



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 9

2013

APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO
NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA
DO CONGO

PT



Relatório Especial n.º 9 // 2013

APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

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

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

Tel. [+352 4398-1](tel:+35243981)
Fax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
Correio eletrónico: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 9 // 2013

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

Uma ficha catalográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2013

ISBN 978-92-9241-372-9
doi:10.2865/23273

© União Europeia, 2013
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Pontos

ACRÓNIMOS

I-VI	SÍNTES
1-24	INTRODUÇÃO
1-4	FRAGILIDADE DO ESTADO
5-12	A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO
5-9	SITUAÇÃO SOCIOECONÓMICA
10-12	SITUAÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL
13-24	COOPERAÇÃO DA UE COM A RDC ENTRE 2003 E 2011
15-21	COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
22	AJUDA HUMANITÁRIA
23-24	COOPERAÇÃO POLÍTICA E EM MATÉRIA DE SEGURANÇA
25-27	ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA
28-90	OBSERVAÇÕES
28-75	O APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO NA RDC É RELEVANTE PARA AS NECESSIDADES MAS OS RESULTADOS GERAIS OBTIDOS SÃO LIMITADOS
29-34	EM TERMOS GERAIS O APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO NA RDC É PRESTADO NO ÂMBITO DE UMA ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO ADEQUADA
35-75	O APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO NA RDC É RELEVANTE PARA AS NECESSIDADES EM TODOS OS DOMÍNIOS MAS OS PROGRESSOS REALIZADOS SÃO DÍSPARES E DE UM MODO GERAL LIMITADOS

76–90 **A COMISSÃO NÃO TEVE SUFICIENTEMENTE EM CONTA A FRAGILIDADE DO CONTEXTO NACIONAL DURANTE A CONCEÇÃO DOS PROGRAMAS DA UE**

77–81 OS RISCOS NÃO FORAM CONTEMPLADOS DE FORMA ADEQUADA

82 OS OBJETIVOS ERAM MUITAS VEZES DEMASIADO AMBICIOSOS

83–90 A CONDICIONALIDADE E O DIÁLOGO POLÍTICO NÃO FORAM PLENAMENTE EXPLORADOS

91–94 **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

ANEXO I — CLASSIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS

ANEXO II — METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

ACRÓNIMOS

ACP: Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico

CAF: Quadro de Assistência ao País

CENI: Comissão Eleitoral Nacional Independente

CMJ: *Comité Mixte de la Justice* (Comité Misto da Justiça)

PCSD: Política Comum de Segurança e Defesa

DEP: Documento de Estratégia por País

CARP: *Comité de Suivi de la Réforme de la Police* (Comité de Acompanhamento da Reforma da Polícia)

ICD: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

DG: Direção-Geral

RDC: República Democrática do Congo

FED: Fundo Europeu de Desenvolvimento

SEAE: Serviço Europeu de Ação Externa

IEDDH: Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos

EUPOL: Missão de Polícia da União Europeia em Quinxassa

EUSEC: Missão da UE de aconselhamento e assistência em matéria de reforma do setor da segurança na RDC

PPAE: Países Pobres Altamente Endividados

IE: Instrumento de Estabilidade

MONUC: Missão da Organização das Nações Unidas na RDC (substituída pela MONUSCO)

PIN: Programa Indicativo Nacional

OCDE/CAD: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos/Comité de Assistência para o Desenvolvimento

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

PAG: *Programme d'Appui à la Gouvernance* (Programa de Apoio à Governação)

PAMFIP: *Projet d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques* (Programa de Apoio à Modernização dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas)

PAP: *Programme d'Appui aux Parlements* (Programa de Apoio aos Parlamentos)

PARP: *Programme d'Appui à la Réforme de la Police Nationale* (Programa de Apoio à Reforma da Polícia Nacional)

DPRF: Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

GFP: Gestão das Finanças Públicas

REJUSCO: *Programme d'Appui à la Restauration de la Justice à l'Est de la République Démocratique du Congo* (Programa de Apoio à Restauração da Justiça a Leste da República Democrática do Congo)

ROM: Acompanhamento Orientado para os Resultados

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UPI: *Unité de Police Intégrée* (Programa de apoio da UE para formação da Unidade Integrada de Polícia)

SÍNTESE

I.

A República Democrática do Congo (RDC) é amplamente reconhecida como um dos Estados mais frágeis do mundo. A incapacidade do Estado para prestar os serviços básicos à sua população é um indicador claro de fragilidade. Não são respeitados elementos fundamentais para uma boa governação, designadamente os direitos humanos e a democracia. A UE, que prestou uma assistência de cerca de 1,9 mil milhões de euros entre 2003 e 2011, é um dos principais parceiros para o desenvolvimento da RDC.

II.

O Tribunal examinou a eficácia do apoio da UE na melhoria da governação na RDC. Analisou, mais especificamente, o apoio da UE ao processo eleitoral, às reformas da justiça, da polícia e da gestão das finanças públicas, bem como ao processo de descentralização.

III.

O Tribunal conclui que a eficácia da assistência da UE à governação na RDC é limitada. Em termos gerais, o apoio da UE à governação na RDC é prestado no âmbito de uma estratégia de cooperação adequada, dá resposta às principais necessidades e tem alcançado alguns resultados. No entanto, os progressos são díspares e, em geral, limitados. Menos de metade dos programas examinados realizou, ou é suscetível de realizar, a maioria dos resultados esperados. Na maioria dos casos, é irrealista pressupor a sua sustentabilidade.

IV.

Tal como sucede com outros parceiros para o desenvolvimento, a Comissão enfrenta sérios obstáculos que comprometem os seus esforços de contribuir para a melhoria da governação na RDC. A falta de vontade política, a dinâmica dos programas orientada pelos doadores e a falta de capacidade de absorção contribuem para o insucesso. No entanto, apesar de ter conhecimento das principais causas e consequências da fragilidade do Estado na RDC, a Comissão não teve suficientemente em conta estes desafios durante a conceção dos programas da UE. Os riscos não foram contemplados de forma adequada, os objetivos dos programas tendem a ser demasiado ambiciosos, a condicionalidade tem um fraco efeito de incentivo e o diálogo político não foi plenamente explorado nem coordenado de forma adequada com os Estados-Membros da UE.

V.

O processo de reconstrução do Estado e melhoria da governação na RDC será longo. Se, na qualidade de principal parceiro para o desenvolvimento da RDC e de defensora da boa governação e dos direitos humanos, a UE continuar a apoiar a governação na RDC, terá de aumentar significativamente a eficácia da sua ajuda. A este respeito, a Comissão deve ser mais realista quanto aos resultados que pode alcançar e à conceção dos programas da UE, e mais exigente com as autoridades congolezas na verificação do cumprimento das condições acordadas e dos compromissos assumidos¹.

VI.

O Tribunal recomenda que a Comissão e o SEAE melhorem a estratégia de cooperação da UE com a RDC, avaliem melhor os riscos relacionados com a execução bem-sucedida dos programas, estabeleçam objetivos realizáveis no contexto nacional e reforcem o recurso à condicionalidade e ao diálogo político.

¹ O primeiro-ministro da RDC, Augustin Matata Ponyo, afirmou que a RDC necessita de parceiros exigentes mas compreensivos, proativos mas respeitadores e críticos mas lúcidos (*Libération*, 12.12.2012).

INTRODUÇÃO

FRAGILIDADE DO ESTADO

- 1.** Para a Comissão o conceito de «fragilidade» inclui estruturas fracas ou ineficazes e situações em que o contrato social é quebrado devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado de dar resposta às suas funções de base ou cumprir as suas obrigações e responsabilidades em matéria de prestação de serviços, gestão de recursos, Estado de Direito, acesso equitativo ao poder, segurança da população, bem como proteção e promoção dos direitos e liberdades dos cidadãos².
- 2.** Os Estados frágeis caracterizam-se muitas vezes por instituições públicas, processos políticos e mecanismos sociais pouco eficazes, inclusivos ou legítimos, por elevados níveis de pobreza e um grave subdesenvolvimento. Outra característica típica de muitos Estados frágeis é a sua incapacidade de exercer uma autoridade pública efetiva.
- 3.** Diversos documentos estratégicos da UE, incluindo o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento³, reconhecem a fragilidade do Estado como uma preocupação central no contexto dos objetivos da UE na cooperação para o desenvolvimento. Em 2007, a Comunicação da Comissão «Resposta da UE a situações de fragilidade» salientava a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo como uma resposta a essa fragilidade.
- 4.** A necessidade de promover a boa governação foi realçada nas Comunicações da Comissão sobre «Governação e Desenvolvimento»⁴ e «Governação no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento», que tinham por objetivo desenvolver uma abordagem coerente e comum de promoção da governação democrática.

² COM(2007) 643 final de 25 de outubro de 2007.

³ COM(2006) 421 final de 30 de agosto de 2006.

⁴ COM(2003) 615 final de 20 de outubro de 2003.

A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

SITUAÇÃO SOCIOECONÓMICA

5.

A República Democrática do Congo (RDC) situa-se na África Central, abrange uma área de 2,3 milhões de km² e tem uma população estimada em 68 milhões⁵, composta por aproximadamente 350 grupos étnicos (ver **mapa**). Era o segundo país mais industrializado de África, aquando da independência da Bélgica, em 1960. Possui consideráveis recursos minerais e florestais, potencial agrícola e capacidade hidroelétrica. A RDC também tem petróleo. Apesar do seu potencial em recursos naturais, é atualmente um dos países menos desenvolvidos. O declínio económico resultou de práticas económicas predadoras, fraca governação e investimento insuficiente durante o governo do anterior Presidente Mobutu. O longo conflito na região dos Grandes Lagos, desde o início da década de 1990, teve um impacto devastador na economia: as infraestruturas foram consideravelmente danificadas, muitas instituições foram destruídas, perdeu-se património e os investimentos cessaram⁶.

6.

Verificou-se alguma recuperação macroeconómica desde a chegada ao poder de Joseph Kabila em 2001 e o fim da guerra civil. O governo executou um programa de reformas destinadas a restabelecer a estabilidade macroeconómica, a orientar os recursos para a reabilitação das infraestruturas e a reformar o serviço público e o setor bancário. Uma parte considerável da atividade económica é desenvolvida no setor informal, fora do controlo governamental, o que prejudica as receitas fiscais. O orçamento nacional para 2013 é de 8 mil milhões de dólares norte-americanos, um montante insignificante tendo em conta a dimensão, a população e a riqueza em recursos naturais do país.

7.

A inadequação e degradação das infraestruturas constituem um sério obstáculo ao crescimento económico, ao desenvolvimento social, à eficácia da administração pública, à segurança e à construção de um sentimento de unidade nacional. Um dos principais desafios diz respeito à vastidão e fragmentação do território, que o governo não consegue controlar.

⁵ Banco Mundial (2011).

⁶ Trefon, Th., *Congo Masquerade — The political culture of aid inefficiency and reform failure*, Zed Books, Londres-Nova Iorque, 2011.

MAPA

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO — MAPA ADMINISTRATIVO



© Tribunal de Contas Europeu.

8.

Os indicadores de pobreza e de vulnerabilidade não revelam sinais de melhoria. Em 2011, o Índice de Desenvolvimento Humano da RDC era de 0,286, o que a colocava em 187.º lugar numa lista de 187 países com dados comparáveis⁷. Cerca de 70% da população vive abaixo do limiar de pobreza⁸. A esperança média de vida é de 48 anos⁹. O país é incapaz de satisfazer as necessidades educativas dos cidadãos¹⁰. Apesar da abundância de recursos naturais, a RDC continua a ser, paradoxalmente, um fraco produtor de alimentos; cerca de 70% da população sofre de insegurança alimentar e aproximadamente 14% das crianças com menos de cinco anos de idade sofrem de subnutrição aguda¹¹.

9.

Um dos principais desafios que se colocam ao desenvolvimento é a má governação. A falta de capacidade dos departamentos governamentais para prestarem serviços básicos é determinante para a fragilidade do país. A fraca liderança, a falta de profissionalismo, as perspetivas limitadas de progressão na carreira, a gestão inadequada dos recursos humanos, os salários baixos¹² e as más condições de trabalho são algumas das causas da ineficiência e ineficácia da administração pública. Muitos serviços «públicos» têm de ser pagos, para compensar a incapacidade do Estado de os prestar. A corrupção é generalizada: o Índice de Percepção de Corrupção Mundial da *Transparency International* (2011) coloca a RDC em 168.º lugar, entre 182 países avaliados (ver também ponto 82).

SITUAÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL

10.

Após a queda do regime de Mobutu, em 1997, as eleições presidenciais e legislativas de 2006 foram uma importante realização política. As eleições realizaram-se na sequência de importantes esforços de construção da paz, que estiveram na base de um governo de unidade nacional, que contribuiu para a formação de um governo transitório em junho de 2003 liderado pelo presidente Joseph Kabilá¹³.

⁷ O IDH da África subsariana enquanto região aumentou de 0,365 em 1980 para 0,463 em 2011, colocando a RDC bastante abaixo da média regional.

⁸ Banco Africano de Desenvolvimento, «*Analyse de la pauvreté en RDC*» (Análise da pobreza na RDC), Documento de Trabalho n.º 112, agosto de 2010.

⁹ Dados do Banco Mundial por país para 2011.

¹⁰ A taxa de alfabetização dos adultos era de 67% em 2009 e a taxa de conclusão do ensino primário era de 59% em 2010 (Banco Mundial).

¹¹ <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/162039/>. Ver também o Relatório Especial n.º 1/2012 sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia para a segurança alimentar na África subsariana, em particular o gráfico 2, o quadro 2 e o Anexo I (<http://eca.europa.eu>).

¹² Um funcionário público de nível médio recebe menos de 100 dólares norte-americanos por mês.

¹³ O governo resultou de um compromisso político entre os maiores cinco grupos armados: as forças armadas do anterior governo [Forças Armadas Congolese (FAC)], o Movimento de Libertação do Congo (MLC), o Agrupamento Congolês para a Democracia (RCD), o Agrupamento Congolês para a Democracia /Movimento de Libertação (RCD/ML), o Agrupamento Congolês para a Democracia /Nacional (RCD/N), e as milícias Mai-Mai.

11. As autoridades congolesas atrasaram a preparação das eleições presidenciais e legislativas de novembro de 2011, previstas na Constituição. Na sequência de uma controversa alteração à Constituição, as eleições presidenciais foram reduzidas a uma única volta, deixando à oposição poucas hipóteses de as vencer. A falta de cooperação com parceiros internacionais, a má gestão e o planeamento insuficiente das operações de voto afetou seriamente a credibilidade da comissão nacional de eleições (CENI) e dos resultados das eleições¹⁴.

12. A instabilidade e a violência no leste da RDC continuam a ser fonte de grande preocupação. As suas causas profundas residem na fragilidade do Estado, nas tensões étnicas, nas disputas territoriais, na presença de grupos armados, tanto estrangeiros¹⁵ como congoleses, e na incapacidade de aplicar integralmente os acordos de paz¹⁶. A exploração ilegal das riquezas minerais da região continua a alimentar o conflito. Muitos parceiros internacionais e bilaterais estão envolvidos na reforma do setor da segurança. Os resultados da reforma são insatisfatórios, o que é demonstrado pela incapacidade do exército nacional da RDC para lidar com os rebeldes e as milícias.

COOPERAÇÃO DA UE COM A RDC ENTRE 2003 E 2011

13. A cooperação da UE com a RDC foi suspensa entre 1992 e 2002, em virtude da falta de progressos no processo de democratização política, do elevado nível de corrupção, da má gestão económica e das diferenças entre as políticas dos diversos Estados-Membros da UE em relação ao país. Durante este período, a UE manteve uma presença ativa através da ajuda humanitária financiada pela DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO).

14. A cooperação para o desenvolvimento da UE foi retomada após a assinatura do Acordo Global e Inclusivo, em dezembro de 2002, e a sua ratificação em Sun City (África do Sul), em abril de 2003. O apoio financeiro da UE à RDC no período entre 2003 e 2011 totalizou 1 868 milhões de euros, dos quais 72% (1 344 milhões de euros) se destinavam à cooperação para o desenvolvimento, 23,5% (439 milhões de euros) à ajuda humanitária e 4,5% (85 milhões de euros) à cooperação política e questões relacionadas com segurança.

¹⁴ Estes resultados foram imediatamente seguidos de denúncias de manipulação, fraude e violações dos direitos humanos. Dos 32 milhões de eleitores recenseados para votar em 2011, menos de 19 milhões (cerca de 59%) depositaram o seu voto. A diferença entre o recenseamento e a votação deve-se à chegada tardia dos boletins de voto a muitas das 63 000 mesas de voto e às dificuldades encontradas pelos eleitores em localizar a mesa na qual deveriam votar. Na província de Katanga, pró-Kabila, os níveis de recenseamento e de votação foram oficialmente os mais elevados. Nas províncias favoráveis à oposição do Equateur, Kasai Oriental e Kasai Ocidental, foram baixos.

¹⁵ A rebelião do movimento M23, com o apoio do Ruanda, constitui o exemplo mais recente da atividade de grupos armados no leste da RDC, tendo contribuído para a instabilidade global da situação e representado o principal problema em termos de relações internacionais durante o segundo semestre de 2012. O M23 conseguiu ocupar Goma, a capital estratégica de Kivu Norte. Esta situação recebeu bastante atenção na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2012, quando os Presidentes Kabila e Kagame recusaram apertar as mãos publicamente. O M23 é um movimento rebelde constituído essencialmente por Tutsis congoleses que incluía inicialmente o «Congresso nacional para a Defesa do Povo» (CNDP). O M23 desertou do exército da RDC em abril de 2012, entre pressões exercidas sobre o governo para a detenção do General Ntaganda, que era procurado pelo Tribunal Penal Internacional por crimes contra a Humanidade.

¹⁶ «The DRC: Background and current developments», relatório do Serviço de Investigação do Congresso norte-americano, Ted Dagne, especialista em assuntos africanos, abril de 2011.

COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

15. O principal instrumento de cooperação para o desenvolvimento com a RDC é o FED. Em setembro de 2003 foram assinados o Documento de Estratégia por País (DEP) e o Programa Indicativo Nacional (PIN) do 9.º FED num montante inicial de 171 milhões de euros, elaborados com base em três grandes prioridades: i) ajuda macroeconómica destinada a permitir o alívio da dívida; ii) ajuda ao setor da saúde; e iii) reforço institucional e apoio à transição para a democracia.

16. Em novembro de 2003 foram acrescentados 105 milhões de euros, na sequência de uma decisão do Conselho¹⁷ de prestar apoio financeiro à transição democrática. Em junho de 2005, a revisão intercalar do 9.º FED atribuiu uma dotação adicional de 270 milhões de euros e incluiu as infraestruturas de transportes como um setor prioritário. No final de 2011, a dotação total do 9.º FED elevou-se a 625 milhões de euros¹⁸.

17. A dotação inicial do PIN, ao abrigo do 10.º FED, assinado em setembro de 2008, era de 561,7 milhões de euros. A dotação para necessidades imprevistas foi aumentada de 47,7 milhões de euros em 2008 para 120 milhões de euros em 2010, essencialmente para financiar a continuação dos esforços de reabilitação no leste da RDC e para fazer face ao impacto do aumento do preço dos alimentos no mercado mundial e da crise financeira. A dotação do 10.º FED corresponde a um montante total de 709 milhões de euros (junho de 2013).

18. A estratégia de cooperação do 10.º FED está centrada em três setores prioritários:

- a) governação — ajuda aos órgãos governamentais centralizados e descentralizados, reforma da gestão das finanças públicas (GFP) e reforma do setor da segurança (justiça e polícia);
- b) infraestruturas e transportes — ajuda à reabilitação e renovação dos sistemas rodoviário e das vias navegáveis;
- c) saúde.

¹⁷ Decisão do Conselho 2003/583/CE de 21 de julho de 2003 relativa à afetação dos fundos recebidos pelo Banco Europeu de Investimento relativos às operações efetuadas na República Democrática do Congo a título do 2.º, do 3.º, do 4.º, do 5.º e do 6.º FED (JO L 198, 6.8.2003, página 8).

¹⁸ A dotação do 9.º FED é a dotação final após a soma das dotações resultantes da revisão intercalar e da revisão final, assim como dos fundos anulados dos 7.º e 8.º FED.

- 19.** A ajuda aos setores não prioritários visa essencialmente as medidas de integração regional e a gestão dos recursos florestais.
- 20.** O **quadro** apresenta um resumo das dotações dos PIN realizados ao abrigo do 9.º e do 10.º FED.

QUADRO

DOTAÇÕES AO ABRIGO DO 9.º E DO 10.º FED

9.º FED			10.º FED		
Ajuda programável		%	Ajuda programável		%
Setores prioritários			Setores prioritários		
Saúde	80	14	Governação	130	23
Infraestruturas	50	9	Infraestruturas	276	49
Assistência macroeconómica	106	19	Saúde	91	16
Apoio institucional/governação	105	19			
Sub-total	341		Sub-total	497	
Setores não prioritários			Setores não prioritários		
Eleições	105	19	Recursos naturais sustentáveis, medidas regionais, ICT ²	72	13
Recursos naturais, DDR ¹ , outros	104	19			
Sub-total	209		Sub-total	72	
Total da ajuda programável	550		Total da ajuda programável	569	
Ajuda não programável	75		Ajuda não programável	140	
Total	625		Total	709	

¹ Desarmamento, desmobilização e reinserção dos antigos combatentes.

² Instrumento de Cooperação Técnica.

RUBRICAS ORÇAMENTAIS TEMÁTICAS DA UE

- 21.** Entre 2003 e 2011, a ajuda do orçamento geral da UE elevou-se a 147 milhões de euros, essencialmente no âmbito do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) destinada à ajuda a intervenientes não estatais e a programas de segurança alimentar. O Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) foi acionado nos domínios do apoio às vítimas de tortura, da promoção da democracia e do Estado de Direito, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como dos intervenientes não estatais. O Instrumento de Estabilidade (IE) financiou medidas de estabilização no leste da RDC e de apoio à polícia, designadamente o Programa de Apoio à Paz e à Estabilização no leste da RDC (ver pontos 52 e 54).

AJUDA HUMANITÁRIA

- 22.** Com uma dotação de cerca de 500 milhões de euros durante o período de 2003 a 2012, a DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO) é o maior doador de ajuda humanitária à RDC. Este apoio está essencialmente concentrado na região leste do país.

COOPERAÇÃO POLÍTICA E EM MATÉRIA DE SEGURANÇA

- 23.** No plano diplomático as contribuições do Conselho da UE para os esforços de estabilização regional incluíram a nomeação sucessiva de Representantes Especiais da UE (REUE) com um mandato centrado na estabilização dos países africanos da região dos Grandes Lagos, sobretudo durante a fase pós-transição na RDC. Foi conferido especial destaque à reforma do setor da segurança e ao desenvolvimento das instituições democráticas.
- 24.** A UE também lançou cinco missões no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) na RDC: duas operações militares (Artemis e EUFOR RD Congo) e três missões civis [EUPOL Quinxassa (2005-2007), EUPOL RDC (2007-em curso) e EUSEC RDC (2005-em curso)]. As duas últimas missões civis têm por objetivo contribuir para a reforma do setor da segurança.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

25. O Tribunal procurou avaliar se o apoio da UE à governação na RDC é eficaz. A auditoria centrou-se em duas questões:

- a) o apoio da UE à governação é relevante para as necessidades e obtém os resultados previstos?
- b) a Comissão tem suficientemente em conta a fragilidade da situação da RDC na conceção dos programas da UE?

26. A auditoria abrangeu o apoio da UE ao processo eleitoral, à reforma do setor da segurança (justiça e polícia), à reforma da GFP e à descentralização, entre 2003 e 2011.

27. A auditoria foi realizada entre março e dezembro de 2012 e incluiu:

- a) um exame dos principais documentos estratégicos nos domínios acima referidos, dos DEP e dos PIN para o 9.º e o 10.º FED, e entrevistas com funcionários da Comissão Europeia e do SEAE em Bruxelas;
- b) um exame dos 16 programas financiados pela UE. Este exame teve por objetivo avaliar a eficácia das intervenções individuais, que foram classificadas através da metodologia de acompanhamento orientado para os resultados (ROM) da Comissão (ver *anexos I e II*);
- c) uma visita à RDC realizada entre 28 de maio e 14 de junho de 2012, durante a qual os auditores do Tribunal entrevistaram funcionários da delegação da UE, as autoridades congolesas, outros grandes parceiros de desenvolvimento e representantes da sociedade civil. Foram realizadas visitas a programas em Quinxassa, Baixo Congo, Kivu Sul e Kivu Norte;
- d) durante as fases de conceção da auditoria e de elaboração do relatório, a consulta de um perito congolês especializado em governação e na relações entre o Estado e a sociedade.

OBSERVAÇÕES

O APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO NA RDC É RELEVANTE PARA AS NECESSIDADES MAS OS RESULTADOS GERAIS OBTIDOS SÃO LIMITADOS

28. O Tribunal examinou se o apoio da UE à governação na RDC:

- a) é definido no âmbito de uma estratégia de cooperação adequada, que dê resposta às principais necessidades do país e esteja em conformidade com a política da UE em matéria de resposta a situações de fragilidade;
- b) obteve ou é suscetível de obter os resultados esperados.

EM TERMOS GERAIS O APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO NA RDC É PRESTADO NO ÂMBITO DE UMA ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO ADEQUADA

29. A estratégia de cooperação da UE baseia-se numa avaliação adequada da situação política, económica, social e em matéria de segurança na RDC. Ao abrigo do 9.º FED, a Comissão definiu progressivamente uma estratégia de cooperação que era relevante para a evolução da situação posterior ao conflito e a ausência de uma estratégia nacional de redução da pobreza anterior a 2006. O apoio ao processo eleitoral foi fundamental para o reforço institucional e a transição para a democracia. A reabilitação das infraestruturas, designadamente no setor da saúde, era extremamente necessária para melhorar as condições de vida da população. A ajuda macroeconómica concedida no âmbito da iniciativa Países Pobres Altamente Endividados (PPAE) foi fundamental para restabelecer a estabilidade macroeconómica, preparar a reforma da GFP e abrir caminho ao desenvolvimento¹⁹.

30. A estratégia do 10.º FED assenta, corretamente, nos mesmos princípios. Tem por objetivo dar resposta aos desafios em matéria de reconstrução tanto ao nível político como das infraestruturas, através do apoio à governação, à saúde, aos transportes e às infraestruturas hídricas. Estes objetivos estão em conformidade com as prioridades definidas no documento estratégico nacional para o crescimento e a redução da pobreza²⁰ e no programa de ações prioritárias do governo²¹. No entanto, o apoio ao ciclo eleitoral de 2011, embora seja consistente com a prioridade concedida à governação, está ausente da estratégia definida no DEP e da dotação financeira do PIN. Este facto reduziu a capacidade da Comissão de reagir de forma adequada aos principais problemas que afetaram a preparação das referidas eleições (ver pontos 11, 40, 41, 87 e 90).

¹⁹ Em julho de 2010, a RDC atingiu o ponto de realização no âmbito da iniciativa PPAE; 12,3 mil milhões de dólares norte-americanos dos 13,1 mil milhões de dólares norte-americanos de dívida do país foram perdoados.

²⁰ *Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté* — DECRP (Documento Estratégico para o Crescimento e a Redução da Pobreza).

²¹ *Programme d'Actions Prioritaires* — PAP (Programa de Ações Prioritárias).

31. O apoio à governação é esencial nas estratégias de cooperação do 9.º e do 10.º FED, uma vez que a boa governação é essencial à paz, à estabilidade e ao desenvolvimento. Este apoio abrange uma série de áreas fundamentais, nas quais pretende contribuir para as reformas a longo prazo e, consequentemente, reforçar a capacidade do Estado para assumir as suas funções básicas no que se refere ao Estado de Direito, à segurança e à gestão dos recursos públicos.

²² As duas províncias mais pobres que recebem menos em ajuda ao desenvolvimento são Equateur e Maniema. As duas Kasais também são pobres e recebem pouca ajuda ao desenvolvimento.

32. Em conformidade com a política da UE em matéria de resposta a situações de fragilidade, a cooperação para o desenvolvimento é acompanhada da ajuda humanitária financiada pela DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO) e da cooperação política e em matéria de segurança, essencialmente na região leste da RDC, território no qual o governo não exerce controlo soberano.

33. A estratégia de cooperação segue, por conseguinte, uma abordagem global, que inclui ajuda nos domínios da segurança, da política, da economia e do desenvolvimento, assim como assistência humanitária, em conformidade com os Princípios para o Bom Envolvimento em Estados Frágeis da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos /Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE/CAD) e com o quadro político da UE.

34. A estratégia de cooperação da UE centra-se no apoio ao governo central e à região leste da RDC. Esta estratégia reflete a prioridade concedida ao reforço da capacidade do Estado e à necessidade de dar resposta à grave crise humanitária existente na região. No entanto, o DEP do 10.º FED presta pouca atenção à complementaridade geográfica entre a estratégia de cooperação da UE e os programas dos Estados-Membros da UE e de outros parceiros para o desenvolvimento. Verifica-se que outros parceiros também concedem uma parte importante da sua ajuda à região leste e às duas províncias mais prósperas (Baixo Congo e Katanga). Existe, por conseguinte, um risco de desequilíbrio na distribuição da ajuda ao desenvolvimento, em detrimento das províncias mais pobres²².

O APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO NA RDC É RELEVANTE PARA AS NECESSIDADES EM TODOS OS DOMÍNIOS MAS OS PROGRESSOS REALIZADOS SÃO DÍSPARES E DE UM MODO GERAL LIMITADOS

35. O Tribunal verificou que menos de metade dos programas examinados obteve ou é suscetível de alcançar os resultados planeados e, na maioria dos casos, a sustentabilidade é uma perspetiva irrealista (ver classificações nas colunas «Resultados» e «Sustentabilidade» no *anexo I*).

APOIO AO PROCESSO ELEITORAL

36. Imediatamente após o fim da guerra civil, a primeira prioridade foi levar o país a abandonar os conflitos e a caminhar no sentido da reconciliação, da unidade e da paz. Na sequência do Acordo de Pretória, o processo de transição teve início a 30 de junho de 2003, com a formação de um governo transitório mandatado principalmente para instaurar a democracia através de eleições justas, concorrentes, transparentes e democráticas. Este objetivo foi dificultado pelo complexo acordo de partilha de poder do governo transitório e pela divergência de opiniões entre líderes políticos proeminentes sobre a natureza da transição e da reconstrução. A realização de um referendo constitucional em 2005 e as eleições de 2006 marcaram o fim do período de transição²³. O segundo ciclo eleitoral teve início em novembro de 2011.

37. O principal objetivo da UE no período que se seguiu ao restabelecimento da cooperação estrutural com a RDC (ver ponto 13) foi acompanhar o processo de transição política e a reconstrução da democracia. No que se refere aos dois primeiros ciclos eleitorais (2005 e 2006), a Comissão financiou os dois programas que se seguem, através da sua contribuição para um fundo fiduciário de multidoadores gerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

- a) o «*Programme d'Appui au Processus Électoral*» (PAPE)²⁴, adotado em novembro de 2004, contribuiu com 105 milhões de euros de dotação adicional, na sequência da decisão do Conselho de julho de 2003 (ver ponto 16);
- b) a segunda contribuição do PAPE, adotada em novembro de 2005, consistiu num reforço de 60 milhões de euros ao programa anterior, financiado através da ajuda programável para setores não prioritários do 9.º FED.

38. No âmbito do apoio à preparação e organização do segundo ciclo eleitoral, a Comissão também contribuiu para um fundo fiduciário gerido pelo PNUD, que dera início ao «*Programme d'Appui au Cycle Électoral (PACE I)*»²⁵ em 2007, para manter e reforçar a infraestrutura institucional existente, tendo em vista a preparação do segundo ciclo eleitoral. O FED financiou dois programas:

- a) o 9.º FED atribuiu 3 milhões de euros para o programa «*Appui à la CENI*» (Apoio à CENI), criado em novembro de 2007;
- b) o 10.º FED atribuiu 47,5 milhões de euros ao «*Programme d'Appui au Cycle Électoral 2011-2013*» (PACE II)²⁶, criado em maio de 2011.

²³ O referendo constitucional realizou-se no dia 18 de dezembro de 2005. As eleições presidenciais e nacionais/provinciais, organizadas conjuntamente, realizaram-se nos dias 30 de julho e 29 de outubro de 2006, em todo o país.

²⁴ Programa de apoio da UE ao processo eleitoral de 2005-2006.

²⁵ Programa de apoio ao processo eleitoral de 2011-2013 iniciado pelo PNUD.

²⁶ Programa de apoio da UE ao processo eleitoral de 2011-2013.

- 39.** Os dois programas da UE de ajuda ao processo eleitoral de 2005-2006 realizaram a maioria dos seus objetivos, tendo contribuído, no momento adequado, para os trabalhos preparatórios necessários para que as eleições se pudessem realizar de forma satisfatória em termos gerais, como confirmou a Missão de Observação Eleitoral da UE²⁷. Os parceiros internacionais da RDC consideram que o processo foi bem-sucedido em termos de organização logística, tendo em conta os importantes desafios e dificuldades decorrentes da situação do país. A UE e outros parceiros internacionais conseguiram que se realizassem eleições a nível presidencial e legislativo. No entanto, uma falha importante foi a falta de apoio à realização de eleições locais, que também estavam agendadas mas nunca se realizaram.
- 40.** Os objetivos da ajuda da UE às eleições presidenciais de 2011 não foram realizados. Tal como previsto, a preparação e a organização das eleições presidenciais e legislativas de 2011 ficaram a cargo das autoridades congolesas; mas o processo foi mal gerido e verificaram-se atrasos significativos no lançamento do processo de preparação. Quando a comunidade internacional reagiu era demasiado tarde para que as eleições pudessem decorrer de forma satisfatória. Registaram-se igualmente atrasos na criação da CENI²⁸. Os dirigentes no poder selecionaram cuidadosamente os membros da CENI e excluíram potenciais representantes da sociedade civil favorável à oposição.
- 41.** Em janeiro de 2011 a Constituição foi alterada: o processo de eleição presidencial foi reduzido a uma única volta, deixando à oposição poucas hipóteses de vitória. A comunidade internacional foi lenta a reagir, argumentando tratar-se de uma questão de soberania nacional. No que se refere à Comissão e aos Estados-Membros da UE, não se trata de uma razão válida: o Acordo de Cotonu confere-lhes a possibilidade de se envolverem num diálogo político e num procedimento de consulta, se considerarem que o país parceiro não cumpre uma obrigação decorrente do respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de Direito²⁹.
- 42.** A falta de credibilidade que caracterizou o processo eleitoral de 2011 e a falta de legitimidade democrática dos resultados eleitorais são reconhecidas por uma grande parte da população congolesa e da comunidade internacional³⁰. A ajuda prestada pela comunidade internacional, incluindo a Comissão, corre o risco de ser vista como contribuindo para a manutenção do regime, em detrimento da população.

²⁷ Relatório final da Missão de Observação Eleitoral da UE na RDC que acompanhou as eleições presidenciais, legislativas e provinciais de 2006. Relatório datado de 23.2.2007.

²⁸ O mandato presidencial, que oficialmente era suposto terminar no dia 6 de dezembro de 2011, não foi prolongado para ter em conta os importantes atrasos na criação do CENI (março de 2011) e na promulgação da lei eleitoral (agosto de 2011).

²⁹ Artigos 8.º, 9.º e 96.º

³⁰ Relatório final da Missão de Observação Eleitoral da UE que acompanhou as eleições presidenciais e legislativas de 2011 na RDC.

AJUDA AO SISTEMA JUDICIAL

43.

O estabelecimento do Estado de Direito é um elemento fundamental na estabilização e reconstrução da RDC. A história do país em termos de fragilidade e conflitos resultou na desagregação das instituições do Estado que, se não forem reconstruídas com base em novas estruturas sólidas que promovam o Estado de Direito, podem dar origem a mais problemas políticos e violência. A UE procurou dar resposta a estes problemas prestando ajuda à região leste da RDC, e apoiando a restruturação a longo prazo dos órgãos judiciais a nível central.

³¹ Cofinanciado pela Bélgica (3,7 milhões de euros), pelos Países Baixos (1,1 milhões de euros) e pelo Reino Unido (2,9 milhões de euros). A Suécia juntou-se numa fase posterior com apoio específico a atividades relacionadas com a violência baseada no género.

44.

O Tribunal examinou dois programas:

- a) o «*Programme d'Appui à la Restauration de la Justice à l'Est de la République Démocratique du Congo*» — REJUSCO (Programa de reabilitação da justiça a leste da República Democrática do Congo), criado em 2006, um programa financiado por diversos doadores³¹ para o qual a UE contribuiu com 7,9 milhões de euros do 9.º FED;
- b) a componente «justiça» do «*Programme d'Appui à la Gouvernance*» — PAG (Programa de Apoio à Governação), financiada com 9 milhões de euros pelo 9.º FED em janeiro de 2007.

45.

O programa REJUSCO visava contribuir para i) o reforço das capacidades do sistema de justiça em Kivu Norte e Kivu Sul; ii) a melhoria do funcionamento da justiça, de forma a assegurar julgamentos justos e equitativos; e iii) o aumento da confiança da população das províncias orientais no seu sistema de justiça através do acompanhamento de processos e locais de detenção, e sensibilização das populações para os seus direitos e deveres, designadamente no que se refere à violência baseada no género.

46.

Apesar da sua relevância, estes ambiciosos objetivos apenas foram parcialmente realizados, o que se deveu essencialmente à complexidade do programa, à multiplicidade dos procedimentos, ao ambiente difícil e ao diálogo insuficiente entre parceiros e governo. Consequentemente, o programa foi suspenso antes do prazo inicialmente previsto e a contribuição da Comissão foi reduzida. Apesar da insuficiente qualidade de algumas realizações, designadamente em matéria de edifícios, o programa contribuiu para melhorar a capacidade funcional dos tribunais judiciais. No entanto, as condições nos estabelecimentos prisionais continuam a ser deploráveis, e ainda há muito por fazer para melhorar o acesso e a confiança da população no sistema de justiça. Os distúrbios ocorridos em Goma (Movimento M23) causaram perturbações na região que podem ter prejudicado ainda mais o trabalho desenvolvido com a ajuda da UE (ver ponto 12).

47. A componente «justiça» do PAG tem por objetivo apoiar a reforma da justiça através i) do reforço da capacidade do *Ministère de la Justice et des Droits Humains* (MJDH)³², do *Comité Mixte de la Justice* (CMJ) e do *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM)³³; ii) da melhoria do sistema de justiça na província de Quinxassa; e iii) da criação de uma estratégia política a longo prazo.

48. O programa ainda estava a decorrer no momento da visita do Tribunal. A execução das atividades foi atrasada dois anos em virtude das dificuldades encontradas no recrutamento da equipa de assistência técnica. Este atraso deu origem à anulação de um quinto do orçamento do programa. O programa deverá realizar uma parte significativa dos resultados esperados em matéria de reforço das instituições judiciais centrais e do sistema judicial na província de Quinxassa. Um dos principais problemas diz respeito à reforma da polícia, que não será adotada antes do final do programa, em virtude da ineficácia do CMJ. Este facto levou a Comissão a suspender o seu apoio financeiro ao CMJ.

49. Não é garantida a sustentabilidade dos resultados em nenhum dos dois programas, em virtude da insuficiência do orçamento nacional para o setor da justiça, das persistentes insuficiências da capacidade administrativa e da ausência de um compromisso adequado por parte do governo no que se refere à reforma da política setorial.

APOIO À POLÍCIA

50. Uma das principais prioridades das reformas institucionais lançadas pelas autoridades congolesas, após anos de negligência durante o regime de Mobutu e do longo período de conflito armado, era garantir a segurança da população. As principais insuficiências da polícia nacional congolesa decorrem da falta de equipamento e infraestruturas, formação desadequada, salários baixos e pagos de forma irregular, que constituem motivos de desmotivação. Um dos principais problemas é uma cultura de extorsão, de acordo com a qual os funcionários da polícia têm de fornecer recursos aos seus superiores hierárquicos. Os polícias, tal como os militares, vivem às custas da população.

51. Os principais objetivos da UE no início do período de transição incluíam a proteção das instituições do Estado e o reforço da segurança interna, de forma a salvaguardar o processo de transição e facilitar a realização de eleições. A partir de 2005, procurou-se apoiar um processo de âmbito mais alargado e de longo prazo, no qual a reforma das instituições e da governação das forças de segurança desempenha um papel preponderante.

³² Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos.

³³ Conselho Superior da Magistratura.

52. O Tribunal examinou três programas neste domínio:

- a) «*Appui à la formation de l'Unité de Police Intégrée*» — UIP (Apoio à criação da Unidade Integrada de Polícia), lançado em maio de 2004 com um financiamento de 5 milhões de euros da dotação Intra-ACP do 9.º FED³⁴;
- b) o Programa de Apoio à Paz e à Estabilização no leste da RDC, criado em 2008 com uma contribuição da UE de 10 milhões de euros financiada pelo IE, incluindo 2,9 milhões de euros para a polícia;
- c) «*Programme d'Appui à la Réforme de la Police Nationale*» — PARP (Programa de Apoio à Reforma da Polícia Nacional), iniciado em agosto de 2010 com uma dotação de 11 milhões de euros do 10.º FED.

³⁴ A dotação Intra-ACP diz respeito à cooperação com os Estados ACP inscrita no quadro da cooperação regional, que beneficia muitos ou todos os Estados ACP. Estas operações podem, por conseguinte, transcender o conceito de localização geográfica.

53. O programa de apoio UIP foi realizado conjuntamente com a EUPOL Quinxassa, uma missão de polícia no âmbito da PCSD (ver ponto 24). Foi concebido com um número limitado de prioridades claras e lógicas e permitiu criar uma unidade de polícia com mil agentes altamente qualificados, dotada do apoio e do equipamento logístico necessários, e obter os resultados previstos garantindo a segurança durante o referendo constitucional e as eleições de 2005 e 2006. O Tribunal não conseguiu obter qualquer informação sobre a reafetação do pessoal e do equipamento após a conclusão do programa. A sustentabilidade destes resultados é, por conseguinte, incerta.

54. A componente «polícia» do Programa de Apoio à Paz e à Estabilização no leste da RDC alcançou parcialmente os objetivos previstos. Disponibilizou edifícios, instalações e equipamento para duas unidades móveis de intervenção e as sedes da polícia regional em Goma e Bukavu. Os trabalhos de construção registaram longos atrasos, especialmente em Bukavu, e são de fraca qualidade. No momento da visita do Tribunal, as instalações financiadas em Bukavu ainda não estavam a ser utilizadas. Em Goma ainda não estavam operacionais em virtude da falta de água corrente e de eletricidade, que deveriam ter sido instaladas e financiadas pelas autoridades policiais. Até ao momento, o programa não permitiu melhorar de forma eficaz a capacidade operacional da polícia na região. Os distúrbios ocorridos em Goma (Movimento M23) podem ter prejudicado ainda mais o trabalho desenvolvido com a ajuda da UE (ver ponto 12).

55. O PARP tem por objetivo apoiar a reforma da polícia nacional congolresa, através do reforço das capacidades de coordenação do Comité de Acompanhamento da Reforma da Polícia (CARP), da reorganização da gestão dos recursos humanos e orçamentais, e da melhoria das infraestruturas de formação. Está a ser executado em coordenação com a ajuda técnica fornecida à CARP pela EUPOL RDC, outra missão de polícia da PCSD.

56. O programa encontrava-se em fase inicial de execução, no momento da visita do Tribunal. Fora bem-sucedido na criação de uma base de dados de recursos humanos, um passo fundamental para a execução da reforma da polícia. No entanto, a sustentabilidade desta base de dados foi motivo de preocupação, uma vez que não existiam planos de manutenção do sistema de TI após o termo da assistência técnica financiada pela UE.

APOIO À REFORMA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

57. O exame da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (DPRF) de 2008 constatou que a GFP apresentava insuficiências na maioria dos domínios, incluindo um quadro orçamental legal obsoleto, um planeamento e uma execução orçamentais deficientes, e um recurso frequente a procedimentos excepcionais. Funções essenciais como a contabilidade e as operações de tesouraria não respeitavam os princípios de boas práticas e os mecanismos de controlo externo eram praticamente inexistentes.

58. Na sequência do exame, o governo adotou e está a executar, com o apoio dos parceiros para o desenvolvimento nos quais se inclui a UE, um Plano Estratégico para a Reforma das Finanças Públicas que tem por objetivo colmatar estas insuficiências no período 2010-2017.

59. O Tribunal examinou três programas da UE:

- a) a componente «finanças públicas» do «*Programme d'Appui à la Gouvernance*» — PAG (Programa de Apoio à Governação), assinado em janeiro de 2007 e financiado pelo 9.º FED num montante de 6,5 milhões de euros;
- b) a componente «recursos naturais» do PAG, financiada por uma contribuição do 9.º FED no montante de 9 milhões de euros;
- c) o «*Projet d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques*» — PA-MFIP (Projeto de Apoio à Modernização das Finanças Públicas) assinado em maio de 2010 e financiado por uma contribuição do 10.º FED no montante de 10 milhões de euros.

60.

O Tribunal também examinou dois programas orientados para o apoio orçamental:

- a) «*Appui budgétaire à la Stabilisation économique de la RDC*»³⁵, assinado em agosto e dezembro de 2009 e financiado num montante total de 48,6 milhões de euros pelo 10.º FED e pelo ICD;
- b) «*Appui budgétaire pour atténuer les effets de la crise économique et financière en RDC*»³⁶, assinado em dezembro de 2010 e financiado em 50 milhões de euros pelo 10.º FED, ao abrigo do instrumento Vulnerabilidade FLEX (V-FLEX) criado em 2009.

³⁵ Apoio orçamental à estabilização macroeconómica da RDC.

³⁶ Apoio orçamental para atenuar os efeitos da crise económica e financeira na RDC.

³⁷ Comité de Orientação da Reforma das Finanças Públicas.

³⁸ Plano Estratégico de Reforma das Finanças Públicas.

³⁹ Inspeção-Geral de Finanças.

⁴⁰ Comissão de Controlo Económico, Financeiro e Orçamental.

61.

Até ao momento, os três programas de apoio da UE relativos às reformas centrais da GFP têm produzido resultados moderados.

62.

A componente «GFP» do PAG reforçou o *Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques* (COREF)³⁷, o principal organismo interministerial responsável pela coordenação da reforma da GFP. Também contribuiu para a adoção do «*Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques*» (PERFP)³⁸ e reforçou as competências da *Inspection Générale des Finances* (IGF)³⁹ e da *Commission Économique, Financière et Contrôle Budgétaire* (ECOFIN)⁴⁰, disponibilizando formação, consultadoria e equipamento e reabilitando as instalações de escritório.

63.

Por outro lado, o apoio à Instituição Superior de Controlo (ISC) tem sido muito pouco bem sucedido. Apesar de se ter registado um aumento do número e das capacidades do pessoal, a reabilitação prevista da sede da ISC continua num impasse, em virtude de um litígio legal com o empreiteiro. A capacidade operacional da ISC tem sido, por conseguinte, seriamente afetada.

64.

O PAMFIP, uma continuação lógica do PAG, tem por objetivo consolidar a programação orçamental, a contabilidade e os serviços aduaneiros. O programa encontrava-se numa fase inicial de execução no momento da visita do Tribunal, mas já se confrontava com dificuldades no recrutamento de peritos e na coordenação de determinadas atividades com outros doadores.

- 65.** Um dos objetivos dos dois programas de apoio orçamental específico era contribuir para a melhoria da GFP. No entanto, os programas não estabeleceram qualquer relação com o plano de reforma da GFP do governo, nem identificaram as prioridades que pretendiam apoiar. Não é claro de que forma este tipo de programas poderão alcançar esse objetivo, uma vez que os fundos foram atribuídos através de um pagamento único fixo, sem definição de condições em matéria de desempenho nem exigências em matéria de diálogo político. O Tribunal constata que, apesar de o país se encontrar numa situação económica e orçamental difícil, e de os baixos salários serem um dos motivos da ineficiência dos departamentos governamentais (ver ponto 9), durante o período de transição os salários dos deputados nacionais aumentaram de 1 500 para 6 000 dólares americanos em 2006 e para 13 000 dólares americanos em 2012. Em 2011, as despesas com a Presidência, o primeiro-ministro, a Assembleia Nacional e o Senado corresponderam a 11% das despesas orçamentais totais, quase o triplo do montante gasto com a saúde⁴¹.
- 66.** A adoção do Plano Estratégico de Reforma das Finanças Públicas é um indicador do empenho do governo na reforma da GFP, que o apoio coordenado dos parceiros para o desenvolvimento permite manter. No entanto, tal como sucede com programas da UE noutras domínios, a insuficiência de recursos orçamentais e a fraca gestão das finanças públicas levanta dúvidas quanto à capacidade das instituições apoiadas pelos programas PAG e PAMFIP de continuarem as suas atividades e manterem os edifícios e os equipamentos sem o apoio de doadores.
- 67.** O futuro económico da RDC e as possibilidades de melhoria da governação dependem substancialmente da forma como são geridos os consideráveis recursos naturais do país. No entanto, o final dos conflitos e a realização de eleições ainda não transformaram os recursos naturais da RDC em motores de desenvolvimento. Neste contexto, a componente «recursos naturais» do PAG visa reforçar a capacidade das principais instituições na gestão dos setores mineiro e florestal, melhorar as condições para atrair investimento e aumentar as receitas.
- 68.** Quando foi examinada, cerca de um ano e meio antes do termo do seu período operacional, a componente «recursos humanos» do PAG alcançara resultados modestos. Uma das razões prende-se com uma avaliação inadequada das necessidades, que não identificou algumas das principais insuficiências na gestão dos recursos naturais, tais como exploração ilegal, corrupção, falta de dados fiáveis, mecanismos aduaneiros e de controlo fracos, tributação arbitrária, baixa produtividade e reduzida taxa de transformação de matérias-primas. Também se registaram insuficiências na conceção do programa, o que deu origem a atrasos significativos durante a sua execução e à necessidade de cancelar muitas das atividades planeadas.

⁴¹ Em 2011, o orçamento total foi de 6 746 mil milhões de francos Congo/Quinxassa (CDF). As autorizações orçamentais para a Presidência, o primeiro-ministro, a Assembleia Nacional e o Senado totalizaram 291 mil milhões de francos CDF (4,3%) e as autorizações para a saúde cifraram-se em 233 mil milhões de francos CDF (3,5%). As despesas orçamentais totalizaram 3 515 mil milhões de francos CDF, dos quais 393 mil milhões de francos CDF (11,1%) foram atribuídos ao primeiro setor e 137 mil milhões de francos CDF (3,9%) ao segundo.

69. Apesar de o programa ter contribuído para o reforço das capacidades de algumas instituições, é provável que muitos dos resultados esperados não sejam alcançados. Entre esses resultados incluem-se a adoção de um programa nacional de florestas, a revisão do código mineiro e o reforço da cadeia de exploração, transformação e comercialização.

⁴² Programa de Apoio ao Início da Descentralização na RDC.

⁴³ Programa de Apoio aos Parlamentos.

APOIO AO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

70. A descentralização na RDC tem sido objeto de um longo debate político que foi retomado com a adoção da Constituição, em 2006. Tem uma tripla dimensão (política, administrativa e fiscal) e destina-se a promover a democracia, desenvolver a responsabilidade política local e melhorar, simultaneamente, os serviços prestados aos cidadãos.

71. O Tribunal examinou dois programas:

- a) o «*Projet d'Appui au Démarrage de la Décentralisation en RDC*» (PA2D)⁴², assinado em maio de 2010 e financiado com uma contribuição do 10.º FED no montante de 15 milhões de euros;
- b) o «*Programme d'Appui aux Parlements*» (PAP)⁴³, assinado em maio de 2010 e financiado com uma contribuição do 10.º FED no montante de 5 milhões de euros.

72. O PA2D tem por objetivo facilitar a transição para a descentralização apoiando os organismos responsáveis pela orientação da reforma de descentralização a nível nacional e reforçando as capacidades administrativas das províncias de Quinxassa e Kivu Norte. O PAP visa contribuir para a consolidação da democracia na RDC através do reforço das capacidades da Assembleia Nacional, do Senado e das duas assembleias provinciais de Quinxassa e Kivu Norte.

73. Os dois programas encontravam-se numa fase inicial de execução à data da visita do Tribunal, mas já apresentavam probabilidades reduzidas de sucesso. Confrontavam-se com graves problemas por diversas razões, entre as quais são de salientar as insuficiências da administração congolesa, o adiamento das eleições provinciais e o empenho insuficiente por parte das autoridades nacionais na prossecução do objetivo de descentralização. A atual presidência encontra-se numa fase de tentativa de consolidação do poder. A descentralização implica a partilha de poder, à qual neste momento o Presidente se mostra reticente. Nestas circunstâncias, a sustentabilidade de quaisquer resultados que possam ser alcançados pelos dois programas é muito questionável, a menos que se verifique uma significativa alteração no contexto político.

74. Apesar do esmagador consenso social sobre a necessidade da descentralização, o governo mostra-se relutante em avançar com a reforma. A abordagem descendente baseada em Quinxassa proposta pelos parceiros estrangeiros da RDC, incluindo a Comissão, tem, por conseguinte, poucas hipóteses de conseguir promover a execução da descentralização. Os governos provinciais afirmam ser a favor dos benefícios da descentralização mas mostram-se relutantes em aceitar as responsabilidades de prestação de serviços daí decorrentes. Um obstáculo político consiste no desequilíbrio entre os ativos das províncias: duas delas (Baixo Congo e Katanga) contribuem com mais de metade das receitas fiscais do país.

75. Por conseguinte, o processo de descentralização tem sido consideravelmente atrasado:

- a) ainda não foram adotados diversos instrumentos jurídicos relativos à descentralização;
- b) o processo de retrocessão ainda não foi aplicado⁴⁴;
- c) as eleições locais, originalmente previstas para 2008, e posteriormente adiadas para 2011, nunca se realizaram. As eleições provinciais, previstas para 2011, foram suspensas⁴⁵;
- d) a criação de 26 províncias, em vez das atuais 11, deveria estar terminada em maio de 2010, mas a respetiva legislação ainda não foi adotada.

A COMISSÃO NÃO TEVE SUFICIENTEMENTE EM CONTA A FRAGILIDADE DO CONTEXTO NACIONAL DURANTE A CONCEÇÃO DOS PROGRAMAS DA UE

76. O Tribunal examinou se a Comissão:

- a) deu uma resposta adequada aos principais riscos em matéria de eficácia dos programas da UE;
- b) definiu objetivos claros e realizáveis;
- c) recorreu de forma adequada à condicionalidade e ao diálogo político para encorajar as autoridades congolesas a se empenharem na melhoria da governação.

⁴⁴ O artigo 175.º da Constituição estipula que 40% das receitas nacionais cobradas em cada província sejam devolvidas às mesmas, num processo conhecido como retrocessão, sendo outros 10% destinados a um fundo de perequação (*Caisse nationale de Péréquation*), que seria limitado às despesas de investimento. O objetivo global é a redução das desigualdades entre províncias.

⁴⁵ Os governadores das províncias desempenham atualmente um duplo papel, representando simultaneamente as suas províncias e executando tarefas do governo central. Os dirigentes do governo local são nomeados pelo presidente.

OS RISCOS NÃO FORAM CONTEMPLADOS DE FORMA ADEQUADA

- 77.** A ajuda externa é posta em prática em ambientes de elevado risco, sobretudo em Estados frágeis. Tal como outros parceiros para o desenvolvimento, a Comissão não pode evitar correr riscos. No entanto, deve gerir os riscos de forma adequada de forma a mitigá-los tanto quanto possível.
- 78.** A Comissão conhece bem a situação na RDC, assim como as causas e as consequências da fragilidade do Estado. Ao conceber os programas da UE examinados pelo Tribunal, a Comissão identificou muitos riscos e considerou os ensinamentos retirados de anteriores programas. A Comissão teve igualmente em conta o difícil contexto e a fraqueza da administração nacional ao escolher as modalidades de prestação da ajuda e de execução de um sistema de controlo. No entanto, a Comissão não avaliou a probabilidade de risco nem o seu potencial impacto nos programas. Em muitos casos, os documentos preparatórios referem apenas as hipóteses e/ou os riscos para a eficácia dos programas, embora fosse do conhecimento geral a existência de graves problemas relacionados, em particular, com o empenho insuficiente das autoridades nacionais em proceder a reformas, bem como a sua fraca capacidade institucional e financeira para garantir a sustentabilidade dos resultados após a conclusão dos programas da UE.
- 79.** Os documentos do programa não referem alguns riscos graves — designadamente a falta de vontade política, a fraude e a corrupção — que são muito preocupantes na RDC (ver ponto 9). Verificou-se uma subavaliação de outros riscos, designadamente os problemas com transportes e comunicações, a limitada capacidade de absorção das autoridades nacionais (ver ponto 82 c)) e a dificuldade em recrutar peritos internacionais e adjudicatários locais com o equipamento necessário e mão-de-obra qualificada, sobretudo nas regiões remotas e muitas vezes inseguras do leste da RDC (ver ponto 82 b)).
- 80.** Os programas examinados pelo Tribunal não incluíram, sistematicamente, medidas destinadas a evitar ou a mitigar os principais riscos específicos identificados nos respetivos domínios, nem orientações sobre os procedimentos a adotar pelos gestores de projeto e pelos serviços da Comissão, no caso de os riscos se concretizarem.
- 81.** A abordagem por objetivos para os programas de apoio orçamental adotados em 2009 não evita nem reduz os riscos. Os fundos de apoio orçamental são fusionados com outros recursos no orçamento do país parceiro (procedimento conhecido por «fungibilidade») e não é possível rastreá-los após terem sido transferidos para esse orçamento. Estão expostos às mesmas insuficiências e aos mesmos riscos de GFP que os outros recursos orçamentais nacionais (ver ponto 65).

OS OBJETIVOS ERAM MUITAS VEZES DEMASIADO AMBICIOSOS

82.

A avaliação inadequada dos riscos contribuiu, em grande medida, para a definição de objetivos demasiado ambiciosos relativamente a sete dos programas examinados pelo Tribunal:

- a) o objetivo definido para o PACE (ver ponto 38) e para o apoio à CENI (ver pontos 11 e 40) em termos de contribuição para a realização de eleições democráticas era irrealista, tendo em conta a pouca disponibilidade, por parte das autoridades congolesas para o diálogo com a comunidade internacional sobre os preparativos em tempo útil para o processo eleitoral de 2011;
- b) os objetivos do programa REJUSCO (ver pontos 45 e 46) eram demasiado ambiciosos para a situação posterior ao conflito no leste da RDC. Por exemplo, o programa não teve em conta a escassez de empresas de construção e de consultadoria dotadas de mão-de-obra qualificada e de equipamento adequado. Também envolveu uma estrutura de gestão complexa e uma combinação heterogénea de regras e procedimentos. O programa teve de ser reduzido durante a execução e acabou por ser suspenso na sequência de uma denúncia ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) sobre os contratos de obras;
- c) a avaliação intercalar da componente «justiça» do PAG (ver pontos 47 e 48) constatou que o programa, com as suas 35 atividades planeadas e um orçamento equivalente a cerca do dobro do orçamento anual do Ministério da Justiça⁴⁶, não estava ajustado às limitações em termos de estrutura e de capacidade de absorção do Ministério da Justiça. Teve de ser significativamente reduzido durante a sua execução;
- d) a componente «recursos naturais» do PAG (ver pontos 67 a 69) inclui diversas prioridades que englobam uma vasta gama de atividades e necessidades de conhecimentos especializados. Esta situação esteve na origem de dificuldades significativas e da necessidade de alterar e reduzir consideravelmente o programa durante a sua execução;
- e) o PA2D (ver pontos 71 a 73) não teve devidamente em conta o facto de o processo de descentralização ser essencialmente orientado pelos doadores. O governo congolês mostrou-se, desde o início, relutante em apoiar a reforma. Ainda não foram adotados diversos instrumentos jurídicos relativos à descentralização e muitos observadores consideram todo o processo infrutífero. O programa da UE aprovado em 2009 encontra-se praticamente parado;
- f) a definição de objetivos para o PAP (ver pontos 71 a 73) não teve suficientemente em conta o risco de adiamento das eleições senatoriais e provinciais, que atrasou seriamente a realização dos objetivos do programa.

⁴⁶ Relatório de avaliação intercalar do PAG, outubro de 2011.

A CONDICIONALIDADE E O DIÁLOGO POLÍTICO NÃO FORAM PLENAMENTE EXPLORADOS

- 83.** Além do financiamento das atividades planeadas, os programas da UE envolvem igualmente duas outras componentes que devem ser combinadas de forma adequada, para maximizar as hipóteses de boa utilização dos fundos da UE:
- um acordo com o país parceiro sobre as condições relacionadas com os objetivos e riscos do programa;
 - um diálogo político com o governo sobre a definição e a execução das políticas e estratégias de reforma adequadas.

CONDICIONALIDADE

- 84.** Nos programas da UE examinados pelo Tribunal, a Comissão utilizou a condicionalidade de uma forma que reduziu consideravelmente o seu potencial efeito de incentivo ao empenho das autoridades nacionais em proceder às reformas, bem como a possibilidade de a Comissão utilizar as condições como um instrumento no diálogo político com o governo.
- 85.** Como o Tribunal já constatara relativamente à contribuição do FED para uma rede rodoviária sustentável na África Subsariana⁴⁷, a Comissão raramente impôs condições prévias a preencher pelas autoridades congoleñas antes de iniciar um programa, lançar um concurso ou assinar um contrato. Detetaram-se alguns exemplos desta abordagem nos programas examinados, designadamente no que se refere à adoção prévia de legislação ou à disponibilização de terrenos adequados.
- 86.** As condições definidas não são juridicamente vinculativas mas são apresentadas, em termos gerais, nas convenções de financiamento como «medidas de acompanhamento» a adotar pelas autoridades congoleñas. Estas medidas são, muitas vezes, definidas de forma imprecisa (por exemplo, aumentar progressivamente as despesas de manutenção em função da capacidade orçamental) ou irrealista (por exemplo, garantir uma manutenção adequada).

⁴⁷ Relatório Especial N.º 17/2012 sobre a contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para uma rede rodoviária sustentável na África Subsariana (<http://eca.europa.eu>).

87. Por conseguinte, foi difícil para a Comissão acompanhar o cumprimento das condições e adotar medidas atempadas e adequadas em caso de incumprimento. Apenas num caso a Comissão decidiu suspender o pagamento de uma contribuição da UE: tendo em conta as irregularidades observadas durante as eleições presidenciais de 2011 a Comissão decidiu, em coordenação com outros doadores, suspender o pagamento final. No entanto, esta reação foi insuficiente e tardia.

DIÁLOGO POLÍTICO

88. A Comissão foi um dos principais intervenientes na promoção do diálogo político com o governo congolês, em coordenação com outros doadores. Participou ativamente no Quadro de Assistência ao País e nos diversos grupos de trabalho temáticos que constituem o quadro institucional para o diálogo entre os ministérios competentes, os doadores e os representantes da sociedade civil. Financiou órgãos interministeriais que deveriam desempenhar um papel fundamental no processo de reforma e na coordenação com os doadores⁴⁸. A Comissão também manteve o diálogo com o governo durante a programação e revisão das estratégias de cooperação dos 9.º e 10.º FED, a conceção e o acompanhamento da execução dos programas individuais, e a condução dos exames anuais conjuntos da cooperação da UE.

89. No entanto, a qualidade do diálogo político foi afetada por diversas insuficiências fundamentais:

- os grupos de trabalho temáticos não foram um fórum eficaz para um diálogo político coordenado. Em meados de 2009, a maioria desses grupos funcionava sem um plano de ação e não tinha missão, objetivos, responsabilidades, orçamento nem calendário claros. Em muitos casos, os ministérios competentes não estavam ativamente envolvidos e as reuniões não davam resposta a questões relevantes. Foi feita uma tentativa para melhorar o funcionamento dos grupos de trabalho, mas uma avaliação realizada em 2011 pelo Ministério do Planeamento verificou que muitos dos problemas subsistiam;
- apesar de esta situação insatisfatória resultar, em parte, da fraca capacidade administrativa nacional, as autoridades congolezas preferiram aplicar uma abordagem de diálogo político bilateral com cada doador, de forma a retirar benefícios das potenciais divergências de opinião e da concorrência entre doadores. Esta prática foi facilitada por uma coordenação inadequada do diálogo entre doadores, incluindo entre a Comissão e os Estados-Membros da UE, particularmente no que se refere ao apoio à polícia⁴⁹;

⁴⁸ Por exemplo o *Comité de Suivi de la Réforme de la Police* (Comité de Acompanhamento da reforma da Polícia) e o *Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques* (Comité de Orientação da Reforma das Finanças Públicas).

⁴⁹ «CSDP Missions and Operations: Lessons learned processes», Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Externas (PE 457.062, p. 52), abril de 2012.

- c) a UE e os parceiros estrangeiros com posições semelhantes têm cada vez mais dificuldade em influenciar a orientação seguida pelas autoridades da RDC em matéria de governação. A RDC dispõe de recursos naturais de que o mundo necessita, e o envolvimento de novos parceiros estrangeiros sem agendas com condições prévias (como a China, a África do Sul, o Brasil e a Coreia do Sul) diminui ainda mais a influência dos parceiros tradicionais para o desenvolvimento em relação ao governo da RDC;
- d) tal como acima indicado (ver pontos 84 a 87), a abordagem da Comissão em matéria de condicionalidade reduz consideravelmente a sua capacidade para explorar todo o potencial do diálogo político.

90.

Neste contexto, o diálogo político com as autoridades congolesas constituiu um desafio para a Comissão, que alcançou resultados díspares e, de um modo geral, limitados:

- a) uma vez que o processo eleitoral não foi considerado um setor prioritário na estratégia de cooperação do 10.º FED, a Comissão não tornou suficientemente claro desde o início que o apoio às eleições democráticas continuava a ser uma prioridade política fundamental da cooperação da UE após o período de transição. Isto afetou a sua capacidade de reagir de forma adequada e atempada;
- b) no setor da justiça, o CMJ não se revelou um fórum eficaz de diálogo e teve pouco êxito no que se refere à adoção e à execução da reforma pelo Ministério da Justiça. Esta situação levou a Comissão a retirar o seu financiamento ao secretariado do CMJ em 2011. As autoridades congolesas também demonstraram pouco empenho no programa REJUSCO, que foi visto pela população como uma iniciativa orientada pelos doadores;
- c) no setor da polícia, o diálogo político foi difícil. Apesar de o CSRP ser um fórum de diálogo adequado, as autoridades congolesas revelaram um empenho moderado na reforma e uma preferência pelo diálogo bilateral com doadores individuais. Foram necessários cinco anos para que a lei orgânica da polícia fosse adotada;
- d) devido à falta de vontade política para executar o processo de descentralização, a margem de manobra para um diálogo político útil foi reduzida;
- e) o diálogo político relativo à reforma da GFP foi menos difícil, designadamente em virtude da participação coordenada dos doadores desde o PEFA de 2008.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 91.** O Tribunal conclui que a eficácia do apoio da UE à governação na RDC é limitada. O apoio da UE à governação na RDC é prestado no âmbito de uma estratégia de cooperação geralmente adequada, dá resposta às principais necessidades de governação do país e tem obtido alguns resultados. No entanto, os progressos são lentos, díspares e, de um modo geral, limitados. Menos de metade dos programas examinados realizou, ou é suscetível de realizar, a maioria dos resultados esperados. Na maioria dos casos, é irrealista pressupor a sua sustentabilidade.
- 92.** Tal como sucede com outros parceiros para o desenvolvimento, a Comissão confronta-se com sérios obstáculos nos seus esforços de contribuir para a melhoria da governação na RDC: a falta de vontade política, a dinâmica dos programas orientada pelos doadores e a falta de capacidade de absorção. No entanto, apesar de ter conhecimento das principais causas e consequências da fragilidade do Estado na RDC, a Comissão não teve suficientemente em conta este contexto durante a conceção dos programas da UE. Os riscos não foram contemplados de forma adequada, os objetivos dos programas são muitas vezes demasiado ambiciosos, a condicionalidade tem um fraco efeito de incentivo e o diálogo político não foi plenamente explorado, nem coordenado de forma adequada com os Estados-Membros da UE em todas as áreas.
- 93.** O processo de reconstrução do Estado e melhoria da governação na RDC será longo. Se, na qualidade de principal parceiro para o desenvolvimento da RDC e de defensora da boa governação e dos direitos humanos, a UE continuar a apoiar a governação na RDC, terá de aumentar significativamente a eficácia da sua ajuda. A este respeito, a Comissão deve ser mais realista quanto aos resultados a alcançar e à conceção dos programas da UE, e mais exigente com as autoridades congolesas durante a verificação do cumprimento das condições acordadas e dos compromissos assumidos⁵⁰.
- 94.** Tendo em vista a melhoria da eficácia do apoio da UE à governação na RDC, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

⁵⁰ O primeiro-ministro da RDC, Augustin Matata Ponyo, afirmou que a RDC necessita de parceiros exigentes mas compreensivos, proativos mas respeitadores e críticos mas lúcidos (*Libération*, 12.12.2012).

RECOMENDAÇÃO 1 ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO DA UE

Em coordenação com outros parceiros para o desenvolvimento, designadamente os Estados-Membros da UE, a Comissão e o SEAE devem:

- a) tendo em vista a programação do 11.º FED e a concessão de futuros programas da UE, i) prestar mais atenção em garantir um equilíbrio adequado da ajuda entre todas as províncias, especialmente as mais pobres; ii) combinar o apoio a nível central com programas ao nível das províncias que estabeleçam uma relação entre a descentralização política e territorial, por um lado, e melhores estratégias de gestão dos recursos naturais e a reabilitação e o desenvolvimento de infraestruturas, por outro; e iii) reconsiderar o apoio da UE a uma melhor gestão dos recursos naturais com base numa avaliação exaustiva das necessidades;
- b) conferir maior importância, no seu diálogo com o governo da RDC, ao facto de as eleições democráticas serem uma componente fundamental da governação, e avaliar cuidadosamente todos os riscos, de forma a garantir que os programas da UE neste domínio não apoiam a consolidação do regime no poder;
- c) promover o reforço da responsabilidade do governo da RDC através de um maior apoio ao reforço da capacidade das instituições nacionais de supervisão, especialmente das comissões especializadas da Assembleia Nacional e da Instituição Superior de Controlo;
- d) contemplar sistematicamente a necessidade de apoiar a luta contra a fraude e a corrupção, em todas as áreas de governação abrangidas pela estratégia de cooperação da UE.

RECOMENDAÇÃO 2 RISCOS

A Comissão deve:

- a) no início dos programas e regularmente durante a sua execução, avaliar a probabilidade e o potencial impacto dos principais riscos para a realização dos objetivos dos programas. Isto implica i) avaliar a relevância e a credibilidade das políticas e planos de ação do país para melhorar a governação relativamente aos recursos institucionais e financeiros disponíveis, e ii) acompanhar os progressos registados no que se refere aos compromissos assumidos pelas autoridades da RDC;
- b) estabelecer medidas que permitam prevenir ou mitigar os riscos e definir claramente os procedimentos a adotar no caso de os riscos se concretizarem.

RECOMENDAÇÃO 3 OBJETIVOS DOS PROGRAMAS

A Comissão deve:

- a) centrar os objetivos num número limitado de prioridades;
- b) definir um calendário melhor adaptado ao ambiente dos programas;
- c) garantir a flexibilidade durante a execução dos programas, para que os objetivos possam ser rapidamente revistos, sempre que necessário.

RECOMENDAÇÃO 4
CONDICIONALIDADE E DIÁLOGO POLÍTICO

A Comissão deve:

- a) reforçar a utilização da condicionalidade e do diálogo político. Este reforço inclui: i) definir condições claras, relevantes, realistas e calendarizadas, ii) avaliar periodicamente o cumprimento das condições acordadas, e iii) responder de forma firme, proporcional e atempada se o governo da RDC não se empenhar suficientemente no seu cumprimento, suspendendo ou terminando o programa, sempre que adequado;
- b) instar o governo da RDC a adotar as medidas necessárias para melhorar o funcionamento dos grupos de trabalho temáticos e acompanhar a execução dessas medidas;
- c) assumir um papel de liderança mais ativo em relação aos Estados-Membros da UE de forma a encorajar um diálogo político coordenado e a aumentar a influência da UE em relação ao governo da RDC.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 16 de julho de 2013.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da Silva Caldeira

Presidente

ANEXO I

METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO

Programas	Área	Montante	Instrumento da UE	Relevância	Conceção	Resultados	Sustentabilidade	Período de execução
Appui à la formation de l'Unité de Police Intégrée (UPI)	Polícia	5.00	Intra ACP - 9th EDF	A	B	B	D	7.5.2004 - 31.12.2005
Programme d'appui à la réforme de la Police Nationale (PARP)		11.00	10.º FED	A	B	B	C	12.8.2010 - 12.2.2015 Adicional: 12.2.2016
Support for Peace and Stabilisation in the eastern DRC (police component)		2.90	IE	A	B	C	C	20.6.2008 - 30.6.2011
Programme Restauration de la Justice à l'Est de la République Démocratique du Congo (REJUSCO)	Justiça	7.90	9.º FED	A	C	C	D	11.7.2006 - 31.12.2010
Programme d'appui à la gouvernance (PAG) - Volet Justice		9.00	9.º FED	A	B	B	C	25.1.2007 - 31.12.2012 Adicional: 31.12.2013
Appui au processus électoral en RDC (APEC)	Elecções	105.00	Dotação adicional	A	B	B	C	29.11.2004 - 31.12.2010
Programme d'appui au processus électoral (PAPE / APEC)		60.00	9.º FED	A	B	B	C	24.11.2005 - 31.12.2006
Appui à la CENI		3.00	9.º FED	B	C	C	C	13.11.2007 - 31.12.2009
Programme d'appui au cycle électoral 2011-2013 (PACE)		47.50	10.º FED	A	B	D	D	25.5.2011 - 27.5.2014
Programme d'Appui Budgétaire pour la Stabilisation Économique de la RDC	Gestão das Finanças Públicas	48.62	10.º FED/ICD	C	C	N/A	N/A	2009
VFLEX - Appui budgétaire pour atténuer les effets de la crise économique et financière en RDC		50.00	10.º FED	C	C	N/A	N/A	2010
Programme d'appui à la Gouvernance (PAG) – Volet finances publiques		6.50	9.º FED	A	B	C	B	25.1.2007 - 31.12.2012 Rider: 31.12.2013
Programme d'appui à la Gouvernance (PAG) – Volet ressources naturelles		9.00	9.º FED	B	C	C	C	25.1.2007 - 31.12.2012 Adicional: 31.12.2013
Programme d'appui à la Modernisation des Finances Publiques (PAMFIP)		10.00	10.º FED	A	A	C	B	20.5.2010 - 20.5.2015

Programas	Área	Montante	Instrumento da UE	Relevância	Conceção	Resultados	Sustentabilidade	Período de execução
Projet d'appui au démarrage de la décentralisation en République Démocratique du Congo (PA2D)	Descentralização	15.00	10.º FED	A	C	C	C	20.5.2010 - 20.5.2015
Programme d'appui aux Parlements (PAP)		5.00	10.º FED	A	B	B	C	20.5.2010 - 20.5.2014 Adicional: 20.5.2015
TOTAL		395.42						

Legenda:

As classificações que se seguem foram estabelecidas com base na metodologia de classificação do *anexo II*.

A	Critério cumprido
B	Insuficiências ligeiras
C	Insuficiências graves
D	Critério não cumprido

ANEXO II

METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO

Para efeitos da auditoria, a classificação da relevância, da conceção, dos resultados e da sustentabilidade das intervenções baseou-se na metodologia ROM da Comissão. Os critérios utilizados são apresentados em seguida:

Relevância	
A	Claramente integrada nas políticas nacionais e na estratégia da CE, responde aos compromissos da Declaração de Paris relativos à apropriação, ao alinhamento e à harmonização, sendo altamente relevante para as necessidades do grupo-alvo.
B	Bem enquadrada nas políticas nacionais e na estratégia da CE (não sendo sempre explícita), é razoavelmente compatível com os compromissos da Declaração de Paris e relevante para as necessidades do grupo-alvo.
C	Existem alguns problemas de coerência com as políticas nacionais e da CE, com a Declaração de Paris ou de relevância para o grupo-alvo.
D	Existem contradições com as políticas nacionais, a estratégia da CE ou os compromissos da Declaração de Paris. A relevância para as necessidades é questionável. São necessárias grandes adaptações.
Conceção	
A	Enquadramento lógico claro e bem estruturado; lógica vertical de objetivos viável e coerente; suficientemente «SMART»; IOV (indicadores objetivamente verificáveis); riscos e pressupostos claramente identificados e geridos; estratégia de abandono existente.
B	Lógica de intervenção adequada, embora possam ser necessárias algumas melhorias no que diz respeito à hierarquia dos objetivos, aos indicadores objetivamente verificáveis e à identificação e gestão dos riscos e pressupostos.
C	Problemas na lógica de intervenção que podem afetar o desempenho do projeto e a capacidade para acompanhar e avaliar os progressos; são necessárias melhorias.
D	A lógica de intervenção é deficiente e exige uma revisão aprofundada para que o projeto possa ser bem-sucedido.
Resultados	
⇒ Para projetos encerrados	
A	Os benefícios e as capacidades proporcionados pelos resultados estão disponíveis, são de boa qualidade e são usufruídos por todos os grupos-alvo.
B	Os efeitos são, na sua maioria, de boa qualidade, estão disponíveis e são usufruídos pela maioria dos grupos-alvo. Existe margem para melhorias, mas sem um impacto significativo na eficácia.
C	Estão disponíveis alguns benefícios, mas nem sempre são da melhor qualidade. São necessárias melhorias para que o projeto possa alcançar os seus objetivos em termos de qualidade, alcance e disponibilidade.
D	Na maioria dos casos, os efeitos não estão disponíveis e são de má qualidade. São necessárias grandes alterações para alcançar resultados.
⇒ Para projetos em curso	
A	Os resultados são suscetíveis de serem plenamente alcançados em termos de qualidade e de cobertura. Os efeitos negativos foram mitigados.
B	Os resultados serão alcançados com pequenas limitações; os efeitos negativos não causaram muitos danos.
C	Os resultados só serão parcialmente alcançados devido, entre outros aspectos, a efeitos negativos a que a gestão não se conseguiu adaptar plenamente. É necessário tomar medidas corretivas para melhorar a capacidade de alcançar resultados.
D	O projeto não alcançará os seus objetivos, a menos que sejam tomadas medidas corretivas significativas e fundamentais.

Sustentabilidade	
⇒ Sustentabilidade financeira/económica	
A	Potencialmente muito boa; os custos dos serviços e de manutenção estão cobertos ou são acessíveis, independentemente dos fatores externos.
B	Provavelmente boa, mas podem surgir problemas, nomeadamente devido a alterações em fatores económicos externos.
C	É necessário corrigir problemas de sustentabilidade financeira relacionados com os custos institucionais ou dos grupos-alvo ou com a alteração do contexto económico.
D	Muito questionável, a menos que sejam introduzidas grandes alterações.
⇒ Nível de apropriação	
A	As estruturas e as instituições locais estão fortemente envolvidas em todas as fases de execução e estão empenhadas em continuar a produzir e utilizar resultados após o fim do financiamento da CE.
B	A execução baseia-se em grande parte nas estruturas e instituições locais, que também participam em certa medida na tomada de decisões. Existem boas probabilidades de sustentabilidade, mas há margem para melhorias.
C	O projeto recorre sobretudo a acordos <i>ad hoc</i> e a um número insuficiente de estruturas e instituições locais para assegurar a sustentabilidade. Não estão garantidos resultados continuados. São necessárias medidas corretivas.
D	O projeto depende inteiramente de estruturas <i>ad hoc</i> sem quaisquer perspetivas de sustentabilidade. São necessárias alterações fundamentais para possibilitar a sustentabilidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

SÍNTES

I.

A Comissão e o SEAE consideram que os elementos fundamentais da boa governação, tais como os direitos humanos, a democracia, a segurança e os serviços públicos de base não são **suficientemente** respeitados.

III.

Alguns projetos aos quais as observações do Tribunal se podem aplicar estavam ainda numa fase muito incipiente de execução e, consequentemente, ainda não haviam produzido resultados. Os atrasos verificados em relação ao calendário inicial devem-se principalmente à fragilidade da RDC e ao facto de o país se encontrar numa situação de pós-crise. Os períodos operacionais dos projetos foram, pois, alargados e a maioria dos resultados esperados dos projetos e dos programas são exequíveis. O calendário para avaliar a eficácia dos programas da UE deve ter em conta as realidades de um trabalho num Estado frágil. A Comissão e o SEAE consideram igualmente que é necessário reconhecer os progressos realizados sempre que tal for o caso, por exemplo no que respeita às eleições de 2006 e à gestão geral das finanças públicas.

Como assinalado pelo Tribunal no presente relatório, o orçamento nacional é insuficiente. No entanto, foi aumentado por um fator de vinte nos últimos dez anos e espera-se que venha a duplicar até 2016. Esta evolução permite ao Governo atribuir progressivamente verbas adequadas a rubricas orçamentais pertinentes, incluindo aos orçamentos relativos aos recursos humanos e à manutenção, melhorando assim a sustentabilidade a médio prazo.

IV.

Os objetivos eram conformes com a visão que a UE tinha para a RDC na altura e esperava-se que fosse possível tirar partido da evolução democrática positiva que previa para depois das primeiras eleições democráticas em 2006. Gerir riscos não implica evitá-los, mas sim que o apoio será ajustado para ter em conta a evolução da situação política ou o tempo necessário para a execução da ação. A Comissão tem aplicado ambas as estratégias. Por conseguinte, a Comissão e o SEAE consideram que o contexto e os riscos da RDC foram contemplados de forma adequada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

INTRODUÇÃO

Num Estado como a RDC, em que todas as estruturas administrativas e sociais foram destruídas, a imposição de condições prévias seria ineficaz, uma vez que o objetivo do apoio era restabelecer os serviços públicos de base. Por outro lado, a Delegação manteve sempre o diálogo político e setorial com as autoridades e contrabalançou o apoio da UE com os progressos realizados pelas autoridades. Este método é definido pela Comissão e pelo SEAE como uma «abordagem contratual». Promove a «responsabilização mútua», como proposto no «Novo Pacto para a Ação nos Estados Frágeis.

As questões de governação são abordadas tanto no âmbito do diálogo político como do diálogo estratégico. As posições políticas da UE (Delegação e SEAE/Comissão) são acordadas e coordenadas com os Estados-Membros.

V.

É conveniente examinar a questão sob os dois pontos de vista, pois também é verdade que a eficácia e eficiência da ajuda não podem ser melhoradas sem uma boa governação. Se os elementos básicos de uma boa governação não forem estabelecidos de forma progressiva, (em matéria de finanças públicas, quadros jurídicos, serviços municipalizados e descentralização), os progressos continuarão a ser lentos e irão deparar-se sempre com dificuldades operacionais.

VI.

Como explicado anteriormente, o recurso à condicionalidade deve ser modulado para ter em conta a fragilidade da RDC e inscrever-se num diálogo político com o país. O termo «condicionalidade» não está realmente em sintonia com o espírito da parceria que caracteriza a cooperação com os países ACP no quadro do Acordo de Cotonu. A Comissão é favorável à responsabilização mútua e ao reforço do diálogo estratégico e político.

11.

Embora tenha manifestado o seu descontentamento quanto ao facto de não se ter procurado obter um consenso mais amplo com a oposição no que respeita à alteração constitucional de janeiro de 2011, a UE não considera esta última ilegal ou antidemocrática. O momento em que foi efetuada esta alteração permitiu igualmente aos partidos políticos da oposição integrarem esta alteração nas suas estratégias eleitorais.

12.

As razões da instabilidade no leste da RDC são complexas. As suas causas profundas estão ligadas a elementos regionais, nacionais (RDC) e locais. O SEAE e a Comissão apresentarão em breve uma comunicação conjunta relativa a um quadro estratégico da UE para a região dos Grandes Lagos, na qual será proposta uma análise mais aprofundada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

OBSERVAÇÕES

O apoio da UE à governação na RDC é relevante para as necessidades mas os resultados gerais alcançados são limitados

Resposta ao título

A Comissão e o SEAE consideram que o apoio da UE à governação na RDC é relevante para as necessidades, mas obteve resultados parciais.

30.

A Comissão e o SEAE consideram que a sua capacidade de reagir adequadamente aos problemas que afetaram as eleições não foi afetada pelo facto de o apoio ao ciclo eleitoral não estar previsto no PIN. Do ponto de vista da Comissão e do SEAE, se a participação da UE nas diferentes etapas do ciclo eleitoral, juntamente com a comunidade internacional, tivesse sido mais substancial correria o risco de afetar a apropriação política e financeira do processo por parte da própria RDC.

34.

Embora o apoio da Comissão não abranja a totalidade do território, a sua repartição geográfica é equilibrada, mesmo no que respeita os elementos relacionados com a governação.

A estratégia de cooperação da UE em matéria de governação coloca a tónica, em grande medida, no apoio ao governo central (que tem dimensão nacional), bem como num número reduzido de províncias, incluindo o Baixo-Congo e o Kasai Ocidental e o leste da RDC.

No que se refere à cooperação noutros setores: no entanto, o 10.º FED não tem possibilidade de cobrir todo o país, embora vários programas da UE noutros setores abranjam áreas importantes no Kasai Oriental e no Kasai Ocidental, em Bandundu, no Equador, no Norte e no Sul do Kivu, no Baixo-Congo e em Kinshasa. Nesta fase, a complementariedade geográfica entre a cooperação da UE e os programas dos Estados-Membros da UE é eficaz, mas não pode fazer face a todas as necessidades em algumas das regiões mais pobres do país. A UE deve também centrar a cooperação num número limitado de intervenções a fim de evitar a dispersão de esforços.

A Comissão está a trabalhar com outros doadores para assegurar a melhor coordenação possível entre as intervenções. O apoio de urgência (por exemplo, a dotação B) está centrada nas zonas afetadas do país e contribui para o plano de estabilização e de reconstrução do leste da RDC (STAREC), financiado pela totalidade dos doadores. A Comissão resistiu, de facto, à pressão exercida pelos meios de comunicação social, o que levou a consagrar todos os esforços a leste. Também se deve ter em conta que as províncias mais pobres são igualmente as menos povoadas e de mais difícil acesso, o que implica que não sejam a área mais adequada de intervenção para os grandes doadores, dado que o impacto global de apoio é reduzido.

O apoio da UE à governação é relevante para as necessidades em todos os domínios mas os progressos realizados são díspares e de um modo geral limitados

Resposta ao título

A Comissão e o SEAE consideram que o apoio da UE à governação é relevante para as necessidades em todos os domínios mas os progressos realizados são díspares e parciais.

Os progressos são limitados pelos obstáculos e os atrasos que habitualmente existem nos Estados frágeis, mas sem necessariamente pôr em perigo os resultados gerais esperados.

35.

Alguns projetos aos quais as observações do Tribunal se podem aplicar estavam numa fase muito incipiente de execução e, por conseguinte, ainda não produziram resultados. Os atrasos verificados em relação ao calendário inicial devem-se principalmente à fragilidade da RDC e ao facto de o país se encontrar numa situação de pós-crise. Os períodos operacionais dos projetos foram, pois, alargados e a maioria dos resultados esperados dos projetos e dos programas são exequíveis (e, por conseguinte, a Comissão e o SEAE não concordam com determinados pontuações constantes do quadro no **anexo I**).

O calendário utilizado para a avaliação da eficácia dos programas da UE deve ter em conta as realidades de um trabalho num Estado frágil. A Comissão considera que foram realizados progressos na direção certa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

Tal como assinalado pelo Tribunal no presente relatório, o orçamento nacional é insuficiente. No entanto, foi aumentado por um fator de vinte nos últimos dez anos e deverá ainda duplicar nos próximos cinco anos. Esta evolução permite ao Governo atribuir progressivamente verbas adequadas a rubricas orçamentais pertinentes, incluindo aos orçamentos relativos aos recursos humanos e à manutenção, melhorando assim a sustentabilidade a médio prazo.

41.

Consultar a resposta ao ponto 11.

O SEAE e a Comissão reagiram atempadamente à alteração constitucional (cf. declaração da AR/VP) e foram solicitados todos os esclarecimentos necessários à RDC no quadro do diálogo político regular.

Embora tenha manifestado o seu descontentamento quanto ao facto de não se ter procurado obter um consenso mais amplo com a oposição no que respeita à alteração constitucional de janeiro de 2011, a UE não considera esta última ilegal ou antidemocrática. O momento em que foi efetuada esta alteração permitiu igualmente aos partidos políticos da oposição integrarem esta alteração nas suas estratégias eleitorais.

42.

O facto de a comunidade internacional, incluindo a Comissão, ter apoiado financeiramente o processo eleitoral não é uma garantia de êxito ou de transparência das eleições, nem um sinal de apoio ao regime. A avaliação que a UE fez do processo eleitoral de 2011, incluindo no que respeita às suas deficiências estruturais, figura claramente no relatório final da missão de observação eleitoral da UE.

46.

O programa REJUSCO era uma ação de «justiça de emergência» que visava garantir um apoio essencial ao sistema judiciário e setores conexos no leste do país, que estava à beira da rutura. É necessário ter em conta este contexto para avaliar os seus resultados globais. A necessidade de salientar uma situação específica no leste do país que não oferecia todas as condições necessárias de sustentabilidade era um pressuposto importante no qual se baseava o Documento de Estratégia por País (DEP) e o Programa Indicativo Nacional (PIN).

49.

A Comissão gostaria de salientar o seguinte:

- 1) Ainda que a dotação orçamental não seja suficiente, o seu nível crescente aponta para uma tendência positiva (ver resposta ao ponto 35);
- 2) Uma das características do programa PARJ consiste precisamente em melhorar a capacidade administrativa; e ainda
- 3) Verifica-se um forte empenhamento da parte do atual ministro da Justiça (nomeado em maio de 2012).

53.

A impossibilidade de obter informações relativas à reafetação do pessoal é uma das razões pela quais os programas do PIN a título dos 9.º e 10.º FED, bem como as componentes do Instrumento de Estabilidade, atribuíram uma grande importância à melhoria da gestão dos recursos humanos da polícia nacional do Congo (PNC). Até à data, os esforços desenvolvidos neste sentido consistiram num recenseamento completo da PNC, na criação de uma base de dados informatizada, na organização de ações de formação e no apoio à redação de uma nova lei orgânica relativa à gestão global da PNC (assinada pelo presidente em 1 de junho de 2013).

Foram tomadas medidas corretivas necessárias para melhorar a sustentabilidade.

54.

Atualmente, a PNC utiliza todas as instalações construídas no âmbito do projeto.

A disponibilização de instalações e de material aos quartéis-gerais da PNC, nomeadamente aos centros de comando e de comunicação em Goma e em Bukavu, melhoraram efetivamente as suas capacidades operacionais.

Com efeito, as obras sofreram alguns atrasos devido a uma série de fatores imprevistos, como a não disponibilidade de terrenos para construção acompanhados dos documentos exigidos, condicionalismos processuais, falta de mão-de-obra qualificada e de materiais de construção no leste do país, bem como devido a condições meteorológicas desfavoráveis que não permitiram concluir o projeto no período de execução de 18 meses previsto no Instrumento de Estabilidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

56.

Esta questão foi abordada pela Comissão, que conseguiu que o Governo se comprometesse a assegurar o financiamento das despesas de funcionamento, de manutenção, etc., garantindo assim a sustentabilidade das intervenções da UE.

No âmbito desta condicionalidade específica, a Delegação conseguiu que fosse inscrita no orçamento de 2013 uma dotação de 325 000 USD destinada especificamente a essa atividade.

Com a contribuição financeira do Governo da RDC, a sustentabilidade da presente intervenção da UE melhorou consideravelmente.

61.

Os progressos realizados a nível da reforma da gestão das finanças públicas são constantes e reconhecidos pela comunidade internacional, incluindo pelas instituições de Bretton Woods, e beneficiam do apoio e do empenhamento totais do primeiro-ministro. No contexto da fragilidade extrema deste Estado, a Comissão considera que os resultados intermediários alcançados são promissores.

63.

A conselho de Delegação da UE, o gestor orçamental nacional (GON) anulou o contrato de obras para a reabilitação dos escritórios da ISC devido à má execução das obras por parte do contratante e tenciona celebrar um novo contrato com outra empresa. Apesar destes atrasos e inconvenientes, a ISC prosseguiu o recrutamento de novos magistrados.

64.

A Comissão não prevê dificuldades no que respeita ao recrutamento de peritos e foi assinado um «quadro de concentração» sobre a reforma das finanças públicas entre o ministro das Finanças e oito doadores (sendo a Delegação da UE o principal doador).

65.

Estes programas de apoio orçamental de emergência foram implementados em plena coordenação com as instituições de Bretton Woods; foram concebidos para prevenir dificuldades graves no processo de estabilização da República Democrática do Congo. O país atingiu o ponto de realização no que respeita à iniciativa a favor dos países pobres altamente endividados (PPAE) e os observadores reconheceram unanimemente que haviam sido realizadas melhorias em termos do equilíbrio macroeconómico e da gestão das finanças públicas.

73.

Embora seja verdade que o PA2D é afetado pela falta de vontade do Governo para implementar o processo de descentralização, o PAP é menos dependente das políticas governamentais e prossegue o seu trabalho de reforço das capacidades das instituições legislativas. O principal obstáculo à realização dos objetivos do PAP — ou seja, o adiamento das eleições provinciais — foi atenuado graças ao ênfase colocado no reforço da administração das quatro instituições legislativas, bem como os membros da Assembleia Nacional.

74.

A promotora da descentralização na RDC não é a Comissão, mas sim a própria população conguesa. Por conseguinte, a Comissão não preconiza uma abordagem descendente baseada em Kinshasa. No entanto, a RDC é atualmente um país centralizado e a descentralização não pode ser implantada sem reformas, incluindo em matéria de gestão das finanças públicas, a nível central.

A Comissão não teve suficientemente em conta a fragilidade do contexto nacional durante a conceção dos programas da UE

Resposta ao título

A Comissão e o SEAE consideram que a fragilidade do contexto nacional tornou impossível a realização de programas tal como haviam sido concebidos inicialmente.

Os riscos não foram contemplados de forma adequada

Resposta ao título

A Comissão e o SEAE consideram que o nível de risco é elevado devido à fragilidade do país e que foi tido em conta de forma adequada.

78.

Tal como o Tribunal refere, não é possível evitar riscos num país frágil como a RDC. Os riscos são conhecidos e não é realista partir do pressuposto de que a execução dos programas poderá decorrer de forma harmoniosa, sem problemas de maior. Neste contexto, a prevenção total dos riscos é bastante ineficaz e a gestão dos riscos deverá centrar-se na resposta a dar aos problemas que possam surgir. A Comissão adaptou as suas intervenções ajustando as atividades ou os prazos de realização.

O apoio à governação na RDC também deve ser analisado num contexto político e não no contexto da definição e execução dos programas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

79.

Consultar a resposta ao ponto 78.

81.

Consultar a resposta ao ponto 65.

82.

A Comissão e o SEAE consideram que a avaliação dos riscos foi adequada e concebem os projetos com base nos dados de que dispõem num determinado momento, tendo simultaneamente em conta os limites impostos pelo Regulamento Financeiro. Em caso de dificuldades ou atrasos, os projetos são alterados conforme o previsto e autorizado no Regulamento Financeiro.

82. a)

Consultar igualmente as respostas aos pontos 1, 30, 41 e 42.

O apoio da Comissão ao processo eleitoral foi integrado num quadro internacional, uma vez que o programa PACE beneficiava do apoio da comunidade internacional. O programa PACE I que apoiava as eleições de 2006 foi considerado um êxito.

Com o programa PACE II, a comunidade internacional contribuiu para o processo eleitoral de 2011, mas evitou deliberadamente assumir a liderança do processo. A contribuição da Comissão para o programa foi considerável (cerca de 20%), mas não controlava totalmente a sua conceção nem calendário. No entanto, os parceiros internacionais estavam cientes dos riscos associados à fixação de objetivos vastos e ambiciosos, pois não era possível, dada a natureza do problema, fixar unicamente objetivos parciais.

O principal problema das eleições não foi a ausência de diálogo com a comunidade internacional (ver relatório da missão de observação eleitoral da UE), que foi iniciado pela UE em tempo útil independentemente do facto de os fundos já terem sido autorizados ou afetados ao apoio ao processo eleitoral.

82. b)

O programa REJUSCO era um programa de justiça de emergência destinado a evitar a rutura do sistema judiciário e manter a dinâmica da luta contra a impunidade, bem como o respeito pelos direitos humanos. Não fazia propriamente parte do programa de reforma da justiça. Os problemas de conceção e de execução ficaram a dever-se ao facto de o programa ter vários doadores, bem como a outras dificuldades a nível da execução.

Ver igualmente resposta ao ponto 46.

82. c)

Ver acima, bem como as respostas ao ponto 49.

82. e)

A Comissão e o SEAE consideram que os riscos salientados foram tidos em conta na estratégia de apoio à descentralização a título do 10.º FED. Além disso, foi efetuada uma revisão intercalar com vista a melhorar o funcionamento do programa e colocá-lo no «bom caminho». É possível que o PA2D não venha a produzir os resultados esperados, em especial no que respeita ao apoio a nível nacional, mas podem ser realizados progressos substanciais a nível de província.

82. f)

O programa era suficientemente flexível para permitir a execução de diferentes séries de ações prioritárias em função da evolução da situação.

84.

De um modo geral, a imposição de regras rigorosas em matéria de condicionalidade no âmbito do diálogo estratégico com Estados muito frágeis tem-se revelado ineficaz ou mesmo contraproducente. O diálogo político com as autoridades congolesas favorece uma abordagem contratual, o que é mais realista e promove progressos num espírito de parceria. Por exemplo, a Comissão anulou a convenção de financiamento de 5 milhões de EUR a título do 9.º FED pelo facto de a RDC não ter aprovado as medidas legislativas apropriadas respeitantes à reforma da Autoridade da Aviação Civil; Retirou-se igualmente do fundo PACE, que apoia o processo eleitoral. Além disso, o facto de a Comissão ameaçar não financiar a Academia da Polícia se não fosse apresentado um título de propriedade válido levou as autoridades a designar um terreno para a sua construção.

85.

A Comissão sublinha que conseguiu obter os documentos relativos à propriedade fundiária para todos os programas de construção atualmente em curso e que adiou a adjudicação de certos contratos até lhe ser entregue a documentação exigida.

O projeto de aviação civil foi anulado por não estarem reunidas as condições prévias essenciais. No entanto, proceder desta forma não deverá ser uma obrigação para cada projeto, mas unicamente quando for necessário. De igual modo, importa pesar tanto os riscos da ação como os riscos da inação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

86.

Consultar a resposta ao ponto 84.

87.

Na realidade, a Comissão suspendeu pagamentos e anulou contratos numa série de casos, incluindo projetos no domínio da governação. O exemplo mais recente, tendo em conta as irregularidades observadas durante as eleições presidenciais e legislativas de 2011, foi a decisão da Comissão (posteriormente replicada por outros doadores) de encerrar o PACE II e de anular definitivamente os dois últimos pagamentos (total de 12 milhões de EUR).

89. b)

No que se refere à Comissão e ao SEAE, já estão a ser desenvolvidos todos os esforços para promover um diálogo estratégico, coordenado a nível da UE. A Delegação encoraja a realização regular e frequente de reuniões de coordenação da UE a nível político e de cooperação, em todos os domínios da atividade política/de cooperação. No entanto, de um modo geral, a Comissão e o SEAE consideram que ainda existe margem de manobra para melhorar a coordenação com os Estados-Membros.

89. d)

Consultar as respostas aos pontos 84 e 87.

90. a)

As ações políticas, humanitárias e de desenvolvimento faziam parte de um conjunto coerente de ações da UE. Esta última continuou a ser um parceiro político ativo e credível no âmbito do diálogo relativo à democratização. A este respeito, o peso da UE no diálogo político não depende necessariamente do facto de o programa indicativo nacional a título do FED incidir sobre um setor específico, mas da cooperação global entre a UE e a RDC. As reações da Comissão Europeia e do SEAE ao contexto político foram adotadas após consulta com os Estados-Membros e em coerência com estes últimos.

Ver igualmente as respostas aos pontos 41 e 42.

90. b)

O REJUSCO era uma iniciativa gerida pelos doadores, que foi implementada nessa qualidade num contexto de emergência.

91.

Alguns projetos aos quais as observações do Tribunal se podem aplicar estavam ainda numa fase muito incipiente de execução e, consequentemente, ainda não haviam produzido resultados. Os atrasos verificados em relação ao calendário inicial devem-se principalmente à fragilidade da RDC e ao facto de o país se encontrar numa situação de pós-crise. Os períodos operacionais dos projetos foram, pois, alargados e a maioria dos resultados esperados dos projetos e dos programas são exequíveis.

O calendário para avaliar a eficácia dos programas da UE deve ter em conta as realidades de um trabalho num Estado frágil. A Comissão e o SEAE consideram igualmente que é necessário reconhecer os progressos realizados sempre que tal for o caso, por exemplo no que respeita às eleições de 2006 e à gestão geral das finanças públicas.

Como assinalado pelo Tribunal no presente relatório, o orçamento nacional é insuficiente. No entanto, foi aumentado por um fator de vinte nos últimos dez anos e espera-se que venha a duplicar até 2016. Esta evolução permite ao Governo atribuir progressivamente verbas adequadas a rubricas orçamentais pertinentes, incluindo aos orçamentos relativos aos recursos humanos e à manutenção, melhorando assim a sustentabilidade a médio prazo.

92.

Na RDC, os desafios em matéria de desenvolvimento caracterizam-se nomeadamente pelos elementos seguintes: carências a nível da gestão e falta de políticas, de fundos, de recursos humanos, de estabilidade política e de paz em algumas partes do país. Está-se pois perante um quadro difícil para uma parceria dado que a) as decisões finais e os progressos incumbem à RDC b) a ausência de parceria pode realmente comprometer o processo de estabilização deste enorme Estado, que esteve perto da rutura. É essencial que a RDC dirija e se aproprie do processo de transição; um processo de transição dirigido unicamente pelos doadores produziria projetos ineficazes ditados por estes últimos.

Neste contexto, os riscos (ou seja, o impacto da ação mas igualmente as consequências da inação) foram contemplados de forma adequada pela Comissão. A abordagem seguida reconhece que o risco associado ao não envolvimento na RDC pode ultrapassar a maioria dos riscos resultantes do envolvimento. A Comissão e o SEAE consideram que a coordenação a nível da UE está a funcionar bem na RDC.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

Em conformidade com o Acordo de Cotonu e o «Novo Pacto para a Ação nos Estados Frágeis» de novembro de 2011, a Comissão promove a responsabilização mútua assente em objetivos acordados e exequíveis, em vez de em condições a respeitar.

Recomendação 1 a)

Embora partilhem as preocupações gerais expressas pelo Tribunal, a Comissão e o SEAE não aceitam a recomendação do Tribunal.

Recomendação 1 a) i)

A Comissão continuará a procurar alcançar uma repartição adequada da ajuda entre todas as províncias, incluindo as províncias pobres, em plena coordenação com os outros doadores e tendo em consideração que as províncias mais pobres da RDC são também as menos povoadas.

Recomendação 1 a) ii)

A Comissão continuará a associar os agentes locais à implementação dos seus projetos, dentro dos limites das suas capacidades. A Comissão apoiará igualmente o reforço das suas capacidades.

Recomendação 1 a) iii)

A Comissão continuará a apoiar a melhoria da gestão dos recursos naturais, desde que seja confirmada como setor no âmbito do 11.º FED e no contexto dos acordos de partilha de tarefas com outros doadores.

Recomendação 1 b)

No seu diálogo com a RDC, a Comissão e o SEAE continuaram a dar especial importância às eleições democráticas. Pode confirmar-se que este diálogo político será mantido, através dos canais estabelecidos e no respeito das prerrogativas e funções das diferentes instituições da UE e dos Estados-Membros, bem como de outros doadores.

No que respeita à avaliação de riscos, consultar a resposta da Comissão à recomendação 2.

Quanto ao risco específico de «consolidação do regime atual», este risco é tido em conta de forma colegial por todas as instituições da UE e pelos Estados-Membros. Os programas da Comissão são conformes com as opções políticas da UE e são aprovados pelos Estados-Membros.

Recomendação 1 c)

A Comissão e o SEAE continuarão a reforçar e, eventualmente, aumentar a capacidade das instituições nacionais de controlo, no âmbito de acordos de partilha de tarefas com outros doadores.

Recomendação 1 d)

A Comissão e o SEAE concordam com esta recomendação.

Recomendação 2 a)

A Comissão e o SEAE concordam com este recomendação, dado que diz respeito a princípios que a Comissão já aplica.

A avaliação dos riscos e do impacto tem em conta o contexto de fragilidade do país parceiro.

Recomendação 2 b)

A Comissão e o SEAE não concordam com esta parte da recomendação. A Comissão continuará a tomar medidas para prevenir ou mitigar os riscos de um envolvimento.

A estratégia a adotar se os riscos se concretizarem será definida tendo em conta a situação política global nessa altura, em coordenação com os outros doadores.

Recomendação 3 a)

A Comissão e o SEAE concordam com esta recomendação.

Recomendação 3 b)

A Comissão e o SEAE não concordam com esta recomendação.

A Comissão concebe os projetos com base nas informações de que dispõe no momento da sua elaboração, tendo em conta as limitações impostas pelo Regulamento Financeiro. Em caso de problemas ou de atrasos, os projetos podem ser alterados e eventualmente prolongados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE

Recomendação 3 c)

A Comissão e o SEAE não concordam com esta recomendação.

Em conformidade com a sua prática habitual, a Comissão modifica os programas na sequência de atividades de acompanhamento orientado para os resultados (ROM) e com base no diálogo estratégico/político com os países parceiros.

Recomendação 4 a)

A Comissão e o SEAE não concordam com esta recomendação.

A Comissão aplica os princípios acordados a nível internacional em 2011 no âmbito do «Novo Pacto para a Ação nos Estados Frágeis». Estes princípios consistem nomeadamente em: i) estabelecer parâmetros de referência precisos, adequados e realistas, tendo em conta a fragilidade do país, ii) avaliar periodicamente o respeito destes parâmetros de referência acordados, (iii) examinar com o país parceiro os casos de não respeito e as medidas corretivas a tomar no contexto do diálogo político/estratégico, e iv) não perder de vista a necessidade de promover a previsibilidade da ajuda.

Recomendação 4 b)

A Comissão e o SEAE concordam com esta recomendação.

Recomendação 4 c)

A Comissão e o SEAE não concordam com esta recomendação.

A Comissão e o SEAE estão plenamente empenhados em incentivar um diálogo coordenado da UE sobre políticas. O efeito de alavancas da UE relativamente à RDC não depende apenas da ajuda ao desenvolvimento, mas sim da relação geral entre a UE e o país parceiro.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 9/2013

Apoio da UE à governação na República Democrática do Congo

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2013 — 50 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-372-9

doi:10.2865/23273

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 UE (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 UE) (*).

(*) 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).

A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO É UM DOS PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS DA AJUDA DA UE, TENDO RECEBIDO CERCA DE 1,9 MIL MILHÕES DE EUROS ENTRE 2003 E 2011.

NESTE RELATÓRIO, O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU VERIFICOU SE A COMISSÃO E O SEAE GERIRAM DE FORMA EFICAZ O APOIO DA UE À GOVERNAÇÃO E SE ESSE APOIO OBTEVE OS RESULTADOS PREVISTOS. A AUDITORIA INCIDIU NOS PRINCIPAIS DOMÍNIOS DA GOVERNAÇÃO: PROCESSO ELEITORAL, REFORMAS DA JUSTIÇA, DA POLÍCIA E DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS, BEM COMO O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO.

CONCLUIU QUE O APOIO DA UE É PRESTADO NO ÂMBITO DE UMA ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO ADEQUADA E DÁ RESPOSTA ÀS PRINCIPAIS NECESSIDADES, MAS OS PROGRESSOS SÃO DÍSPARES E, EM GERAL, LIMITADOS. NA MAIORIA DOS CASOS, É IRREALISTA PRESSUPOR A SUSTENTABILIDADE DOS PROJETOS. ESTE FACTO DEVE-SE, EM PARTE, À FRAGILIDADE DO CONTEXTO NACIONAL, MAS TAMBÉM A INSUFICIÊNCIAS NA FORMA COMO A COMISSÃO E O SEAE GERIRAM A SUA COOPERAÇÃO COM A RDC.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

ISBN 978-92-9241-372-9



Serviço das Publicações



9 789292 413729