



Bruxelas, 12.3.2019
COM(2019) 133 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

sobre a avaliação do Regulamento (UE) 2016/369 relativo à prestação de apoio de emergência na União

{SWD(2019) 97 final}

Índice

I. INTRODUÇÃO	2
II. OBJETIVO E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO	3
III. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES.....	4
IV. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS PARA O FUTURO.....	8

I. INTRODUÇÃO

1. O Regulamento (UE) 2016/369 do Conselho, de 15 de março de 2016, relativo à prestação de apoio de emergência na União (a seguir designado «o Regulamento»), entrou em vigor a partir da data da sua adoção e abrangia um período de três anos (2016-2019). Constitui uma resposta aos desafios humanitários excepcionais resultantes das pressões migratórias que atualmente se fazem sentir nas fronteiras externas da União. No entanto, também pode ser concedido apoio de emergência ao abrigo do regulamento em caso de catástrofes naturais ou de origem humana, desde que a sua dimensão e o seu impacto sejam de tal modo excepcionais que tenham consequências humanitárias graves e de grandes proporções num ou em vários Estados-Membros, e apenas em circunstâncias excepcionais em que nenhum outro instrumento à disposição dos Estados-Membros e da União seja suficiente. O instrumento criado por este regulamento é designado por «instrumento de apoio de emergência» (IAE) ao longo deste documento.
2. O objetivo geral do IAE consiste em prestar apoio de emergência em função das necessidades, a fim de preservar vidas, prevenir e atenuar o sofrimento humano e manter a dignidade humana, complementando a resposta dada pelo(s) Estado(s)-Membro(s) afetado(s). As ações de apoio de emergência financiadas pelo IAE podem ser executadas pela Comissão ou pelos parceiros humanitários da UE, incluindo organizações não governamentais, serviços especializados dos Estados-Membros ou agências e organizações internacionais, que possuam os conhecimentos especializados necessários e tenham celebrado um Acordo-Quadro de Parceria (AQP) com a Comissão ou estejam abrangidos pelo Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA).
3. Até à data, a única intervenção financiada através do IAE foi a realizada no contexto da atual crise dos refugiados na Grécia, por ter sido o único Estado-Membro que cumpria integralmente as condições de elegibilidade estabelecidas pelo Regulamento. A ativação do IAE na Grécia justificou-se por diversos fatores, nomeadamente o elevado número de chegadas, o encerramento das fronteiras dos Balcãs Ocidentais e o facto de a Grécia ter deixado de ser um país de trânsito para se tornar um país de acolhimento, apesar da insuficiente capacidade nacional para responder às necessidades básicas dos recém-chegados que já manifestava anteriormente. Além disso, nenhum outro instrumento da UE ou nacional tinha condições para prestar um apoio de emergência de tal dimensão e com semelhante rapidez.
4. No total, foram disponibilizados 650 milhões de EUR¹ como contribuição máxima da UE para o apoio de emergência à Grécia durante os três anos de ativação do IAE. Ao longo deste período, a programação do IAE foi definida anualmente no documento

¹ Tal como estabelecido nas decisões de financiamento do IAE, nos anos de 2016 e 2017, 1 % da contribuição máxima total foi anualmente afetado à assistência técnica da Comissão, enquanto em 2018 essa assistência representou 0,5 % do orçamento.

«Prioridades operacionais do apoio de emergência», que serviu de orientação para as organizações humanitárias elaborarem as suas propostas de ações a realizar na Grécia. O IAE financiou, no total, 29 ações operacionais que foram executadas por 18 parceiros humanitários da Comissão nos seguintes domínios: fornecimento de abrigo, gestão dos campos, ajuda pecuniária, distribuição de produtos não alimentares, proteção, educação, ajuda alimentar e serviços de saúde, incluindo apoio psicossocial. A iniciativa emblemática do IAE, o programa de ajuda de emergência para integração e alojamento (ESTIA), proporcionou alojamento a mais de 50 000 pessoas, bem como cartões pré-pagos a mais de 65 000 refugiados e migrantes. Do mesmo modo, as ações do IAE contribuíram para reforçar a capacidade de acolhimento nacional, com a criação de cerca de 35 000² lugares de alojamento em campos situados no continente.

II. OBJETIVO E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

5. O artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento dispõe que, até 17 de março de 2019, a Comissão deve apresentar ao Conselho uma avaliação do funcionamento do Regulamento, acompanhada de sugestões sobre o seu futuro e, se for caso disso, de propostas para a sua alteração ou revogação.
6. Para realizarem a avaliação, os serviços da Comissão também se basearam num estudo externo independente. As suas constatações, a metodologia utilizada e os ensinamentos retirados são descritos no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.
7. O documento de trabalho apresenta uma avaliação da execução das ações financiadas pelo IAE em que analisa a adequação do Regulamento à sua finalidade, com base na experiência adquirida nas operações em curso e já concluídas. A avaliação procura, assim, identificar os pontos fortes e os pontos fracos do atual quadro legislativo e da resposta operacional. Além disso, com base nas conclusões extraídas dos dados recolhidos, o documento de trabalho dos serviços da Comissão enuncia vários ensinamentos retirados, tendo em vista uma eventual ativação futura do instrumento.
8. De um modo geral, a Comissão considera que as questões de conceção e investigação abordadas na avaliação são adequadas e assentam numa abordagem metodológica sólida. Contudo, existem limitações, principalmente relacionadas com o calendário da avaliação. Em primeiro lugar, várias ações financiadas pelo IAE ainda estavam em curso no momento da avaliação. A indisponibilidade de alguns relatórios finais constituiu, por conseguinte, uma limitação, o mesmo acontecendo com a falta de dados quantitativos, sobretudo para fundamentar o critério de eficiência. Em segundo lugar, também era demasiado cedo para aferir o sucesso da transferência das ações do IAE para as autoridades nacionais e/ou da execução de atividades específicas financiadas por outras fontes de financiamento da UE, como o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), incluindo o seu Programa de Subvenções de Ajuda de Emergência (SAE).

² Alguns destes lugares eram temporários e foram, desde então, encerrados.

9. Com base nos elementos acima referidos, o presente relatório apresenta as opções possíveis para o futuro do regulamento relativo ao IAE.

III. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

10. O documento de trabalho dos serviços da Comissão apresenta a avaliação dos cinco critérios obrigatórios estabelecidos nas Orientações «Legislar melhor» da Comissão: (i) relevância, (ii) eficácia, (iii) eficiência, (iv) coerência e (v) valor acrescentado da UE. Além destes, foi avaliado um critério adicional (vi): a sustentabilidade. As principais constatações são resumidas nos pontos seguintes.

11. A intervenção do IAE foi **relevante** para dar resposta aos aspetos humanitários da crise dos migrantes e dos refugiados na UE. Globalmente, as constatações seguintes salientaram a relevância do Regulamento:

- O Regulamento prestou ao Estado-Membro – e, logo, às suas autoridades nacionais – o apoio indispensável para responder com celeridade às enormes necessidades humanitárias emergentes de um número variável de beneficiários;
- O facto de as ações do IAE serem diretamente canalizadas através dos parceiros humanitários da UE permitiu dar uma resposta rápida e eficaz à crise;
- A flexibilidade do quadro legislativo do IAE permitiu que a resposta evoluísse e se adaptasse à evolução das necessidades no terreno, por vezes num prazo extremamente curto.

12. A **coerência** e a complementaridade **com os instrumentos nacionais e da UE disponíveis, bem como a coerência com os quatro princípios humanitários** de humanidade, neutralidade, independência e imparcialidade, foram **asseguradas** durante a ativação do IAE. O instrumento complementou as ações empreendidas pelas autoridades nacionais e por outros instrumentos da UE. As ações do IAE foram concebidas e executadas no pleno respeito pelos princípios humanitários. Globalmente, não se detetaram sobreposições com outros instrumentos da UE ou nacionais durante a execução das ações do IAE. A coerência do instrumento é evidenciada pelas seguintes constatações:

- O *mecanismo* de coordenação estabelecido pela Comissão entre os seus diferentes serviços (ou seja, o Serviço de Apoio às Reformas Estruturais (SARE), a DG HOME e a DG ECHO), os seus parceiros humanitários e as autoridades nacionais foi um fator essencial para evitar sobreposições e assegurar sinergias;
- O *papel* de coordenação entre todos os intervenientes relevantes desempenhado pela Comissão e a adoção pelas autoridades gregas dos planos financeiros utilizados como documentos estratégicos para a resposta constituíram um

progresso importante, que contribuiu de forma positiva para a coordenação da resposta da UE à crise dos refugiados;

- A presença da Comissão no terreno, o seu acompanhamento constante da execução das ações e a disponibilização das suas competências específicas em matéria de ajuda humanitária, foram considerados fatores particularmente importantes para garantir a coerência e os resultados positivos.

13. De um modo geral, o IAE demonstrou ser um instrumento **eficaz**, uma vez que as suas ações atingiram os objetivos, dando resposta às necessidades humanitárias básicas e proporcionando uma ajuda rápida aos beneficiários visados. Mais importante ainda, a situação dos refugiados e migrantes melhorou relativamente ao ponto de partida em 2016. A eficácia do instrumento está patente nas seguintes constatações principais:

- As ações do IAE alcançaram os seus objetivos, contribuindo para preservar vidas, prevenir e atenuar o sofrimento humano e proporcionar uma situação mais digna às pessoas afetadas;
- As necessidades dos beneficiários foram atendidas através de uma abordagem multissetorial, incluindo disponibilização de alojamento, transferências de numerário para múltiplos fins, abastecimento de água, saneamento básico, serviços de higiene, saúde, proteção e educação;
- O método de trabalho do IAE (ou seja, a canalização da execução das ações através dos parceiros humanitários da Comissão) também se revelou eficaz para assegurar uma resposta rápida e flexível;
- A cooperação com as autoridades locais, como os municípios, desempenhou um papel fundamental na consecução dos principais objetivos da iniciativa emblemática «Programa de ajuda de emergência para integração e alojamento» (ESTIA).

Embora não se tenham colocado grandes obstáculos à eficácia das ações do IAE levadas a cabo na Grécia, alguns desafios mereceram destaque no início da crise. Por exemplo, *a nível estratégico*, o fator que mais afetou a eficácia das ações do IAE no momento da sua ativação foi o constante fluxo de migrantes e refugiados que chegava à Grécia. Além disso, as autoridades nacionais estavam assoberbadas e não adotaram, inicialmente, uma abordagem estratégica nacional bem definida para gerir a crise dos migrantes e dos refugiados. Na fase inicial da ativação, também se enfrentaram desafios em matéria de coordenação, sobretudo entre os intervenientes relevantes (ou seja, os serviços competentes da Comissão, as autoridades nacionais e os parceiros humanitários da Comissão); contudo, foi possível desenvolver e melhorar a coordenação e a cooperação durante a intervenção do IAE na Grécia. *A nível operacional*, os desafios estavam relacionados com a variabilidade dos dados sobre o número de beneficiários (ou seja, o número de chegadas de refugiados e migrantes). Essa variabilidade foi, no entanto, compensada pela flexibilidade com que o IAE se adaptou à evolução das

necessidades, bem como pela supervisão atenta dos peritos da Comissão no terreno. Ambos os elementos foram essenciais para garantir uma cobertura eficaz das necessidades.

14. A afetação do orçamento do IAE, incluindo as suas decisões financeiras anuais, foi atempada e consentânea com as necessidades que pretendia suprir. A **eficiência** das ações financiadas pelo IAE foi, de um modo geral, adequada e melhorou durante o período de execução. Uma vez que a intervenção do IAE na Grécia foi a primeira do seu género na UE, não pode ser totalmente comparada com intervenções da UE em países terceiros, devido aos diferentes contextos e fatores em causa. No entanto, uma comparação entre a intervenção do IAE e intervenções semelhantes da UE em países terceiros, como o Egito, a Jordânia, o Líbano e a Turquia, sugeriu que o custo médio da execução das atividades de apoio de emergência na Grécia foi, em geral, inferior ao de intervenções semelhantes. A análise também revelou, todavia, a existência de diferentes níveis de eficiência nos diversos setores. Por exemplo, constatou-se que a relação custo-eficácia foi boa em setores como os serviços de saúde, a assistência para necessidades básicas através de transferências de numerário para vários fins, a segurança alimentar e o apoio aos meios de subsistência, mas deixou a desejar em setores como a proteção e os serviços de alojamento.

Embora a racionalização das ações financiadas pelo IAE não tenha encontrado grandes obstáculos, a relação custo-eficácia foi influenciada pelos mesmos fatores, anteriormente referidos, que afetaram a eficácia das ações do IAE (por exemplo, a sobrecarga da capacidade e a coordenação das autoridades nacionais, etc.). Os desafios estiveram, mais especificamente, associados à escassez de infraestruturas e serviços nacionais para acolher e cumprir as normas de acolhimento de um número variável de refugiados e migrantes, bem como à dispersão dos campos pelo território do Estado-Membro. Essas dificuldades afetaram a relação custo-eficácia das ações do IAE, em especial no início da ativação (ou seja, em 2016), devido aos custos de apoio mais elevados que tiveram de ser suportados para iniciar as ações do IAE na Grécia (por exemplo, a criação de campos para atingir o objetivo estabelecido de 35 000 lugares). Contudo, a situação melhorou ao longo do tempo, nomeadamente em resultado das medidas de atenuação introduzidas pela Comissão, que incluíram, por exemplo:

- Incentivos para os parceiros aumentarem o emprego de pessoal e voluntários locais (reduzindo a elevada presença de pessoal expatriado) e estabelecerem parcerias com as ONG locais;
- Incentivos para os parceiros humanitários da Comissão melhorarem a eficiência adotando economias de escala (por exemplo, através da consolidação num programa único dos diferentes programas de transferência de numerário inicialmente executados por diversos parceiros humanitários);
- O controlo rigoroso das ações do IAE efetuado pela Comissão contribuiu para promover alternativas economicamente eficazes.

Estas experiências podem fornecer formações úteis para a consecução do objetivo sempre presente de melhorar a relação custo-eficácia nas operações de emergência.

15. A intervenção do IAE na Grécia proporcionou um **valor acrescentado da UE** concreto na resposta à crise no Estado-Membro afetado, na medida em que supriu as necessidades humanitárias emergentes que não poderiam ter sido supridas por instrumentos nacionais ou por outros instrumentos da UE. As quatro características principais do IAE, a seguir enunciadas, aumentaram o valor acrescentado da UE das suas ações:

- A rápida resposta para ações em larga escala;
- A flexibilidade do instrumento para se adaptar à evolução das necessidades;
- A experiência dos serviços da Comissão em matéria de ações humanitárias, a presença dos seus peritos no terreno, bem como os seus parceiros humanitários estabelecidos;
- A rápida mobilização de organizações não governamentais (ONG) que não poderiam ter sido financiadas por qualquer outro instrumento da UE.

Além disso, o valor acrescentado da UE incluiu também a transferência de conhecimentos e saber-fazer que as ações do IAE proporcionaram às organizações locais e aos intervenientes nacionais em resultado da sua intervenção. A capacidade da Comissão para criar parcerias com os intervenientes da sociedade civil local, enquanto parceiros responsáveis pela execução da ajuda humanitária, proporcionou um valor acrescentado adicional, ao permitir integrar na resposta os tão necessários conhecimentos locais.

16. Embora seja demasiado cedo para avaliar a **sustentabilidade** das ações do IAE, visto que na altura em que o Regulamento foi avaliado ainda estavam diversas ações em curso, os resultados da avaliação, pormenorizadamente descritos no documento de trabalho dos serviços da Comissão, mostraram que foram tomadas várias medidas para dar resposta a esta questão:

- Todos os parceiros humanitários da Comissão consideraram que a sustentabilidade na conceção e execução das suas ações e as suas estratégias de sustentabilidade e de saída se refletiram também na estratégia relativa às prioridades operacionais do apoio de emergência de 2018;
- Foi assegurado financiamento da UE para a continuação dos programas emblemáticos através de outros instrumentos da UE (em 20 de dezembro de 2018, foram assinados acordos de delegação FAMI/SAE para 2019 com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Fundo Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF));

- Em resultado das ações do IAE, houve um reforço da coordenação entre todos os intervenientes relevantes, ou seja, os serviços da Comissão, as autoridades nacionais e locais (incluindo os municípios), os parceiros e as organizações locais;
- Procedeu-se a uma transferência de conhecimentos e ao reforço das capacidades das organizações locais e das autoridades nacionais, a fim de permitir a continuação das ações;
- As ações financiadas através de outros serviços da Comissão, por exemplo pelo SARE e pela DG HOME, para reforçar a capacidade das autoridades a nível nacional, complementam também o elemento de sustentabilidade das ações levadas a cabo pelo IAE na Grécia.

IV. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS PARA O FUTURO

17. Tendo em conta as constatações do documento de trabalho dos serviços da Comissão, a sua avaliação dos dados qualitativos e dos dados quantitativos disponíveis, bem como a experiência operacional e os ensinamentos retirados, a conclusão geral da Comissão é que a ativação e a intervenção do IAE na Grécia foram positivas e atingiram os objetivos estabelecidos pelo Regulamento. Importa referir, todavia, que a execução das ações do IAE e, logo, a sua avaliação se baseiam apenas na ativação do IAE na Grécia. Por conseguinte, é importante fazer uma distinção entre os desafios e recomendações que são relevantes para o quadro jurídico e a ativação do próprio Regulamento e os que são relevantes para as operações executadas no contexto específico da Grécia.
18. No entender da Comissão, a ativação do IAE permitiu cumprir os objetivos do Regulamento, assegurando a criação da resposta humanitária estruturada e das infraestruturas necessárias para responder à emergência com que a Grécia estava confrontada. O calendário da ativação foi adequado e permitiu criar uma ponte entre a emergência inicial e a atual resposta mais direcionada. A qualidade dos serviços prestados foi satisfatória e a sustentabilidade das ações foi assegurada, graças à transição harmoniosa das ações do IAE para outras fontes de financiamento. A Comissão recomenda, por conseguinte, que se ponha termo à atual ativação do IAE.
19. No que diz respeito ao próprio Regulamento, a avaliação da Comissão sobre o seu futuro aponta para três opções possíveis:

1) Revogação do Regulamento (UE) 2016/369

A intervenção do IAE foi relevante, tendo em conta as catastróficas consequências humanitárias que a Grécia então enfrentava, para dar uma resposta rápida e eficaz a uma situação de tal dimensão. Tanto o método de trabalho como o quadro jurídico do Regulamento permitiram dar uma resposta flexível e rápida, que foi implementada através de serviços da Comissão experientes e da mobilização do apoio das organizações humanitárias parceiras. Os parceiros colaboraram com as autoridades

nacionais e as organizações locais, proporcionando-lhes, em troca, um reforço das suas capacidades e uma transferência de conhecimentos, para aumentar a sustentabilidade das ações.

Assim sendo, o quadro legislativo do Regulamento é suficientemente adequado e flexível para apoiar um Estado-Membro confrontado com emergências semelhantes ou de outro tipo (e que preencha os critérios de elegibilidade), enquanto expressão da solidariedade europeia assente nas competências humanitárias da Comissão Europeia, se e quando tal necessidade surgir.

Por conseguinte, a revogação do Regulamento privaria a UE de um instrumento que se revelou adequado para responder às consequências humanitárias de uma crise de dimensão e impacto excecionais na UE, como demonstra o documento de trabalho dos serviços da Comissão. Além disso, o âmbito do Regulamento relativo ao IAE já limita a sua aplicação aos casos em que a capacidade de um Estado-Membro esteja sobrecarregada por uma catástrofe de origem natural ou humana e por circunstâncias excecionais em que nenhum outro instrumento à disposição dos Estados-Membros e da União seja suficiente.

A Comissão não recomenda, por conseguinte, que se opte por esta solução.

2) Alteração do Regulamento (UE) 2016/369

A Comissão considera que não é necessário alterar o Regulamento. Não há dados que fundamentem uma alteração do quadro jurídico.

Quanto à execução das ações do IAE no contexto específico da Grécia, a Comissão considera que os desafios identificados durante essa primeira ativação – como a evolução das necessidades na Grécia, associada à sobrecarga da capacidade e da coordenação das autoridades nacionais, que influenciaram particularmente a eficácia e a eficiência das ações – são fatores «externos». Não estão diretamente relacionados com o quadro jurídico do IAE, mas sim com a conjuntura em que se encontrava o Estado-Membro afetado.

Além disso, se surgir a necessidade de uma ativação futura, os domínios que é reconhecidamente necessário melhorar dizem respeito a aspetos operacionais e não ao quadro jurídico do instrumento, por exemplo: a criação de estruturas de coordenação, bem como o levantamento precoce da capacidade localmente existente no(s) Estado(s)-Membro(s) em causa, tendo em vista o potencial envolvimento precoce das organizações locais/nacionais. Deste modo, numa eventual ativação futura, os ensinamentos retirados e as recomendações formuladas podem ser tidos em conta ao adaptar a conceção das ações do IEA às necessidades e ao contexto do Estado-Membro – sem que seja necessário fazer alterações jurídicas ao Regulamento.

A Comissão não recomenda, assim, que se opte por esta solução.

3) Manutenção do Regulamento (UE) 2016/369

Para além das questões acima referidas em relação à opção 1, a manutenção do Regulamento, mantendo-se ao mesmo tempo o apoio de emergência concedido no seu âmbito em «modo de espera», dota a UE de um instrumento para apoiar um ou mais Estados-Membros na resposta às consequências humanitárias de qualquer crise futura (e não apenas crises relacionadas com a migração) de dimensão excepcional no seu território.

O IAE é o único instrumento concebido para dar resposta a acontecimentos de baixa probabilidade e grande impacto no território da UE, que pode ser rapidamente ativado pelo Conselho, com base numa proposta da Comissão, e complementa as ações realizadas pelos Estados-Membros da UE no âmbito das suas competências nacionais. Em termos gerais, o IAE é uma expressão da solidariedade europeia e mostra aos cidadãos europeus o valor acrescentado da UE que protege as pessoas necessitadas.

A opção de «modo de espera» não terá implicações orçamentais, desde que o apoio de emergência não seja ativado. Deve conservar-se uma nota para memória no orçamento da União Europeia.

A Comissão recomenda, por conseguinte, que se adote esta solução.

20. Na sequência dos ensinamentos retirados e com base na experiência adquirida até à data, a Comissão congratula-se com as observações e sugestões das partes interessadas, que continuarão a ser o principal catalisador de melhorias futuras.