



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.10.2003
COM(2003) 615 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Diálogo sobre governança: principais questões e princípios de base	5
2.1.	Redução da pobreza	5
2.2.	Governança e responsabilização dos países parceiros	6
2.3.	Diálogo estratégico.....	7
2.4.	Segurança	8
2.5.	Cláusulas sobre direitos humanos e boa governança: procedimentos de consulta	9
2.6.	Corrupção.....	11
2.7.	Emigração	13
2.8.	Integração nas abordagens sectoriais	13
2.9.	Apoio orçamental	14
2.10.	Comércio.....	15
2.11.	Sector empresarial.....	16
3.	Práticas e abordagens actuais adoptadas pelos países.....	18
4.	Para uma abordagem mais dinâmica e pró-activa.....	19
4.1.	Programa estratégico em prol da governança	19
4.2.	Parcerias difíceis	22
4.3.	Situações pós-conflito	26
4.4.	Parcerias eficazes	30
5.	Conclusões	34

1. INTRODUÇÃO

- (1) As estruturas e a qualidade da governança constituem factores determinantes da coesão ou do conflito social, do êxito ou do fracasso do desenvolvimento económico, da preservação ou deterioração do ambiente natural, bem como do respeito ou violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Este facto é amplamente reconhecido a nível internacional, atestando a importância da governança para o desenvolvimento.
- (2) A Declaração do Milénio das Nações Unidas afirma que a criação de um contexto propício ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza depende, nomeadamente, de uma boa governança em cada país e no plano internacional e da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais. No Consenso de Monterrey, os Chefes de Estado concordaram em que a boa governança a todos os níveis é essencial para um desenvolvimento sustentável, um crescimento económico sustentado e para a erradicação da pobreza. A governança, a democratização e o desenvolvimento estão igualmente associados no quadro dos objectivos gerais da UE, tal como definidos nos tratados, no "Livro Branco sobre a Governança"¹ da Comissão, bem como nas conclusões do Conselho de Maio de 2002. Além disso, nos últimos anos a Comissão apresentou várias comunicações e documentos relevantes do ponto de vista da governança².
- (3) A governança constitui uma componente essencial das políticas e reformas em favor da redução da pobreza, da democratização e da segurança global. É por este motivo que o reforço das capacidades institucionais, em especial no que respeita à boa governança e ao primado do Direito, representa um dos sectores prioritários da política de desenvolvimento da CE no quadro da aplicação dos programas comunitários nos países em desenvolvimento.
- (4) Muito embora não exista uma definição de governança internacionalmente acordada, o conceito tem vindo a ganhar importância e, ao longo dos últimos dez anos, todos os parceiros em matéria de desenvolvimento expandiram as suas actividades neste domínio. A Comunidade tem financiado, também, de forma pragmática, vários programas neste domínio de actividade ao longo dos últimos anos. "Governança" significa a capacidade do Estado de servir os cidadãos. Esta definição é suficientemente lata para permitir destriçar, em termos conceptuais, a governança de outros elementos tais como os direitos humanos, a democracia ou a corrupção. A governança diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade. O modo como são desempenhadas as funções públicas, geridos os recursos públicos e exercidos os poderes públicos regulamentares

¹ COM(2001)428 final, 25.7.2001; Relatório da Comissão sobre a governança europeia, COM (2002)705, 11.12.2002.

² Por exemplo, Comunicação "Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais" ("Europa alargada" (COM (2003)104 final de 11 de Março de 2003) e Comunicação "Conferir um novo impulso às acções empreendidas pela UE, em cooperação com os parceiros mediterrânicos, em matéria de direitos humanos e democratização - Orientações estratégicas" (COM (2003)294 final de 21 de Maio de 2003)

constituem os principais aspectos a ter em conta neste contexto. O verdadeiro valor do conceito de governança reside no facto ser terminologicamente mais pragmático do que outros termos tais como "democracia", "direitos humanos", etc. No entanto, apesar do seu carácter aberto e abrangente, trata-se de um conceito extremamente útil e prático, que permite analisar os aspectos básicos do funcionamento de qualquer sociedade e de qualquer sistema político e social. Pode ser descrito como uma forma básica de aferir a estabilidade e o desempenho de um modelo de sociedade. À medida que os conceitos de direitos humanos, democratização e democracia, Estado de direito, sociedade civil, partilha descentralizada do poder e administração pública sólida vão assumindo cada vez mais importância à medida que essa sociedade se vai transformando num sistema político mais sofisticado, o conceito de governança evolui para "boa governança". O conceito de governança é hoje geralmente utilizado para avaliar a qualidade e desempenho de qualquer sistema político/administrativo.

- (5) O nº 3 do artigo 9º do Acordo de Parceria de Cotonu fornece uma perspectiva interessante, acordada conjuntamente pelos Estados ACP signatários e pela UE: "Num contexto político e institucional que respeite os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de Direito, a boa governança consiste na gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo. A boa governança implica processos de decisão claros a nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsabilizáveis, o primado do Direito na gestão e na distribuição dos recursos e o reforço das capacidades no que respeita à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção".
- (6) A boa governança é, antes de mais, uma questão de ordem interna. A aplicação de políticas internas inadequadas contribuiu, em muitos países (e não só nos países em desenvolvimento) para alargar o fosso existente entre pobres e ricos, tanto à escala nacional ou regional como entre os diferentes países ou regiões. Desta forma, é imprescindível uma boa governança a todos os níveis do sistema internacional, isto é, à escala nacional, regional e multilateral, para dotar o sistema de governança mundial de legitimidade, coerência e eficácia. O défice de governança a nível mundial constituiu, nos últimos anos, uma das preocupações constantes a que se tentou responder através de diversas iniciativas e debates à escala multilateral, promovidos em especial pelas Nações Unidas, e concretamente a Comissão sobre a Governança Mundial e, mais recentemente, a Conferência de Monterrey sobre o financiamento para o desenvolvimento e a Cimeira de Joanesburgo sobre o desenvolvimento sustentável. A UE tem participado activamente neste diálogo. As questões de governança mundial são igualmente um tema de debate entre a CE e alguns países parceiros importantes, como a China, a Rússia, a Índia e o Brasil. Segundo a perspectiva da UE, a boa governança implica a necessidade de prosseguir o aumento da coerência das políticas em todos os sectores relevantes, tais como, por exemplo, o ambiente, o comércio ou a agricultura.
- (7) A boa governança é fundamental para a eficácia da assistência ao desenvolvimento e para a realização dos objectivos pelos quais devemos lutar. Contudo, a boa governança só se consegue ao longo de um processo. Por esse motivo, enquanto não tiver sido atingida, devem ser tentadas abordagens

pragmáticas para apoiar a evolução. Neste contexto, os indicadores não devem ser considerados uma simples lista de questões destinadas a estabelecer um mecanismo de selecção baseado exclusivamente na governança, mas como uma ferramenta para reforçar a governança em todas as intervenções e estratégias financiadas pela CE.

- (8) A presente comunicação concentra-se no reforço das capacidades e no diálogo sobre governança em diferentes tipos de situações. Serão apresentados casos de parcerias eficazes, bem como parcerias difíceis e situações pós-conflito.
- (9) A presente comunicação pretende, com base na experiência obtida com as abordagens adoptadas pela CE e por outros doadores em matéria de governança, nos pareceres dos países parceiros e nas suas próprias experiências, inventariar soluções práticas que permitam:
 - Desenvolver capacidades de governança e responsabilizar os países parceiros pela formulação dos programas de reforma pertinentes;
 - Desenvolver sinergias e garantir a coerência entre as diferentes políticas e instrumentos da CE e da UE;
 - Reforçar as parcerias para o desenvolvimento com cada um dos países ou regiões a fim de melhorar a coordenação entre as prioridades dos doadores e as agendas desses países através de um diálogo político, bem como da complementaridade entre os doadores;
 - Contribuir para a protecção dos direitos humanos e para a disseminação da democracia, da boa governança e do Estado de direito.

Ao fazê-lo, a Comunicação funcionará como guia para a abordagem da UE no domínio da governança e desenvolvimento, inventariará o tipo de medidas a apoiar em diferentes situações e contribuirá para o debate internacional na matéria. Um manual ajudará a pôr esta abordagem estratégica em prática.

2. DIÁLOGO SOBRE GOVERNANÇA: PRINCIPAIS QUESTÕES E PRINCÍPIOS DE BASE

2.1. Redução da pobreza

- (10) A governança tornou-se um dos elementos essenciais da cooperação para o desenvolvimento, fazendo actualmente parte integrante dos processos relativos à Estratégia de Redução da Pobreza.
- (11) A definição e aplicação das políticas pertinentes é fundamental tanto para obter uma mobilização, representação e emancipação efectivas da sociedade civil, e em especial dos mais pobres, como para aumentar as capacidades reais das instituições e administrações públicas. Em muitos países em desenvolvimento a redução da pobreza depende, em grande medida, da capacidade das instituições públicas para desempenharem, de uma forma eficiente e responsável, as seguintes funções:

- melhorar o nível de vida das camadas mais pobres da população e reforçar a sua capacidade de aumentar os seus próprios rendimentos e bens,
 - garantir o seu acesso aos serviços públicos,
 - garantir a segurança dos cidadãos e facultar-lhes o acesso aos meios de recuperação, bem como proteger e promover os seus direitos
- (12) A marginalização constitui um dos aspectos da pobreza em si, razão pela qual a emancipação constitui um factor decisivo em termos da sua redução. Os principais aspectos a abordar neste contexto são a promoção, nomeadamente, do acesso ao poder e da influência das camadas mais pobres da sociedade através de um processo político de capacitação, e da participação tanto de homens como de mulheres graças a uma revisão das normas e práticas institucionais das quais decorrem os direitos e privilégios e, concretamente, os preconceitos em matéria de género que podem encarnar. A execução de abordagens integradoras e a promoção da inclusão social deveriam fazer parte de qualquer programa de governança a favor dos pobres, a fim de dar a palavra e reflectir as perspectivas das minorias, dos grupos marginalizados e dos mais pobres no processo de formulação das políticas.
- (13) As abordagens participativas garantirão igualmente uma maior equidade entre gerações, baseada num desenvolvimento sustentável no qual o ambiente será um elemento fundamental, a par da componente social e económica. A participação dos agentes não estatais e das organizações da sociedade civil nas diversas fases do processo de desenvolvimento, bem como o seu envolvimento nos debates estratégicos nacionais, contribuirão para colocar estas questões na ordem do dia³, o que é também pertinente no que respeita à política social. A política social é um factor produtivo que contribui para o desenvolvimento sustentável. O diálogo social e o envolvimento das organizações patronais e de trabalhadores na definição e execução da política social e de emprego e o funcionamento das instituições do mercado laboral podem impulsionar reformas adequadas com um impacto real na vida quotidiana dos cidadãos. Um factor fundamental para uma aplicação eficaz desse programa é um esforço de educação adequado no contexto da nova economia baseada no conhecimento, incluindo o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, de forma a reduzir e a evitar o desfasamento na matéria. Neste contexto, um esforço de cooperação internacional científica e tecnológica dedicado e específico pode ajudar a atingir esse objectivo. O VI programa-quadro para a investigação e o desenvolvimento tecnológico prevê uma colaboração desse tipo.

2.2. Governança e responsabilização dos países parceiros

- (14) A fim de desenvolver programas de reforma adaptados às necessidades específicas de cada país num contexto de legitimidade e responsabilidade é indispensável manter um diálogo interno sobre a governança.

³ Comunicação "Participação de intervenientes não estatais na política de desenvolvimento da UE" (COM (2002) 598 final de 7 de Novembro de 2002)

- (15) Nele desempenham um papel importante não só os parlamentos e todas aquelas instituições que não sejam o governo central, como também outros intervenientes nacionais (representantes de interesses políticos, sociais e económicos, bem como as autoridades municipais ou outras autoridades descentralizadas), já que cada um destes intervenientes dispõe do potencial necessário para dar uma achega válida e contribuir para a realização, pelos próprios países, de avaliações exaustivas dos programas de reforma da governança em favor dos pobres, através da articulação de necessidades, prioridades e objectivos claramente definidos.
- (16) As intervenções de órgãos supranacionais ou regionais, bem como as avaliações efectuadas a nível regional podem ser de grande utilidade em todos os sectores em que existe um claro valor acrescentado regional (integração económica, prevenção dos conflitos, segurança), ou quando se trata de questões de dimensão transfronteiriça, como são, em geral, os relacionados com o ambiente, e concretamente a gestão conjunta de recursos naturais transnacionais.

2.3. Diálogo estratégico

- (17) O diálogo estratégico deve consistir num contacto regular e contínuo entre os países parceiros no âmbito do qual sejam abordadas questões de interesse comum e mútuo relativas à governança.
- (18) Existe uma certa tendência para estabelecer um diálogo com os países apenas em momentos de crise, no que respeita a problemas pontuais, ou em reacção a acontecimentos específicos o que, do ponto de vista dos países parceiros, pode conferir ao diálogo político uma conotação negativa. Um diálogo estratégico mais sistemático permitiria o estabelecimento de planos de acção comuns e, eventualmente, uma definição conjunta de sectores de cooperação prioritários, nomeadamente no que respeita a questões de governança, de uma forma flexível e com base nas necessidades de cada parceiro.
- (19) Se for devidamente articulado com os programas e prioridades da cooperação da UE, o diálogo estratégico poderá contribuir para a criação de um clima de estabilidade e democracia, para o desenvolvimento de processos de pacificação e para a segurança. O diálogo político deverá prever meios e instrumentos que permitam integrar estes objectivos nos programas de assistência da UE e encorajar os países parceiros a integrarem-nos também nas suas estratégias de desenvolvimento globais. A UE recorre já ao diálogo estratégico, combinado com a ajuda adequada, em várias parcerias difíceis.
- (20) Os indicadores constituem importantes ferramentas no que respeita à avaliação e acompanhamento dos programas e intervenções, bem como para melhorar a qualidade dos mesmos. Os indicadores de governança apenas são pertinentes se forem elaborados e avaliados de uma forma participativa, com a intervenção eficaz dos interessados e mediante um processo transparente impulsionado pelo próprio país. Estes indicadores deverão abranger todos os aspectos da governança, não se limitando aos aspectos directamente ligados a um determinado programa de reforma; deverão reflectir o objectivo das políticas e os resultados dos serviços prestados, assim como o grau de transparência a nível da gestão das finanças públicas, a igualdade entre os sexos, o respeito e promoção dos direitos humanos, dos princípios democráticos e do primado do Direito. Cada um dos indicadores

deve, para além disso, ser suficientemente específico para sugerir uma solução institucional adequada. Os indicadores que se limitam a assinalar a existência de um problema num determinado sector (que pode abranger, simultaneamente, diversas instituições e programas) sem sugerirem qualquer solução, são bastante menos úteis.

- (21) No entanto, o desenvolvimento de procedimentos que permitam a identificação e a aprovação de indicadores em matéria de governança continua a constituir um desafio. Os países doadores estão actualmente a efectuar consideráveis esforços conjuntos tendo em vista a definição de indicadores de governança através da rede sobre governança (GOVNET) do Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, no qual estão representados todos os principais doadores. A CE participa na rede GOVNET e co-financia, actualmente, um projecto em matéria de indicadores de governança dirigido pela OCDE.

2.4. Segurança

- (22) A segurança está directamente ligada ao desenvolvimento: não pode haver desenvolvimento num ambiente de insegurança crónica. Inversamente, a incapacidade dos governos para erradicar as causas da pobreza contribui de forma decisiva para o aparecimento de surtos de violência. A segurança é um factor fundamental da estabilidade regional, da redução da pobreza e da prevenção de conflitos. Uma das principais expectativas dos cidadãos é que o Estado seja capaz de garantir a sua integridade física e de proteger os seus bens e os seus direitos políticos, económicos e sociais.
- (23) Cada vez mais se considera que o conceito de segurança não só faz referência à segurança do Estado, como também à noção mais ampla de segurança das pessoas, que pressupõe a possibilidade de que estas vivam em liberdade, em paz e em segurança. A segurança deve ser concebida simultaneamente como um bem de interesse nacional e um direito individual. A reforma dos sistemas de segurança faz parte integrante de uma boa governança. Para criar um clima de segurança que sustente os princípios democráticos e os direitos humanos é necessário contar com um sistema de segurança bem gerido, transparente e responsável. Por conseguinte, trabalhar no sentido de uma boa governança e de uma paz sustentável implica reformar satisfatoriamente o sistema da segurança, em especial em situações de pós-conflito.
- (24) De acordo com a definição da OCDE, o "sistema de segurança" engloba: a) as instituições do Estado oficialmente responsáveis por garantir a segurança do Estado e dos seus cidadãos contra actos de violência e coacção (por exemplo, as forças armadas, a polícia, forças paramilitares, serviços de inteligência e órgãos similares); e b) as autoridades civis eleitas e/ou devidamente nomeadas que têm a responsabilidade de controlar e supervisionar as referidas instituições (por exemplo, o parlamento, o poder executivo, o ministério da defesa, os órgãos judiciais e penais). A reforma dos principais agentes de segurança, como as forças militares, paramilitares e policiais, e as estruturas civis de supervisão são de vital importância para criar um ambiente seguro e manter o sector da segurança sujeito permanentemente às mesmas normas de governança que outros integrantes do sector público, e as forças militares sob o controlo político de uma autoridade civil. Estas instituições estão integradas num enquadramento de segurança mais

amplo e dependem da existência de instituições eficazes para administrar a justiça e impor o cumprimento da lei. A reforma do sector da segurança deve, pois, ligar-se ao trabalho desenvolvido para consolidar o Estado de direito a nível nacional e local. As intervenções nas seguintes categorias podem influir na reforma do sistema de segurança: forças armadas e serviços de inteligência; justiça e aparelho de segurança interna; forças de segurança não estatais; mecanismos de supervisão civil; organismos de gestão civil; formação de civis; iniciativas regionais; iniciativas de desmilitarização da sociedade.

- (25) A segurança mundial e o terrorismo internacional tiveram também um impacto considerável sobre o desenvolvimento. Para além de prestar assistência aos países parceiros no contexto da resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a assistência ao desenvolvimento pode contribuir para a luta contra o terrorismo internacional através da luta contra a pobreza e a redução das desigualdades.

2.5. Cláusulas sobre direitos humanos e boa governança: procedimentos de consulta

- (26) Desde o início da década de 90, os acordos da CE com países terceiros, incluindo os acordos comerciais e de cooperação e os acordos de associação, contêm sistematicamente, entre os "elementos essenciais", uma cláusula relativa aos direitos humanos, na qual se estipula que o respeito pelos direitos humanos fundamentais e pelos princípios democráticos presidirá às actividades internas e externas das partes, e constitui um "elemento essencial" do acordo. Em caso de violação da referida cláusula, devem ser adoptadas diversas medidas, sempre que a sua aplicação respeite o princípio de proporcionalidade entre a gravidade da violação e o grau da resposta. Entre as referidas medidas, figuram as seguintes: modificação do conteúdo dos programas de cooperação ou dos canais utilizados; redução dos programas de cooperação cultural, científica e técnica; adiamento da reunião de um comité misto; suspensão dos contactos bilaterais de alto nível; adiamento dos novos projectos; recusa do apoio a iniciativas do país parceiro; embargo comercial; suspensão das vendas de armas, da cooperação militar e da cooperação propriamente dita. A inclusão de cláusulas a que se atribui o carácter de elementos essenciais não denota uma abordagem negativa ou sancionadora. A finalidade das referidas cláusulas é promover o diálogo e as medidas positivas, como a defesa conjunta da democracia e dos direitos humanos, a assinatura, ratificação e aplicação de instrumentos internacionais sobre direitos humanos quando se verificarem carências a este respeito, bem como a prevenção de crises mediante o estabelecimento de uma relação sólida e duradoura.
- (27) No que respeita ao Acordo de Parceria de Cotonu⁴, 77 países ACP e a UE acordaram em estabelecer procedimentos de consulta relacionados com a observância dos elementos fundamentais da colaboração. O artigo 9º do Acordo de Cotonu prevê que o respeito pelos direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de direito constituem os seus elementos essenciais e a boa governança o seu elemento fundamental. O artigo 96º prevê a possibilidade de que, em caso de violação de algum destes elementos essenciais, uma das partes

⁴ JO L 317 de 15.12.2000.

convide a outra a proceder a consultas (em 1995 foi introduzido pela primeira vez um procedimento similar, através do artigo 366º-A da Convenção de Lomé IV revista). As consultas previstas no artigo 96º destinam-se a examinar a questão, tendo em vista encontrar uma solução aceitável para ambas as partes. Caso não seja encontrada uma solução, em casos de emergência ou caso uma das partes se recuse a proceder a consultas, podem adoptar-se medidas adequadas. A suspensão da cooperação é, neste contexto, uma medida de último recurso. As medidas adoptadas, que devem ser proporcionais à violação do elemento essencial, destinam-se a dar um sinal claro ao governo em relação ao respeito pelo disposto no artigo 9º.

- (28) Antes da introdução, em 1995, do procedimento de consulta, a cooperação tinha de facto sido suspendida total ou parcialmente com vários países. Desde 1995, recorreu-se ao procedimento de consulta em 12 ocasiões, envolvendo 10 países ACP⁵. Um exemplo recente é o do Zimbabwe, país com o que se procedeu a consultas nos termos do artigo 96º do Acordo ACP-CE e no termo das quais se aplicaram uma série de sanções selectivas, como o congelamento dos fundos e activos de vários membros do governo, a proibição imposta aos mesmos de viajar à Europa ou transitar por ela, e a proibição das exportações de material repressivo e de formação para actividades militares.⁶
- (29) À luz da experiência adquirida, é de destacar alguns factores fundamentais para o êxito das consultas, isto é, para que se possa encontrar uma solução aceitável para ambas as partes e/ou para que se possam aplicar as medidas necessárias para corrigir a situação. As premissas fundamentais são as seguintes: a) a vontade das autoridades de voltar a uma situação de normalidade, essencial após um golpe de Estado; e b) a coerência da postura da UE e a coordenação entre doadores. A fim de assegurar um acompanhamento adequado do processo, é necessário identificar as violações concretas dos elementos essenciais, definir os sectores em que se exigem medidas correctivas das autoridades e manter um intenso diálogo político, tanto durante a reunião formal de consulta como depois. Finalmente, é preciso adoptar medidas positivas, como pode ser uma participação activa e firme da UE na resolução da crise ou do conflito.
- (30) A Comissão está a estudar formas mais eficazes de utilizar a cláusula sobre direitos humanos. Desta forma, está a explorar-se a ideia de a utilizar com vista à criação, com países terceiros, de grupos de trabalho em matéria de direitos humanos. Em 2003, no âmbito do Acordo de Cooperação com o Bangladesh, estabeleceu-se pela primeira vez um subgrupo em matéria de governança e direitos humanos, o qual permite a funcionários da UE e do Bangladesh proceder a um intenso intercâmbio de pareceres sobre questões relacionadas com os direitos humanos. A sua primeira reunião teve lugar a 19 de Maio de 2003 em Daka e debateram-se temas muito diversos, como a pena de morte, o sistema judicial, o apoio aos processos eleitorais e a criação de uma Comissão de Direitos Humanos. Também se examinou a possibilidade de conceder maior apoio aos

⁵ Níger, Guiné Bissau, Togo, Haiti, Comores, Costa do Marfim, Fiji, Libéria, Zimbabwe e República Centro-Africana

⁶ Posição comum do Conselho e Regulamento (CE) nº 310/2002 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002

projectos em matéria de direitos humanos. Além disso, a Comunicação intitulada "Conferir um novo impulso às acções empreendidas pela UE, em cooperação com os parceiros mediterrânicos, em matéria de direitos humanos e democratização" ⁷ preconiza também o recurso à citada cláusula tendo em vista explorar uma abordagem mais desenvolvida dos direitos humanos e da democratização na região. A Comunicação define dez aspectos susceptíveis de serem melhorados, entre eles o desenvolvimento de planos de actuação nacionais e regionais sobre direitos humanos, uma orientação mais pragmática do diálogo político no sentido dos direitos humanos e uma maior atenção às questões de direitos humanos e democratização nos DEN e nos programas indicativos nacionais.

2.6. Corrupção

- (31) A luta contra a corrupção ocupa um lugar cada vez mais importante na agenda de redução da pobreza da UE. No programa mundial de luta contra a corrupção das Nações Unidas, a corrupção é definida como o abuso do poder para fins privados e inclui tanto o sector público como o privado (*“entende-se por corrupção qualquer operação entre agentes dos sectores público e privado em que bens de utilidade pública se transformam, ilegalmente, em ganhos privados”*) A corrupção põe em causa a credibilidade do governo e a legitimidade das instituições democráticas sendo, muito frequentemente, especialmente gravosa para os pobres. A violação ou evasão dos processos formais compromete a boa governança . A corrupção do processo eleitoral, a nível nacional ou regional, ou no Parlamento afecta a responsabilidade e a representatividade, a corrupção do sistema judicial atenta contra o Estado de Direito e a corrupção no sector público dá origem a uma distribuição desigual dos serviços sociais. Uma das características da boa governança é a existência de instituições e processos de luta contra a corrupção e as práticas corruptas.
- (32) A experiência adquirida a nível internacional com os programas de cooperação para o desenvolvimento especificamente orientados para a prevenção da corrupção demonstrou que, para ser eficaz, a luta contra a corrupção deve inscrever-se num processo mais vasto de apoio à boa governança e aos processos de democratização, que passa por uma consolidação da sociedade civil, dos meios de comunicação, do ministério público, das instâncias judiciais e da administração financeira (auditorias e controlo), pela aplicação de procedimentos transparentes em matéria de contratos públicos e pela garantia de uma responsabilização efectiva do Parlamento.
- (33) Uma atitude de tolerância relativamente à corrupção é incompatível com as parcerias para a cooperação. Dada a dificuldade em avaliar e aferir a corrupção, parece mais oportuno abordar a questão no âmbito do diálogo periódico entre parceiros, a fim de avaliar os esforços efectuados pelos país em causa no que respeita à luta contra a corrupção com base nas reformas em curso, na continuidade dos progressos alcançados e na determinação e êxito das autoridades no que se refere à aplicação das medidas e reformas adequadas. A sociedade civil

⁷ Comunicação sobre direitos humanos na região mediterrânica (COM (2003)294 final de 21 de Maio de 2003)

contribuirá para este processo, devendo os seus pontos de vista ser explicitamente tomados em consideração em todas as fases do mesmo.

- (34) O Acordo de Cotonu representou um importante passo em frente neste contexto e poderia servir de exemplo para futuros acordos com outros países ou regiões. As negociações sobre o conceito mais lato de boa governança cristalizaram-se na adopção de uma abordagem articulada em torno de dois eixos: por um lado, um empenhamento relativamente à boa governança enquanto elemento fundamental e positivo da parceria, objecto de um diálogo regular e de apoio activo por parte da Comunidade e, por outro, a aceitação de que os casos graves de corrupção, incluindo os subornos que levam a essa corrupção, constituem uma violação desse elemento e exigem uma acção remedial. O procedimento de consulta definido no artigo 97º aplicar-se-á não só aos casos em que estão em jogo fundos comunitários mas também, de uma forma mais geral, a todos os países que beneficiem de uma intervenção financeira da Comunidade e onde a corrupção constitua um obstáculo sério às estratégias orientadas para a obtenção de resultados. Não se limita, pois, aos casos de corrupção que afectam directamente as actividades de cooperação financeira da CE, o que é especialmente importante tendo em conta a fungibilidade dos fundos públicos. Estas disposições reflectem o forte empenhamento das partes em adoptarem as medidas necessárias para prevenir e combater a corrupção, demonstrando que a corrupção A forma constitui uma preocupação comum e não apenas unilateral.
- (35) Outro exemplo é o caso da América Latina. A luta contra a corrupção é um tema constante de debate e actualmente estão a realizar-se negociações com os países da América Central e do Pacto Andino tendo em vista uma colaboração específica neste âmbito. A Declaração Política de Madrid (Cimeira UE-América Latina/Caraíbas, Madrid, 16-17 de Maio de 2002) expressa o compromisso de consolidar as instituições democráticas, o Estado de direito e o sistema judicial, de promover e defender os direitos humanos, e de combater a corrupção e o crime organizado. Por outro lado, a nova geração de acordos bilaterais da UE com países latino-americanos incluirá um firme compromisso com os princípios da boa governança.
- (36) A forma como a luta contra a corrupção é levada a cabo no âmbito dos DEN e PIN consiste em procurar eliminar as causas institucionais da corrupção ou os aspectos que a propiciam graças a um reforço das instituições e dos agentes não estatais, bem como da aplicação de medidas de apoio ao quadro normativo. Este aspecto é alvo de uma atenção especial nos países em que a corrupção representa um sério obstáculo ao desenvolvimento (de acordo com fontes tais como Transparency International) e a luta contra a corrupção se inscreve na agenda do governo. Nos últimos três anos, a Comissão financiou cinco projectos, em conjunto com Transparency International, para desenvolver estratégias anticorrupção a nível regional e nacional.
- (37) Na sua recente Comunicação sobre a política global da UE contra a corrupção⁸, a Comissão pede às instituições da UE e aos Estados-Membros que intensifiquem os seus esforços no sentido de combater esta forma de crime. No que respeita às

⁸ COM (2003) 317 final; 28.05.2003

relações da UE com países terceiros, a Comissão propõe a inclusão de dez princípios gerais nas estratégias nacionais contra a corrupção dos países candidatos e em vias de adesão à UE, bem como de outros países parceiros da UE. Os referidos princípios pressupõem a adopção de medidas preventivas e repressivas, o estabelecimento de códigos de conduta e incentivos para o sector privado e a elaboração de "listas brancas". Nas instâncias multilaterais à escala mundial, espera-se um novo passo em frente com a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, que adoptará uma abordagem global e pluridisciplinar, estabelecendo um equilíbrio entre a necessidade de criar um mecanismo funcional para a recuperação dos activos e a de institucionalizar medidas eficazes de prevenção.

2.7. Emigração

- (38) Uma correcta gestão da emigração contribui também globalmente para uma boa governança. Se se administrar com rigor, a emigração pode representar um factor positivo de crescimento e prosperidade para os países em desenvolvimento. Um dos requisitos básicos para melhorar a gestão da emigração é que se leve a cabo um trabalho conjunto. É necessário intensificar o diálogo entre o país de origem e de destino, e desenvolver a ajuda mútua num espírito de colaboração. Os princípios enunciados na Comunicação sobre migração e desenvolvimento de 3 de Dezembro de 2002 proporcionam um quadro adequado para reforçar o diálogo sobre a emigração com os países em desenvolvimento. Ao promover a boa governação, a UE está a eliminar uma das causas subjacentes primordiais da emigração.

2.8. Integração nas abordagens sectoriais

- (39) Um maior recurso a uma abordagem da boa governança por sectores, com apoio orçamental ou mediante outros mecanismos financeiros, como o financiamento em comum (*basket funding*), favoreceria a apropriação dos projectos e contribuiria para melhorar a sua coordenação e eficácia.
- (40) Os programas sectoriais requerem a aprovação de um documento de política sectorial que se integre num quadro estratégico global (como o DERP), um quadro de despesas a médio prazo sectorial e um orçamento anual, e um processo de coordenação dos doadores sob a direcção do governo beneficiário. Em todas essas fases deve ser realizada uma análise da boa governança.
- (41) As intervenções relacionadas com a governança podem igualmente adoptar abordagens sectoriais, que são especialmente pertinentes para a reforma administrativa (programas de reforma do sector público, descentralização, reforma do sistema de segurança, reformas do sistema judicial, etc). Neste contexto, pode-se colaborar com intervenientes não estatais.
- (42) Integrar nos programas sectoriais o desenvolvimento da capacidade institucional contribui para a boa governança. A sua integração em sectores tais como os transportes, a saúde ou a educação, tem lugar através do apoio às instituições relevantes na formulação, acompanhamento e aplicação de políticas, e na programação e gestão orçamentais.

2.9. Apoio orçamental

- (43) A CE começou a conceder apoio orçamental aos programas de reforma económica dos países ACP há cerca de quinze anos, no contexto dos programas de ajustamento estrutural acordados por estes países com as instituições de Bretton Woods. Mais recentemente, o apoio orçamental foi sendo alargado a outras regiões, com excepção dos ACP.
- (44) Um dos requisitos de um apoio orçamental eficaz é uma boa (ou melhor) gestão das finanças públicas. Ao vincular a concessão de fundos à consecução dos resultados acordados (baseados em indicadores de progressos) em termos de melhoria da gestão financeira, o apoio orçamental cria incentivos adicionais para a reforma. Ao conceder fundos através dos orçamentos nacionais, converte a Comissão em parte interessada no diálogo sobre os sistemas orçamentais. A apresentação de relatórios anuais sobre os resultados ajuda a reforçar, a nível interno, os mecanismos de responsabilização, e a exigência, cada vez mais generalizada nas operações de apoio orçamental da CE, de que os próprios países informem com regularidade o parlamento destina-se a melhorar a qualidade e o conteúdo dos referidos relatórios e, portanto, a promover a responsabilização do governo perante o parlamento. Por outro lado, o apoio orçamental ajuda a reduzir as fortes pressões de que são objecto os orçamentos anuais e que constituem em si mesmas uma fonte de dificuldades na gestão das finanças públicas.
- (45) A abordagem adoptada pela Comissão em relação ao apoio orçamental, que vincula o volume de fundos à realização dos resultados acordados em termos de redução da pobreza e gestão das finanças públicas, pressupõe também um incentivo adicional para melhorar o diálogo interno entre o tesouro e os principais ministérios executivos, dado que para o tesouro adquirem maior transcendência tanto os resultados obtidos por estes ministérios como a garantia de que se financiem integralmente. Mediante a concessão de apoio complementar para a formação, as operações de apoio orçamental contribuem para incrementar a capacidade para levar a cabo os melhoramentos acordados.
- (46) Por outro lado, o apoio orçamental pode servir de paliativo nos domínios da gestão financeira pública em que o próprio processo de ajuda cria problemas aos governos. As ajudas para projectos extra-orçamentais raras vezes figuram nos sistemas de planeamento nacionais, e quase nunca nos de contabilidade. O apoio orçamental fornece fundos através dos referidos sistemas, o que permite planificar os recursos com base numa visão completa, em vez de o fazer a partir da visão parcial de que se dispõe quando a maior parte das despesas de investimento são financiadas, à margem do orçamento, pelos doadores e os custos recorrentes que supõem passam possivelmente despercebidos dos responsáveis pelo planeamento. Garante-se também assim que a imagem que recebem os parlamentos nacionais seja completa, sem as omissões e distorções a que dão lugar os fluxos extra-orçamentais da ajuda externa, o que incide também positivamente na responsabilização interna.
- (47) Os principais êxitos obtidos com esta reforma incluem, em muitos países, uma redução sustentável dos défices orçamentais, a eliminação das isenções fiscais e pautais discricionárias, que têm vindo a dificultar a criação de condições equitativas para os agentes do sector privado, e um aumento da estabilidade do

sector bancário pondo termo à prática dos empréstimos políticos. Entretanto, no entanto, tornou-se cada vez mais óbvio que as reformas não se podem comprar, que os seus benefícios não têm um impacto suficiente sobre a situação dos pobres e que exigem um apoio suficiente (apropriação) no país. Desde 1999 os programas de ajustamento estrutural têm vindo a ser substituídos por um apoio às estratégias de redução da pobreza.

- (48) No contexto dos documentos estratégicos de redução da pobreza, a prática adequada no que respeita aos doadores consiste na concessão de ajudas adaptadas aos programas de reforma conduzidos pelos próprios países e em garantir que esses programas sejam inscritos no orçamento. Em muitos dos países em que se são aplicadas ERP, os doadores aprovam um quadro comum que estabelece os princípios directores da ajuda orçamental e indicam, frequentemente sob a forma de uma matriz, os sectores nos quais se deverá concentrar o diálogo com os governos e os resultados previstos. A melhoria da governança económica graças a um aumento da eficácia, eficiência e transparência das despesas públicas e da oferta de serviços sociais aos pobres constituem elementos fundamentais do diálogo entre os doadores e o governo. A maior parte dos países que contam com uma ERP começou a melhorar a sustentabilidade das despesas públicas, mediante o estabelecimento de orientações a médio prazo inseridas num quadro de despesas ou num quadro orçamental a médio prazo. Recorre-se também cada vez mais aos estudos de acompanhamento das despesas da área social, a fim de comprovar em que medida os fundos do governo central chegam ao beneficiário final.

2.10. Comércio

- (49) A governança é um factor essencial a todos os níveis para a integração dos países em desenvolvimento no sistema comercial multilateral, e para a criação de um ambiente empresarial atractivo, no qual o investimento e o comércio possam prosperar. É, portanto, vital para assegurar o desenvolvimento económico, sem o qual não pode ser tratada a pobreza nem os problemas que lhe estão ligados.
- (50) A integração dos países em desenvolvimento no sistema comercial não depende só de um claro acesso aos mercados e de uma maior produção nacional de bens e serviços exportadas. O contexto interno no qual se insere a governança, determina a capacidade para tirar partido da mundialização. Os países em desenvolvimento só poderão atrair suficientes investimentos nacionais, regionais e internacionais se contarem com uma capacidade institucional adequada, estiverem dispostos a criar um ambiente jurídico, judicial e institucional transparente, seguro e eficaz, e se encontrarem em condições de fazer cumprir as disposições jurídicas e regulamentares. Consciente disso, a Comissão aprovou um quadro de actuação específico para a assistência técnica relativa ao comércio que fornece as bases da cooperação neste domínio⁹.
- (51) No que diz respeito à sua própria política comercial, a UE oferece aos países em desenvolvimento um acesso preferencial ao seu mercado, através do sistema de preferências generalizadas (SPG). Este sistema destina-se a favorecer o desenvolvimento, mediante a aplicação às mercadorias provenientes dos países

⁹ COM (2002) 513 final, 18.09.2002

em desenvolvimento de direitos pautais mais baixos que os aplicados aos países industrializados. Contudo, estas preferências podem ser suprimidas¹⁰ (como ocorre igualmente no caso da Birmânia) se se observarem carências manifestas em matéria de governança, como, por exemplo, o recurso ao trabalho forçado nas prisões, práticas de escravatura ou a violação do direito de associação. Para além disso, o SPG concede incentivos, sob a forma de preferências adicionais, aos países que tenham incorporado no seu ordenamento jurídico nacional certas convenções da OIT e/ou que levem a cabo uma gestão sustentável dos seus recursos florestais. Assim, mediante incentivos e medidas dissuasoras, a UE tenta fomentar a boa governança nos domínios relacionados com o comércio.

2.11. Sector empresarial

- (52) Em geral, não é possível promover o desenvolvimento social nos países em desenvolvimento de forma sustentável exclusivamente através do sector público. As empresas privadas podem desempenhar um papel importante a este respeito.
- (53) Nos países em desenvolvimento, a má governança (em termos de administrações ineficazes, de falta de responsabilização de transparência financeira, de corrupção, de sistemas financeiros ineficazes e de outras deficiências do Estado) representa um dos factores que mais desincentiva o investimento, a poupança e a mobilização de recursos, tanto a nível nacional como internacional. De facto, uma deterioração acelerada da governança poderia, inclusivamente, provocar súbitas saídas de fundos e fugas de capitais. Dado que a base tributária costuma ser muita exígua, as receitas fiscais não permitem financiar o sector sanitário e outros serviços sociais. Só um crescimento económico considerável e sustentável pode criar a riqueza necessária para lutar com eficácia contra a pobreza e permitir cimentar as bases do sector público através das receitas fiscais. Um factor-chave do crescimento económico é um sector empresarial dinâmico. O investimento directo estrangeiro pode desempenhar um papel primordial nos países em desenvolvimento e, para atrair esse investimento, os países devem criar condições adequadas. A previsibilidade, a responsabilização e a transparência da acção governamental são algumas dessas condições, tal como a aplicação coerente de políticas económicas sãs e a criação de um ambiente macroeconómico estável, acompanhado por um sólido quadro jurídico e regulamentar, que ofereça protecção face à coacção do Estado, às condutas arbitrárias e à corrupção. Os investidores, tanto nacionais como estrangeiros, devem ter a garantia de que os seus activos estão em segurança e de que serão respeitadas as obrigações contratuais.
- (54) A fim de promover um desenvolvimento sustentável, é importante que os sectores público e privado instaurem um verdadeiro diálogo e uma colaboração efectiva, que abarquem igualmente questões como os direitos humanos e a responsabilidade social das empresas (RSE). A RSE¹¹ faz referência à integração voluntária, por parte das empresas, dos interesses sociais e ambientais nas suas actividades empresariais e na sua interacção com outros intervenientes

¹⁰ No âmbito do artigo 26º do SPG

¹¹ COM (2002) 347 final, Julho 2002, “Comunicação da Comissão relativa à responsabilidade social das empresas: um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável

interessados. As práticas voluntárias de índole social e ambiental, ligadas às actividades das empresas e que ultrapassam as suas meras obrigações jurídicas, podem desempenhar um papel fundamental para resolver o défice de governança de forma inovadora. O RSE não substitui mas complementa as disposições jurídicas vinculantes e o diálogo social. Não pode, portanto, ir em detrimento do dever das autoridades públicas de estabelecer disposições vinculantes, a nível nacional e/ou internacional, sobre o respeito de determinadas normas sociais e ambientais ou em matéria de informação. O compromisso responsável pelo sector privado só pode resultar benéfico para aspectos tais como a aplicação das normas fundamentais do trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e de condições de trabalho decentes, a transparência financeira ou a protecção do ambiente.

- (55) A adopção, em Agosto de 2003, do projecto de normas das Nações Unidas sobre responsabilidades das empresas transnacionais e outras empresas em relação aos direitos humanos¹² sublinha o crescente reconhecimento das responsabilidades das empresas frente às partes interessadas. As referidas normas constituem o conjunto de pautas éticas que regem as obrigações jurídicas das empresas decorrentes das actuais disposições em matéria de direitos humanos, trabalho e ambiente, e fornecem diversas directrizes para as empresas que operam em zonas de conflito.
- (56) Ao aprovar a sua "Resolução sobre as normas da UE para as empresas europeias que operam nos países em desenvolvimento: para um código de conduta europeu"¹³, o Parlamento Europeu reconheceu a influência que exerce o sector privado europeu nos processos de desenvolvimento, na situação ambiental e nos direitos humanos nos países em desenvolvimento em que opera.
- (57) As directrizes da OCDE para as empresas multinacionais constituem um instrumento completo e respeitado de responsabilização das empresas no qual se enunciam princípios e regras de carácter voluntário tendo em vista uma actuação responsável das empresas em domínios como os direitos humanos, o direito fundamental do trabalho e as medidas destinadas a combater a corrupção. As directrizes têm um alcance mundial, dado que os governos dos 37 países signatários¹⁴ recomendam às empresas multinacionais estabelecidas nos mesmos que as apliquem em qualquer lugar do mundo em que operem. A Comissão desempenhou um papel activo na promoção das referidas directrizes.

¹² Projecto de normas sobre as responsabilidades das empresas transnacionais e outras empresas em relação aos direitos humanos E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1

¹³ Resolução sobre as normas da UE para as empresas europeias que operam nos países em desenvolvimento: para um código de conduta europeu A4-0508/98

¹⁴ Os países signatários são os 30 membros da OCDE, a Argentina, o Brasil, o Chile, a Estónia, Israel, a Lituânia e a Eslovénia. A adesão da Letónia está em curso e está a estudar-se o pedido de adesão de Singapura.

3. PRÁTICAS E ABORDAGENS ACTUAIS ADOPTADAS PELOS PAÍSES

- (58) A instauração da União Africana e o estabelecimento da nova aliança para o desenvolvimento de África (NEPAD) criaram um novo plano de governança pan-africano. Os governantes africanos acordaram em reconhecer que a paz e a segurança, a democracia, a boa governança, os direitos humanos e a gestão são algumas das condições indispensáveis para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, bem como para pôr fim aos conflitos armados no continente.
- (59) A abordagem da NEPAD no que respeita à governança está estabelecida na declaração dos chefes de Estado e de governo sobre a democracia e a governança política, económica e empresarial¹⁵.
- (60) Uma das características da iniciativa é o mecanismo africano de exame pelos pares (African Peer Review Mechanism) (APRM), que representa um instrumento ao qual os Estados-Membros da União Africana podem aderir, numa base voluntária, e que lhes permite efectuar uma auto-avaliação. Até à data, quinze países africanos assinaram já o Memorando de Entendimento que permite o acesso a este mecanismo. O objectivo deste mecanismo consiste em garantir que as políticas e práticas seguidas pelos seus membros sejam conformes aos valores, códigos e normas acordados em matéria de governança política económica empresarial que constam da declaração da NEPAD. Para ter acesso ao processo de revisão pelos pares, cada país deve elaborar um programa de acção tendo em vista a aplicação da declaração sobre governança, com uma duração precisa e que inclua revisões periódicas. O APRM poderá contribuir para que os países africanos tomem consciência do impacto das respectivas políticas nacionais, não só em termos da sua própria estabilidade política e do seu crescimento económico mas também das suas repercussões sobre os países vizinhos, promovendo assim uma responsabilização de parte a parte.
- (61) Noutras regiões, existe toda uma panóplia de agrupamentos regionais e subregionais, fóruns e acordos de cooperação que se ocupam de questões de governança. A governança ocupa um lugar destacado no programa de trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA), em que se prevê a apresentação de relatórios gerais à Assembleia Geral. No que respeita à luta contra a corrupção, a OEA criou um mecanismo global de acompanhamento da Convenção Inter-Americana contra a corrupção, que inclui disposições específicas para a associação da sociedade civil a este processo. A governança democrática é também um dos cinco domínios prioritários de actuação definidos pelo Grupo do Rio na sua última cimeira, realizada em Cuzco em Maio de 2003. Os países do Grupo confirmaram o seu compromisso com a consolidação da democracia e do Estado de direito, e com a necessidade de estabelecer sistemas políticos mais eficazes. O mesmo acontece em África, onde as questões de governança ocupam um lugar destacado no programa de trabalho dos países asiáticos ou dos seus agrupamentos, especialmente na sequência da crise financeira da região. O debate

¹⁵ Assembleia de Chefes de Estado e do Governo, 38ª sessão ordinária da Organização da Unidade Africana, 8 de Julho de 2002, Durban, África do Sul.

nessa zona centra-se, entre outras coisas, na forma de conseguir uma influência no estado na economia menos directa e dominante, de aplicar princípios económicos baseados no mercado, de fomentar a integração comercial regional, de reforçar os mercados financeiros nacionais e de ampliar as possibilidades de reacção colectiva perante ameaças potencialmente desestabilizadoras. Os bancos de desenvolvimento regional, como o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, nos quais os países parceiros e outros países da sua respectiva região dispõem de uma participação maioritária, e que contam com um amplo mandato em matéria de desenvolvimento, também se ocupam de questões de governança (no contexto da modernização do Estado e das reformas da administração pública) enquanto aspectos prioritários das suas políticas e operações. Além disso, tratando-se em especial do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, este banco, no âmbito da "modernização do Estado", elaborou recentemente um quadro estratégico para a reforma do Estado e a consolidação da governança democrática.

4. PARA UMA ABORDAGEM MAIS DINÂMICA E PRÓ-ACTIVA

4.1. Programa estratégico em prol da governança

(62) O problema da governança pode ser abordado de diferentes perspectivas dependendo das circunstâncias dos diversos países. Assim, a acção adequada será diferente consoante se trate de uma colaboração problemática ou de uma situação pós-conflito. A boa governança deve ser analisada e promovida atendendo às condições específicas de cada país. Não pode ser tratada com base em modelos uniformes, mas sim em função das situações existentes. É necessário um processo de consolidação gradual de instituições responsáveis, eficazes e democráticas e um diálogo aberto com os intervenientes não-estatais, entre os quais se incluem os intervenientes sociais e económicos e outras organizações da sociedade civil. O reforço e a sustentabilidade das instituições constituem os elementos essenciais de qualquer programa de governança.

(63) A CE conta, graças à sua presença em quase todos os países em desenvolvimento e em transição, e às suas políticas e ao seu amplo leque de instrumentos, com uma larga experiência no tocante à concessão de ajuda a governos de países em situações muito diversas e à manutenção do diálogo com os mesmos. Em todos os casos, a linha de actuação e o apoio da CE à governança estão integrados nos seus instrumentos habituais de cooperação, que, dependendo da situação específica do país, podem englobar o seguinte:

- diálogo,
- ajuda humanitária
- todas as categorias de ajuda ao desenvolvimento tais como:
- apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional,
- apoio à descentralização administrativa, aos processos eleitorais, aos intervenientes não-estatais,

- apoio às actividades no âmbito dos direitos humanos.

Entre os instrumentos técnicos e financeiros figuram o apoio a projectos, a programas sectoriais e aos orçamentos, o financiamento de custos recorrentes e a assistência técnica. Em todas as suas intervenções, a CE tenta conseguir o maior grau possível de coerência, complementaridade e coordenação entre a sua própria política e as dos Estados-Membros da UE, bem como as dos outros doadores, tendo em vista uma maior eficácia e a fim de dar aos governos e às populações dos países parceiros sinais coerentes.

- (64) Neste contexto, deveria recorrer-se ao diálogo para assegurar um contacto periódico com os países parceiros, e não limitar o referido diálogo às situações de crise, iminente ou já declarada. O diálogo deveria incluir uma avaliação periódica e, sempre que possível, conjunta da evolução registada no que diz respeito aos direitos humanos, aos princípios democráticos, ao Estado de direito e à boa governança. Uma maior coordenação entre a CE, os Estados-Membros, e outros doadores pode contribuir para a eficácia do diálogo.
- (65) As colaborações com países em conflito representam um problema do qual a comunidade internacional deve continuar a ocupar-se. A cooperação para o desenvolvimento com esses países requer abordagens específicas que tratem das verdadeiras causas dos problemas, com frequência relacionadas com a governança, bem como a adopção de uma série de medidas adaptadas ao contexto específico do país em causa.
- (66) Nas intervenções relacionadas com a governança, é conveniente que a UE estude a oportunidade de passar, sempre que necessário, de uma abordagem por projectos a uma abordagem por programas sectoriais. O objectivo é facilitar a elaboração das estratégias e planos de acção coerentes por parte dos governos dos países parceiros, com a participação dos doadores e de outros interessados, num processo e em conformidade com um quadro unificados. A abordagem sectorial oferece igualmente a possibilidade de harmonizar as práticas e procedimentos dos doadores, e tratar problemas como o dos custos recorrentes das administrações públicas de forma coordenada.
- (67) Para melhorar a eficácia e a incidência das intervenções da UE a favor da governança, será necessário avançar no sentido da aplicação de políticas e abordagens comuns à UE, definir estratégias por países ou regiões e harmonizar os procedimentos. Globalmente, observa-se uma deslocação na abordagem da governança por parte dos Estados-Membros da UE, de uma atenção inicial limitada aos processos económicos e à eficácia administrativa para um maior interesse por temas relacionados com a democracia, a justiça e a participação. Em situação análoga encontram-se outros doadores bilaterais e multilaterais. Parece assim registar-se uma deslocação geral a favor de programas bilaterais de cooperação de âmbito nacional. A consolidação do quadro institucional e legislativo para cimentar a viabilidade institucional, os processos de democratização, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e respectiva protecção pelas liberdades individuais é um elemento comum a todas as intervenções da CE. Todos estes aspectos constituem, simultaneamente, sectores de intervenção e questões transversais em documentos estratégicos

nacionais ou regionais. A CE continuará a procurar a complementaridade e coerência entre a sua actuação e a de outros doadores bilaterais e multilaterais.

- (68) O uso de indicadores de governança é de interesse mútuo para ambas as partes, já que podem facilitar o diálogo interno e os processos de reforma dos sistemas de governança dirigidos pelo próprio país (sistema eleitoral, justiça), bem como melhorar a qualidade das intervenções para o desenvolvimento.
- (69) A seguir são apresentadas as abordagens em matéria de governança actualmente adoptadas pela CE em diferentes situações, isto é, em caso de parcerias difíceis, situações de pós-conflito e perante uma parceria eficaz. Para ilustrar as referidas abordagens e oferecer pautas de actuação em diferentes áreas e situações, à luz da experiência adquirida, foram seleccionados alguns estudos de casos.
- (70) A presente comunicação centra-se nos países em desenvolvimento de acordo com o assinalado na Declaração Comum do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade¹⁶. Contudo, a experiência adquirida noutros países e regiões pode dar ideias interessantes e práticas úteis, que se poderiam eventualmente alargar a outras regiões.
- (71) Os Balcãs Ocidentais podem servir de ilustração da política da UE num contexto pós-conflito.

BALCÃS OCIDENTAIS

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO: Os aspectos predominantes são a situação pós-conflito e o legado da sucessão da Federação da Jugoslávia. A esta situação vem juntar-se a especial complexidade institucional da região, induzida pelos acordos de paz (por exemplo, presidência tripartida da Bósnia e Herzegovina, nova constituição da Sérvia e Montenegro, Kosovo sob a administração da ONU, acordo de Ohrid na FYROM). A comunidade internacional desempenhou um importante papel, encarregando-se da administração total ou parcial de amplas entidades territoriais (mandatos da ONU na Bósnia e Herzegovina e no Kosovo). Entre os outros obstáculos é de referir a necessidade de criar a partir do zero alguns serviços da administração nos Estados sucessores (por exemplo, serviços de controlo nas fronteiras nacionais), a delimitação e o controlo das fronteiras, e a potencial fonte de litígios decorrente dos direitos de propriedade e dos problemas de cadastro. A região confronta-se, igualmente, com outros problemas mais habituais na transição de um sistema socialista para uma verdadeira democracia e para uma economia de mercado eficaz. Através do processo de estabilização e associação (PEA), a UE pretende ajudar estes países a superar os referidos problemas institucionais, a estabelecer uma relação de colaboração, a recuperar o controlo e avançar para a integração europeia.

¹⁶ Declaração Comum de 10.11.2000; Comunicação sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia (COM(2000)212 final 26.4.2000)

PRINCIPAIS MEDIDAS: No centro da política da UE para a região (o Pacto de Estabilização e Associação) está o reconhecimento de que estes países dos Balcãs Ocidentais são candidatos potenciais à adesão à UE (Declaração do Conselho de Santa Maria da Feira, em Junho de 2000, reiterada em Copenhaga, em Dezembro de 2002, e em Salónica, em Junho de 2003) e de que continuarão a ser aplicados os critérios de Copenhaga de 1993¹⁷. O apoio à governança e à reforma institucional é, pois, pré-determinado por esta perspectiva geral: os países dos Balcãs Ocidentais estão destinados a adoptar as normas europeias no plano político, económico e legislativo. Mais concretamente, a UE propõe-se aplicar a valiosíssima experiência adquirida através do processo de ampliação (experiência da transição pós-comunista e da transferência do acervo comunitário na Europa Central e Oriental). A abordagem seguida é de carácter global e contempla a estabilização democrática (que inclui a protecção das minorias, o regresso dos refugiados, etc.), uma eventual reforma constitucional, o estabelecimento do Estado de direito (que inclui uma reforma judicial, medidas contra a corrupção), a reforma da administração pública, a governança económica (gestão da defesa pública, processo de privatização, respeito pelos direitos de propriedade), bem como o reforço das capacidades para cumprir as obrigações do PEA (facilitação do comércio e cooperação estatística). 40% da ajuda comunitária concedida através do programa CARDS destina-se a resolver os problemas institucionais e a satisfazer as necessidades de desenvolvimento institucional. Com carácter excepcional, a CE concede ajuda macrofinanceira para apoiar as economias dos Balcãs Ocidentais, a qual contribui consideravelmente para melhorar a governança económica nos referidos países. Além disso, a CE está a desenvolver a sua estratégia nos domínios da justiça e dos assuntos internos, ajudando os países dos Balcãs Ocidentais a reforçar a sua capacidade para combater o crime organizado. Estão igualmente a desenvolver-se esforços intensos no sentido do desenvolvimento de uma gestão integrada de fronteiras. Outros temas prioritários são a emigração e o direito de asilo.

4.2. Parcerias difíceis

- (72) As parcerias difíceis caracterizam-se por uma falta de empenho na boa governança. Esta situação difere dos casos de má governança, em que o governo faz o possível e demonstra uma vontade firme, mas carece da capacidade suficiente e os resultados são limitados.
- (73) Os doadores não se podem permitir deixar totalmente de lado os "maus alunos" ou parceiros difíceis, em especial por três motivos fundamentais: (1) por razões de solidariedade: a população não deve pagar pela falta de empenho do seu governo; (2) por razões de segurança, dado o perigo que implica o isolamento de um país e o seu abandono ao aumento descontrolado do extremismo e do terrorismo, como ocorre em situações de colapso do Estado; (3) por razões de eficácia da ajuda numa perspectiva a mais longo prazo, tendo em conta os altos riscos e custos que pode implicar abandonar um país à sua sorte durante um período longo (aumento da pobreza, colapso das instituições, paralisação do hipotético sector privado, etc.). Existe igualmente o risco de que se produzam

¹⁷ Acordado no Conselho Europeu de Copenhaga em 1993; critérios para a adesão à UE dos Estados candidatos: estabilidade democrática, respeito pelos direitos humanos, Estado de direito, protecção das minorias, economia de mercado efectiva, adopção das normas e políticas comuns que configuram o acervo legislativo da UE.

efeitos indirectos, e concretamente de que o conflito se estenda a países vizinhos ou à comunidade internacional.

- (74) Em consequência, em lugar de se retirar de um determinado país, é preferível que a UE e os restantes doadores encontrem pontos de entrada e abordagens alternativas para a cooperação com o país em causa.
- (75) As parcerias difíceis abrangem tanto países nos quais a abordagem da CE em matéria de governança prevê a realização de diálogo e a concessão de apoio financeiro através de vários instrumentos financeiros, como países caracterizados por parcerias extremamente difíceis, com os quais a cooperação foi suspensa.
- (76) Nos casos mais extremos, em que eventualmente a comunidade internacional tenha tomado ou exija "medidas adequadas" ou sanções, será especialmente difícil encontrar pontos de arranque. Contudo, mesmo nessas circunstâncias, podem-se levar a cabo actividades do seguinte tipo:
- Ajuda humanitária ou alimentar, desde que seja respeitada a sua filosofia intrínseca (acesso a todos os afectados, independentemente da sua tendência política, sexo, etc.)
 - Apoio às actividades realizadas pelas organizações da sociedade civil, por exemplo, para a defesa dos direitos humanos ou tendo em vista satisfazer as necessidades básicas da população.
 - Iniciativas políticas a nível internacional ou regional, tendo em vista encontrar uma solução duradoura para a crise.
 - Quando se tenha aplicado o procedimento do artigo 96º ou 97º do Acordo de Cotonu, ou outro procedimento de consulta pertinente, o papel da CE consistirá em supervisionar o programa de medidas correctoras que tenha sido adoptado, incluindo as que o país parceiro se tenha comprometido a tomar. Após as consultas, devem ser definidas e avaliadas, na medida do possível de forma conjunta, as adaptações necessárias dessas medidas. Se as consultas forem frutíferas e o governo levar realmente a cabo as medidas pertinentes, este tipo de situação pode evoluir gradualmente e conduzir a uma parceria eficaz.

(77) COREIA DO NORTE

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - A situação económica e social na RPDC é bastante má. A ajuda humanitária internacional permitiu evitar as consequências mais dramáticas da fome e do colapso económico, mas contudo não permitiu reavivar a economia e melhorar as condições sociais da população norte-coreana. Apesar das reformas económicas introduzidas em Julho de 2002 (liberdade dos preços e dos salários, supressão do sistema de distribuição pública de alimentos, aceitação dos mercados agrícolas), os fundamentos de uma retoma económica sustentável não existem; a RPDC não dispõe simplesmente dos recursos necessários para a reconstrução da sua base agrícola, industrial e infra-estrutural e social. Esta situação não pode ser invertida sem: i) um compromisso a favor das reformas políticas e institucionais para colocar a economia numa via duradoura do crescimento (introdução

de princípios de governança e instauração do Estado de direito, da transparência e de uma sociedade social, que não existem actualmente); e ii) estabelecimento de relações económicas com a comunidade internacional a fim de atrair o comércio, os investimentos e a ajuda económica necessários para assegurar um desenvolvimento económico a médio e longo prazos. A crise nuclear norte-coreana actual não facilita as coisas e enquanto não for resolvida constituirá um entrave ao indispensável apoio económico internacional.

PRINCIPAIS MEDIDAS - Apesar da crise nuclear que eclodiu em Outubro de 2002, a UE continua a fornecer ajuda humanitária e alimentar. Desde 1995, a UE fornece à RPDC uma ajuda alimentar e humanitária, que se eleva hoje a um montante total de 283 milhões de euros. Apesar da situação política, o Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas de 18 de Novembro de 2002 decidiu que a União Europeia devia prosseguir a sua ajuda humanitária a favor da Coreia do Norte.

O documento de estratégia nacional 2001-2004 para a RPDC tinha previsto uma verba de 15 milhões de euros para projectos de assistência técnica que deviam ajudar a Coreia do Norte a lançar as reformas económicas necessárias no âmbito de um vasto programa de formação e de reforço das instituições. A execução desta ajuda à cooperação económica (que deveria ter começado por dois projectos-piloto centrados na formação em matéria de princípios da economia de mercado e do rendimento energético, dotados cada um de 1 milhão de euros, aos quais se deviam juntar 15 milhões de euros para as actividades de acompanhamento), foi suspensa tendo em conta a actual situação política. A União Europeia está todavia disposta a reactivar a sua cooperação económica com a Coreia do Norte se a crise actual for resolvida de forma satisfatória.

No âmbito do diálogo político levado a cabo com a Coreia do Norte, designadamente aquando da última reunião que teve lugar em Junho de 2002 em Pyongyang, a União Europeia manifestou as suas preocupações em relação à situação dos direitos humanos na RPDC. Registaram-se progressos na discussão e a RPDC deu provas de uma atitude mais construtiva nas discussões relativas aos direitos humanos, nomeadamente evocando de forma positiva o papel das ONG e prometendo resolver os problemas existentes relativos às respectivas condições de trabalho. A União Europeia solicitou que os refugiados que regressam da China sejam tratados de forma humana, dado que este país tinha endurecido a sua posição na matéria após uma série de incidentes provocados por refugiados norte-coreanos que solicitam asilo em embaixadas estrangeiras em Pequim. A UE, por outro lado, apresentou uma resolução sobre a situação dos direitos humanos na Coreia do Norte aquando da sessão da Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas que teve lugar em Genebra. Esta resolução foi adoptada a 16 de Abril.

(78) Em parcerias menos dramáticas mas apesar de tudo difíceis, a linha e o apoio político da CE podem ser integrados nos instrumentos normais de cooperação. As principais prioridades são geralmente as seguintes:

- Manutenção de um diálogo periódico com as autoridades dos países parceiros;
- Apoio ao reforço das capacidades institucionais;
- Apoio aos direitos humanos e às outras actividades ligadas à governança;

- Projectos ou programas destinados a satisfazer as necessidades fundamentais dos grupos de populações mais vulneráveis, e nomeadamente a melhorar a qualidade dos serviços fornecidos aos pobres e a promover a sociedade civil, em especial no âmbito de acções destinadas a apoiar os intervenientes não-estatais e a cooperar com estes.

(79) ANGOLA

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - Após 28 anos de guerra civil, que impediram a criação de instituições e de práticas democráticas estáveis e responsáveis, Angola continua a carecer dos recursos humanos necessários e dispõe, na situação de pós-conflito, apenas de uma frágil capacidade institucional. Os fundamentos da reorganização de um sistema jurídico independente são muito frágeis. Colocam-se problemas específicos no que respeita à transparência das finanças públicas, nomeadamente o facto de que uma grande parte das receitas do petróleo não aparece no orçamento, o que significa que as receitas extraídas por Angola dos seus vastos recursos naturais poderiam ser melhor geridas em benefício da sua própria população. As organizações da sociedade civil são ainda muito frágeis e a situação dos direitos humanos permanece medíocre. A corrupção é generalizada. O governo angolano e a CE têm uma percepção diferente das prioridades actuais. Para o governo, as reformas institucionais surgem apenas no segundo lugar das prioridades após a reabilitação material. A CE manifesta vivas preocupações no que respeita à execução dos principais programas de reforma institucional, nomeadamente no sector da justiça e da administração pública.

PRINCIPAIS MEDIDAS - Três elementos distintos intervêm no tratamentos dos problemas relacionados com a governança. A primeira prioridade na situação pós-conflito na qual se encontra o país era de fazer face à urgência, isto é, essencialmente fornecer uma ajuda humanitária. Os outros problemas são secundários nesta fase. Seguidamente, era necessário ter em conta o contexto no qual se desenvolve a cooperação, isto é, o Acordo de Cotonu e os compromissos internacionais em matéria de governança. Neste contexto, o diálogo político entra em jogo e, no caso de Angola, houve uma interacção estreita entre a posição comum e a estratégia em matéria de cooperação (DEN/PIN). Tendo em conta estes aspectos e o princípio do estabelecimento de laços entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento, que está na base da estratégia de cooperação CE/Angola, a abordagem seguida é uma abordagem progressiva, passo a passo, baseada na situação (pós-conflito) em plena evolução do país e na passagem de ajuda de emergência a uma ajuda à reabilitação. Esta abordagem global conduziu à selecção de pontos de entrada e de instrumentos adequados. A posição comum do Conselho de 25.6.2002¹⁸ sublinha fortemente a boa governança que deve ser o instrumento que estabelece o laço entre as componentes políticas e de redução da pobreza e da cooperação e constitui assim a moldura do diálogo político. A falta de transparência das receitas petrolíferas é um dos principais pontos de discussão entre o governo e os doadores. O governo indicou que se empenharia em gerir o orçamento de forma perfeitamente transparente. Esta declaração positiva poderia permitir dar início a um diálogo sobre as reformas ligadas à governança. No caso da transparência das receitas petrolíferas, poderia prever-se um processo semelhante ao de Kimberley¹⁹. Sobre este

¹⁸ JO L 167 de 26.6.2002

¹⁹ O processo de Kimberley é uma iniciativa global que deve pôr termo ao comércio dos "diamantes da guerra" ao estabelecer que as gemas transportadas não podem provir de zonas de conflito.

ponto poderiam ter lugar discussões fora dos domínios clássicos da cooperação numa espécie de estratégia dos doadores que não revestiria a forma de uma ajuda. A iniciativa "Publiquem o que pagam" que propõe garantir a transparência das receitas petrolíferas ao obrigar as companhias petrolíferas cotadas na bolsa nos Estados Unidos e na União Europeia a publicarem os montantes que pagaram aos governos dos países terceiros, poderia ser um instrumento útil neste contexto. O mesmo se pode dizer da iniciativa EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) lançada pelo Reino Unido em Junho de 2003 que se apoia na iniciativa "Publiquem o que pagam". De momento, Angola decidiu limitar-se ao estatuto de observador neste processo.

(80) BANGLADESH

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - A boa governança foi identificada como o principal desafio apresentado ao Bangladesh, em termos de desenvolvimento, tendo em conta a dimensão dos problemas de governança e dos seus efeitos nefastos na pobreza e no desenvolvimento. A situação é especialmente crítica no domínio da governança política, onde as questões mais urgentes a resolver são as seguintes: (1) criação de uma estratégia global de luta contra a corrupção e de uma comissão de luta contra a corrupção independente e eficaz; (2) a reforma do sector da justiça criminal, e designadamente uma forma global dos serviços de polícia e a separação entre os poderes judicial e executivo; (3) a descentralização e melhoria da eficácia dos serviços das autarquias locais; (4) a institucionalização e a promoção dos direitos humanos e a criação de uma comissão independente dos direitos humanos e de um provedor.

PRINCIPAIS MEDIDAS - A CE tem uma abordagem dupla, uma vez que faz parte da comunidade internacional dos doadores mas que é igualmente um parceiro bilateral. Enquanto membro da comunidade internacional dos doadores a CE procurou que o Estado se comprometesse na via de um diálogo político através da concessão de um apoio a programas sectoriais. A nível bilateral, o Acordo de Cooperação de 2001 reforçou o papel da governança nas relações CE-Bangladesh. Se bem que o financiamento de acções especialmente ligadas à governança no âmbito do PIN seja limitado em relação à dimensão do problema, a boa governança constitui um tema transversal importante do PIN. A CE empenhou-se recentemente num diálogo político com o Estado, que se verifica construtivo e frutuoso. Desde a dramática operação "Coração limpo", o estado deplorável no qual se encontra a governança figura entre as prioridades do programa político das instituições da União Europeia. Embora o Bangladesh reaja com desconforto às reprimendas públicas, determinados contactos recentes mostraram contudo que a mensagem enviada pela UE no domínio da governança começa a ser levada mais a sério.

4.3. Situações pós-conflito

(81) Em muitos casos, verifica-se que numa situação pós-conflito as instituições do Estado ou funcionam mal ou são inexistentes. A sua capacidade para fornecer serviços públicos são bastante limitadas. Um cessar-fogo ou um acordo de paz, que constitui o quadro da reabilitação do país, comporta os processos de democratização e de reconciliação nacional bem como uma estratégia centrada no desenvolvimento económico. É geralmente criado um mecanismo de diálogo entre os representantes do país e a comunidade dos doadores, que visa facilitar as

discussões entre parceiros relativas à ajuda ao país no seu processo de transição no sentido de um desenvolvimento a longo prazo.

(82) As principais prioridades num contexto pós-conflito são, geralmente, as seguintes:

- Definição das causas profundas do conflito;
- Aptidão e vontade dos diferentes intervenientes (governo, autoridades parlamentares e judiciais, partidos políticos, sociedade civil) para enfrentarem as causas profundas do conflito;
- Iniciativas a tomar no âmbito do processo de reconciliação;
- Vontade das autoridades de ter em conta as questões ligadas à governança, que frequentemente se encontram na origem do conflito e que podem, em determinados casos, permanecer profundamente enraizadas no ambiente do pós-guerra;
- Estabelecimento de um laço entre socorros de emergência, reabilitação e desenvolvimento.

(83) A fim de promover o surgimento de um programa de governança favorável aos pobres e incitar o governo a dar provas de vontade de mudança, os doadores combinam o diálogo com diferentes instrumentos financeiros. Fornecem paralelamente uma ajuda humanitária, que é neutra e visa satisfazer as necessidades das populações. A coordenação entre os doadores é essencial para se conseguir um diálogo verdadeiro, que privilegie os resultados com os países parceiros.

(84) GUATEMALA

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - Os principais obstáculos são a lenta aplicação dos acordos de paz assinados em 1996 e a falta de progressos no sentido da democratização e do desenvolvimento económico. Na sua maior parte, as causas estruturais que conduziram ao conflito perduram ainda. Verifica-se tanto uma insuficiente capacidade institucional, como uma falta de vontade política para levar a cabo o processo da reforma que exigem os acordos de paz. Outros problemas importantes são a marginalização e a discriminação de que são vítimas as comunidades indígenas, que representam a maior parte da população, o baixo nível de participação da sociedade civil, especialmente nas zonas rurais, as ameaças de que são vítimas os activistas pró-direitos humanos e os intervenientes da esfera judicial, a corrupção, o tráfico de estupefacientes e o branqueamento de capitais. A debilidade do sistema judicial e das forças policiais nacionais contrastam com a crescente insegurança e a suposta existência de estruturas de poder paralelas. No terreno económico, é necessário enfrentar o problema da distribuição desigual do rendimento, da exiguidade da base tributária e da baixa pressão fiscal em relação ao PIB, incluindo mediante a reforma do sistema de tributação.

PRINCIPAIS MEDIDAS - Uma parte significativa da ajuda comunitária é dedicada a aspectos relacionados com a governança (desmobilização e reinserção dos antigos guerrilheiros e forças armadas; aumento da segurança das cidadãos mediante a criação e o funcionamento efectivo de uma polícia civil; reforço do sistema judicial; protecção jurídica da pobreza mediante o estabelecimento de um cadastro nacional; apoio ao provedor nacional dos direitos humanos). O principal objectivo do DEN para o período 2002-2006 consiste em criar e consolidar as condições necessárias para a aplicação dos acordos de paz. O programa de cooperação centra-se sobretudo num acompanhamento da reunião do grupo consultivo destinada a acelerar a aplicação dos acordos de paz, bem como nas próximas eleições gerais e presidenciais, que terão lugar em Novembro de 2003 e darão lugar à organização de uma missão de observação eleitoral da UE. A Guatemala é, igualmente, um país prioritário no contexto da iniciativa europeia para a democracia e os direitos humanos. Por outro lado, é necessário continuar a reforçar o «Mesodiálogo», que constitui um fórum de debate permanente sobre a cooperação da CE com as organizações da sociedade civil guatemalteca e comunitária, e que conta com o apoio da CE. No contexto do DEN 2002-2006, o Mesodiálogo contribuiu para a preparação de medidas fundamentais destinadas, designadamente, a incrementar a participação da sociedade civil e a consolidar o processo de descentralização do Estado. A abordagem bilateral da CE complementa-se com os princípios e objectivos definidos pelo denominado "diálogo de San José" entre a UE e seis dos países da América Central, que deu uma valiosa contribuição para o processo de paz e de democratização da região, e que posteriormente passou a centrar-se em novos desafios como o desenvolvimento económico e social equitativo e sustentável, bem como o estreitamento dos laços económicos entre as duas regiões.

(85) RUANDA

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - Entre 1959 e 1994 foram introduzidas leis de carácter étnico e foram perpetrados vários massacres contra as minorias tutsi e twa, obrigadas a refugiar-se maciçamente. A guerra civil deflagra em 1990 com a evasão das milícias ruandesas arvorando a bandeira do exército patriótico ruandês dominado pelos tutsis. Os acordos de Arusha assinados em 1993 prevêm a formação de um governo amplamente representativo, uma redução das forças armadas e um programa de transição. O genocídio dos tutsis e dos hutus moderados eclode, todavia, em Abril de 1994 e torna impossível a execução dos acordos. O genocídio conduz à perda maciça de recursos humanos e à destruição da capacidade institucional, bem como das infra-estruturas sociais e económicas: cerca de 800 000 pessoas são mortas, 2 000 000 encontram refúgio noutros países e 1 500 000 são deslocadas no interior do país. As consequências da guerra e do genocídio estão na origem dos problemas sociais, políticos e económicos que atravessa hoje o Ruanda. As camadas educadas da população são dizimadas (mortas, encarceradas ou exiladas). A segurança das fronteiras pesa enormemente no orçamento, bem como o fardo da dívida. Os custos de encarceramento dos suspeitos do genocídio e os custos dos processos, com a indemnização das vítimas, pesam igualmente no orçamento. O custo da desmobilização ruandesa e do programa de reintegração é igualmente considerável. O Ruanda conheceu sempre uma carência de terras e uma importante pressão demográfica e a integração de milhares de ex-combatentes não será tarefa fácil. O Ruanda procura reconstruir uma nova identidade não baseada nas características étnicas. Trata-se agora (e reside aí o principal problema) de levar a cabo o processo de reconciliação assegurando a transição para a democracia,

juntando as pessoas acusadas de participação no genocídio e melhorando a situação dos direitos humanos.

PRINCIPAIS MEDIDAS - A UE e os seus Estados-Membros contaram-se entre os primeiros integrantes da comunidade internacional que reconheceram o regime pós-genocídio. No período que se sucedeu ao genocídio, a cooperação da CE centrou-se na ajuda humanitária e na reabilitação. Em finais de 1999, a situação humanitária não apresentava já necessidades urgentes no Ruanda e o ECHO retirou-se do país. Os doadores apoiaram o programa de reforma económica do governo e alguns deles, designadamente a CE, começaram a prestar apoio orçamental ao Ruanda. O Ruanda alcançou o ponto de decisão, o que lhe permite beneficiar da iniciativa a favor dos países pobres altamente endividados.

As intervenções em curso centram-se no apoio institucional e na assistência técnica/logística ao Ministério das Finanças, num estabelecimento do censo geral da população, na boa governança e no sector judicial. A componente de infra-estruturas dedica-se aos sistemas de abastecimento de água e à gestão do sector rodoviário. Por último, continuaram a ser concedidas ajudas macrofinanceiras e a financiar microprojectos de carácter rural e obras urbanas com elevada intensidade de mão-de-obra. Os domínios prioritários do 9º Programa Indicativo Nacional, assinado em Março de 2003, são o desenvolvimento rural, incluindo a economia rural, os transportes e o abastecimento de água em zonas rurais. Prevê-se continuar a apoiar o programa de reforma económica do governo. Outras importantes frentes de actuação são o desenvolvimento institucional, a transição para a democracia, a justiça, o reforço das estruturas descentralizadas e a sociedade civil.

A moldura do diálogo político é constituída pela posição comum da UE²⁰, que é revista anualmente. O diálogo engloba os aspectos relacionados com a situação interna (julgamento dos responsáveis pelo genocídio, direitos humanos, processo de democratização, etc.) e com a política externa do Ruanda (participação no conflito da República Democrática do Congo, exploração ilegal dos recursos naturais deste país). Em 1996, foi nomeado um enviado especial da UE para a região dos Grandes Lagos. Os chefes das delegações informam periodicamente sobre a situação dos direitos humanos e os assuntos de carácter político. A 4 de Junho de 2003 foi aprovada por referendo uma nova constituição, que marca o final do período transitório. Em Agosto de 2003 tiveram lugar eleições presidenciais por sufrágio universal directo, às quais assistiram observadores da UE; apesar de se terem registado determinadas irregularidades, as referidas eleições são consideradas um importante passo em frente para a consolidação do processo de democratização. A fim de completar o processo de transição para a democracia, em finais de Setembro e inícios de Outubro de 2003 tiveram lugar as eleições legislativas, às quais assistiram também observadores da UE. O relatório final da missão de observação eleitoral da UE, que dará conta de todo o processo eleitoral, estará disponível provavelmente em meados de Outubro de 2003.

²⁰

JO L 285 de 23.10.2002

4.4. Parcerias eficazes

- (86) Nos casos de parceria eficaz, o governo demonstra o seu compromisso com os objectivos de desenvolvimento e as metas acordadas a nível nacional. As instituições nacionais, a sociedade civil e os doadores tomam parte nos debates que conduzem à elaboração de uma estratégia de desenvolvimento nacional (ou de luta contra a pobreza), que o governo aplicará progressivamente com a ajuda dos doadores. Os resultados esperados dependem, em grande medida, não só do compromisso e da vontade política do país parceiro ou do apoio técnico e financeiro dos doadores, mas também da capacidade do próprio país e da sua viabilidade institucional. Num diálogo normal com o país parceiro, discutem-se abertamente, e com regularidade, todos esses aspectos e problemas relacionados com a cooperação.
- (87) Nas parcerias eficazes, uma das medidas-chave no âmbito da governança deve ser a de assegurar que se adoptem e apliquem políticas adequadas e programas de reforma a favor dos pobres. As principais prioridades são, em geral, as seguintes:
- Manter um diálogo contínuo e eficaz com os países parceiros.
 - Contribuir para a consolidação da governança democrática, para a participação dos cidadãos e para o acesso à justiça.
 - Apoiar as actividades no âmbito dos direitos humanos.
 - Reforçar a transparência, a responsabilidade e a eficácia das instituições do Estado, através do apoio ao desenvolvimento institucional, a todos os níveis, no âmbito da boa governança e do Estado de direito, o que inclui a reforma de todos os serviços públicos, a reforma da fiscalidade e da administração, os processos orçamentais e de auditoria, as estatísticas, etc.
 - Integrar o apoio institucional nos outros sectores do programa de cooperação.
 - Apoiar o desenvolvimento da capacidade da sociedade civil para participar nos processos e debates que conduzem à formulação das políticas.

(88) REGIÃO MEDITERRÂNICA

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - Todos os países MEDA devem enfrentar importantes desafios, tanto no terreno político como no económico. No plano político, observam-se, na maioria deles, práticas de governança opacas, unidas a uma sociedade civil pouco desenvolvida. Na área económica, a região necessita de uma reforma estrutural fundamental, a fim de melhorar os resultados de crescimento dos países MEDA e de criar emprego para uma população activa em rápida expansão. Com efeito, para estabilizar o emprego nos elevados níveis observados na actualidade seria necessária uma taxa de crescimento de, aproximadamente, 7%, número muito superior ao actual. Caso não seja conseguido, aumentará a pobreza e intensificar-se-ão as pressões sociais, o que terá importantes repercussões para além das fronteiras nacionais. A transparência dos mercados e a luta contra a corrupção são também desafios consideráveis que deverão ser enfrentados. A emigração representa um problema prioritário e a UE mostra-se cada vez mais preocupada com os fluxos de emigrantes

ilegais que procedem dos países parceiros do Mediterrâneo ou transitam por eles. Por seu lado, os países parceiros queixam-se do tratamento dado na UE aos emigrantes que se estabeleceram legalmente. O nosso propósito comum é encontrar uma abordagem global equilibrada em matéria de emigração. Outros domínios prioritários são a luta contra o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de estupefacientes. O respeito pelos direitos humanos e pela democracia na região continua a ser um motivo de preocupação. Os regimes autocráticos e o escasso desenvolvimento da sociedade civil geram sérias carências em termos de respeito pelos direitos humanos e princípios democráticos.

PRINCIPAIS MEDIDAS - A reforma institucional é um factor-chave da parceria euro-mediterrânica, tanto para efeitos da cooperação multilateral como bilateral. O processo de Barcelona é implementado através de vários fóruns, entre os quais se incluem as reuniões ministeriais euro-mediterrânicas, o Comité Euro-Mediterrânico e vários grupos e comités técnicos, nos quais se debatem as questões relativas à governança (reforma institucional, transparência e mercado aberto, administração imparcial da justiça, etc). No que diz respeito às relações bilaterais, a reforma institucional desenvolve-se através dos acordos de parceria, concluídos com todos os parceiros MEDA à excepção de um (Síria). Estes acordos prevêm um diálogo político, o estabelecimento progressivo do comércio livre com a UE e um processo de cooperação em diversos domínios económicos, sociais e culturais.

Na sua comunicação sobre a iniciativa "Europa alargada/novos países vizinhos", a Comissão apresentou um ambicioso projecto: a criação de uma extensa zona de paz, estabilidade e prosperidade, que englobasse os países vizinhos do Oriente e do Sul (países mediterrânicos) e se apoiasse numa série de valores comuns e numa profunda integração. Em contrapartida dos progressos na aplicação das reformas políticas, económicas e institucionais, os países vizinhos da UE beneficiarão, no futuro, de laços económicos e políticos mais estreitos com a UE. Este objectivo será concretizado através de planos de acção que abarcarão, entre outras, as reformas destinadas a reforçar a democracia e o respeito pelos direitos humanos, a boa governança e o Estado de direito.

Um dos aspectos essenciais das relações da UE com os seus parceiros mediterrânicos é o apoio à reforma das políticas e à gestão económica, por exemplo, através de reuniões periódicas que se inserem no âmbito do diálogo económico mantido a nível bilateral e regional. O diálogo relativo às políticas económicas e ao quadro jurídico e regulamentar é associado à prestação de assistência, em especial para modernizar o processo orçamental, tendo em vista uma maior transparência e a melhoria dos mecanismos de controlo das finanças públicas e das instituições. Proporciona-se igualmente a assistência técnica adequada para facilitar o processo de reforma.

A cooperação com os países mediterrânicos em matéria de justiça e assuntos internos é algo recente. Os Ministros dos Negócios Estrangeiros, reunidos em Valência, em Abril de 2002, aprovaram um documento-quadro tendo em vista a adopção de um programa euro-mediterrânico para a cooperação judicial, a luta contra o terrorismo, tráfico de estupefacientes e o crime organizado, bem como a colaboração em temas relacionados com a integração social dos imigrantes, a migração e a circulação de pessoas. Por ocasião da reunião Euro-Mediterrânica de Valência definiu-se de comum acordo um plano de acção regional relativo à justiça e assuntos internos. Após várias reuniões e um seminário de cinco dias (Junho de 2003) com os parceiros MEDA, foram definidas uma série de prioridades. Os peritos e os profissionais dos Estados-Membros e dos países mediterrânicos trabalharão agora em conjunto para criar instrumentos ou programas

comuns tendo em vista a formação de juizes, procuradores e agentes da polícia nos domínios prioritários, isto é, pluralismo, crime organizado e branqueamento de capitais. Os programas relativos à justiça e assuntos internos foram igualmente inseridos em vários programas indicativos nacionais.

Os direitos humanos e a democracia são um dos temas que se abordam com os parceiros MEDA no contexto dos acordos de parceria, da iniciativa europeia para a democracia e os direitos humanos e do programa MEDA. Recentemente, a Comissão aprovou uma comunicação intitulada "*Conferir um novo impulso às acções empreendidas pela UE, em cooperação com os parceiros mediterrânicos, em matéria de direitos humanos e de democratização*", na qual são definidas algumas orientações estratégicas para a elaboração de uma abordagem global a este respeito.

(89) BURQUINA FASO

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - É necessário reforçar a capacidade institucional e da sociedade civil. A indispensável reforma do sistema jurídico está em curso. A falta de recursos naturais, a degradação do ambiente, a seca (clima do Sahel), bem como a forte dependência da agricultura (que ocupa 80% da população activa e representa 40% do PIB) e a escassa diversificação das exportações constituem sérios obstáculos a um desenvolvimento a longo prazo. Outro motivo de preocupação são os conflitos sociais, mesmo quando são limitados e esporádicos. Por último, a situação na região pode ter repercussões económicas e sociais, dado que um elevado número de burquineses vivem em países vizinhos.

PRINCIPAIS MEDIDAS - A redução da pobreza constitui o principal centro de atenção da CE, cujas actividades se baseiam no DERP impulsionado pelo governo. Existe uma notável coerência e convergência entre os diversos tipos de ajuda fornecidos pela CE e as intervenções dos Estados-Membros da UE e outros parceiros. Ao mesmo tempo que se continua a apoiar a consolidação das políticas macroeconómicas e sectoriais, a estratégia de colaboração entre o Burquina Faso e a UE destina-se a reforçar o apoio ao processo de reformas, através da consolidação do Estado de direito e da descentralização, que implica uma maior participação dos beneficiários. Os principais programas financiados pela CE, que se centram no apoio orçamental, nos transportes e no desenvolvimento institucional, contemplam também a consolidação do sistema judicial, a melhoria das condições de vida da população (através do abastecimento de água), e um programa de cooperação descentralizada. O Burquina Faso recebeu igualmente ajudas através do orçamento e orientadas, por exemplo, para o co-financiamento de projectos com as ONG, para a defesa dos direitos humanos, a democracia, etc.

O Burkina Faso foi igualmente o país-piloto eleito para estudar uma nova abordagem em matéria de apoio orçamental. O fornecimento de fundos através do orçamento disponibilizou dinheiro para os custos recorrentes (salários do pessoal docente, livros escolares, medicamentos, etc.) necessários para tornar os investimentos eficazes na redução da pobreza. O recurso aos sistemas orçamentais nacionais ajuda a reduzir as insuficiências importantes de fundos, que tornam praticamente impossível uma boa gestão. Ao fazer depender a concessão de fundos dos progressos realizados na gestão das finanças públicas, estimulam-se os avanços e, através do apoio complementar à formação, tornam-se possíveis os melhoramentos. Ao fazer depender outros fundos dos resultados, incentiva o governo a desviar a sua atenção dos meios empregues (quanto se gasta e em quê) para os resultados obtidos (isto é, o que as despesas permitem obter em

termos de aumento das taxas de participação, das percentagens de aprovação em exames, da cobertura da vacinação, etc). Desta forma, através de incentivos mais adequados e de uma maior responsabilização perante os resultados melhora-se a governança administrativa. No Burquina Faso, e por ocasião das primeiras intervenções de apoio orçamental, tomou-se como indicador o acesso aos serviços de saúde, o que levou a descobrir que, apesar de estar a aumentar o número de centros em construção, o número de pessoas que os utilizava diminuía, devido à escassez de outros recursos. Esta descoberta deu lugar a uma reorientação do esforço de atenção sanitária, reorientação que foi apoiada pela disponibilidade, graças ao apoio orçamental, de dotações adicionais para custos recorrentes. Para além disso, a ligação a outros doadores num processo conjunto reduz a carga que implicam para a administração pública burquinesa as intervenções de múltiplos doadores (uma poupança considerável num país com uma capacidade administrativa muito limitada), e a concessão de fundos através do orçamento nacional torna possível o estabelecimento de um quadro unificado de planeamento e contabilidade.

(90) EUROPA ORIENTAL e ÁSIA CENTRAL

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO - Em muitos dos países da Europa Oriental e da Ásia Central, as instituições e, portanto, a governança são ainda frágeis. As distintas avaliações dos níveis de corrupção realizadas, por exemplo, mediante o índice de percepção da corrupção de Transparency International mostram a gravidade deste problema em muitos dos Novos Estados Independentes (NEI). O estudo do ambiente empresarial e os resultados das empresas da região, levado a cabo pelo BERD e pelo Banco Mundial, põe igualmente em evidência este facto. A administração pública nos NEI sofre de múltiplas carências, tais como: (a) a persistência de instituições cuja estrutura operacional e orgânica não foi reformada; (b) a necessidade de criar a partir do zero novos órgãos e instituições que possam desempenhar funções estatais de nova definição; (c) a necessidade de suprimir as funções supérfluas; (d) uma normativa que regula os direitos e obrigações dos funcionários incompleta e por reformar; (e) a perduração de uma corrupção generalizada na administração do Estado, devido à falta de transparência e de mecanismos de responsabilização e aos baixos salários; (f) a escassa capacidade de gestão dos recursos humanos, ou, pelo menos, a sua subutilização, dentro da administração pública; (g) a falta de profissionalismo na administração pública, que é também determinada por outros factores importantes, como os baixos salários e a falta de incentivos e de possibilidade de melhorar as qualificações profissionais.

PRINCIPAIS MEDIDAS - Os objectivos de cooperação da UE consistem em estabelecer uma aliança com os NEI que saliente e sustente o respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos humanos, bem como a transição para uma economia de mercado. Os referidos objectivos baseiam-se nos acordos de parceria e cooperação (APC) concluídos com a maioria destes países e nas estratégias comuns com a Rússia e a Ucrânia, e fazem parte de uma política de proximidade, o que reflecte a importância política e estratégica da região para a UE. A transcendência estratégica desta colaboração aumenta agora com o alargamento para Oriente da UE. No que respeita à Rússia e os NEI ocidentais, presta-se especial atenção às iniciativas destinadas a resolver problemas transfronteiriços, como o crime organizado e a corrupção. A reforma administrativa é um factor determinante para melhorar a governança e combater a corrupção, ao erradicar as causas do problema, isto é, a excessiva regulamentação burocrática da actividade económica, que multiplica as possibilidades de corrupção. Uma das grandes prioridades a longo

prazo do programa Tacis consiste em apoiar as reformas da função pública e dos sistemas judicial e jurídico. Através de Tacis proporciona-se consultoria sobre domínios como a reforma do orçamento do Estado ou da contratação pública, a adopção de normas para prevenir os conflitos de interesses na função pública, o acesso público à informação, a situação jurídica dos funcionários, e a formação e gestão de recursos humanos na função pública. A Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos contribui nos NEI para promover e consolidar o Estado de direito, a independência do sistema judicial e penitenciário, a boa governação e a luta contra a corrupção. No que diz respeito à governança, ao branqueamento de capitais e à luta contra o crime organizado, a UE trabalha e estreita colaboração com as organizações europeias e internacionais pertinentes, em especial o Conselho da Europa, a OSCE e a ONU. No contexto da rede anticorrupção para as economias em transição da OCDE, seis NEI (Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Federação Russa, Tajiquistão e Ucrânia) adoptaram recentemente um plano regional para combater a corrupção. O plano obriga estes países a tomarem medidas específicas para favorecer a integridade e a transparência nos serviços públicos, promover a responsabilização das empresas e tornar possível a participação activa dos cidadãos na realização das reformas.

5. CONCLUSÕES

- (91) No âmbito dos programas de cooperação para o desenvolvimento baseados em estratégias promovidas pelos próprios países e no reconhecimento da responsabilidade primária das autoridades nacionais e do papel das políticas internas, a governança converteu-se numa frente de acção importante para os doadores. A governança refere-se às normas, processos e condutas através dos quais se articulam interesses, se gerem recursos e se exerce o poder na sociedade, e constitui um factor-chave nas estratégias de luta contra a pobreza. Prestar atenção à governança pressupõe trabalhar com os governos e contribuir para a sua formação em todos os âmbitos de cooperação, como a saúde, educação, os transportes, o desenvolvimento rural, etc. Implica igualmente a concessão de um apoio específico para as reformas administrativas e a melhoria da gestão das finanças públicas, sistemas de segurança, etc. Por último, implica o reforço da sociedade civil e o fomento de uma abordagem participativa em relação às políticas públicas. A análise da governança nos vários países oferece uma visão elementar do nível de qualidade e eficácia do sistema político e administrativo.
- (92) O Acordo de Cotonu reflecte esta abordagem geral e constitui uma valiosa referência tendo em vista outros acordos da UE com países terceiros. O referido acordo consagra, como um elemento fundamental da colaboração entre os Estados ACP e a UE, o compromisso com a boa governança, que será objecto de um diálogo sistemático e receberá apoio específico da Comunidade. A participação dos intervenientes não estatais faz parte do processo. O acordo contém, igualmente, disposições específicas para fazer face aos casos graves de corrupção que, após a celebração de consultas, poderão dar lugar à adopção de medidas adequadas.

- (93) Dado que declaração política de Novembro de 2000 a definiu como um dos domínios prioritários da política de desenvolvimento da CE, a governança representa, na acção externa da UE, um aspecto essencial de uma ampla gama de programas e instrumentos. O impacto desses programas e instrumentos na redução da pobreza, no desenvolvimento sustentável e na viabilidade institucional depende, em grande parte, da qualidade do diálogo estratégico e do envolvimento dos interessados nos processos de reforma. Actualmente, a CE gere um amplo número de programas e mantém um diálogo estratégico na maior parte dos países e regiões em desenvolvimento (região Mediterrânica, Ásia, América Latina, África, etc.), o que reflecte o empenho da UE em melhorar a governança administrativa, económica e política nos países parceiros. Existe igualmente um diálogo a nível multilateral.
- (94) Relativamente à governança, a CE está a desenvolver progressivamente um quadro de actuação no qual se integram as experiências e melhores práticas dos Estados-Membros e de outros doadores. O programa estratégico e os exemplos concretos de intervenções apresentados no capítulo 4 da presente comunicação pretendem servir de base para um posterior debate com o Conselho, o Parlamento Europeu e os países parceiros, e apresentam uma abordagem de opções múltiplas, com princípios orientadores fundamentais que se deverão aplicar em função das circunstâncias específicas do país. A presente comunicação propõe também uma abordagem pragmática da governança e métodos distintos de aplicação dos indicadores, e confirma a necessidade de utilizar os diversos tipos de instrumentos públicos e financeiros de forma coerente.
- (95) É igualmente preciso melhorar a coordenação e a complementaridade entre a CE e os Estados-Membros da UE, adoptando para tal princípios de actuação comuns neste âmbito concreto. O nível global de coerência entre as abordagens dos Estados-Membros da UE em relação à governação oferece uma base adequada para tal fim.
- (96) À luz dos resultados do debate com o Conselho e o Parlamento, a Comissão incluirá os referidos princípios da actuação numa série de orientações e num manual, tendo em vista ajudar as delegações a gerir de forma coerente os programas de cooperação da CE relativos à governança. Os documentos estratégicos nacionais e regionais e as suas revisões periódicas constituem o quadro mais indicado para ligar de forma coerente as prioridades da ajuda exterior da UE, os instrumentos e as dotações a nível nacional ou regional.

ANEXO

Glossário

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
UA	União Africana
MAEP	Mecanismos africanos de exame pelos pares
BH	Bósnia e Herzegovina
CARDS	Programa de Assistência para os Balcãs Ocidentais
DEN	Documento de estratégia nacional
RSE	Responsabilidade social das empresas
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
RPRC	República Popular Democrática da Coreia
RDC	República Democrática do Congo
CE	Comunidade Europeia
ECHO	Serviço Humanitário da Comunidade Europeia
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
IEDDH	Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos
UE	União Europeia
FYROM	Antiga República Jugoslava da Macedónia
CAGRE	Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas
GOVNET	Rede do CAD/OCDE sobre a boa governança
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
PPAE	Países pobres altamente endividados
IDB	Banco Inter-Americano de Desenvolvimento
LRRD	Ligação entre socorros de emergência, reabilitação e desenvolvimento
QOMP	Quadro orçamental a médio prazo
QDMP	Quadro de despesas a médio prazo
MEDA	Programa de Assistência para Marrocos, Argélia, Tunísia (Magreb), Egipto, Israel, Jordânia, Autoridade Palestina, Líbano, Síria (Mashrek), Turquia, Chipre, Malta, Líbia (actualmente com o estatuto de observador)

NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
NEI	Novos Estados Independentes
ONG	Organização não governamental
INE	Interveniente não estatal
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
OEA	Organização dos Estados Americanos
AP	Acordo de paz
DER	Documento de estratégia regional
GRUPO DE SAN JOSÉ	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá
PEA	Processo de estabilização e associação (Balcãs Ocidentais)
TACIS	Programa de Assistência Técnica à Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguizistão, Moldávia, Mongólia, Rússia, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão
ONU	Organização das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CMDS	Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio