriu as necessidades prioritárias de reabilitação

18

O Tribunal examinou se a Comissão identificou claramente as necessidades de reabilitação, definiu uma estratégia sólida de cooperação e garantiu a adequada coordenação dos esforços e repartição dos trabalhos com outros intervenientes de relevo.

As necessidades de reabilitação foram devidamente identificadas

19

O apoio da UE à reabilitação após o sismo teve por base uma avaliação adequada das necessidades, determinadas de forma concertada por peritos, pelos principais doadores e pelo Governo do Haiti. Imediatamente após o sismo, os peritos da DG ECHO procederam a uma avaliação preliminar e multissetorial das necessidades. No final de janeiro de 2010, uma equipa conjunta de peritos da Comissão, Bélgica, França e Espanha aferiu as necessidades nos domínios das infraestruturas, da GFP, da governação, da justiça, da segurança e dos serviços sociais (em especial, a educação).

20

A Comissão prestou igualmente apoio à avaliação das necessidades pós-catástrofe (PDNA)²⁶, que procurou criar um quadro de desenvolvimento e crescimento²⁷. Este constituiu a base do Plano de Ação para a Recuperação e o Desenvolvimento apresentado pelo Governo haitiano na conferência internacional de Nova Iorque de 31 de março de 2010.

21

As principais necessidades de reabilitação diziam respeito à habitação e à requalificação urbana, à água, ao saneamento e à higiene, à saúde, à segurança alimentar e à educação. Era igualmente necessário apoiar a governação, a GFP e o reforço da administração, no sentido de elaborar sistemas e políticas que assegurariam uma prestação de serviços básicos adequada e sustentável. Devido à escassez dos recursos públicos, o apoio orçamental era considerado crucial para sustentar o reinício e a recuperação de funções essenciais do Estado, no contexto muito frágil que prevalecia no período pós-catástrofe. O Governo e os doadores implicados no apoio à governação económica chegaram a acordo sobre o diagnóstico das insuficiências na GFP e a elaboração de um plano de ação²⁸ de medidas prioritárias.

O apoio da UE à reabilitação foi definido no quadro de uma estratégia sólida

22

A Comissão reviu a estratégia de cooperação com o Haiti no âmbito do 10.º FED, baseando-se nas avaliações mencionadas anteriormente e nos pedidos do Governo²⁹. O objetivo da estratégia de cooperação revista era continuar a apoiar o desenvolvimento socioeconómico a longo prazo, com vista a erradicar a pobreza e, ao mesmo tempo, suprir as necessidades de reabilitação pós-sismo. Os setores inicialmente visados (infraestruturas, governação e apoio orçamental) mantiveram-se, mas as dotações financeiras aumentaram substancialmente. A dotação relativa à ajuda programável (dotação A) foi complementada com 100 milhões de euros, elevando-se a 391 milhões de euros, e a dotação destinada a cobrir acontecimentos imprevistos, designadamente ajuda de emergência (dotação B), aumentou de 13,6 para 73,6 milhões de euros. As dotações por setor no âmbito da ajuda programável foram revistas, como indica o **quadro**.

26 A PDNA foi financiada pelo Mecanismo Global para a Redução e Recuperação de Catástrofes (MGRRC), com o apoio financeiro da Comissão e da Austrália, do Luxemburgo, da Noruega, da Suécia e da Suíça. Participaram na avaliação cerca de 250 peritos nacionais e internacionais, bem como representantes de ONG e da sociedade civil haitiana. O âmbito da análise abrangeu oito domínios: governação, produção, setores sociais, infraestruturas, desenvolvimento regional, ambiente e gestão dos riscos de catástrofe, bem como temas transversais, nomeadamente as questões de género, os jovens e as populações vulneráveis.

27 Os peritos consideraram que eram necessários 11,5 mil milhões de USD ao longo de três anos: 50% para os setores sociais, 17% para as infraestruturas, 15% para o ambiente e a gestão dos riscos de catástrofe, sendo o restante atribuído aos setores de produção, à governação e a aspetos transversais (questões de género, jovens, populações vulneráveis).

28 No âmbito do grupo de coordenação «*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*», criado em 27 de fevereiro de 2009), em maio de 2010 os doadores implicados no apoio orçamental chegaram a acordo sobre um plano de ação prioritária, com vista a melhorar os controlos financeiros e introduzir reformas, e sobre uma matriz comum de indicadores, a fim de avaliar os progressos alcançados nesses domínios.

29 O Governo pretendia manter a direção global da estratégia de cooperação inicial no âmbito do 10.º FED, que continuava a ser pertinente para apoiar o desenvolvimento a longo prazo. Além disso, com a maioria dos doadores a concentrar esforços na zona diretamente atingida pelo sismo, considerou-se crucial continuar a apoiar as restantes partes do país.

Dotações por setor revistas no âmbito da ajuda programável do 10.º FED após o sismo

(milhões de euros)

Setor	Dotações iniciais	Dotações revistas
Setores prioritários	259	349
Infraestruturas	175	245
Governança	36	27
Apoio orçamental geral (AOG)	48	77
Outros	32	35
Reservas	0	7
TOTAL	291	391

Fonte: DEP/PIN para 2008-2013 e DEP/PIN revisto para 2011-2013.

23

No que se refere às infraestruturas, as estradas continuaram a ser o principal domínio de apoio da UE, a que se somou, porém, a requalificação urbana (incluindo a habitação), em consonância com o PARDH. No setor da governança, o apoio à descentralização e o reforço das capacidades do Estado mantiveram-se, mas a elaboração de um sistema de registo predial e a RRC constituíram domínios prioritários adicionais. O aumento da dotação para o AOG visava ajudar a restabelecer os serviços públicos, lançar o programa de reconstrução e apoiar as estratégias de desenvolvimento e crescimento através de reformas da governança económica. A alimentação e a agricultura, bem como a redução do risco de catástrofes³⁰, receberam igualmente um financiamento significativo (43,6 milhões de euros) ao abrigo do orçamento geral da União.

24

Os programas analisados pelo Tribunal espelhavam, em termos gerais, a estratégia adotada pela Comissão. As necessidades específicas dos domínios apoiados pela Comissão foram corretamente avaliadas durante a conceção de cada programa (ver **anexo III**, «Pertinência»).

30 Relativamente à agricultura, foi disponibilizado um financiamento considerável entre 2011 e 2012 através dos programas temáticos «Segurança alimentar» e «Facilidade alimentar» (no total, 23,6 milhões de euros), e ainda da iniciativa dos objetivos de desenvolvimentos do milénio 20 milhões de euros destinados a promover a segurança alimentar). A preparação para as catástrofes recebeu o apoio dos programas Dipeco, do IE e dos Estados-Membros da União Europeia.

A repartição dos trabalhos entre a Comissão e outros principais doadores foi adequada, mas a coordenação durante a execução foi difícil

25

O Haiti foi escolhido para constituir um país-piloto na programação conjunta da União (ver **caixa 2**) ao abrigo do 10.º FED. Tal como indicado anteriormente, a revisão da estratégia de cooperação do 10.º FED foi igualmente preparada pela Comissão, em articulação com os Estados-Membros da UE ativos no Haiti (Alemanha, França e Espanha) e outros principais doadores, o que permitiu uma repartição eficaz dos trabalhos. Enquanto França e Espanha estavam sobretudo ativas no sul do país e os Estados Unidos no norte, o apoio da União concentrava-se na região central de Artibonite. Além disso, Porto do Príncipe e outras cidades afetadas pelo sismo foram divididas em zonas em que cada doador desenvolvia as suas operações com os respetivos parceiros de execução.

26

Todavia, a coordenação diária entre a Comissão e outros doadores durante a execução dos programas foi difícil:

- a) a eficácia do mecanismo de coordenação da ajuda humanitária, a cargo do OCHA³¹ e no qual a DG ECHO participou ativamente, foi limitada. Os principais motivos dessa pouca eficácia prendem-se com a complexidade do mecanismo, com o elevado número de intervenientes humanitários com métodos operacionais divergentes, com a relutância de certos países doadores quanto à realização de um trabalho conjunto, com dificuldades linguísticas³² e com o facto de as reuniões terem ocorrido na base militar da ONU³³. Além disso, a coordenação inter-setorial entre grupos de trabalho permaneceu fraca, devido à falta de coordenadores qualificados com pensamento estratégico e competências de facilitação³⁴;

31 Trata-se de um mecanismo de coordenação assente em grupos de trabalho setoriais, designados por «agrupamentos». Estes são parcerias entre intervenientes internacionais, autoridades nacionais e locais e sociedade civil. Eram criados quando surgiam claras necessidades humanitárias dentro de um setor, existiam vários intervenientes no âmbito dos setores e as autoridades nacionais precisavam de apoio na coordenação. Até 2012, existiam 11 agrupamentos em funcionamento. A partir daí, sete foram gradualmente extintos, em parte devido à transição para o desenvolvimento, mas também devido a uma forte redução dos recursos financeiros afetados às intervenções humanitárias no país.

32 Muitas reuniões foram realizadas em inglês, com a respetiva documentação nessa mesma língua, o que condicionou a participação das ONG locais.

33 Determinadas organizações não entraram nas instalações militares por motivos ideológicos; outras ONG, geralmente de menor dimensão, viram o seu acesso recusado. As salas estiveram sobrelotadas e foi difícil alcançar posições comuns em determinados assuntos.

34 *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake* («Avaliação da resposta do OCHA ao sismo no Haiti»), 2011, p. 10-11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Programação conjunta da União Europeia

A programação conjunta da União Europeia visa coordenar os trabalhos dos doadores no país em causa ao abrigo de um quadro de apoio comum, em que cada doador se especializa nos seus pontos fortes específicos. Desta forma, é possível reduzir a fragmentação da ajuda e aumentar a apropriação, o alinhamento e a harmonização, valorizando simultaneamente o trabalho da UE e permitindo aos doadores europeus falarem a uma só voz.

Fonte: Comissão Europeia, *Joint Multi-annual Programming* («Programação plurianual conjunta»), relatório final (2010).

- b) os mecanismos de coordenação da ajuda ao desenvolvimento, que vigoravam antes do sismo, eram igualmente complexos e implicavam muitos intervenientes (Governo, doadores, ONG internacionais, agências da ONU, etc.) com diferentes mandatos³⁵. Os principais doadores internacionais estão reunidos no Grupo dos 12 Doadores (G12). Ao nível setorial, os mecanismos de coordenação foram úteis para a repartição dos trabalhos e o intercâmbio de informações, mas não se traduziram em ações coordenadas ou na introdução de políticas setoriais³⁶;
- c) devido ao colapso das capacidades institucionais da administração nacional, à morosidade da tomada de decisões por parte do Governo, a uma comunicação inadequada, à participação reduzida da sociedade civil e a uma falta de competências de liderança, a Comissão provisória para a reconstrução do Haiti (CPRH) (ver **caixa 3**) não conseguiu coordenar³⁷ com eficácia o apoio substancialmente maior dos doadores após o sismo. Em novembro de 2012, o Governo, a ONU e o G12 lançaram um novo sistema de

coordenação, a fim de transferir a administração da coordenação da ajuda para as autoridades haitianas: o *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*³⁸ (CAED). Contudo, o CAED ainda não estava em condições de fornecer orientações estratégicas sobre o apoio internacional para os esforços de reconstrução³⁹.

27

Relativamente ao apoio orçamental, em maio de 2010, no quadro do grupo de coordenação criado⁴⁰, os doadores chegaram a acordo sobre um plano de ação prioritária⁴¹, a fim de melhorar os controlos financeiros e introduzir reformas, e sobre uma matriz comum de indicadores para avaliar os progressos alcançados⁴². Esta avaliação conjunta permitiu igualmente adaptar as componentes de apoio técnico dos respetivos programas, com vista a garantir a complementaridade. Não obstante, estas perspetivas encorajadoras de acompanhamento coordenado e diálogo político com autoridades nacionais dissiparam-se progressivamente durante a execução (ver ponto 63).

42 Sobretudo em relação às condições gerais do AOG, ou seja, os progressos satisfatórios i) no sentido de um quadro reforçado de estabilidade macroeconómica, ii) na reforma destinada a melhorar a gestão das finanças públicas (GFP) e iii) na execução das estratégias de recuperação e desenvolvimento.

- 35 Avaliação em tempo real do Comité Permanente Interagências no Haiti: três meses após o sismo (2010).
- 36 Gabinete do Enviado Especial ao Haiti: *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake* (A ajuda mudou? Canalizar a ajuda ao Haiti antes e depois do sismo), junho de 2011, p. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Ver, por exemplo, *L'aide française à Haiti après le séisme du 12 janvier 2010* (A ajuda francesa ao Haiti após o sismo de 12 de janeiro de 2010), do Tribunal de Contas francês (janeiro de 2013) e *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (Da ajuda de emergência à recuperação: apoio à boa governação no Haiti após o sismo), Oxfam, 2011.
- 38 Quadro de Coordenação da Ajuda Externa ao Desenvolvimento do Haiti.
- 39 As reuniões do CAED eram pouco frequentes e o mandato dos grupos de trabalho setoriais ainda estava em fase de elaboração no momento da visita do Tribunal.
- 40 *Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire* (CPAB) (Quadro de parceria para o apoio orçamental), formalmente instituído em 27 de fevereiro de 2009 e tutelado pelo ministro das Finanças.
- 41 Baseado nomeadamente nas recomendações do FMI constantes da revisão de 2009 do Exame do BM da Despesa Pública e da Responsabilização Financeira, preparado em 2007.

Comissão provisória para a reconstrução do Haiti

A criação da CPRH foi anunciada na conferência internacional de doadores «Towards a New Future for Haiti» (Rumo a um novo futuro para o Haiti), em Nova Iorque, e formalmente instituída em abril de 2010 por um período de 18 meses. A sua missão visava supervisionar a execução do Plano de Ação para a Recuperação e o Desenvolvimento Nacional (PARDH) e gerir os fundos reunidos pelo Governo e pela comunidade internacional no Fundo de Reconstrução do Haiti. A CPRH foi copresidida pelo primeiro-ministro do Haiti e por Bill Clinton, antigo presidente dos Estados Unidos.

Apesar de alguns esforços da Comissão, as ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento não estavam suficientemente interligadas

28

O Tribunal analisou se a Comissão: i) recorreu a vários instrumentos de forma flexível; ii) coordenou adequadamente as atividades da DG ECHO e da EuropeAid; e iii) abordou a interligação das ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento (IERD) na conceção e execução dos programas de reabilitação da União Europeia.

29

O apoio da União ao Haiti na sequência do sismo visava principalmente a prestação de ajuda de emergência, a reabilitação de infraestruturas danificadas e das funções essenciais do serviço público, e a criação das condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável. A IERD constituía, por conseguinte, uma questão estratégica para a cooperação da UE com o Haiti no período após a catástrofe de 2010 (ver **caixa 4**).

A Comissão recorreu a vários instrumentos de forma flexível

30

A programação da EuropeAid e a sua preparação implicam o debate com as autoridades nacionais e a coordenação com outros doadores. Atendendo ao considerável trabalho preparatório que tem de ser efetuado pela Comissão e pelo SEAE, este processo não se destina a responder às necessidades em constante mutação enfrentadas numa situação de crise. Embora tenham decorrido dois anos após o sismo até à adoção formal da estratégia de cooperação revista no âmbito do 10.º FED⁴³, a orientação geral dessa estratégia foi, no entanto, estabelecida com razoável rapidez, o que permitiu diminuir os atrasos no lançamento dos programas de reabilitação.

43 O Documento de Estratégia por País revisto foi assinado em março de 2012.

Caixa 4

Interligação das ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento

O papel da ajuda de emergência consiste em prestar ajuda humanitária urgente a curto prazo, a fim de salvar e preservar vidas de pessoas que enfrentam sérias dificuldades resultantes de catástrofes naturais ou provocadas por conflitos violentos. As operações de reabilitação são processos destinados a substituir gradualmente a ajuda de emergência e a estabilizar a situação económica e social, ajudando as populações afetadas na reconstrução de infraestruturas, na melhoria dos serviços e no reforço das capacidades institucionais, o que permitirá uma transição apropriada para a cooperação para o desenvolvimento. A IERD abrange as medidas e intervenções concebidas para colmatar as lacunas e/ou reforçar as sinergias entre a ajuda a curto e a longo prazo.

Fonte: COM(96) 153 final, de 30 de abril de 1996, sobre Interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento; COM(2001) 153 final, de 23 de abril de 2001, Interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento — avaliação; COM(2012) 586 final, de 3 de outubro de 2012, A abordagem da UE em material de resiliência: aprender com as crises de segurança alimentar.

Observações

31

A par da EuropeAid, a DG ECHO esteve igualmente envolvida em atividades de reabilitação. Embora, em 2010, a ajuda humanitária prestada pela DG ECHO se destinasse à satisfação de necessidades urgentes (incluindo a remoção de escombros, a montagem de acampamentos com telas plásticas, a distribuição de água por camiões-cisterna, o saneamento e a distribuição de alimentos às pessoas deslocadas internamente), a sua ajuda em 2011 e 2012 prosseguiu para além da fase de emergência, abrangendo a redução dos riscos de catástrofes⁴⁴ e abordando a questão dos deslocamentos⁴⁵, principalmente através da construção de abrigos temporários, de sanitários e de redes de saneamento e da organização de programas de «dinheiro por trabalho». Essas atividades foram levadas a cabo pela DG ECHO enquanto apoio à reabilitação de curto prazo, até ao momento em que os projetos de reabilitação de longo prazo realizados pelos parceiros de desenvolvimento estivessem operacionais⁴⁶.

32

A Comissão utilizou igualmente a maior flexibilidade do Instrumento de Estabilidade, gerido pelo FPI, para dar continuidade ao programa Dipecho. Pretendia-se, desta forma, facilitar a transição para a reabilitação e o desenvolvimento, ajudando a aumentar a capacidade das pessoas para enfrentar catástrofes através de grandes campanhas de sensibilização pública e em escolas, de atividades de atenuação de pequena escala e da formação de voluntários no domínio da proteção civil⁴⁷.

A coordenação na Comissão não foi otimizada

33

A Comissão instituiu uma plataforma de crise, que consistia em reuniões periódicas de coordenação entre a EuropeAid, a DG ECHO, o Secretariado-Geral da Comissão e os Estados-Membros da UE, com vista a coordenar a resposta da União nas primeiras semanas após o sismo. A DG ECHO e a delegação da UE também partilhavam informações de forma periódica (por exemplo, sobre as necessidades das pessoas deslocadas internamente e alojadas em acampamentos e abrigos temporários) e comunicavam com o FPI sobre o programa Dipecho, a fim de garantir uma boa interligação com outras atividades de RRC. Foram organizadas reuniões periódicas das equipas afetas ao país entre os serviços da Comissão⁴⁸. Esses mecanismos de coordenação facilitaram a adequada avaliação das necessidades e definição das prioridades.

34

O programa de reconstrução e desenvolvimento de zonas residenciais da EuropeAid (programa 9) foi alargado a fim de incluir zonas adicionais em Porto do Príncipe. No sentido de assegurar a continuidade de projetos anteriores da DG ECHO, a EuropeAid seguiu o conceito de «mesmo parceiro na mesma zona», o que implicou a contratação de parceiros de execução da DG ECHO que estiveram presentes numa determinada zona durante a fase da ajuda humanitária, aproveitando, desta forma, o seu precioso conhecimento num contexto específico⁴⁹.

- 44 No total 5,5 milhões de euros: 3 milhões de euros provenientes do Plano de Execução da Ajuda Humanitária ao Haiti de 2011 e 2,5 milhões de euros provenientes do programa DIPECHO na região das Caraíbas, que era independente da resposta ao sismo.
- 45 Em 2012, a ajuda da DG ECHO centrou-se na questão dos deslocamentos (20,25 milhões de euros), na resposta à epidemia da cólera (3 milhões de euros) e a catástrofes como a tempestade tropical Isaac e o furacão Sandy (9 milhões de euros), e na redução dos riscos de catástrofes (2 milhões de euros).
- 46 Esta medida está em conformidade com a recomendação 1 formulada pelo Tribunal no seu Relatório Especial n.º 6/2008 sobre a ajuda à recuperação concedida pela Comissão Europeia no seguimento do maremoto e do furacão Mitch relativa a uma conceção rápida dos projetos de recuperação (<http://eca.europa.eu>).
- 47 «DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach» (Estudo DIPECHO: Ensinamentos para uma melhor estratégia e um método reforçado), Inspire Consortium, março de 2013, p. 11 e 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Um dos resultados concretos foi a decisão de estabelecer programas de reconstrução na proximidade das zonas afetadas.
- 49 Por exemplo, a ONG Concern Worldwide executou um projeto de consolidação da paz financiado pelo IÉ e destinado a reduzir o conflito armado entre bandos no bairro de lata de Grand Ravine. Ao projeto seguiram-se intervenções humanitárias com a DG ECHO e, posteriormente, operações de reabilitação e melhoria da mesma zona com a EuropeAid.

35

Contudo, tal como o Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão tinha salientado em 2011, a DG ECHO e a EuropeAid não tinham uma clara estratégia nacional comum de IERD para otimizar a sinergia e uma transição harmoniosa das respetivas atividades. Durante a sua visita ao Haiti em fevereiro de 2012, uma delegação da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu observou um nível de coordenação insuficiente entre a DG ECHO e a delegação da União⁵⁰. As insuficiências constatadas pelo Tribunal incidiram principalmente nos seguintes aspetos:

- a) os programas da DG ECHO são de curto prazo, ao passo que a programação e preparação de programas da EuropeAid são morosas. Embora ambos tenham adotado um método flexível (ver pontos 30 e 31), decorreram vários meses entre o fim do apoio da DG ECHO e a disponibilidade do financiamento da EuropeAid para a reconstrução e o desenvolvimento das zonas residenciais.
- b) existiam opiniões divergentes entre os parceiros humanitários e de desenvolvimento, incluindo entre a DG ECHO e a delegação da UE, sobre o método mais adequado de suprir as necessidades de habitação. Segundo a delegação da UE e muitos outros parceiros de desenvolvimento entrevistados pelo Tribunal, a construção de abrigos temporários em vez de habitações permanentes três anos após o sismo não se afigurava a solução mais eficiente, atendendo à falta de espaço, e coloca um elevado risco de as zonas desses abrigos se tornarem bairros de lata;
- c) a estratégia de saída da DG ECHO e a passagem de testemunho à delegação da UE não foram formalizadas nem documentadas, o que não permitiu garantir um acompanhamento adequado.

50 Nota de síntese da visita da delegação CONT ao Haiti, de 22 a 26 de fevereiro de 2012 (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Foto 1

A falta de espaço condiciona fortemente a requalificação urbana no Haiti



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

A IERD foi bem ponderada no que se refere à conceção de programas individuais de reabilitação, mas, por vezes, revelou ser difícil de pôr em prática

36

Os programas analisados pelo Tribunal foram concebidos de modo adequado para interligar as fases de ajuda humanitária e de reabilitação ou para conduzir à criação de condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável. As atividades destinavam-se a restabelecer as funções essenciais dos serviços públicos e a criar condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável. Contudo, as perspetivas de concretização desses objetivos não eram promissoras em 4 dos 13 programas examinados pelo Tribunal, devido à falta de reformas adequadas, ao facto de as autoridades não se terem apropriado da situação e à inexistência de uma administração funcional (ver **anexo III**, «Conceção»).

37

Quase todos os programas de reabilitação da DG ECHO facilitaram uma transição harmoniosa para o desenvolvimento. Inscreviam-se frequentemente em métodos integrados aplicáveis a uma determinada zona residencial. Além da construção de abrigos, esses métodos abrangiam o apoio aos meios de subsistência, a formação e a assistência às autoridades locais (ver **caixa 5**). No entanto, os atrasos na execução dos programas (ver ponto 43) adiaram a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável nas zonas em causa.

Caixa 5

Soluções integradas

Financiado pela DG ECHO, o programa HELP (programa 2) nas zonas periféricas de Petit-Goève e Léogâne destinava-se ao restauro de habitações e à construção de abrigos semipermanentes. Inscrevia-se num método integrado que procurava reconstruir a comunidade. Outros programas nesta zona abrangiam a construção de um centro de formação profissional, a plantação de hortas comunitárias, a criação de um mercado, a pavimentação de vias e a melhoria dos transportes públicos. Deste modo, os esforços de reabilitação permitiram às pessoas não só voltar às suas casas, mas também iniciar atividades geradoras de rendimentos.

38

No domínio do desenvolvimento urbano, a elaboração e divulgação de normas de construção e de boas práticas antissísmicas foram previstas nos regimes de redução dos riscos de catástrofes, que integravam os programas de apoio governamentais e institucionais, designadamente o programa de reconstrução e desenvolvimento das zonas residenciais (ver programa 9). Tratou-se de uma abordagem adequada com vista a «reconstruir melhor». Não obstante, apesar das campanhas de sensibilização, essas normas raramente foram respeitadas nas residências privadas situadas em zonas vulneráveis, devido ao aumento dos custos de construção e à ausência de controlos eficazes pela administração. Os progressos dos programas de reconstrução foram igualmente afetados por problemas de direitos de propriedade, devido ao estado embrionário do serviço de registo predial⁵¹. Estavam a decorrer projetos-piloto destinados a elaborar o registo predial em duas zonas residenciais de Porto do Príncipe, mas a abrangência integral do país seria provavelmente um processo moroso.

39

O programa de segurança alimentar do ICD analisado pelo Tribunal (programa 8) seguiu-se à ajuda humanitária e procurou estabelecer uma ponte para a retoma do desenvolvimento sustentável, nomeadamente através de um abastecimento contínuo de sementes de boa qualidade para produção agrícola. Todavia, a fraca administração existente apresentava perspectivas reduzidas de sustentabilidade dos resultados do programa e do desenvolvimento ambicionado.

40

Imediatamente após o sismo, o programa de AOG (programa 10) ajudou o Governo a colmatar a falta de recursos de tesouraria, que poderia ter gerado grande instabilidade. O apoio às estratégias de recuperação, desenvolvimento e crescimento do Governo, bem como à melhoria da governação económica, foi uma alavanca decisiva para uma situação mais favorável. Ainda assim, a lentidão dos progressos realizados pelo Governo nesta matéria prejudicou a boa execução do programa de AOG e o seu contributo potencial para os esforços de reconstrução institucional e física (ver pontos 53 e 54).

51 As questões de direito fundiário foram um fator importante que contribuiu para os atrasos nos programas de outros doadores. Ver, por exemplo, *Haiti reconstruction — USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges* (Reconstrução do Haiti — Os projetos de infraestruturas da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional tiveram resultados mistos e enfrentam desafios de sustentabilidade), *Government Accountability Office* dos Estados Unidos (junho de 2013).

A Comissão não assegurou suficientemente uma execução eficaz dos programas da União Europeia de apoio à reabilitação

41

O Tribunal analisou se: i) as realizações previstas foram conseguidas em tempo oportuno; ii) a Comissão avaliou os principais riscos no contexto pós-catástrofe e adotou medidas para os enfrentar; e iii) o acompanhamento foi adequado.

A maioria dos programas sofreu atrasos e alguns realizaram poucos progressos

42

Dos 13 programas analisados pelo Tribunal, 11 não foram executados de acordo com o calendário inicialmente previsto. Os atrasos variaram entre um e doze meses, o que constitui uma preocupação especial relativamente a programas que, à partida, estava previsto serem de curto prazo. Três programas atingiram uma parte limitada das suas realizações previstas (ver **anexo III**, «Realizações»). Dois desses programas eram significativos em termos financeiros⁵².

Projetos da DG ECHO

43

As realizações previstas dos sete programas analisados pelo Tribunal abrangiam a remoção de escombros, a construção de 1 500 abrigos temporários, a renovação de 800 habitações danificadas, a construção de sistemas de saneamento e de abastecimento de água, a disponibilização de equipamentos de proteção civil e de formação, a criação de um centro de informação geográfica, a concessão de microcréditos e várias atividades geradoras de rendimentos. Um programa (programa 6) foi executado dentro do prazo previsto. Os restantes sofreram atrasos devido a um contexto pós-sismo difícil⁵³, mas também a deficiências na sua conceção ou execução. Os parceiros de execução não tiveram em devida consideração os constrangimentos locais (por exemplo, a complexidade dos procedimentos administrativos nacionais) ou dificuldades técnicas (por exemplo, a dimensão dos abrigos temporários, desajustada ao espaço disponível).

44

Quase todos os programas acabaram por alcançar as realizações previstas. Contudo, verificou-se um caso⁵⁴ em que o regresso previsto de cerca de 2 000 famílias às respetivas habitações não foi concretizado durante a execução do programa, porque o Ministério das Obras Públicas não forneceu dados fiáveis sobre o estado das habitações⁵⁵.

- 52 «Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté» (Programa de Apoio Orçamental Geral ao Plano de Ação para a Recuperação e o Desenvolvimento do Haiti e à Estratégia Nacional de Crescimento e de Redução da Pobreza) (programa 10) com uma contribuição da UE de 47 milhões de euros; e «Strengthening of the Haitian emergency preparedness» (Reforço da capacidade de preparação para emergências do Haiti) com uma contribuição da União Europeia de 14,5 milhões de euros (programa 13).
- 53 Deterioração das condições de execução dos programas, devido a um surto de cólera, a furacões ou a condições de segurança precárias.
- 54 Construção de soluções de abrigo seguras e sustentáveis (programa 1).
- 55 O Ministério das Obras Públicas devia avaliar se os edifícios:
 - não tinham sido danificados pelo sismo e podiam ser ocupados imediatamente;
 - eram edifícios perigosos, cujo acesso devia ser limitado e cuja ocupação seria possível apenas depois da realização de alguns trabalhos de restauro;
 - eram edifícios perigosos, cujo acesso era interdito e cuja ocupação apenas seria considerada se fossem realizados trabalhos de restauro significativos, ou que tinham de ser demolidos.

Abrigos temporários construídos no âmbito dos programas «Construção de abrigos provisórios seguros e de instalações sanitárias» (Léogâne) e «Construção de soluções de abrigo seguras e sustentáveis» (Delmas, Porto do Príncipe)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Instrumento de Estabilidade

45

O programa financiado pelo IE para ajudar a restabelecer a capacidade de preparação para crises do Governo haitiano tinha três componentes: i) remoção de escombros e, simultaneamente, proporcionar «dinheiro por trabalho» às populações vulneráveis; ii) organização de uma série de reuniões políticas de alto nível sobre questões da reconstrução, estratégias de prestação de ajuda, reforma constitucional e restabelecimento da operacionalidade do Governo; e iii) aumento da resiliência da população mediante a disponibilização de equipamento a utilizar em caso de emergência e a instalação de um gabinete de crise em Porto do Príncipe.

46

As duas primeiras componentes (programas 11 e 12) foram executadas como previsto. As principais causas dos atrasos na execução da terceira componente prenderam-se com constrangimentos logísticos, a falta de uma experiência conveniente no país e de competências linguísticas por parte dos parceiros de execução, e ainda com objetivos programáticos demasiado ambiciosos. Além disso, a formação ministrada foi insuficiente e não era totalmente adaptada às condições locais. Os *kits* de emergência não tinham a qualidade adequada e nem sempre estavam convenientemente localizados.

Reconstrução e desenvolvimento das zonas residenciais

47

O regresso das pessoas deslocadas às respetivas zonas de residência era uma prioridade do Governo, no sentido de resolver a ténue coesão social provocada pelos movimentos das populações e pelo elevado número de mortes.

O *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*⁵⁶, financiado pelo FED, apoiou a reconstrução de seis zonas residenciais altamente povoadas⁵⁷ em Porto do Príncipe e de outra na cidade de Petit-Goâve. Além da melhoria do ordenamento urbano e das infraestruturas públicas, foi prestado apoio às famílias para reconstruírem as suas próprias casas. Foram promovidas várias outras atividades mediante a formação e o microfinanciamento ao nível das comunidades, a fim de estimular a autonomia económica.

48

O programa foi parcialmente executado pela administração nacional⁵⁸. Embora fosse pertinente ao abrigo dos princípios de «reconstruir melhor» e de apropriação, essa abordagem não permitiu realizações físicas a um ritmo plenamente compatível com a IERD. À data da visita do Tribunal, o conceito geral da reabilitação tinha sido definido de forma concertada e tinham sido traçados planos diretores para as estradas de acesso e infraestruturas públicas em relação a todos os projetos analisados, porém as obras de construção ainda não tinham arrancado.

49

Não obstante, registavam-se progressos significativos no restabelecimento das capacidades da administração pública em relação ao desenvolvimento urbano. As atividades efetuadas pelas ONG parceiras apresentavam igualmente progressos satisfatórios. A sua experiência no terreno, a sua presença constante desde o início das ações humanitárias e o seu método pragmático permitiram uma execução rápida dos trabalhos preparatórios⁵⁹. Além disso, as suas interações com as autoridades beneficiaram de melhorias contextuais após o estabelecimento de componentes de apoio institucional.

Segurança alimentar

50

O programa financiado pelo ICD examinado pelo Tribunal (programa 8) visava a melhoria da segurança alimentar das famílias e dos agricultores mais vulneráveis na região de Artibonite, através da gestão sustentável dos recursos naturais, de atividades geradoras de rendimentos e do reforço das capacidades da administração regional.

51

À data da visita do Tribunal, o programa estava ainda numa fase precoce da sua execução, mas já registava um atraso de quatro meses devido a insuficiências na sua conceção (análise insuficiente do ambiente administrativo e organizativo) e a competências inadequadas por parte de um parceiro de execução⁶⁰.

56 Programa de apoio à reconstrução e ao desenvolvimento das zonas residenciais para facilitar o regresso das populações afetadas (programa 9).

57 Baillargeau, Martissant, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine e Carrefour.

58 O programa é parcialmente executado pela «Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics» (Unidade de construção de habitações e de edifícios públicos), que está em funcionamento desde agosto de 2012 sob a tutela do gabinete do primeiro-ministro.

59 Criação de comités locais, processos de consulta participativos, estudos sociais e técnicos e pesquisas sobre propriedade fundiária.

60 Uma ONG não dispunha das competências necessárias em matéria de engenharia financeira para criar um regime de concessão de empréstimos.

Apoio orçamental

52

Num esforço conjunto com outros doadores⁶¹, o programa de AOG financiado pelo 10.º FED⁶² pretendia apoiar a execução do plano de ação do Governo relativo à reconstrução pós-catástrofe⁶³ e a sua estratégia de crescimento e de redução da pobreza⁶⁴. O programa incluía 44 milhões de euros de apoio orçamental, a que acresciam 3 milhões de euros relativos a medidas complementares, tais como assistência técnica ou apoio à produção de estatísticas nacionais.

53

O programa disponibilizou recursos de tesouraria extremamente necessários para ajudar a restabelecer funções essenciais do Estado no rescaldo do sismo. A primeira parcela fixa de 26 milhões de euros foi paga em 2011, em conformidade com o calendário previsto, ou seja, imediatamente após a assinatura da convenção de financiamento. Devido sobretudo à lentidão dos progressos da governação económica, a segunda parcela fixa de 7 milhões de euros e apenas uma parte da primeira parcela variável⁶⁵ foram pagas em dezembro de 2012, ou seja, após o final do exercício orçamental de 2011-2012, para o qual tinham sido inicialmente previstas. Em virtude de progressos insatisfatórios na reforma da GFP, não foram realizados, em 2013, pagamentos adicionais pela Comissão ou por outros doadores no âmbito do apoio orçamental.

54

Registavam-se alguns progressos em matéria de GFP, nomeadamente a criação de uma conta de tesouraria única ou a instituição de dez lugares de revisores oficiais de contas. Ainda assim, volvidos mais de dois anos sobre o início deste segundo programa de AOG financiado pelo 10.º FED, ainda não existia um programa de reforma da GFP adequado

e realista, com ações prioritárias e metas intermédias bem definidas e aceites.

Alguns riscos significativos não foram suficientemente geridos

55

A Comissão examinou o contexto pós-catástrofe de forma eficaz e identificou os principais fatores de risco, que diziam respeito à instabilidade política, à segurança, aos direitos fundiários, à escassez de terras e complexidade urbana, à deficiente capacidade administrativa, aos baixos níveis de participação das comunidades, à coordenação inadequada e aos riscos naturais.

56

Todavia, a Comissão não geriu bem os riscos que, conseqüentemente, se colocavam à execução dos programas da UE e ao cumprimento dos respetivos objetivos. Não avaliou a probabilidade e o impacto potencial desses riscos e não projetou medidas adequadas para prevenir ou atenuar alguns riscos significativos. A título de exemplo:

- a) os longos atrasos nas alfândegas dos portos e do aeroporto do Haiti constituíam um problema bem conhecido, que prejudicava substancialmente a execução do programa financiado pela DG ECHO de construção de abrigos temporários (programa 1);
- b) a capacidade limitada do Ministério da Agricultura e a falta de um dispositivo institucional de fornecimento de sementes selecionadas foram dois problemas assinalados durante a preparação do programa de segurança alimentar do ICD (programa 8). Contudo, não foram projetadas medidas adequadas e as perspetivas de sustentabilidade dos resultados do programa eram reduzidas;

61 FMI, BM, BID, França e Espanha. O Canadá e os Estados Unidos dão assistência à governação económica, mas não prestam um apoio orçamental direto.

62 O programa de AOG analisado (programa 10) era o segundo no âmbito do 10.º FED para o Haiti. O primeiro programa, assinado em 2009, ascidia inicialmente a 27 milhões de euros, tendo sido aumentado para 61 milhões de euros provenientes dos fundos da dotação B e do mecanismo V-FLEX.

63 PARDH, adotado em 2010.

64 *Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (Documento de estratégia nacional de crescimento e redução da pobreza) (2008-2010); *Plan Stratégique de Développement d'Haiti, Cadre de Croissance Triennial* (Plano estratégico de desenvolvimento do Haiti, Quadro de crescimento trienal) (2012-2015).

65 Foram pagos apenas 375 000 euros (de 3 milhões), dado não se terem cumprido oito indicadores (em nove) no domínio da GFP.

c) devido à sua conceção demasiado complexa e ambiciosa, o programa do IE de apoio ao restabelecimento da capacidade de preparação para crises do Governo haitiano (programa 13) não alcançou os seus objetivos planeados de forma satisfatória (ver **caixa 6**). A experiência relevante do parceiro de execução no país constituiu um importante fator que não foi devidamente tido em conta.

57

Numa situação em que as funções essenciais do Estado estavam consideravelmente enfraquecidas, a prestação de apoio orçamental implicava um elevado risco fiduciário⁶⁶. A Comissão efetuou uma avaliação razoável do nível existente de riscos fiduciários. No entanto, atendendo ao nível reduzido de apoio por parte de outros doadores⁶⁷, o pacote de assistência complementar não foi suficiente nem incidiu devidamente sobre as funções essenciais para permitir melhorias significativas e prioritárias na proteção dos recursos públicos (ver **caixa 7**). Durante a sua visita ao Haiti em fevereiro de 2012, uma delegação da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu detetou sistemas nacionais de controlo e contabilidade inadequados⁵⁰.

66 Uma consequência provável de sistemas de GFP fracos é a fraude e a corrupção generalizadas. O Índice de Perceção da Corrupção de 2013 da Transparência Internacional classifica o Haiti na 163ª posição numa tabela que abrange 177 países. Um exemplo de fraude e corrupção de grande escala é o caso de 41 contratos que totalizavam mais de 500 milhões de USD, irregularmente adjudicados durante o período de novembro de 2010 a outubro de 2011.

67 Durante a visita do Tribunal, nenhum outro doador prestava apoio institucional significativo no domínio da GFP. Em 2010, os peritos do FMI ajudaram a controlar os recursos públicos, mas a comunidade de doadores não assegurou um acompanhamento adequado.

Caixa 6

Dificuldades na execução do «Programa de apoio ao restabelecimento da capacidade de preparação para crises do Governo haitiano», financiado pelo IE (programa 13)

O programa visava ajudar a restabelecer a capacidade de preparação para crises do Governo haitiano. O objetivo de enviar 300 contentores com equipamento de emergência para 140 locais em todo o país revelou-se demasiado ambicioso para ser concretizado no prazo previsto. O parceiro de execução teve dificuldades em identificar locais adequados, bem como em garantir uma qualidade suficiente do equipamento e a sua acessibilidade. As vias intransponíveis, a capacidade limitada no porto e no aeroporto, a escassez de combustível e os atrasos nas alfândegas revelaram-se desafios subestimados para um parceiro que não dispunha de experiência prévia no local.

Medidas destinadas a proteger os fundos da União Europeia

No seu Relatório Especial n.º 11/2010 sobre a gestão, por parte da Comissão, do apoio orçamental geral nos países ACP, da América Latina e da Ásia, o Tribunal recomendou que a Comissão reforçasse a sua gestão dos riscos. Esse reforço deve incluir medidas a mais curto prazo em que os sistemas de GFP são particularmente deficientes, tal como sucede no Haiti, como confirmou a avaliação de 2011 do programa Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA). As medidas a mais curto prazo para melhor proteger os fundos da União Europeia contra o desperdício, a perda e a ineficiência podem incluir uma auditoria à massa salarial da função pública (cerca de 50% do atual orçamento), o reforço do Tesouro Público (direitos aduaneiros, impostos), apoio específico às funções contabilísticas e apoio institucional à inoperante «*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*».

58

A Comissão detetou riscos políticos na preparação do programa⁶⁸ e procedeu ao seu acompanhamento durante a execução, mas não foram projetadas medidas claras para enfrentá-los, caso fosse necessário. A instabilidade e volatilidade políticas têm representado uma interferência regular com o desenvolvimento e a consolidação do diálogo político e estratégico entre Governo e doadores de AOG. Uma vontade política insuficiente, processos legislativos lentos e capacidade administrativa limitada revelaram-se subsequentemente fortes restrições à adoção e aplicação eficazes de reformas cruciais e à execução do programa como previsto (ver pontos 52-54).

O acompanhamento assentou num enquadramento adequado, mas foram-lhe atribuídos recursos insuficientes

59

Como referido anteriormente nos pontos 6 e 7, a própria delegação da UE foi gravemente afetada pelo sismo. A Comissão e o SEAE não adotaram medidas em tempo oportuno para enviar pessoal suficiente e com competências e experiência pertinentes no período mais delicado. Os recursos de pessoal da delegação da UE só foram aumentados recentemente⁶⁹. Dadas as circunstâncias descritas, a delegação da UE envidou esforços de acompanhamento consideráveis, mas tinha pouca capacidade para realizar visitas no local⁷⁰, que teriam sido úteis num contexto de rápida evolução.

68 Por exemplo, mudança de Governo, vontade política insuficiente para instituir reformas e instabilidade social.

69 A delegação da UE foi reforçada com 11 lugares adicionais no final de 2013.

70 A delegação da UE em Porto do Príncipe tem o segundo maior volume de trabalho de todas as representações da UE, de acordo com a avaliação do volume de trabalho realizada pela EuropeAid.

60

O sistema de acompanhamento utilizado pela DG ECHO assentava num quadro de comunicação normalizado e obrigatório, que fornece informações adequadas e comparações com um conjunto de indicadores acordados. Nos casos em que se registaram atrasos ou dificuldades inesperadas, a DG ECHO tomou medidas corretivas em tempo oportuno. Em relação ao programa «Construção de soluções de abrigo seguras e sustentáveis», cuja execução não era satisfatória (ver ponto 44), a DG ECHO suspendeu a cooperação com o parceiro de execução após o encerramento do programa.

61

Nos programas do IE, o acompanhamento efetuado pela delegação da UE baseou-se em relatórios dos programas e visitas no terreno, bem como nas avaliações intercalares e finais dos peritos externos. Várias insuficiências detetadas durante a avaliação intercalar foram rapidamente colmatadas através da substituição do gestor de projeto local, de um acompanhamento mais próximo e de uma melhor coordenação entre os parceiros.

62

O programa de requalificação urbana da EuropeAid (programa 9) tem uma estrutura orientada para os resultados. O acompanhamento dos progressos em função de indicadores claramente definidos foi assegurado por meio de relatórios financeiros e descritivos dos parceiros, visitas aos projetos pelos gestores dos programas e visitas no âmbito do acompanhamento orientado para os resultados (AOR). No entanto, apesar do pequeno número de visitas no terreno pela delegação da UE devido ao seu elevado volume de trabalho (ver ponto 59), não se previu uma supervisão técnica independente para verificar a qualidade das obras de construção, que era de especial importância nesse programa.

63

Durante a execução do programa de AOG analisado (programa 10), o grupo de doadores em causa, liderado pelo Banco Mundial (BM), não efetuou sistematicamente o esperado acompanhamento conjunto dos progressos na governação económica⁷¹, que deveria estar na base das decisões de pagamento coordenadas. Esta situação reduziu igualmente as oportunidades de diálogo político e estratégico com o Governo. Tal como os restantes doadores, a delegação da UE teve de realizar as suas próprias avaliações. Contudo, a delegação da UE não dispunha de competências específicas suficientes no domínio da GFP e o reforço dos recursos humanos da delegação foi demasiado lento.

71 Com base nos indicadores acordados.

64

O Tribunal conclui que, globalmente, o apoio da UE à reabilitação após o sismo de 2010 no Haiti foi bem concebido, mas os programas não foram executados com a eficácia suficiente. Tal como outros doadores, a Comissão enfrentou sérios obstáculos nos seus esforços de apoio à reabilitação. Viu-se confrontada com o difícil desafio de ter de gerir a sua ajuda em parceria com autoridades nacionais fragilizadas (no sentido de incentivar a apropriação e contribuir para o surgimento de um Governo operacional) e, ao mesmo tempo, prestar ajuda de forma célere. Todavia, a Comissão poderia ter melhorado a gestão de alguns fatores que controlava.

65

A Comissão supriu as necessidades prioritárias de reabilitação. Juntamente com outros doadores importantes, a Comissão identificou corretamente as principais necessidades de reabilitação no Haiti após o sismo de 2010 e adotou uma estratégia sólida de cooperação, que dava resposta aos novos desafios colocados ao país e mantinha, ao mesmo tempo, o seu apoio ao desenvolvimento socioeconómico a longo prazo. A repartição dos trabalhos entre os doadores foi adequada, mas a coordenação durante a execução foi difícil (ver pontos 18-27).

66

Apesar de alguns esforços da Comissão, as ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento não estavam suficientemente interligadas. A Comissão utilizou uma série de instrumentos complementares de forma flexível e concebeu programas de reabilitação individuais, a fim de garantir a interligação das ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento. Contudo, a DG ECHO e a EuropeAid não tinham uma clara estratégia nacional comum para otimizar as sinergias e uma transição harmoniosa das respetivas atividades. A fragilidade da administração nacional e o empenho insuficiente do Governo na adoção de reformas constituíram desafios consideráveis para uma reabilitação eficaz e a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável (ver pontos 28-40).

67

A Comissão não assegurou suficientemente uma execução eficaz dos programas da UE de apoio à reabilitação. Dos 13 programas analisados pelo Tribunal, dez alcançaram, ou eram suscetíveis de alcançar, as suas realizações previstas, ainda que quase todos registassem atrasos. Três programas alcançaram progressos limitados, incluindo o programa de apoio orçamental geral ao abrigo do 10.º FED. Ainda que a Comissão estivesse ciente do difícil contexto, não geriu suficientemente alguns riscos significativos para a execução e o cumprimento dos objetivos dos seus programas. O acompanhamento dos programas baseou-se num enquadramento adequado, mas a Comissão e o SEAE não adotaram medidas oportunas para reforçar os recursos da delegação da UE, cujas capacidades eram insuficientes para realizar visitas no local. Essas medidas teriam sido particularmente úteis num contexto de rápida evolução (ver pontos 41-63).

68

Com base na presente auditoria, o Tribunal formula as seguintes recomendações, no sentido de melhorar a eficácia das operações da Comissão no contexto de uma situação pós-catástrofe ou frágil:

Recomendação 1 Gestão dos riscos

A Comissão deve, no início dos programas e, quando adequado, durante a execução, avaliar a probabilidade e o impacto potencial dos principais riscos para o cumprimento dos objetivos programáticos e tomar medidas para prevenir ou atenuar esses riscos.

Recomendação 2 Interligação das ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento

A EuropeAid e a DG ECHO devem adotar uma estratégia comum de IERD, a fim de garantir uma interligação eficaz e a sinergia entre as respetivas atividades. A estratégia deve fixar:

- os objetivos e mandatos dos respetivos serviços;
- os procedimentos de elaboração de planos de ação coordenados no país;
- as estratégias de saída e os procedimentos de passagem de testemunho.

Recomendação 3 Apoio orçamental

Quando prestar apoio orçamental, a Comissão deve, em coordenação com outros doadores:

- prestar um apoio adequado ao reforço das capacidades e privilegiar as funções essenciais de GFP, nomeadamente os mecanismos de prestação de contas e anticorrupção;
- apoiar a preparação oportuna de um programa adequado de reforma da GFP;
- quando adequado, definir medidas a mais curto prazo para proteger os fundos da UE do desperdício, da perda e da ineficiência.

Recomendação 4 Disposições de emergência aplicáveis às delegações da União Europeia

Em caso de catástrofe natural ou outro acontecimento semelhante, especialmente quando o funcionamento da delegação da UE for afetado, a Comissão e o SEAE devem elaborar procedimentos de continuidade das atividades, incluindo disposições aplicáveis à reafetação do pessoal de emergência.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 17 de junho de 2014.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Lista dos programas analisados

	Parceiro e título do projeto	Custos totais (contribuição da UE)	Período de execução
DG ECHO			
1	UNOPS Abrigos (Reabilitação) — Construção de soluções de abrigo seguras e sustentáveis	4,2 milhões de euros (UE: 4,1 milhões de euros; 96,5%)	1 de outubro de 2010 a 14 de agosto de 2011 (prolongamento de 2,5 meses)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Água e saneamento (Abrigos) — Construção de abrigos provisórios seguros e de instalações sanitárias	2,7 milhões de euros (UE: 2,2 milhões de euros; 82,51%)	1 de julho de 2012 a 31 de dezembro de 2013 (prolongamento de 8 meses)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe e.V.); medida agrícola alemã) Preparação para as catástrofes — Promoção das capacidades de preparação para as catástrofes e de sensibilização	887 479 euros (UE: 650 000 euros; 73,24%)	1 de julho de 2011 a 31 de outubro de 2012 (prolongamento de um mês) — projeto do programa Dipecho
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione; Itália) Preparação para as catástrofes (Coordenação) — Reforço das capacidades de gestão dos riscos de catástrofes	648 235.00 euros (UE: 550 000 euros; 84,85%)	13 de agosto de 2012 a 31 de dezembro de 2013 (prolongamento de 4,5 meses)
5	Concern Worldwide Abrigos (água e saneamento) — Construção de abrigos temporários melhorados (longo prazo)	5,8 milhões de euros (UE: 5,2 milhões de euros; 90% do total dos custos elegíveis)	1 de abril de 2010 a 30 de junho de 2011 (prolongamento de 3 meses)
6	SI (Solidarités internationales; França) Coordenação (Abrigos) — Atividades de «dinheiro por trabalho», estabelecimento de comités nas comunidades e preparação para as catástrofes	2,9 milhões de euros (UE: 99%)	1 de outubro de 2010 a 31 de agosto de 2011
7	SI (Solidarités internationales; França) — FOOD — Melhorar as condições de vida, dar acesso a emprego e a serviços comunitários (por exemplo, as atividades geradoras de rendimentos estão permanentemente instaladas), ajudar a reforçar a segurança alimentar	1 milhão de euros (UE: 100%)	1 de setembro de 2011 a 31 de dezembro de 2012 (prolongamento de 4 meses)
EuropeAid			
8	FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura); Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	1,5 milhões de euros (UE: 80%)	1 de novembro de 2012 a 31 de outubro de 2014 (24 meses)
9	Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées	74,5 milhões de euros (UE: 55,8 milhões de euros; França: 10,5 milhões de euros; ONG: 8 milhões de euros; ONU-Habitat: 200 000 euros)	7 de dezembro de 2011 a 7 de dezembro de 2016 (60 meses, incluindo um prolongamento)
10	Ordonnateur National d'Haïti e outras entidades adjudicantes públicas e privadas Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)	47 milhões de euros (UE: 100%)	2 de maio de 2011 a 2 de maio de 2015 (48 meses)

	Parceiro e título do projeto	Custos totais (contribuição da UE)	Período de execução
Instrumento de Estabilidade (IE)			
Programa de apoio ao restabelecimento das capacidades do Governo haitiano de preparação para crises; Decisão 2010/022-598 — 20 milhões de euros			
11	PNUD — «Dinheiro por trabalho» no âmbito da recuperação e estabilização precoces	Medidas de vários doadores que totalizam 40,9 milhões de USD (UE: 5 milhões de euros; 16% dos custos totais dos projetos)	13 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2012 (contribuição do IE de 1 de setembro de 2010 a 31 de agosto de 2012)
12	Club de Madrid — Reforço da base institucional do Haiti e aumento da apropriação pelo executivo haitiano do processo de recuperação	500 000 euros (UE: 100%)	1 de julho de 2010 a 29 de fevereiro de 2012
13	Grupo de Gestão Internacional (IMG), Belgrado e Centro Comum de Investigação (CCI) — Reforço da capacidade de preparação para emergências das autoridades haitianas	13,25 milhões de euros para o grupo IMG (coordenador-chefe) e 1,25 milhões de euros (Centro Comum de Investigação); UE: 100%	14 de outubro de 2010 a 31 de maio de 2012 (IMG); 20 de dezembro de 2010 a 19 de dezembro de 2012 (CCI)

Um montante adicional de 7 milhões de euros é abrangido numa segunda decisão, para reforçar a capacidade institucional, e o financiamento está previsto a partir do final de 2013¹.

¹ Decisão C(2012) 7698 final; (decisão CRIS 2012/024530); não foi assinado um acordo de contribuição. O projeto está ainda em fase de preparação e não foi analisado.

Metodologia de classificação

Para efeitos da auditoria, a classificação da pertinência, da conceção e das realizações foi determinada com base na metodologia de acompanhamento orientado para os resultados (AOR) da Comissão. Os critérios utilizados são apresentados em seguida:

Pertinência	
A	O projeto integra-se claramente nas políticas nacionais e na estratégia da UE, é muito pertinente para as necessidades prioritárias identificadas e orientado para os grupos vulneráveis.
B	O projeto está bem enquadrado nas políticas nacionais e na estratégia da UE (embora nem sempre de forma explícita), é pertinente para as necessidades identificadas e os grupos vulneráveis.
C	Existem alguns problemas/questões de coerência com as políticas nacionais e da UE ou de pertinência para o grupo-alvo.
D	Existem contradições com as políticas nacionais ou a estratégia da UE; a pertinência para as necessidades é questionável. São necessários grandes ajustamentos.
Conceção	
A	O enquadramento lógico é claro e bem estruturado; a lógica vertical de objetivos é viável e coerente; os indicadores objetivamente verificáveis são adequados e «SMART»; os riscos e constrangimentos locais são claramente identificados e geridos; os objetivos do projeto estabelecem uma ponte entre a fase da ajuda humanitária e o desenvolvimento; o projeto visa reativar o desenvolvimento sustentável; o reforço das capacidades está incluído para assegurar que o parceiro assume plena responsabilidade após o encerramento do projeto; existe uma estratégia de saída.
B	A lógica de intervenção é adequada, embora pudesse ser melhorada no que diz respeito à hierarquia dos objetivos, aos indicadores objetivamente verificáveis, aos riscos e aos constrangimentos; a IERD está assegurada na sua maioria; foram estabelecidas disposições para uma plena transferência de responsabilidades; ainda assim, aconselham-se melhorias em termos da apropriação.
C	Os problemas relativos à lógica de intervenção podem afetar o desempenho do projeto e a capacidade para acompanhar e avaliar os progressos; são necessárias melhorias para garantir a apropriação e a sustentabilidade.
D	A lógica de intervenção é deficiente e exige uma revisão aprofundada para que o projeto possa ser bem-sucedido.
Realizações	
A	Todas as realizações foram alcançadas, ou são suscetíveis de ser alcançadas; são de boa qualidade e contribuem para os efeitos como previsto; as atividades são realizadas dentro dos prazos e acompanhadas de forma periódica.
B	As realizações são alcançadas, ou serão muito provavelmente, em conformidade com o plano definido, mas há margem para melhorias em termos de qualidade, abrangência e calendário. Os atrasos não comprometem a obtenção das realizações.
C	Algumas realizações não são/serão alcançadas dentro do prazo ou com uma boa qualidade. São necessários ajustamentos. As atividades sofreram atrasos e, de certa forma, estão desligadas da lógica de intervenção e dos planos.
D	Existem graves deficiências que afetam ou provavelmente afetarão a qualidade e a obtenção das realizações. São necessários grandes ajustamentos para garantir, no mínimo, a obtenção das principais realizações. São de assinalar atrasos consideráveis e desconexão fundamental das atividades em relação à lógica de intervenção e aos planos.

Classificação dos programas¹

(milhões de euros)

Programas e parceiros		Instru-mento	Contribuição da Comissão	Pago em 31.12.2013	Pertinên-cia	Conceção	Realiza-ções	Período de execução
1	UNOPS-ECHO/CR/BUD/2010/02028 Abrigos (Reabilitação) — Construção de soluções de abrigo seguras e sustentáveis	DG ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010-08/2011
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) — ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Água e saneamento (Abrigos) — Construção de abrigos provisórios seguros e de instalações sanitárias		2,2	1,8	A	A	A	07/2010-12/2013
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe e.V.); Medida agrícola alemã) — ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Preparação para as catástrofes — Promoção das capacidades de preparação para as catástrofes e de sensibilização		0,7	0,6	A	A	B	07/2010-10/2012
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione; Itália) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Preparação para as catástrofes (Coordenação) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 — Reforço das capacidades de gestão dos riscos de catástrofes		0,6	0,4	A	A	A	08/2012-1/2013
5	Concern Worldwide — ECHO/CR/BUD/2010/02010 Abrigos (Água e saneamento) — Construção de abrigos de transição melhorados (longo prazo)		5,2	5,2	A	B	B	04/2010-06/2011
6	SI (Solidarités internationales; França) — ECHO/CR/BUD/2010/02045 Coordenação (Abrigos) — Atividades de «dinheiro por trabalho», estabelecimento de comités nas comunidades e preparação para as catástrofes		2,9	2,9	A	A	A	10/2010-08/2011
7	SI (Solidarités internationales; França) — FOOD — Melhorar as condições de vida, dar acesso a emprego e a serviços comunitários (por exemplo, as atividades geradoras de rendimentos estão permanentemente instaladas), ajudar a reforçar a segurança alimentar		1,0	1,0	A	B	A	09/2011-12/2012
8	FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) (FAO) — DCI-FOOD.2012/299-441; Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	ICD-Segurança Alimentar	1,5	1,1	A	C	É prematuro realizar uma avaliação	11/2012 - 10/2014

1 A metodologia é apresentada no **anexo II**.

(milhões de euros)

Programas e parceiros	Instru-mento	Contribuição da Comissão	Pago em 31.12.2013	Pertinên-cia	Conceção	Realiza-ções	Período de execução
9 Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS Nr 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	FED	55,8	11,0	A	A	B	12/2011 - 12/2016
10 Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti e outras entidades adjudicantes públicas e privadas		47,0	34,9	A	C	C	05/2011 - 05/2015
11 PNUD - «Dinheiro por trabalho» no âmbito da recuperação e estabilização precoces	IE	5,0	5,0	A	A	A	09/2010-08/2012
12 Club de Madrid - Reforço da base institucional do Haiti e aumento da apropriação pelo executivo haitiano do processo de recuperação		0,5	0,5	A	A	A	07/2010 - 02/2012
13 Grupo de Gestão Internacional (IMG), Belgrado e Centro Comum de Investigação (CCI) — Reforço da capacidade de preparação para emergências das autoridades haitianas		14,5	13,1	A	C	C	10/2010 - 05/2012 (IMG), 12/2010 -12/2012 (CCI)
TOTAL		141,0	81,1				

Resumo

III

A Comissão e o SEAE gostariam de sublinhar que a maioria dos projetos atingiu os seus objetivos, apesar do difícil contexto em que foram executados.

A Comissão conseguiu atenuar o impacto de alguns fatores externos que causaram atrasos.

V

Embora não fosse necessária uma estratégia conjunta formal de IERD para o Haiti, os serviços da Comissão coordenaram as suas abordagens e asseguraram a ligação entre ajuda de emergência e ao desenvolvimento numa base setorial. A integração completa e sistemática da abordagem IERD foi incluída no ciclo de financiamento para 2014-2020.

VI

A Comissão e o SEAE sublinham que a maioria dos projetos atingiu os resultados previstos.

No que se refere aos riscos, a Comissão e o SEAE lembram que o trabalho num país frágil implica inevitavelmente riscos. Embora estes riscos estivessem identificados e tivessem sido tomadas as medidas de atenuação possíveis, nalguns casos a Comissão e o SEAE decidiram executar os programas apesar dos riscos envolvidos, a fim de contribuir para o bem-estar da população.

A capacidade da delegação foi reforçada na medida em que as restrições em matéria de recursos orçamentais e humanos e de procedimentos administrativos o permitiam.

Aproveitando a experiência obtida com o terramoto no Haiti e as crises noutros países, a Comissão e o SEAE introduziram uma série de medidas de resposta rápida.

VII — Primeiro travessão

A Comissão aceita esta recomendação:

- i) Desde a adoção das novas orientações relativas ao apoio orçamental, em janeiro de 2013, a recomendação já se encontra em vigor para os programas de apoio orçamental.
- ii) A gestão adequada dos riscos é importante para todos os programas. Estão em vigor procedimentos pormenorizados para a análise da sua probabilidade, impacto potencial e medidas de atenuação na conceção do programa. Durante a execução, a gestão dos riscos será avaliada no quadro dos procedimentos já existentes.

VII — Segundo travessão

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão já está a aplicar uma estratégia de IERD e continuará a fazê-lo no quadro da agenda da resiliência.

- A Comissão aceita esta parte da recomendação, os objetivos da estratégia comum (contexto específico) são definidos como parte da elaboração dos planos nacionais. Os mandatos dos serviços são definidos nas suas declarações de missão.
- A Comissão aceita esta parte da recomendação (ver orientações em matéria de IERD e reuniões de trabalho).
- A Comissão aceita esta recomendação como parte dos planos de ação por país.

VII — Terceiro travessão

A Comissão aceita a recomendação do Tribunal.

A Comissão sublinha que, para os países em situação de fragilidade, de crise e de pós-crise, a assistência tem de ser adaptada para ter em conta a situação, a fim de se poder aferir o seu sucesso. Para este efeito, a Comissão desenvolveu um instrumento específico de intervenção, designado «contrato de apoio à construção do Estado», que inclui disposições para estas situações.

A Comissão deseja salientar que a recomendação 3 do Tribunal está incluída nas orientações do apoio orçamental.

VII — Quarto travessão

A Comissão e o SEAE aceitam esta recomendação, mas gostariam de salientar que entretanto foram estabelecidos procedimentos de continuidade das atividades, sob a responsabilidade do SEAE, e disposições para a reafetação de pessoal de emergência em todas as delegações. Além disso, gostariam de salientar que a segurança do pessoal da União Europeia é a primeira prioridade em situações de crise ou catástrofe num país em que este se encontre presente.

Observações

A Comissão considera que a ajuda de emergência, reabilitação e ao desenvolvimento estavam suficientemente interligados, tendo em conta as circunstâncias difíceis.

35

Embora não tenha sido formalmente estabelecida uma estratégia comum, na prática realizaram-se numerosas reuniões entre os parceiros e houve partilha de informações entre o ECHO e o EuropeAid, o que assegurou a complementaridade e a sinergia entre as atividades de ajuda humanitária e de desenvolvimento.

Desde a visita da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu ao Haiti, a Comissão desenvolveu esforços significativos para resolver a situação.

A coordenação no terreno entre os agentes do ECHO e a delegação da UE é assegurada através de reuniões organizadas regularmente a fim de se informarem e consultarem mutuamente sobre a conceção dos programas e os progressos alcançados. Os dois serviços estão atualmente a elaborar um quadro comum de ajuda humanitária e de desenvolvimento. Além disso, o chefe de delegação representa as preocupações humanitárias em nome da União Europeia.

Por outro lado, a nível da sede, a coordenação foi grandemente reforçada através de uma série de atividades e procedimentos:

- um plano de ação «resiliência»;
- instruções conjuntas UE/Estados-Membros sobre a execução da abordagem da UE em matéria de resiliência, de modo a incentivar uma colaboração eficaz dos Estados-Membros da UE, agrupando a ajuda humanitária, a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo e o empenhamento político existente a nível da UE e a nível nacional;
- um grupo interserviços sobre transição;
- orientações para as operações IERD;
- processos de consulta formais e informais no âmbito dos programas;

35 b)

Na perspetiva da Comissão, existem diferenças entre os mandatos e procedimentos dos serviços, mas não há diferença de pontos de vista. O ECHO não está mandatado para executar investimentos a longo prazo para o desenvolvimento e, por conseguinte, não pode financiar habitações permanentes.

Deve notar-se que, a partir de 2013, a Comissão suspendeu o financiamento de abrigos temporários em Porto do Príncipe, quando foi desenvolvida uma sinergia efetiva entre a experiência adquirida pelos parceiros do ECHO e o programa de reconstrução e de desenvolvimento financiado pela DEVCO. O ECHO financiou alguns abrigos temporários, sob a forma de casas crioulas tradicionais na região de Palmes, o epicentro do terramoto, onde os terrenos não eram disputados e não existia o risco de contribuir para a multiplicação de bairros de lata. Em muitos casos, se não na maioria, obter um abrigo temporário representava para o beneficiário uma melhoria das condições relativamente à situação anterior ao terramoto.

35 c)

As ações humanitárias financiadas pela UE são baseadas nas necessidades. O ECHO não estabeleceu uma estratégia formal de saída do Haiti. Contudo, as condições para uma supressão gradual do instrumento de ajuda humanitária foram sistematicamente indicadas nas decisões de financiamento relevantes do ECHO.

37

Os atrasos foram, na sua maioria, causados por fatores externos causados pela evolução rápida da situação e que estavam fora do controlo dos parceiros do ECHO.

40

A filosofia do apoio orçamental prevê que o pagamento seja efetuado em função dos resultados alcançados. Isso exige um equilíbrio delicado entre assegurar a previsibilidade e a condicionalidade.

A suspensão de pagamentos pela UE e outros doadores no verão de 2012 ficou a dever-se a deficiências detetadas nos relatórios de auditoria nacionais a nível dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, durante o estado de emergência de 2011.

A comunidade de doadores fez pressão para a criação de uma comissão especial de auditoria para avaliar 41 contratos celebrados através de procedimentos da Lei do Estado de Emergência. Na sequência das recomendações da auditoria da Comissão e do cancelamento subsequente de seis desses contratos pelo Governo, os doadores retomaram os pagamentos. Esta situação demonstra o poder de alavanca para uma melhor governação económica que as operações de apoio orçamental podem ter e a contribuição para as reformas que o programa já prestou.

A Comissão e o SEAE consideram que a execução do apoio da UE à reabilitação foi em grande medida eficaz.

42

Apesar das circunstâncias difíceis que foram a principal razão dos atrasos, a maioria dos programas alcançou os resultados esperados.

43

As intervenções de emergência motivadas por crises comportam geralmente um nível de risco que pode causar atrasos ou, em determinados casos, exigir medidas de atenuação, a fim de garantir resultados positivos para os projetos.

Neste contexto, foram essencialmente de fatores externos num ambiente humanitário complexo que tornaram a colaboração cada vez mais difícil, o que conduziu a uma alteração da área de intervenção. Apesar dos obstáculos, os parceiros foram capazes de atingir os objetivos estabelecidos nas ações. As alterações da execução dos projetos foram devidamente debatidas entre o ECHO e os seus parceiros, antes de as decisões serem tomadas.

É difícil prever este tipo de complicações nas negociações de planeamento com os municípios ou as autoridades nacionais.

44

A execução do projeto de reabilitação foi afetada por dois problemas:

- 1) A agitação social na região de Bristou-Bobin onde os projetos financiados pelo ECHO foram executados. Os repetidos incidentes violentos relacionados com o contexto eleitoral ou questões comunitárias bloquearam as atividades por motivos de segurança.
- 2) O parceiro constatou igualmente, no decurso do projeto, que 30% dos edifícios das Bristou-Bobin não foram avaliados pelo Ministério das Obras Públicas (MTPTC). Foi necessário realizar uma avaliação inesperada dos edifícios, que prejudicou ainda mais a obtenção dos resultados previstos.

46

Na sequência do relatório final de avaliação, a Comissão decidiu corrigir as referidas questões da formação insuficiente e não inteiramente adaptada, da qualidade insuficiente dos materiais dos contentores de emergência e outros problemas, dando sequência através de um programa de resposta intercalar executado ao longo de três anos com um parceiro com mais experiência no local.

48

A Comissão pretende alcançar um equilíbrio entre, por um lado, os programas cuja execução seja integralmente da responsabilidade do beneficiário, a fim de reforçar as suas capacidades e, por outro lado, obter rapidamente os resultados esperados do programa. Através do trabalho com diferentes parceiros, a Comissão pretendia atingir este equilíbrio.

51

As medidas destinadas a corrigir os erros de conceção já foram aplicadas.

53

A Comissão concorda que os desembolsos não seguiram estritamente o calendário indicativo, mas partilha o ponto de vista de que era necessário suspender o pagamento para respeitar os termos do acordo de financiamento e exercer a influência necessária para incentivar o avanço das reformas.

54

As orientações sobre o apoio orçamental não exigem uma estratégia de gestão das finanças públicas como uma condição de elegibilidade para o apoio orçamental, mas requerem esforços de reforma que se podem traduzir na existência de «estratégias subsetoriais de gestão das finanças públicas». No Haiti, embora só recentemente, em maio de 2014, o Governo tenha adotado uma estratégia global em matéria de gestão das finanças públicas, há muito tempo que têm sido aplicadas estratégias de reforma relacionadas com diferentes

aspectos da gestão das finanças públicas. Além disso, na abordagem prospetiva do apoio orçamental da Comissão, a adoção de uma estratégia abrangente e realista de gestão das finanças públicas foi incluída como condição prévia ao primeiro pagamento no novo programa de apoio orçamental ao Haiti, adotado em novembro de 2013. Esta condição foi satisfeita pela adoção recente da referida estratégia.

56

A Comissão entende que geriu de forma adequada os riscos da execução dos programas da UE. O trabalho num país frágil implica inevitavelmente riscos.

56 a)

Os problemas das alfândegas foram exacerbados pelo caos que se seguiu ao terramoto. Uma análise de risco foi realizada de forma sistemática por parte de todos os parceiros de execução e os potenciais atrasos, devidos nomeadamente a atrasos aduaneiros, foram tidos em conta e registados nos quadros lógicos das propostas. Evidentemente, era impossível prever exatamente a extensão dos atrasos. Tendo em conta o facto de não haver outra alternativa para satisfazer as necessidades de alojamento da população que não fosse a importação de abrigos, os benefícios desta operação ultrapassaram os riscos identificados relacionados com os atrasos aduaneiros.

56 b)

Em complemento do apoio institucional de outros doadores ao Ministério da Agricultura para a redinamização da indústria de produção de sementes e do reforço das suas capacidades de controlo de qualidade, o programa da União Europeia apoiou agrupamentos locais de agricultores que produzem sementes artesanalmente.

56 c)

Este projeto tinha como objetivos planeados obter um impacto imediato a nível operacional, mediante a colocação de 300 contentores com material de primeiros socorros e a formação de voluntários a nível local para utilizar esse equipamento em caso de catástrofes naturais. Embora o projeto tenha efetivamente colocado 302 contentores no país com apenas uma prorrogação de dois meses do período de execução, e dado formação de base a 3 041 voluntários locais, foi igualmente concebido como um projeto-piloto que poderia ser executado através de financiamento da cooperação para o Haiti (Fundo Europeu de Desenvolvimento).

No que respeita à escolha dos parceiros responsáveis pela execução, a Comissão gostaria de referir que nenhum dos parceiros com longa experiência no Haiti estava disponível para realizar esta ação.

Caixa 6

A localização dos contentores foi decidida pelas autoridades haitianas (DPC — *Direction de la protection civile*) e pelos autarcas das aldeias em causa. A DPC só comunicou dez casos (de um total de 302) em que a realocação é necessária.

O programa de resposta intercalar subsequente vai dar resposta à falta de formação dos voluntários. Além disso, vai igualmente promover a sustentabilidade da rede voluntária através da integração da estrutura nas autoridades regionais e locais (*collectivités territoriales*) e, se necessário, restabelecer o equipamento dos contentores de emergência.

57

O programa de apoio orçamental foi formulado na sequência do terramoto em coordenação com outros doadores de apoio orçamental. A prioridade era fornecer recursos de tesouraria muito necessários para o Governo e as medidas de acompanhamento para ter em consideração a assistência técnica projetada por outros doadores.

Ao abrigo do novo programa de apoio orçamental (contrato de apoio à construção do Estado), aprovado em 2013, a dotação para assistência técnica foi aumentada para 12 milhões de euros, a fim de cobrir as necessidades em matéria de reforço das capacidades do Governo.

Caixa 7

O novo programa de apoio orçamental para o Haiti, adotado em novembro de 2013, baseia-se numa modalidade específica para os países frágeis. Entre outras medidas, uma auditoria sobre os salários dos funcionários públicos, o reforço dos serviços e o apoio específico à instituição de auditoria suprema (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) está incluído no âmbito desta operação.

58

A Comissão e o SEAE tiveram de analisar minuciosamente os riscos políticos no Haiti, mas decidiram em todo o caso intervir quando os benefícios potenciais, incluindo a possibilidade de exercer influência política no sentido das reformas, eram superiores aos riscos.

Foram adotadas medidas de atenuação, na medida do possível, tendo em conta a capacidade limitada das instituições do Haiti e a necessidade de respeitar a sua soberania. A UE aumentou a profundidade e a intensidade do seu diálogo político com o Haiti, tal como demonstram os inúmeros contactos de alto nível dos últimos dois anos e o lançamento de um diálogo político regular e estruturado, em dezembro de 2013. As medidas de apoio específicas, destinadas a contribuir para a estabilidade política, estão a ser aplicadas. A Comissão e o SEAE gostariam igualmente de sublinhar que a consolidação da democracia e a estabilização do contexto político no Haiti só pode ser alcançada a longo prazo e através de um processo endógeno, como os recentes avanços do processo de diálogo inter-haitiano.

59

A Comissão e o SEAE gostariam de sublinhar que reforçaram as capacidades na medida em que os condicionalismos a nível dos recursos humanos e orçamentais e dos procedimentos administrativos o permitiram. A delegação, como todos os parceiros nacionais e internacionais, teve que trabalhar em condições muito difíceis: o edifício da delegação foi considerado inseguro foram criados escritórios temporários na residência segura da delegação. Na sequência do terramoto, o pessoal da delegação foi evacuado para a República Dominicana, enquanto o chefe de delegação ficou no local com o pessoal de segurança e administrativo essencial.

Foi prestado apoio pela delegação na República Dominicana e pela sede.

63

Ao longo de 2010 e 2011, os recursos limitados da delegação foram complementados por um maior apoio da sede. Por exemplo, no caso do apoio orçamental, os peritos da sede realizaram periodicamente missões ao Haiti e representaram a UE nas reuniões de coordenação dos doadores com o Governo.

Conclusões e recomendações

64

A Comissão e o SEAE gostariam de sublinhar que a maioria dos projetos atingiu os seus objetivos, apesar do difícil contexto em que foram executados.

66

Embora não fosse necessária uma estratégia conjunta formal de IERD para o Haiti, os serviços da Comissão coordenaram as suas abordagens e asseguraram a ligação entre ajuda de emergência e ao desenvolvimento numa base setorial. A integração completa e sistemática da abordagem IERD foi incluída no ciclo de financiamento para 2014-2020.

67

A Comissão e o SEAE sublinham que a maioria dos projetos atingiu os resultados previstos.

No que se refere aos riscos, a Comissão e o SEAE lembram que o trabalho num país frágil implica inevitavelmente riscos. Embora estes riscos estivessem identificados e tivessem sido tomadas as medidas de atenuação possíveis, nalguns casos a Comissão decidiu executar os programas apesar dos riscos envolvidos, a fim de contribuir para o bem-estar da população.

A capacidade da delegação foi reforçada na medida em que as restrições em matéria de recursos orçamentais e humanos e de procedimentos administrativos o permitiam.

Aproveitando a experiência obtida com o terramoto no Haiti e as crises noutros países, a Comissão e o SEAE introduziram uma série de medidas de resposta rápida.

Recomendação 1

A Comissão aceita esta recomendação:

- i) Desde a adoção das novas orientações relativas ao apoio orçamental, em janeiro de 2013, a recomendação já se encontra em vigor para os programas de apoio orçamental.
- ii) A gestão adequada dos riscos é importante para todos os programas. Estão em vigor procedimentos pormenorizados para a análise da sua probabilidade, impacto potencial e medidas de atenuação na conceção do programa. Durante a execução, a gestão dos riscos será avaliada no quadro dos procedimentos já existentes.

Recomendação 2

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão já está a aplicar uma estratégia de IERD e continuará a fazê-lo no quadro da agenda da resiliência.

Recomendação 2 — Primeiro travessão

A Comissão aceita esta parte da recomendação, os objetivos da estratégia comum (contexto específico) são definidos como parte da elaboração dos planos nacionais. Os mandatos dos serviços são definidos nas suas declarações de missão.

Recomendação 2 — Segundo travessão

A Comissão aceita esta parte da recomendação (ver orientações em matéria de IERD e reuniões de trabalho).

Recomendação 2 — Terceiro travessão

A Comissão aceita esta recomendação como parte dos planos de ação por país.

Recomendação 3

A Comissão aceita a recomendação do Tribunal.

A Comissão sublinha que, para os países em situação de fragilidade, de crise e de pós-crise, a assistência tem de ser adaptada para ter em conta a situação, a fim de se poder aferir o seu sucesso. Para este efeito, a Comissão desenvolveu um instrumento específico de intervenção, designado «contrato de apoio à construção do Estado», que inclui disposições para estas situações.

A Comissão deseja salientar que a recomendação 3 do Tribunal está incluída nas orientações do apoio orçamental.

Recomendação 4

A Comissão e o SEAE aceitam esta recomendação, mas gostariam de salientar que entretanto foram estabelecidos procedimentos de continuidade das atividades, sob a responsabilidade do SEAE, e disposições para a reafetação de pessoal de emergência em todas as delegações. Além disso, gostariam de salientar que a segurança do pessoal da União Europeia é a primeira prioridade em situações de crise ou catástrofe num país em que este se encontre presente.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da União Europeia (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a União Europeia) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

O sismo que atingiu o Haiti no dia 12 de janeiro de 2010 causou inúmeras vítimas mortais e deixou um enorme rasto de destruição na capital e seus arredores. No presente relatório, o Tribunal de Contas Europeu analisa se o apoio da UE à reabilitação no Haiti foi bem concebido e executado, e se a Comissão garantiu a interligação adequada entre a ajuda de emergência, os esforços de reabilitação e a ajuda ao desenvolvimento. O Tribunal conclui que, globalmente, o apoio à reabilitação foi bem concebido, dando resposta às principais necessidades do país. Porém, os programas não foram executados com a eficácia suficiente e as ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento não estavam suficientemente interligadas. Esta situação deveu-se, em parte, ao difícil contexto e à fragilidade das autoridades nacionais, mas também a insuficiências na gestão de alguns fatores sob o controlo da Comissão.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações