



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 15.07.2005
COM(2005) 292 final

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

**Relatório anual de 2005 sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia e
a implementação da ajuda externa em 2004**

{SEC(2005)892}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Relatório anual de 2005 sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia e a implementação da ajuda externa em 2004

A. RESUMO

Introdução

O presente relatório anual apresenta os aspectos essenciais das actividades e iniciativas políticas da Comunidade Europeia no domínio da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda externa em 2004. É dirigido a um público alargado, incluindo as próprias instituições da União Europeia, determinados organismos essenciais dos Estados-Membros (nomeadamente os parlamentos e as administrações), a sociedade civil e o grande público - que contribuem, todos, para tornar possível esta intervenção - assim como os países em desenvolvimento parceiros e outras agências e organizações activas no domínio do desenvolvimento e da ajuda externa.

A União Europeia goza de um estatuto único no contexto internacional e no âmbito da comunidade dos doadores. É o principal doador de ajuda externa de todo o mundo, disponibilizando mais da metade ajuda pública ao desenvolvimento concedida a nível mundial. A Comissão gere, por si só, cerca de 11% da ajuda mundial total, tendo distribuído mais de 6,9 mil milhões de euros em 2004. Ou seja, a Comissão europeia administra, por conseguinte, um quinto da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) fornecida pela União Europeia. Nos últimos quatro anos, a Comissão tem procurado reformar a forma como define as prioridades, organiza e executa os projectos de ajuda e os programas externos, a fim de utilizar mais eficazmente os recursos disponibilizados pelos contribuintes europeus. Um inquérito especial Eurobarómetro¹, realizado em 2004, confirma que os europeus esperam da União Europeia que desempenhe um papel crucial no domínio do desenvolvimento. Seis em cada dez cidadãos europeus acreditam que a Comissão Europeia ajuda as populações desfavorecidas dos países em desenvolvimento, objectivo esse que é considerado de grande importância igualmente por nove em cada dez inquiridos.

A Comissão desempenhou um papel crucial nas principais crises e catástrofes naturais ocorridas em 2004, tendo prestado ajuda de emergência sempre que se mostrou necessário e prosseguido as actividades de assistência levadas a cabo nas regiões vítimas de crises em anos anteriores. O apoio assim prestado à paz, à estabilidade e à reconstrução de países como o Afeganistão, Timor-Leste, a República Democrática do Congo, o Haiti e as Fiji, assim como os esforços envidados tendo em vista a promoção do crescimento económico e a luta contra a pobreza em países como o Uganda, o Vietname ou o Ruanda, confirmam o papel vital actualmente desempenhado pela Comissão no mundo.

¹ http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf

O ano de 2004 ficou igualmente marcado pelo alargamento da UE, o que teve um grande impacto nas relações externas da União. A Comissão apoiou a participação activa dos novos Estados-Membros na política de desenvolvimento da UE graças ao "Roteiro" adoptado em 2003 e que foi prosseguido e aprofundado durante o período 2004-2005. As consequências do alargamento fazem-se sentir bem para além da vizinhança imediata da União - contribuindo para um aumento considerável da importância da UE no âmbito dos esforços envidados a nível mundial para promover a paz e a estabilidade, incentivar o comércio mundial e lutar contra a pobreza.

Objectivos fixados e análises subjacentes

Os principais objectivos de desenvolvimento para 2004 em matéria de crescimento sustentável foram definidos na Estratégia Política Anual da Comissão para 2004² e são, nomeadamente, os seguintes:

- dar seguimento à Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (CMDS), nomeadamente através das iniciativas da UE no domínio da água e da energia;
- concluir com êxito a ronda de negociações de Doha e outras negociações comerciais importantes, nomeadamente com o Sudeste Asiático e com a América Latina;
- aplicar e rever o Acordo de Cotonu com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico;
- progredir na aplicação da iniciativa relativa à dívida e das medidas de luta a nível mundial contra as doenças transmissíveis nos países em desenvolvimento.

Entre os objectivos definidos pela Comissão para 2004 figurava igualmente a preparação da Conferência de Alto Nível a realizar em Nova Iorque em Setembro de 2005. Neste contexto, em Outubro de 2004, foi publicado um relatório da CE sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, que sugeria a adopção de medidas comunitárias específicas nos domínios do financiamento do desenvolvimento, da coerência das políticas de desenvolvimento e da atribuição da prioridade a África.

a) Dimensão política

A política de desenvolvimento da CE deve ter por principal objectivo a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. A realização deste objectivo pressupõe a concessão de apoio ao desenvolvimento sustentável, dos pontos de vista económico, social e ambiental, a promoção da integração progressiva dos países em desenvolvimento na economia mundial e o combate determinado às desigualdades existentes.

A Comissão Europeia continuou a apoiar os esforços envidados pelos diversos países na luta contra a pobreza e a incentivar os seus esforços de promoção da paz, da segurança e da democracia, assim como do Estado de Direito, da boa governação

² COM (2003) 83 final

e do respeito dos direitos do Homem, na medida em que todos estes aspectos constituem factores essenciais para o desenvolvimento.

Em 2004, a Comissão adoptou medidas destinadas a promover a segurança humana, que assenta, por um lado, na segurança estratégica e na estabilidade política e, por outro, na boa governação e nos direitos do Homem. Esta abordagem inovadora, centrada nas pessoas, tem por objectivo transformar os direitos formais em possibilidades concretas: para além dos objectivos tradicionais de protecção e de defesa de bens, é atribuída uma importância particular ao bem-estar das pessoas e à satisfação das suas necessidades básicas essenciais.

b) Realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Em Novembro de 2000, a Comunidade adoptou um quadro global único para orientar a sua política de cooperação com os países em desenvolvimento³. O objectivo previsto era a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Desde 2000, esta prioridade foi reforçada e sustentada por diversas declarações de política detalhadas relativas a domínios e sectores de cooperação específicos, nomeadamente a educação, a saúde, os transportes e o reforço institucional.

Além disso, a fim de estabelecer um vínculo directo entre a política de desenvolvimento e os objectivos de luta contra a pobreza reconhecidos internacionalmente (os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio), a Comissão identificou - em estreita cooperação com os Estados-Membros e com organizações internacionais como o Banco Mundial, as Nações Unidas e a OCDE - um conjunto de dez indicadores-chave relativos ao rendimento, à subnutrição infantil, à taxa de escolarização no ensino primário, à imunização e a outros indicadores de saúde (incluindo a taxa de prevalência do VIH/SIDA). Em 2003, a Comissão começou a utilizar estes indicadores para avaliar o desempenho dos países e regiões a que fornece ajuda ao desenvolvimento. Importa, todavia, observar o seguinte:

- Em primeiro lugar, os diferentes indicadores estão estreitamente interdependentes: por exemplo, a falta de acesso a água potável e a instalações sanitárias não só tem efeitos graves sobre a saúde, como a falta de condições sanitárias nas escolas constitui um forte desincentivo, entre outros factores, para a escolarização das raparigas.
- Em segundo lugar, pode revelar-se essencial fornecer ajuda noutros domínios para se poder criar as condições necessárias para se progredir noutros indicadores – por exemplo, a prestação efectiva de serviços sociais de base está muito dependente de factores como a existência de uma rede de estradas adequada e de um sistema eficaz de gestão das finanças públicas.
- Em terceiro lugar, os objectivos em causa não podem ser realizados em condições de insegurança crónica; por conseguinte, a prevenção dos conflitos foi considerada um aspecto transversal essencial no âmbito das relações externas da Comunidade.

³ Declaração do Conselho e a Comissão sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, ref. 13458/00 de 16 de Novembro de 2000

- Em quarto lugar, importa prosseguir os trabalhos destinados melhorar a qualidade das estatísticas, nomeadamente nos países menos avançados, a fim de assegurar que os dados necessários podem ser fornecidos de forma adequada e sustentável.

Os trabalhos neste domínio foram prosseguidos durante o ano de 2004. Em Outubro último, a Comissão apresentou um relatório exaustivo sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio 2000-2004⁴. Esse relatório apresentava informações sobre a forma como a CE contribuiu para os progressos registados na realização desses objectivos, atribuindo especial atenção à realização do oitavo Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (desenvolvimento de uma parceria global para o desenvolvimento). O relatório concluía que, para se criar as condições de base necessárias para se registarem progressos reais, seria necessária uma acção genérica dos doadores em três domínios: 1) aumento do volume e da qualidade do financiamento para o desenvolvimento; 2) maior coerência das políticas de desenvolvimento; 3) concessão de especial atenção à África (Subsariana).

c) Estratégia de parceria

Sempre que possível, os programas de ajuda ao desenvolvimento financiados pela Comissão tomam por base a estratégia de luta contra a pobreza definida pelo próprio país interessado num documento de estratégia para a redução da pobreza. Estas estratégias devem ser utilizadas para coordenar o conjunto da ajuda prestada pelos parceiros de desenvolvimento e devem garantir um programa coerente e eficaz.

A experiência adquirida pela Comissão no âmbito da ajuda externa confirma que a eficácia e a sustentabilidade das iniciativas depende em grande medida da sua apropriação pelos parceiros da União Europeia. Atribuindo maiores responsabilidades aos países beneficiários, esta abordagem contribui para melhorar a sua experiência em termos de estratégia e de gestão, favorecendo a divulgação das melhores práticas adaptadas às diferentes situações.

Medidas adoptadas para realizar estes objectivos

a) Dimensão política

Em 2004 assistiu-se não só ao aprofundamento das relações tradicionais com os países da África, das Caraíbas e do Pacífico como também ao lançamento e à promoção de um enquadramento inovador da parceria com os países vizinhos da UE.

Em Maio de 2004, durante o Conselho de Ministros conjunto ACP-UE realizado em Gaborone, foram iniciadas as negociações relativas à revisão do Acordo de Cotonu. O principal objectivo do processo de revisão deste acordo consiste em melhorar a eficácia e a qualidade da parceria ACP-UE, reafirmando simultaneamente o acervo fundamental do Acordo de Cotonu. Durante todo o ano, as negociações realizaram progressos constantes, tendo culminado, em Dezembro de 2004, numa conferência em que os ministros reiteraram o seu objectivo comum de concluírem as discussões até Fevereiro de 2005.

⁴ http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/communications_en.htm

Em 12 de Maio de 2004, o Conselho aprovou a Política Europeia de Vizinhança (PEV)⁵, que tem por objectivo assegurar aos países vizinhos da UE a partilha dos benefícios do alargamento da União Europeia, proporcionando-lhes, nomeadamente, uma participação no mercado interno. Mediante o aprofundamento da estabilidade, da segurança e do bem-estar de todos os parceiros envolvidos, a PEV visa prevenir o surgimento de novas linhas divisórias entre a UE alargada e os seus países vizinhos. Esta política de vizinhança constitui um enquadramento realista da cooperação, assente num conjunto de valores essenciais partilhados, mas adaptados, todavia, às necessidades específicas de cada parceiro numa base bilateral, através de planos de acção (os sete primeiros, relativos nomeadamente a Israel, à Jordânia, a Marrocos, à Moldávia, à Autoridade Palestiniana, à Tunísia e à Ucrânia, foram apresentados em 2004). O seu objectivo final é a criação de um "círculo de países amigos" em torno da União.

A prevenção de conflitos e a gestão de crises continuaram a constituir prioridades absolutas da Comissão. Em Dezembro de 2004, foi lançado um concurso para a criação de uma rede de prevenção de conflitos, tendo sido constituído um grupo de peritos que intervirá em futuras missões de gestão de crises conduzidas pela UE. Serão igualmente retirados ensinamentos da intervenção da UE nas regiões afectadas pelo tsunami do final de 2004, de modo a desenvolver os mecanismos de coordenação da gestão das crises.

Durante o ano de 2004, as tentativas de restauração da paz efectuadas pela África e financiadas em grande medida pela CE começaram finalmente a apresentar os seus primeiros resultados. A União Africana (UA) criou o Conselho de Paz e de Segurança, que tem por missão o envio de tropas para prevenir genocídios e crimes contra a humanidade e assegurar a manutenção da paz. Foram prontamente enviadas forças de manutenção da paz para o Burundi, assim como observadores do cessar-fogo para a região do Darfour, no Sudão. No âmbito da cimeira extraordinária da União Africana realizada na Líbia, o presidente cessante da Comissão Europeia, Romano Prodi, elogiou o dinamismo da UA e o ritmo impressionante dos progressos que haviam sido efectuados até então.

Em 2004, a Comissão disponibilizou um montante total de 217,5 milhões de euros para a reconstrução do Iraque, o que a torna um dos principais doadores de ajuda a este país. Esse financiamento foi essencialmente canalizado através do Fundo Internacional para a Reconstrução do Iraque, que visa ajudar os iraquianos a superarem as dificuldades quotidianas, nomeadamente nos domínios da educação, da saúde, da água e do saneamento.

O montante da contribuição da UE para a estabilização da situação no Afeganistão elevou-se a 216,5 milhões de euros e serviu para financiar tanto a reconstrução de estradas como acções de consolidação da democracia no país, mediante concessão de apoio ao recenseamento eleitoral e à realização das eleições. A UE participou ainda noutras actividades tais como o controlo das fronteiras e a luta contra o tráfico de droga, mediante a concessão de um apoio decisivo à estratégia nacional de luta contra a droga.

⁵ COM (2004) 373 final

O ano de 2004 ficou ainda marcado pelo importante apoio concedido pela União Europeia no domínio dos direitos do Homem e da democracia. As missões de observação de eleições representam um dos seus instrumentos mais directos e visíveis. A Comissão enviou 632 observadores eleitorais para a Indonésia, Sri Lanca, Malaví, Moçambique, Cisjordânia, Gaza e Afeganistão, tendo-se empenhado igualmente na preparação das eleições iraquianas. O apoio financeiro da CE permitiu ainda a muitos países africanos prosseguirem os seus esforços em matéria de melhoria da governação. No Gana, na Guiné-Bissau e no Níger foram realizadas eleições livres e imparciais, parcialmente apoiadas pela Comissão, tendo os eleitores da República Centro-Africana aprovado uma nova constituição.

No domínio da justiça internacional, durante o ano de 2004 foram lançadas iniciativas especificamente orientadas para a consolidação do funcionamento dos tribunais internacionais para o Ruanda e para a ex-Jugoslávia, assim como do Tribunal Penal Internacional. A cooperação com o Conselho da Europa constituiu a base para as acções destinadas a assegurar a consolidação do Estado de Direito e do processo de democratização nos Balcãs, na Ásia Central e na Federação da Rússia.

A primeira versão do guia sobre boa governação, elaborado pela Comissão em consulta com os Estados-Membros e os parceiros da sociedade civil, foi testada no terreno em 2004. A Comissão continuou a trabalhar com os doadores da OCDE tendo em vista a definição de indicadores no domínio da boa governação.

Foram também adoptadas medidas tendo em vista a integração dos direitos das populações autóctones no processo de programação, nomeadamente a elaboração de um guia prático, tendo sido assinado um contrato com as Nações Unidas destinado a apoiar um projecto neste domínio, na Guatemala e no México. Entre as actividades efectuadas para se reforçar a integração dos direitos das crianças, importa referir o lançamento de um programa de formação com a UNICEF e a criação de um grupo interinstitucional. Os chefes de missão da UE em países afectados por conflitos armados passaram a ser obrigados a apresentar relatórios sobre o impacto dessa situação nas crianças, não apenas no que se refere ao recrutamento de crianças soldados, mas também às repercussões a nível das escolas e dos hospitais.

b) Iniciativas levadas a cabo no âmbito dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

No âmbito do seguimento da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Comissão lançou uma iniciativa inovadora, a Facilidade ACP-UE para a Água⁶, dotada de um orçamento global de 500 milhões de euros (a primeira parcela no montante de 250 milhões de euros foi aprovada em 2004), que permitirá financiar propostas que emanem de grupos comunitários, empresas privadas e outros intervenientes da sociedade civil, assim como dos poderes públicos. Em 2004, iniciou-se igualmente a preparação de uma facilidade deste tipo para projectos ligados à energia.

A promoção das trocas comerciais constitui um dos instrumentos que mais podem contribuir para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

⁶ http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/water/index_en.htm

Durante o ano de 2004, a Comissão prosseguiu os seus esforços a fim de assegurar que a ronda de negociações de Doha apresente resultados favoráveis ao desenvolvimento. Ao colocar a tónica na componente do desenvolvimento, a decisão do Conselho Geral da OMC de 1 de Agosto de 2004, constitui uma boa base para a prossecução das negociações que deverão, a prazo, dar origem a condições de paridade para todos, em especial para os países em desenvolvimento que procuram integrar-se na economia mundial. A Comissão tem tentado assegurar que todos os países em desenvolvimento, em especial os países menos avançados (PMA) e as outras economias mais pequenas e vulneráveis, retirem benefícios consideráveis da ronda de negociações de Doha.

A revisão intercalar dos documentos de estratégia nacional dos países ACP, efectuada em 2004, proporcionou uma excelente oportunidade para se avaliar a aplicação do Acordo de Cotonu até à data e proceder a um reenquadramento das estratégias em matéria de coordenação e de coerência, de modo a favorecer a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Para se assegurar que os ensinamentos do passado são efectivamente tidos em conta e que aspectos como a igualdade entre os géneros ou o desenvolvimento sustentável são devidamente tidos em consideração, foi prestada especial atenção à qualidade do planeamento e da concepção dos diferentes projectos e operações. Um inquérito interno levado a cabo em 2004 confirmou que se registaram melhorias progressivas a nível da concepção das operações. Estão a ser envidados esforços para se reforçar o sistema e desenvolver e aplicar um sistema mais abrangente de apoio à qualidade. Durante o ano de 2004, foram também adoptadas medidas de ordem prática para melhorar as estratégias nacionais do ponto de vista da igualdade entre os géneros e sensibilizar para a importância de se recolher dados desagregados por sexo, necessários para a análise dos diferentes países. Foram também envidados esforços para se assegurar a cooperação com os Estados-Membros no terreno, mediante a partilha de conhecimentos técnicos, de instrumentos de análise e das melhores práticas. A promoção da igualdade entre os homens e as mulheres constituiu o principal objectivo ou pelo menos um objectivo importante de uma série de projectos e programas que representam um orçamento global superior a 770 milhões de euros, o que comprova que a integração desta dimensão está a ser efectiva. Do mesmo modo, o apoio às componentes ambientais da cooperação tem sido crescentemente tido em consideração, elevando-se o respectivo montante a 700 milhões de euros. A Comissão desempenhou ainda um papel preponderante no âmbito de outras iniciativas internacionais como o Fundo Mundial de Luta contra a Sida, a Tuberculose e a Malária ou a Iniciativa Global para a Erradicação da Poliomielite. Em 26 de Outubro de 2004, a Comissão adoptou uma Comunicação intitulada “Um enquadramento político europeu coerente para a acção externa destinada a combater o VIH/SIDA, a malária e a tuberculose”⁷.

c) Estratégia de parceria

Através da Facilidade de Apoio à Paz em África, lançada em Maio de 2004 e dotada de um orçamento de 250 milhões de euros, a CE tem financiado operações de manutenção da paz levadas a cabo pela União Africana e por entidades sub-regionais. Esta parceria emblemática permitiu à União Europeia responder de

⁷ COM (2004) 726 final

imediatamente ao pedido de ajuda da União Africana no sentido do envio de uma missão de controlo do cessar-fogo ao Darfour, no Oeste do Sudão. Em meados de Agosto, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), solicitou ajuda à CE no combate a uma praga de gafanhotos na África Ocidental. Em apenas 35 dias, a CE conseguiu transferir 24 milhões de euros. A CE elaborou ainda um programa detalhado destinado a satisfazer melhor as necessidades dos gestores orçamentais nacionais, que são os funcionários dos governos beneficiários responsáveis pelo desembolso dos fundos comunitários.

Em Março de 2004, foi adoptado o programa AENEAS (2004-2008)⁸, dotado de um orçamento indicativo global de 250 milhões de euros, com o objectivo de prestar aos países terceiros assistência técnica e financeira destinada a apoiar os esforços por estes envidados para assegurarem uma gestão mais eficaz das questões relacionadas com os fluxos migratórios. Em Novembro de 2004, o Conselho lançou um novo programa (intitulado “Programa da Haia”) destinado a facilitar a integração das questões relativas à segurança, às migrações e ao direito de asilo nas relações com os países terceiros.

Aspectos relacionados com gestão

a) Contexto: Processo de desconcentração plenamente operacional em 2004

Em simultâneo com o reforço das prioridades políticas, a Comissão havia iniciado, em 2000, um processo de reforma dos métodos de gestão tendo por objectivo melhorar consideravelmente a qualidade e a celeridade dos seus programas de ajuda externa. Esta reforma profunda previa a criação, a partir de Janeiro de 2001, de um organismo único responsável pela gestão dos programas de ajuda externa ao desenvolvimento (EuropeAid), assim como a desconcentração, durante o período 2001-2004, de competências e de recursos para os gabinetes da Comissão no estrangeiro (delegações). Através deste processo de desconcentração, as delegações viram as suas competências alargadas a domínios como o diálogo político com as autoridades sobre as complexas reformas dos serviços públicos e a governação, assim como a coordenação com os outros doadores.

O processo de desconcentração foi concluído em 2004 (com algumas raras excepções). O Tribunal de Contas Europeu levou a cabo, em 2004, uma auditoria sobre a forma como a Comissão geriu este exercício. Embora seja ainda cedo para se avaliarem todos os efeitos do processo de desconcentração, o Tribunal indica que, na maior parte das delegações visitadas, existem sinais de que o aumento das capacidades das unidades operacionais permitiu colher benefícios em termos de rapidez e da qualidade da gestão dos projectos. Daqui resultou uma maior capacidade de resolução dos problemas nas delegações, um aprofundamento dos contactos com os beneficiários e uma melhor compreensão das condições vigentes no local. As recomendações do Tribunal estão em conformidade com as iniciativas actualmente levadas a cabo pela Comissão.

⁸ http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-migration-reglement_en.pdf

b) Prestação de assistência

Neste contexto, tornou-se prioritário fornecer a ajuda sob a forma de apoio orçamental directo sempre que as condições o permitam. Este método apresenta diversas vantagens relativamente às formas de ajuda tradicionais, que tendem a criar estruturas administrativas paralelas com consultores expatriados e com os seus próprios processos de acompanhamento, adjudicação de contratos e concursos públicos. Isto exige, todavia, uma avaliação cuidadosa dos sistemas orçamentais e dos planos de reformas dos beneficiários. A Comissão tem vindo a trabalhar em estreita cooperação com os outros principais doadores, nomeadamente o Banco Mundial, no âmbito da Iniciativa relativa às Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA), a fim de desenvolver formas de melhorar a transparência e a eficácia da gestão das despesas públicas pelos países beneficiários, tendo participado, em 2004, numa avaliação dos ensaios realizados aos indicadores de desempenho.

A maior parte da ajuda comunitária destina-se a países parceiros individuais, e a sua melhoria, do ponto de vista da rapidez e da qualidade, depende, em grande medida, da melhoria da concepção dos programas nacionais. O objectivo é não só adoptar a estratégia mais eficaz para o país em causa, atendendo aos seus recursos e políticas adoptadas, como também garantir a coerência do conjunto das políticas da UE no que respeita à estratégia nacional, assim como a coordenação entre as intervenções da UE e as dos outros doadores.

A necessidade de assegurar uma boa coordenação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e a ajuda ao desenvolvimento foi tida em conta, tendo sido objecto de um estudo especial efectuado em oito países e duas regiões.

A União Europeia tem estado na vanguarda dos esforços envidados a nível internacional tendo em vista a harmonização das práticas dos doadores. Em mais de 60 países em desenvolvimento, os doadores começam a utilizar procedimentos harmonizados e simplificados, a levar a cabo trabalhos de análise conjuntos, a centrar-se na obtenção de resultados em termos de desenvolvimento, a empregar processos de execução comuns, bem como sistemas comuns de apoio através do orçamento do país parceiro. A iniciativa-piloto lançada pela UE em 2002 a fim de promover a harmonização em Marrocos, em Moçambique, na Nicarágua e no Vietname, foi concluída com êxito em 2004, tendo estes países passado a constituir referências internacionais neste domínio. Os trabalhos levados a cabo em 2004 no âmbito do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, no qual a Comissão e os Estados-Membros desempenharam um papel activo, foi determinante para a definição do enquadramento, dos primeiros objectivos operacionais e dos indicadores que viriam a ser posteriormente adoptados pelo Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Paris, em Fevereiro de 2005.

A fim de contribuir para a aplicação desses compromissos, a UE adoptou um programa de trabalho durante o Conselho “Assuntos Gerais e Relações Externas” de Novembro de 2004. Com base no relatório de um grupo especial composto por peritos da Comissão e dos Estados-Membros, esse programa de trabalho, aberto a todos os doadores, confere um papel central ao país parceiro e assenta numa abordagem pragmática no terreno. O plano prevê quatro eixos de trabalho para os próximos anos:

- Definição de roteiros da UE em cada país, assentes num conjunto de acções destinadas a apoiar os processos de harmonização locais.
- Definição de um enquadramento de programação comum da UE, destinado a promover a complementaridade.
- Elaboração de um acordo de financiamento comum, que favoreça a harmonização dos procedimentos em torno dos sistemas existentes no país.
- Desenvolvimento de uma verdadeira estratégia operacional em matéria de complementaridade.

Paralelamente, foram intensificadas as actividades de cooperação com o Banco Mundial e com as organizações das Nações Unidas, tendo estas praticamente duplicado, em termos financeiros, entre 2002 e 2004.

Desde 2000, têm sido envidados todos os esforços a fim de assegurar o aprofundamento das consultas relativas à definição destas estratégias e, nos futuros exercícios, procurar-se-á melhorar ainda mais a qualidade e alargar o âmbito dessa participação, incentivando em especial a participação da sociedade civil. Em 2004, a Comissão continuou a aplicar as directrizes políticas definidas na sua comunicação de 2002 sobre a participação de intervenientes não estatais na política de desenvolvimento da UE. Para o efeito foram utilizados os seguintes instrumentos: diálogo permanente tanto sobre questões gerais como sobre aspectos sectoriais, concessão de apoio financeiro destinado a permitir a estes intervenientes aplicarem as suas próprias iniciativas e actuarem como "parceiros de execução" nos programas de cooperação da CE e ainda execução de actividades de sensibilização nos dez novos Estados-Membros. Além disso, foram publicadas durante o ano transacto as directrizes relativas aos princípios e boas práticas em matéria de participação dos intervenientes não estatais nos diálogos e nas consultas em matéria de desenvolvimento⁹.

A Comissão tem procurado melhorar a eficácia e os resultados dos seus programas privilegiando um número limitado de sectores de intervenção e evitando a dispersão da ajuda por um grande número de pequenos projectos não interligados. É concedida especial atenção à manutenção de um equilíbrio entre as autorizações e os pagamentos (o denominado "remanescente por liquidar" - "RAL") e o controlo dos prazos médios necessários para a conclusão de um projecto ou programa. Os projectos que aparentem deparar-se com dificuldades na sua execução, seja porque não foi levada a cabo qualquer operação desde há algum tempo, seja porque as contas não foram encerradas decorridos cinco anos, são objecto de uma avaliação individual.

c) Perspectivas para o futuro: racionalização dos instrumentos jurídicos

Os nossos programas de ajuda externa da UE têm vindo a evoluir ao longo deste período de quase 50 anos. Esses programas assentam agora em mais de 30 instrumentos jurídicos diferentes, alguns temáticos (como a segurança alimentar e os

⁹ http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/guidelines_principles_good_practices_en.pdf

direitos do Homem) outros geográficos (como a ajuda aos países ACP independente do orçamento principal da UE). Existem igualmente alguns instrumentos específicos, que se ocupam do impacto externo das políticas internas. É cada vez mais difícil assegurar uma gestão eficaz e coordenada destes diferentes programas, o que torna desnecessariamente complexas as nossas actividades de ajuda, em especial para os respectivos beneficiários. Consequentemente, em Setembro de 2004, a Comissão decidiu apresentar uma proposta tendo em vista a simplificação considerável dos instrumentos em vigor, a fim de permitir obter melhores resultados com os recursos disponíveis.

Resultados obtidos e ensinamentos retirados

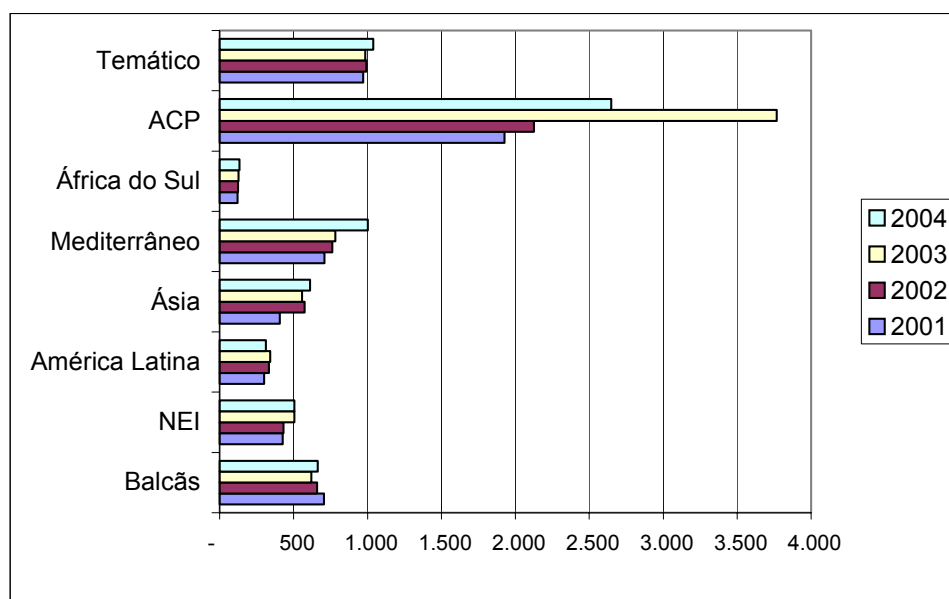
a) Execução orçamental e novas autorizações

O nível geral de execução orçamental continua a ser elevado e a melhoria constante do desempenho financeiro dos últimos anos prosseguiu durante o ano de 2004. Embora o montante global das autorizações (6,916 mil milhões de euros) seja inferior ao de 2003, essa diferença é justificada pelo nível muito elevado das autorizações no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento de 2003 (resultante da ratificação tardia do 9º FED e do número excepcionalmente elevado de acções que haviam sido adiadas até que os novos recursos financeiros estivessem disponíveis). Em 2004, as autorizações orçamentais (4,268 mil milhões de euros) voltaram a atingir níveis nunca antes atingidos. Os pagamentos elevaram-se a 6,211 mil milhões de euros, o que representa um aumento considerável relativamente ao ano anterior e superior em quase mil milhões de euros ao do ano de 2002, o que reflecte a melhoria do desempenho tanto a nível do orçamento como a nível do FED.

Recursos geridos pelo EuropeAid: Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), Ajuda Pública (AP) e outros¹⁰

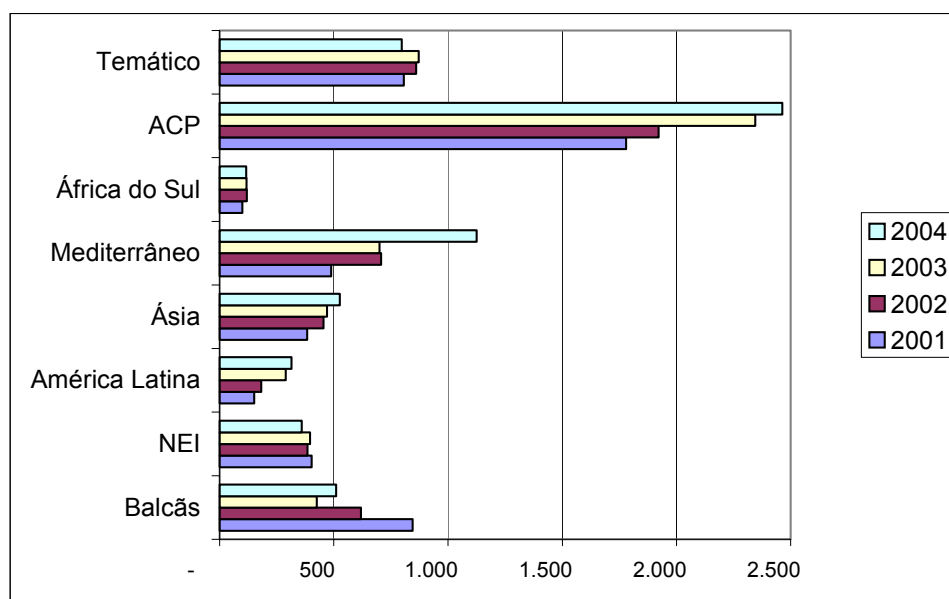
¹⁰ Estes números não contemplam os recursos geridos por outras Direcções-Gerais como o ECHO, ECFIN, FISH, etc..

EuropeAid - Evolução da repartição regional 2001-2004. (Autorizações - milhões de €)



	Balcãs	NEI	América Latina	Ásia	Mediterrâneo	África do Sul	ACP	Temático	Total
2001	705	426	301	407	709	121	1.927	972	5.568
2002	658	432	333	575	762	124	2.125	993	6.002
2003	620	504	342	558	782	127	3.769	985	7.687
2004	663	504	312	611	1.003	135	2.648	1.039	6.916

EuropeAid - Evolução da repartição regional 2001-2004. (Pagamentos - milhões de €)



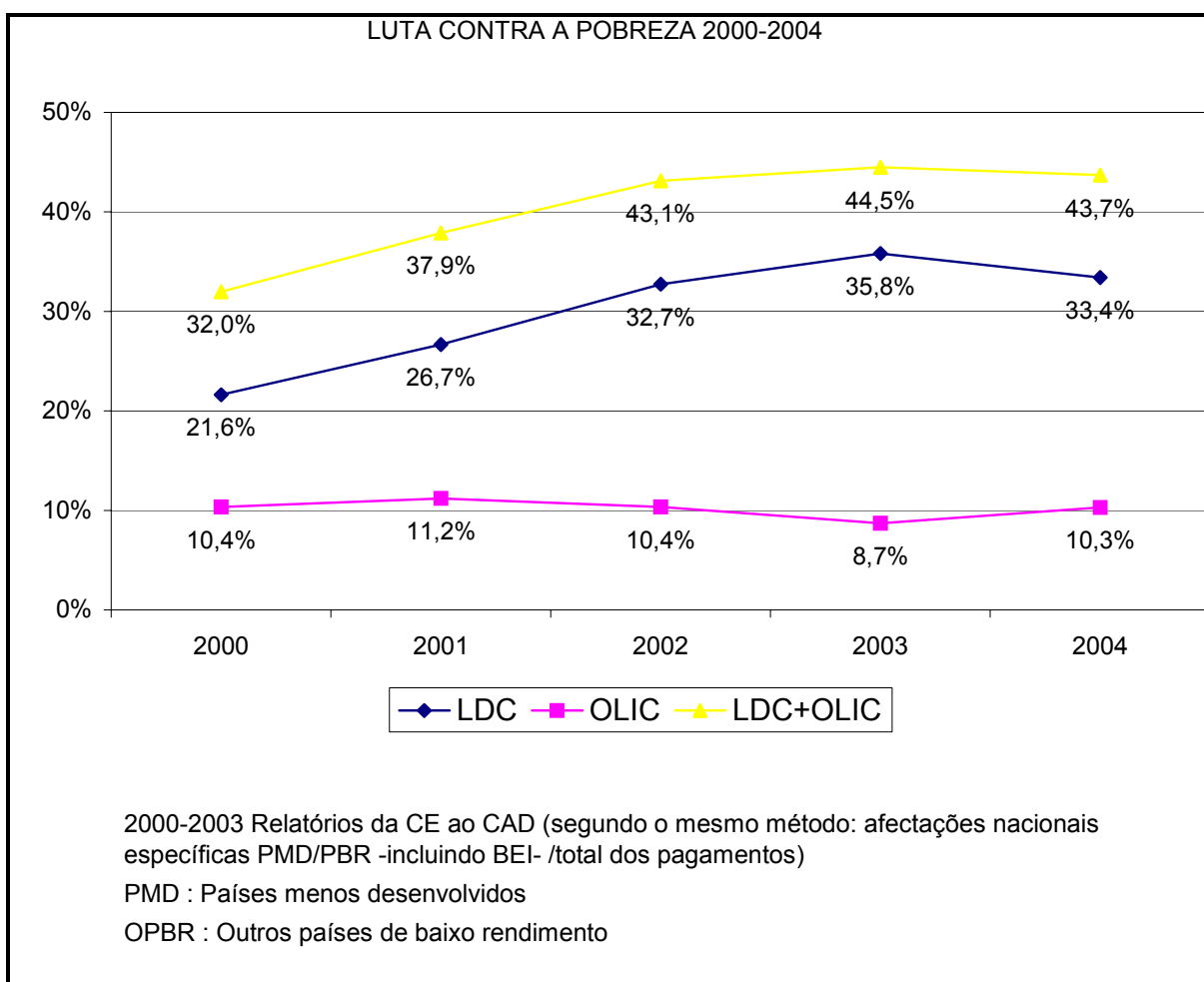
	Balcãs	NEI	América Latina	Ásia	Mediterrâneo	África do Sul	ACP	Temático	Total
2001	845	402	152	383	488	99	1.779	806	4.954
2002	619	384	182	455	707	119	1.922	861	5.249
2003	425	396	290	470	700	118	2.345	872	5.616
2004	510	359	314	526	1.125	116	2.464	797	6.211

Que conclusões se podem retirar destes números?

- Em primeiro lugar, registou-se uma melhoria global do desempenho em simultâneo com a execução do processo de desconcentração - a gestão da ajuda no terreno contribuiu consideravelmente para acelerar as autorizações e os pagamentos.
- Em segundo lugar, o ritmo da implementação da ajuda continua a melhorar – o rácio entre pagamentos e autorizações demonstra que a Comissão tem cada vez maior capacidade para converter as autorizações em acções no terreno, e isto dentro de prazos mais curtos.
- Em terceiro lugar, a nossa flexibilidade para responder a situações de crise e a necessidades imprevistas está a diminuir – já não podem ser utilizados recursos não utilizados num sector de uma rubrica orçamental reservada às acções externas para fazer face a necessidades noutra sector, na medida em que todos os recursos financeiros disponíveis estão a ser utilizados.

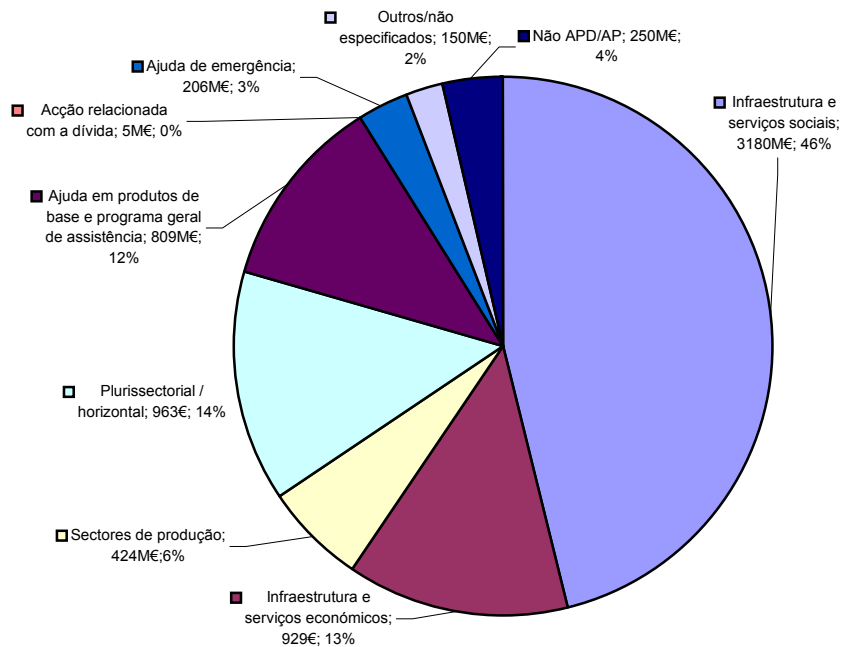
Nos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), as autorizações falharam por pouco os objectivos fixados para 2004, devido ao facto de as condições vigentes em dois países não terem permitido a aprovação das autorizações. As previsões sugerem, todavia, que a totalidade das dotações do Fundo Europeu de Desenvolvimento para os países ACP será objecto de autorizações até 2007. Os pagamentos efectuados pelo

FED voltaram a atingir níveis recorde em 2004. No que se refere ao Programa Mediterrânico (MEDA), registaram-se progressos impressionantes, tendo sido registado um aumento de 22% no que respeita às autorizações e de 60% no que se refere aos pagamentos. As autorizações e os pagamentos aumentaram igualmente no que respeita ao programa CARDS para os Balcãs (6% e 20%, respectivamente) e ao programa para a Ásia (9% e 12%, respectivamente). Quanto aos países da Europa Oriental e da Ásia Central abrangidos pelo programa TACIS, embora as autorizações se tenham mantido ao nível elevado atingido em 2003, os pagamentos registaram uma diminuição, devido aos atrasos registados por vários países parceiros na assinatura dos respectivos acordos de financiamento. Na América Latina, os pagamentos voltaram a registar um aumento enquanto as autorizações diminuíram ligeiramente.



As despesas em benefício dos países de baixo rendimento e dos países menos desenvolvidos voltaram a aumentar, elevando-se a cerca de 2,9 mil milhões de euros. Expressas em percentagem do total dos pagamentos, essas despesas diminuíram muito ligeiramente, mantendo-se em cerca de 45 %.

Repartição sectorial da EuropeAid de 2004.



Autorizações em milhões de €

Todos os recursos geridos pela EuropeAid em 2004. (APD/AP/Não APD/AP)

Uma grande parte das novas autorizações (mais de um terço) destinou-se a projectos específicos de apoio às infra-estruturas e aos serviços sociais, incluindo no âmbito da educação e dos cuidados básicos de saúde. Não obstante, a aplicação de políticas económicas correctas constitui provavelmente o instrumento mais eficaz de luta contra a pobreza, e a importância crescentemente atribuída à ajuda concedida sob a forma de apoio orçamental, muitas vezes ligada a reformas sectoriais de apoio aos serviços sociais, insere-se claramente neste contexto.

No que respeita à realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o continente africano foi qualificado como “o epicentro da crise”. Embora tenha havido diversos motivos de optimismo em 2004 – as taxas de pobreza diminuíram em diversos países, o acesso aos cuidados de saúde e à educação tem vindo a melhorar – subsistem graves problemas em termos de pobreza, de conflitos e de instabilidade. Deste modo, a Comissão continuou a procurar novas formas de aumentar o impacto das suas actividades de cooperação, prestando apoio a soluções para os problemas do continente elaboradas pelos seus parceiros africanos, financiando a Facilidade de Apoio à Paz em África e a Facilidade ACP-UE para a

Água, e continuando a desempenhar um papel primordial em termos de apoio orçamental.

Nos países asiáticos, estão em curso 11 projectos, no montante global de 180 milhões de euros objecto de autorizações em 2004, em matéria de luta contra a pobreza. Trata-se, nomeadamente, do projecto de relançamento económico e social no Camboja (25 milhões de euros), do projecto de crédito para apoiar a luta contra a pobreza no Vietname (20 milhões de euros) e do projecto de apoio sectorial à educação de base na Indonésia (20 milhões de euros). A Comissão tem contribuído para melhorar o acesso à educação em oito países asiáticos, em especial no que respeita às raparigas e aos grupos de crianças mais desfavorecidos, como os membros de minorias, as crianças com deficiência ou os meninos da rua. No que se refere ao acesso universal a cuidados de saúde de qualidade, que constitui um dos aspectos cruciais dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, vários projectos de montante superior a 100 milhões de euros contribuem para ajudar os países a encetar reformas sectoriais que permitam melhorar a prestação dos cuidados de saúde ou (nos países que acabam de atravessar conflitos, como o Afeganistão e Timor-Leste) assegurar que os grupos mais desfavorecidos da população têm acesso a cuidados básicos de saúde.

Em regiões como o Mediterrâneo ou a América Latina, onde a maioria dos países é considerada de rendimentos médios, sucede por vezes que o nível de desenvolvimento, combinado com um baixo crescimento económico, a pressão demográfica, as reformas económicas e formas de governação controversas, exija intervenções centradas no combate à pobreza e na melhoria da governação. Neste contexto, é atribuída ajuda, nomeadamente, ao sector do ensino primário da Nicarágua, assim como aos sistemas de cuidados básicos de saúde da Bolívia. Encontram-se em curso vários projectos destinados a aumentar a autonomia das populações mais pobres e de certos grupos com desvantagens específicas. O programa MEDA tem por objectivo promover o desenvolvimento sustentável económico e social, erradicando a pobreza na região. Em 2004, melhoraram as perspectivas de cooperação regional e de maior crescimento económico. Registaram-se progressos no âmbito das negociações comerciais para a criação de uma zona de comércio livre com a região mediterrânica, tendo sido lançadas novas iniciativas prometedoras em matéria de luta contra a pobreza, que privilegiam o desenvolvimento local descentralizado. Da mesma forma, estão também a ser desenvolvidas novas iniciativas em matéria de consolidação da democracia, dos direitos do Homem e do aprofundamento da participação da sociedade civil. Na América Latina, um bom exemplo deste tipo de projectos é a reforma actualmente em curso do sistema judiciário do Peru ou a introdução, à escala regional, de um programa de segurança alimentar que contribui para o reforço da igualdade entre os géneros, mediante a atribuição de terras às mulheres, ou ainda a melhoria do funcionamento das instituições regionais.

b) Resultados, eficácia e impacto

A Comissão utiliza um sistema de acompanhamento orientado para os resultados obtidos, que assenta na visita periódica de peritos independentes ao local da execução dos projectos e programas em curso. Em 2004, este sistema abrangeu 117 países, tendo sido elaborados relatórios relativos a 1 100 projectos, que representam um montante global de aproximadamente 7,6 mil milhões de euros. Os projectos e

programas avaliados são classificados com base em critérios internacionalmente reconhecidos. Os resultados demonstram que os projectos e programas que foram objecto de controlo em 2004 apresentaram, em média, um desempenho “de acordo com o planeado”, ou mesmo melhor, no que respeita a todos os critérios. Com efeito, os resultados indicam que cerca de 90% dos projectos alcançaram os resultados previstos, apesar dos ajustamentos de prazos que se mostraram necessários para uma pequena minoria dos projectos. A importância atribuída à qualidade na elaboração dos projectos e programas deverá permitir uma melhoria sustentada das classificações obtidas em todos os critérios.

Os melhores resultados foram obtidos no âmbito da eficácia e do impacto. Confirmara-se os primeiros sinais de ganhos de eficácia resultantes do processo de desconcentração. O facto de os relatórios dos países ACP terem obtido classificações menos elevadas, relativamente a outras regiões, pode dever-se, em parte, ao facto de a desconcentração só recentemente ter sido plenamente concretizada em muitos desses países, para além das condições geralmente difíceis com que estes países se deparam. Prosseguem os trabalhos sobre a metodologia do sistema, a fim de se obter conclusões mais precisas e comparáveis.

Os resultados por sector indicam que os projectos nos domínios macroeconómico e social ficaram bem classificados do ponto de vista da adequação, eficácia e impacto e, embora os projectos ligados à segurança alimentar não tenham obtido tão boas classificações, as suas pontuações relativas a estes três critérios essenciais são igualmente satisfatórias. Este aspecto tem implicações na avaliação do contributo destes projectos para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Embora as avaliações periódicas dos projectos e programas já concluídos sejam geridas pelos serviços geográficos, existe uma unidade de avaliação central, dependente do Comissário responsável pelas Relações Externas, que define as directrizes para se melhorar a metodologia da avaliação e que procede a avaliações relativas às estratégias, aos sectores e aos aspectos temáticos. O texto dos relatórios de avaliação já concluídos é publicado na secção “Avaliação” do website do EuropeAid¹¹. Em 2004, foram concluídas 12 avaliações, encontrando-se neste momento 13 em curso. Encontram-se ainda em curso duas avaliações conjuntas (a primeira relativa à coordenação, à complementaridade e à coerência, e a segunda, dedicada ao apoio orçamental).

c) Perspectivas a longo prazo

Embora não se deva atribuir demasiada importância aos resultados de um único ano, os dados disponíveis até à data demonstram que as reformas iniciadas em 2000 estão a alcançar resultados muito positivos. No fim deste período de cinco anos, é altura de se proceder a uma avaliação dos resultados. Em finais de 2004, a Comissão encetou um processo de reflexão sobre a aplicação e o impacto da Declaração sobre a Política de Desenvolvimento da UE, assim como da sua pertinência face às importantes mudanças entretanto ocorridas tanto dentro da União (sobretudo em função do seu mais recente alargamento) como fora das suas fronteiras (nomeadamente a emergência de uma parceria reforçada com os países vizinhos, graças à Política

¹¹ http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm

Europeia de Vizinhança, a aceleração e a extensão da globalização para além dos aspectos meramente comerciais e económicos, o crescente consenso internacional quanto aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e o agravamento das preocupações de segurança). Consequentemente, foi considerado necessário proceder-se a um debate público para se clarificar o papel da política de desenvolvimento no contexto mais vasto da acção externa da UE e se explorar todo o seu potencial como instrumento político privilegiado para combater as causas mais profundas da pobreza e da desigualdade.

Em segundo lugar, o processo de programação pode ser melhorado tendo em conta os resultados das revisões intercalares. Tal como sucede com os outros doadores, existe a necessidade constante de desenvolvermos a nossa capacidade de melhorar a complementaridade e integrar as questões transversais, como o papel da igualdade entre os géneros, a prevenção dos conflitos e o ambiente no contexto do desenvolvimento, para além de novas questões temáticas como a segurança, as migrações e o direito de asilo. As revisões intercalares constituíram uma excelente oportunidade para se proceder ao ajustamento dos programas, tendo sido identificados os seguintes domínios como necessitando de melhorias:

- Reforço da avaliação do desempenho em relação aos indicadores (embora tenha sido melhorado o enquadramento dos indicadores, a sua base continua a ser muitas vezes insuficiente);
- Aprofundamento das ligações com os documentos de estratégia iniciais;
- Melhoria da complementaridade com os outros doadores.

Em terceiro lugar, a UE terá de continuar a desempenhar um papel activo nos trabalhos efectuados a nível internacional em matéria de harmonização dos procedimentos, assegurando a continuidade dos esforços empreendidos a fim de que esta se converta em acções concretas a nível nacional. Embora os indicadores e os objectivos definidos em 2004 e adoptados pelo Conselho de Novembro de 2004 sejam sem dúvida muito úteis, os doadores terão de envidar mais esforços a fim de assegurar a sua aplicação efectiva.