



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.8.2005
COM(2005) 324 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

**Acções externas através de programas temáticos no âmbito das futuras perspectivas
financeiras 2007-2013**

1. INTRODUÇÃO

No contexto das próximas perspectivas financeiras 2007-2013, a Comissão propôs uma estrutura simplificada para a prestação da ajuda externa comunitária orientada para uma maior coerência e consistência, bem como para a obtenção de melhores resultados a partir dos recursos disponíveis. Em vez da actual série de instrumentos geográficos e temáticos, que aumentaram de modo *ad hoc* ao longo do tempo, foram propostos seis instrumentos para o futuro. Três deles são concebidos como instrumentos horizontais a fim de satisfazer necessidades específicas (Instrumento de Ajuda Humanitária, Instrumento de Estabilidade, Instrumento de Assistência Macrofinanceira) e três outros são concebidos com um âmbito geográfico definido a fim de pôr em prática políticas específicas (Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (ENPI) e Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Económica (DCECI). Para quatro dos seis instrumentos, a Comissão adoptou novas propostas legislativas em 29 de Setembro de 2004. Para os outros dois (Assistência Macrofinanceira e Ajuda Humanitária), as bases jurídicas existentes são consideradas adequadas na sua forma actual. Na aceção do regulamento financeiro, estes seis regulamentos constituirão os “actos de base” para as dotações orçamentais pertinentes previstas na rubrica 4 “A UE como interveniente a nível mundial” das futuras perspectivas financeiras.

O futuro dos programas temáticos com uma cobertura geográfica mundial têm constituído um motivo de preocupação considerável não só para o Parlamento Europeu e o Conselho, mas também para as organizações europeias não governamentais, que tradicionalmente executam uma parte significativa desses programas ao abrigo dos "acordos de subvenções" com a Comissão. Em resposta a estas preocupações, em 12 de Abril, o Presidente Barroso anunciou ao Parlamento que a Comissão apresentará as suas propostas para o efeito sob a forma da presente comunicação. Para a elaboração das suas propostas, a Comissão consultou a sociedade civil e, na medida do possível, tomou em consideração os seus pontos de vista e preocupações.

A simplificação proposta tem, efectivamente, um impacto considerável no modo como os programas temáticos serão definidos e geridos no futuro. Os regulamentos temáticos específicos, que existem em número significativo, tais como a " Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem"¹ ou “a ajuda para a luta contra as doenças relacionadas com a pobreza nos países em desenvolvimento”², serão integrados nestes novos regulamentos, que, por conseguinte, constituirão as bases jurídicas dos futuros programas temáticos. A Comissão definirá programas temáticos, que transcenderão o âmbito geográfico dos três instrumentos políticos (DCECI, IPA, ENPI) e adoptará documentos de estratégia, que incluirão dotações financeiras indicativas plurianuais. Além disso, o DCECI estabelece explicitamente disposições relativas a iniciativas mundiais e ao apoio ao fornecimento de bens públicos mundiais, tendo em vista a obtenção de uma base jurídica única e clara para as contribuições comunitárias. Tal poderá significar que em circunstâncias excepcionais os programas beneficiarão outros países para além dos países em desenvolvimento. Os três instrumentos horizontais prevêm mecanismos de reacção a situações particulares, pelo que são aplicados através de estratégias específicas e, nos casos da cooperação a longo prazo, através da programação plurianual.

¹ Regulamento (CE) n° 975/1999 de 29 de Abril de 1999.

² Regulamento (CE) n° 1568/2003 de 15 de Julho de 2003.

Em geral, embora reconhecendo o valor acrescentado dos programas temáticos, a nova arquitectura dos instrumentos para as acções externas prevê uma oportunidade de repensar o âmbito e o conteúdo de programas temáticos, incluindo as respectivas dotações orçamentais e a possibilidade de estas serem abrangidas pelo conceito de simplificação através da sua consolidação e racionalização tendo em vista um aumento de eficácia e eficiência. O presente documento apresenta a proposta da Comissão sobre os critérios para os programas temáticos, o âmbito e as razões para os programas considerados, bem como os aspectos críticos dos procedimentos de gestão previstos para a sua programação, orçamentação e adopção. São tidos em conta os ensinamentos adquiridos com as avaliações (ver anexo). O conteúdo completo de cada programa temático, incluindo as respectivas estratégias e delineamento específico serão posteriormente objecto de propostas mais pormenorizadas da Comissão.

2. PROPOSTA DE PROGRAMAS TEMÁTICOS NO ÂMBITO DAS PRÓXIMAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS

2.1. Conceitos e âmbito

Para efeitos da presente comunicação, é utilizada a seguinte definição:

Um **programa temático** abrange um domínio específico de actividade de interesse para um grupo de países parceiros que não seja determinado pela geografia, nem por actividades de cooperação destinadas a várias regiões ou grupos de países parceiros, nem por uma acção internacional que não seja específica do ponto de vista geográfico, incluindo iniciativas multilaterais ou globais³, tendo em vista a promoção das políticas internas da União no exterior.

Um princípio importante subjacente ao conceito de programas temáticos é o “princípio da subsidiariedade”. Os programas geográficos são o instrumento privilegiado para a cooperação com países terceiros. Contudo, em determinadas circunstâncias, os programas de natureza geográfica (nacional, plurinacional e regional) não constituem o melhor instrumento de intervenção num determinado domínio. É nestes casos que surgem os programas temáticos, que têm de ser coerentes com os programas geográficos, conferindo-lhes um valor acrescentado.

O quadro para os documentos de estratégia nacional acordados entre a Comissão e o Conselho em Novembro de 2000 salienta que a programação geográfica deverá ser “global” e que os documentos de estratégia nacionais e regionais são efectivamente a ferramenta certa para assegurar a combinação adequada de políticas e instrumentos nas relações com países terceiros, contribuindo assim para a coerência das políticas comunitárias. Tal significa que as estratégias nacionais e regionais deverão ter em consideração as implicações das políticas internas pertinentes da UE. Além disso, as questões transversais, tais como as questões da igualdade entre homens e mulheres e de ambiente têm de ser abordadas de modo integrado através de programas geográficos e temáticos. No contexto da simplificação dos instrumentos

³ Para efeitos da presente comunicação, as “iniciativas globais” são definidas como iniciativas políticas no domínio do desenvolvimento sustentável ou o fornecimento de bens públicos mundiais, adoptadas e apoiadas pela comunidade internacional e executadas através de mecanismos multilaterais, incluindo os fundos mundiais.

para as acções externas, a Comissão reiterou o seu empenhamento em respeitar estes princípios⁴.

Em princípio, as estratégias nacionais e regionais são aplicadas a partir dos recursos financeiros afectados aos programas nacionais e regionais. Estes últimos deverão reflectir as prioridades da cooperação regional ou bilateral tendo em conta as estratégias de desenvolvimento dos países parceiros e as intervenções complementares de outros dadores. No contexto da combinação de políticas e instrumentos, os programas de cooperação financiados no âmbito dos programas nacionais e regionais são completados por programas temáticos.

Os programas que põem em prática as políticas comunitárias destinadas a uma região específica em torno de um tema comum serão considerados “programas regionais”. Por conseguinte, certos programas existentes prosseguirão num quadro geográfico em vez de temático e não serão abordados na presente comunicação⁵.

2.2. Critérios de definição

Com base nos conceitos acima expostos, os programas temáticos serão definidos com base no seu **valor acrescentado distinto** e no respeito do princípio de **subsidiariedade** acima exposto. Os seguintes critérios, que não são mutuamente exclusivos, ajudarão a definir os programas temáticos e o tipo de actividades susceptíveis de ser abrangidas. Poderão ser criados programas temáticos nas seguintes situações:

- (1) Os objectivos da política da UE **não podem ser alcançados através de programas nacionais e regionais** e o programa é aplicado por ou através de uma organização intermediária, como é o caso das organizações não governamentais ou de outros tipos de intervenientes não estatais e de organizações internacionais ou de mecanismos multilaterais, por exemplo:
 - (a) Iniciativas mundiais no domínio do desenvolvimento sustentável ou em apoio aos bens públicos mundiais (ou na luta contra os “males” públicos universais)
 - (b) Acções nos Estados-Membros e nos países candidatos à adesão à UE (por exemplo, co-financiamento da sensibilização do público pelas ONG)

⁴ Comunicação da Comissão sobre as Perspectivas Financeiras de 14 de Julho de 2004, COM(2004)487 final.

⁵ É este, nomeadamente, o caso do programa de assistência aos fornecedores ACP de bananas, que terminará em 2008, de qualquer futura assistência aos países ACP produtores de açúcar, bem como a ajuda às pessoas desenraizadas na Ásia, etc.

e/ou

- (2) O programa conduz à realização de acções em regiões e países parceiros, que são complementares e coerentes com as acções financiadas ao abrigo dos programas nacionais e regionais, quando estes existem. Nesses casos, é mais **eficaz** (ou seja, os resultados esperados das acções temáticas são superiores aos alcançados através dos programas nacionais ou regionais) ou é mais **eficiente** (custo de gestão inferior) recorrer a programas temáticos, por exemplo:
- (a) A acção é multi-regional e/ou transversal (incluindo planos-piloto e inovações),
 - (b) Não existe acordo quanto à acção com o(s) governo(s) do(s) país(es) parceiro(s),
 - (c) A acção surge em resposta a uma prioridade política unilateral ou a uma obrigação internacional ou compromisso assumido pela CE,
 - (d) Não existe um documento de estratégia por país (CSP) nem um programa indicativo nacional (PIN), ou estes encontram-se suspensos.

2.3. Programas temáticos propostos

Na elaboração dos programas temáticos ao abrigo das próximas perspectivas financeiras, a Comissão propõe um quadro mais eficiente e racional para criar e gerir estes programas a fim de evitar uma fragmentação desnecessária e melhorar o estabelecimento de prioridades. Para tal é necessário que os programas propostos sejam coerentes e globais do ponto de vista interno.

Além das acções destinadas a executar as políticas externas, os novos regulamentos⁶ abrangerão também os aspectos externos das políticas internas. Deste modo, sempre que pertinente, foram tomados em consideração neste contexto⁷.

São propostos programas temáticos nos domínios a seguir referidos. São descritos nas suas linhas gerais, mas as comunicações pormenorizadas a apresentar sobre cada programa temático determinarão as propostas finais da Comissão.

(1) Democracia e direitos humanos

A Comissão tenciona propor um programa temático para a promoção da democracia e dos direitos humanos à escala mundial, que substituirá a actual Iniciativa Europeia para a

⁶ Comunicação da Comissão sobre os instrumentos de ajuda externa de 29 de Setembro de 2004, COM(2004) 626 final. Ver também SEC(2004) 1203/2 de 29 de Setembro de 2004.

⁷ Os programas nos domínios da fiscalidade e das alfândegas (Programa Alfândegas/Fiscalis), do ensino e da formação (TEMPUS Plus) serão abrangidos pelos programas geográficos. No caso do TEMPUS Plus, o ENPI e o ECDCI estabelecerão uma dotação plurianual por instrumento no âmbito dos programas plurinacionais ou regionais adequados. Será aplicado um mecanismo numa base nacional que assegure uma estrutura orçamental previsível para os países IPA se estes participarem no programa TEMPUS Plus.

Democracia e os Direitos do Homem. De acordo com os objectivos específicos dos Tratados⁸, o programa temático promoverá os valores fundadores que orientam a União Europeia nas suas relações externas, através da canalização do apoio financeiro para actividades destinadas a promover e a proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais, bem como a desenvolver a democracia e os processos democráticos. Este programa abrangerá o apoio financeiro a acções a nível regional, nacional e mundial, que serão essencialmente levadas a cabo por intervenientes não estatais, com base na sociedade civil e em organizações regionais e internacionais. O programa promoveria a elevada visibilidade política da UE no domínio dos direitos humanos e da democratização, nomeadamente em questões de ordem mundial, tais como o sistema internacional de justiça penal e o Tribunal Penal Internacional, a abolição da pena de morte, a luta contra a tortura e o racismo, a discriminação contra as minorias e os povos indígenas, a democratização e a observação das eleições. A concessão de apoio financeiro através do programa temático seria independente da aprovação das autoridades do país beneficiário e da existência de uma estratégia ou de um programa nacional.

(2) Desenvolvimento humano e social

A Comissão tenciona propor um único programa temático para o desenvolvimento humano e social que se basearia numa estratégia coerente e global para apoiar a realização dos objectivos da política de desenvolvimento no que diz respeito ao desenvolvimento humano e social e ao respeito dos compromissos internacionais assumidos pela CE neste domínio.

O programa temático poderia abordar aspectos pertinentes nos domínios da saúde, SIDA, população, ensino e formação, igualdade entre homens e mulheres, trabalho decente⁹, coesão social e cultura. Poderia igualmente promover agendas internacionais conexas, com base na Declaração do Milénio, nas agendas de Cairo, Pequim e Copenhaga, na iniciativa “educação para todos”, etc. Este programa incluiria a abordagem da CE em relação às parcerias estratégicas com as instituições e agências associadas das Nações Unidas, as parcerias internacionais e fundos mundiais, as iniciativas consagradas a promover e a executar estas agendas, bem como os trabalhos realizados com redes regionais ou internacionais da sociedade civil com um papel activo nos domínios abrangidos.

(3) Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia

A Comissão tenciona propor um único programa temático no domínio do ambiente e dos recursos naturais. Este programa abordará a dimensão ambiental do desenvolvimento e ajudará a promover a política comunitária em matéria de ambiente e energia no exterior.

⁸ N° 1 do artigo 11° do Tratado que institui a União Europeia, n° 2 do artigo 177° e n° 1 do artigo 181°-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

⁹ O conceito de “trabalho decente” é definido pela OIT. Abrange o emprego, a protecção social, os direitos fundamentais dos trabalhadores, incluindo as normas laborais fundamentais, o diálogo social e a igualdade entre homens e mulheres.

A estratégia temática poderia:

- Prestar apoio às iniciativas mundiais e da UE, bem como às organizações internacionais (incluindo as ONG), tendo em conta a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentado, os bens públicos mundiais no domínio do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais, o que poderia nomeadamente incluir os aspectos adequados da mudança climática, os desafios ambientais à saúde, a gestão dos produtos químicos e resíduos, a biodiversidade, as florestas, o ordenamento do território, os recursos marinhos, a água potável e os padrões sustentáveis de consumo e produção, bem como o reforço da governação, o controlo e a avaliação do ambiente a nível internacional;
- Apoiar os esforços e reforçar a capacidade dos governos dos países em desenvolvimento e da sociedade civil para integrarem a dimensão ambiental na cooperação para o desenvolvimento e cumprirem as suas obrigações e compromissos, bem como reforçar a sua participação nos processos, iniciativas ou convenções mundiais ou regionais no domínio do ambiente; apoiar o reforço da gestão dos recursos naturais nos países em desenvolvimento;
- Prestar apoio operacional - através de contribuições voluntárias - aos acordos multilaterais no domínio do ambiente e a outras iniciativas, processos e organizações internacionais neste domínio (incluindo as ONG);
- Promover a política comunitária do ambiente no exterior, incluindo nomeadamente o apoio e a contribuição para iniciativas públicas e/ou privadas.

Está prevista uma vertente distinta para a “**energia para o desenvolvimento sustentável**”, que estabelecerá uma ligação adequada com o futuro programa «Energia Inteligente - Europa» II, que completaria as acções de energia sustentáveis e seria coerente com os outros elementos do programa temático. Esta vertente teria por objectivo geral a redução da pobreza. Poderia apoiar o acesso a serviços energéticos sustentáveis, de elevada qualidade, fiáveis e acessíveis nos países em desenvolvimento ajudando a integrar a energia sustentável em estratégias de desenvolvimento, de modo a reforçar a capacidade administrativa e regulamentar, a estabelecer acordos de financiamento adequados a fim de atrair os investimentos e incentivar a cooperação regional para criar infra-estruturas de ligação.

(4) Intervenientes não estatais no desenvolvimento

A Comissão tenciona propor um programa temático destinado a prestar apoio às organizações da sociedade civil e a outros intervenientes não estatais com um papel activo no desenvolvimento e originários da UE e dos países parceiros. Neste contexto, poder-se-ia também considerar a hipótese de prestar apoio às autoridades locais nos países parceiros. Mais especificamente, este programa poderia ter o triplo objectivo de procurar apoiar: i) As contribuições dos intervenientes não estatais para o processo de desenvolvimento, tanto a nível do país parceiro como regional, incluindo a adopção de medidas de reforço da confiança, promoção de causas, criação de redes e capacidades de diálogo, facilitação de uma maior participação a nível das bases e promoção das sinergias de desenvolvimento entre os intervenientes estatais e não estatais; ii) Uma maior compreensão, parceria e solidariedade entre os cidadãos europeus e as sociedades civis nos países em desenvolvimento através da promoção da sensibilização e da informação sobre questões de desenvolvimento entre os

cidadãos da UE e dos países candidatos; iii) Cooperação e coordenação entre as redes da sociedade civil e entre estas e as instituições da UE.

(5) Segurança alimentar

A Comissão prevê um programa temático que poderia: i) Apoiar a distribuição de produtos públicos internacionais que contribuam directamente para a segurança alimentar (por exemplo, investigação no domínio agrícola) e financiar programas mundiais (por exemplo, sistemas de alerta rápido); ii) Abordar a questão da insegurança alimentar em países ou regiões onde não existem governos ou onde estes não controlam certas zonas do país, ou em que não se encontra operacional um quadro estratégico a nível nacional; iii) Promover estratégias e políticas inovadoras no domínio da segurança alimentar.

(6) Cooperação com países industrializados

Este programa temático abrangeria a cooperação com um certo número destes países para além dos países em desenvolvimento para efeitos do DCECI e procuraria dar uma resposta específica e racional à necessidade de cooperar e aprofundar as relações com estes parceiros políticos e comerciais muitas vezes importantes tanto no contexto bilateral como multilateral. As actividades de cooperação destinar-se-iam a apoiar os objectivos estabelecidos nos diversos instrumentos bilaterais (acordos, declarações políticas, planos de acção) que regem as relações ente a Comunidade Europeia e os países parceiros, com o objectivo global de criar um ambiente mais favorável para a condução e o aprofundamento destas relações. Os objectivos mais específicos de cooperação incluiriam nomeadamente: o reforço das relações entre os intervenientes socioeconómicos na UE e nos países parceiros; o aumento da compreensão e da influência da UE nos países parceiros; o alargamento e aprofundamento das parcerias e dos projectos de colaboração numa série de domínios.

(7) Migração e asilo

A União Europeia tem vindo a desenvolver desde há vários anos o conceito de parceria com países terceiros no domínio da migração, salientando a necessidade de adoptar uma abordagem global para a migração em associação com os países e as regiões em causa. A fim de dar uma expressão concreta a este conceito, em 2004 foi criado o programa AENEAS para a cooperação com países terceiros em matéria de migração e asilo. Este programa presta uma assistência técnica e financeira específica e complementar a países terceiros, apoiando os seus esforços na abordagem de todos os aspectos ligados à migração.

Prevê-se que o programa AENEAS prossiga na sua qualidade de programa temático, com o objectivo de reforçar a integração das questões da migração e do asilo nas relações externas da Comunidade enquanto prioridades transversais internas da UE. O instrumento forneceria também um quadro horizontal comunitário que ajudaria a reforçar a cooperação entre os intervenientes da UE, os países terceiros e os intervenientes internacionais interessados no fenómeno da migração, com o intuito de incentivar uma maior compreensão dos desafios e contribuir para a obtenção de soluções equilibradas e mutuamente satisfatórias.

3. PARTICIPAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU, DO CONSELHO E DA SOCIEDADE CIVIL

A Comissão reconhece que existe a necessidade de estabelecer um debate político com a orientação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a orientação estratégica dos

programas temáticos que antecedem o exercício orçamental anual. Por conseguinte, a Comissão propõe, antes de preparar e adoptar estratégias temáticas, iniciar debates com o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o âmbito, os objectivos e as prioridades políticas para cada programa temático, com base numa comunicação formal às instituições. Na elaboração de estratégias temáticas, terá em conta a vontade política do Parlamento Europeu e do Conselho, expressa nas respectivas conclusões e resoluções.

A Comissão dará uma indicação sobre o montante do financiamento global previsto para cada programa temático no âmbito dos instrumentos abrangidos pela rubrica 4 (acções externas) das perspectivas financeiras, com base num quadro indicativo plurianual, apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho no ano $n-2$, antes do início do exercício orçamental para o ano n . O Parlamento e o Conselho terão assim a possibilidade de se pronunciarem sobre as prioridades e as escolhas estratégicas antes de a Comissão proceder à elaboração do projecto de orçamento preliminar. Em geral, a Comissão consultará a sociedade civil e, sempre que adequado, os intervenientes internacionais antes de elaborar as propostas que irá apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

4. ASPECTOS DE GESTÃO

4.1. Programação

Os programas temáticos identificados no capítulo anterior são coerentes do ponto de vista interno na medida em que definem domínios com amplos denominadores comuns que respondem a objectivos e políticas específicos da Comunidade. Por conseguinte, paralelamente à programação dos recursos geográficos, os recursos financeiros afectados a cada programa temático serão programados com base num documento de estratégia.

De acordo com o que foi exposto no capítulo 3 sobre o âmbito e os critérios de definição, os programas temáticos não deverão substituir mas, sim, completar as acções previstas nos programas geográficos. Por conseguinte, há que identificar o seu valor acrescentado específico nas estratégias. Sempre que os programas temáticos conduzam à realização de acções em países terceiros, um desafio importante consiste na relação entre os projectos temáticos com base no país e as estratégias e prioridades estabelecidas nas estratégias nacionais e regionais, sempre que estas existam. Ao estabelecerem a combinação de políticas, estas estratégias deverão identificar as oportunidades de acrescentar valor aos programas nacionais e regionais¹⁰ através do recurso a programas temáticos. Por sua vez, sempre que as estratégias temáticas conduzam a acções complementares dos programas nacionais e regionais, deverão determinar quais são os países e as regiões mais importantes para atingir os objectivos pretendidos e ter em conta as estratégias nacionais e regionais sempre que estas existam.

As estratégias temáticas estabelecerão os objectivos, os resultados esperados, os indicadores de resultados, os domínios prioritários para as intervenções da Comunidade, bem como as suas complementaridades, valor acrescentado e sinergia com as acções de outros intervenientes internacionais. A Comissão recorrerá a um quadro normalizado para as estratégias temáticas semelhante ao utilizado para os documentos de estratégia por país e

¹⁰ No âmbito do ENPI e do DCECI, trata-se dos “Programas **Indicativos** Nacionais e Regionais”.

aplicará um procedimento de adopção harmonizado que siga as três fases principais de elaboração, controlo da qualidade e aprovação formal.

4.2. Execução através dos novos instrumentos para as acções externas

Os programas temáticos acima identificados transcendem a cobertura geográfica dos três instrumentos com um âmbito geográfico definido. Contudo, no que diz respeito ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), normalmente não é necessário realizar acções suplementares ao abrigo dos programas temáticos, dado que as estratégias de pré-adesão já cobrem, através dos programas nacionais e/ou plurinacionais, todos os aspectos do acervo comunitário (os 36 capítulos do processo de negociação) e todas as políticas comunitárias, incluindo a participação dos países beneficiários em programas comunitários.

Um caso específico é o programa temático para a democracia e os direitos humanos, que seria aplicado através dos três instrumentos políticos e do Instrumento de Estabilidade. O programa temático “Cooperação com os países industrializados” será executado unicamente através do DCECI. Todos os outros programas temáticos seriam executados unicamente através do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (ENPI) e do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Económica (DCECI).

Há que salientar dois aspectos:

- Afectação de fundos a partir dos pacotes co-decididos pela autoridade orçamental para os vários instrumentos

Cada um dos dois instrumentos, DCECI e ENPI, será dotado de um pacote financeiro co-decidido pelos dois ramos legislativos. Tal implica que os recursos financeiros afectados aos programas temáticos tenham de ser claramente afectados aos dois instrumentos. As iniciativas mundiais e os programas para o fornecimento dos bens públicos mundiais terão, no entanto, de ser unicamente afectados ao DCECI.

No que diz respeito aos programas temáticos, que recorrem a diferentes instrumentos, os fundos seriam afectados e identificados especificamente a partir dos respectivos pacotes, enquanto parte do quadro indicativo plurianual.

- Aplicação com base nos diferentes regulamentos (ENPI, DCECI, IPA e Instrumento de Estabilidade para as questões ligadas à democracia e aos direitos humanos)

O regulamento que rege a cooperação com uma região específica regulará também as acções a realizar ao abrigo dos programas temáticos para essa região. As acções no domínio dos bens públicos mundiais e das iniciativas mundiais serão regidas pelo DCECI. As disposições de aplicação propostas pela Comissão ao abrigo do ENPI e do DCECI são, em larga medida, idênticas ou plenamente coerentes com a execução dos programas temáticos.

5. CONCLUSÕES

A Comissão reconhece a necessidade e a utilidade constantes dos programas temáticos no domínio da cooperação externa. Com a consolidação e racionalização dos programas temáticos, que conduzirão à sua redução para cerca de metade, procura assegurar uma execução efectiva e eficaz dos futuros programas de cooperação de acordo com as prioridades e políticas comunitárias. Para a elaboração dos programas temáticos, a Comissão contará com a plena participação do Parlamento Europeu e do Conselho e consultará a sociedade civil.

ANNEX: LESSONS LEARNED FROM EVALUATIONS

The Commission has evaluated most of the thematic regulations under the current Financial Perspectives. Moreover, a significant number of country strategy evaluations have been undertaken in recent years, which throw light upon the link between country programmes and thematic programmes. Certain general findings and lessons to be drawn from these studies need to be taken into account in the concept and definition of future thematic programmes, particularly where they are implemented at country level. On one hand, the evaluations show that thematic programmes have had a positive impact:

- Thematic programmes have proven useful for implementing Community actions in cases when the government of the partner countries blocks them under the geographic programmes, which is notably the case in sensitive areas such as human rights, democracy or support to civil society.
- They have been assessed as useful to initiate actions, often with innovative approaches, with pre-selected partners.
- Actions are often more easily accepted by partner countries when funding is “additional”.
- Thematic programmes have proven useful to intervene in fragile states and difficult partnerships, particularly in supporting programmes implemented by non-state actors.

On the other hand, the thematic programmes and budget lines have demonstrated certain weaknesses. They are currently large in numbers and fragmented. The narrowly defined thematic focus, once determined by legislative act, limits the flexibility to adapt to new needs. The parallel implementation of numerous thematic programmes and the country programme poses managerial challenges and loss of efficiency¹¹. Interventions in third countries funded under thematic programmes create by their nature problems of coherence with country and regional strategies¹². Thematic interventions need to be consistent with the country analysis and should respond or relate to country strategies¹³. Consequently, they should also be part of the complementarity assessment made in the context of country strategies. The substance of thematic programmes should be integrated into the policy dialogue with partner governments.

¹¹ Example: “About fifty budget lines, of which around thirty that function and are regulated differently were mobilised to finance almost 400 identified projects”. Evaluation of the EC Country Strategy for Honduras, February 2004.

¹² Breakdown of the legal bases: if the European initiative for democracy and human rights is excluded, these various thematic regulations concern crisis situations (refugees, humanitarian aid) or post-crisis situations (rehabilitation) within the framework of which actions in favour of human rights are one component of the aid. However, if this falls exactly within the objective of mainstreaming, it is particularly difficult within these circumstances to precisely identify which projects – and which budgets – are implemented in favour of human rights.

¹³ Example: “Secure further coherence between all the EC instruments and budget lines deployed in Bangladesh. ...develop procedures to ensure that...deployment of the budget lines concerned is coherent with the Country Strategy, and pursues country specific objectives. ”. Recommendation 5 of the Evaluation of the EC Country Strategy for Bangladesh, November 2003

Correspondence list of current and future thematic programmes

(The content and substance of thematic programmes may not necessarily correspond exactly to current programmes.)

Heading 4 in 2000 – 2006	Heading 4 in 2007 – 2013
<ul style="list-style-type: none"> ● Democracy and the rule of law and respecting human rights and fundamental freedoms (Reg. No. 975/1999 and 976/1999) 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Democracy and human rights
<ul style="list-style-type: none"> ● Poverty diseases (Reg No. 1568/2003 plus 550/97 on AIDS/HIV) ● Reproductive and sexual health and rights in developing countries (Reg. No. 1567/2003 plus 1484/97 population policies and programmes in developing countries) ● Gender equality in development cooperation (Reg. 806/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 2. Human and social development
<ul style="list-style-type: none"> ● Integration of environmental dimension in development process (Reg. No. 2493/2000) ● Conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (Reg. No 2494/2000) ● Some international funding currently included in DG ENV budget ● Intelligent Energy (COOPENER) 	<ul style="list-style-type: none"> 3. Environment and sustainable management of natural resources
<ul style="list-style-type: none"> ● Decentralised cooperation (Reg. No. 1659/98 plus amendments) ● Co-financing operations with NGOs (Reg. No 1658/1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 4. Civil society and decentralised cooperation
<ul style="list-style-type: none"> ● Food aid policy and food aid management, special operations in support of food security (Reg. No. 1292/1996) 	<ul style="list-style-type: none"> 5. Food security
<ul style="list-style-type: none"> ● Cooperation and commercial relations between the EU and the industrialised countries (Reg. No. 382/2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 6. Cooperation with industrialised countries
<ul style="list-style-type: none"> ● Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries (Reg. No. 2258/1996) ● Aid to up-rooted people in Asia and Latin America (Reg. No. 2130/2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 7. Programmes transferred to geographic programmes (regional programmes)
<ul style="list-style-type: none"> ● Assistance to third countries in the area of migration and asylum (Reg. 491/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 8. Migration and asylum