



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 2.3.2006
COM(2006) 88 final

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

REFORÇAR O IMPACTO EUROPEU:

**QUADRO COMUM PARA A ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE
ESTRATÉGIA POR PAÍS E PARA A PROGRAMAÇÃO PLURIANUAL COMUM**

ÍNDICE

| | | |
|--------|---|-----------|
| 1. | Preâmbulo | 4 |
| 1.1. | Quadro comum e programação plurianual comum: elementos da contribuição da União Europeia..... | 4 |
| 1.2. | Contexto do quadro para os documentos de estratégia por país e para a programação plurianual comum..... | 4 |
| 1.3. | Observações preliminares | 6 |
| 2. | quadro revisto ao serviço de uma programação reforçada..... | 7 |
| 2.1. | Princípios de programação eficiente | 7 |
| 2.2. | As nove componentes essenciais para os documentos de estratégia por país..... | 8 |
| 2.3. | Processo de elaboração de um documento de estratégia por país na perspectiva de uma programação plurianual comum..... | 10 |
| 2.3.1. | Princípios de base..... | 10 |
| 2.3.2. | Diferentes etapas da programação plurianual comum | 11 |
| | Primeira etapa : análise comum | 11 |
| | Segunda etapa: para além de uma análise comum, uma resposta estratégica comum ... | 11 |
| | ANNEX: Common format for country strategy papers (CSPs)..... | 13 |
| | PART 1: COUNTRY STRATEGY PAPER..... | 13 |
| 1. | CHAPTER 1: framework for relations between the donor and the partner country.. | 13 |
| 1.1. | General objectives of the donor’s external policy..... | 13 |
| 1.2. | Strategic objectives for cooperation with the partner country | 13 |
| 1.3. | Main bilateral agreements | 13 |
| 2. | CHAPTER 2: COUNTRY DIAGNOSIS..... | 13 |
| 2.1. | Analysis of the political, economic, social and environmental situation in the partner country..... | 13 |
| 2.1.1 | Political situation..... | 13 |
| 2.1.2. | Economic and social situation..... | 15 |
| 2.1.3. | Social situation, including decent work and employment | 17 |
| 2.1.4. | The country in the international context | 17 |
| 2.1.5. | Environmental situation | 18 |
| 2.2. | Development strategy of the partner country..... | 18 |

| | | |
|------|--|-----------|
| 2.3. | Analysis of the viability of current policies and the medium-term challenges..... | 19 |
| 3. | CHAPTER 3: OVERVIEW OF COOPERATION AND POLITICAL DIALOGUE, COMPLEMENTARITY AND CONSISTENCY | 19 |
| 3.1. | Overview of the donor’s past and present cooperation (lessons learned)..... | 19 |
| 3.2. | Information on the programmes of other donors (complementarity)..... | 20 |
| 3.3. | Description of the political dialogue between the donor and the partner country | 20 |
| 3.4. | Description of the state of the partnership with the partner country and progress towards harmonisation | 20 |
| 3.5. | Analysis of consistency with the donor’s other policies..... | 20 |
| 4. | CHAPTER 4: THE DONOR’S RESPONSE STRATEGY | 21 |
| | PART 2: WORK PROGRAMME..... | 22 |
| | ANNEXES..... | 21 |
| 1. | Summary table for the country | 21 |
| 2. | Country environmental profile | 21 |
| 3. | Prospective financial matrix of donors..... | 22 |
| 4. | Country migration profile (where necessary)..... | 22 |
| 5. | Description of the CSP drafting process, stressing the involvement of non-state actors and local authorities | 22 |
| 6. | Harmonisation road map (where there is one) | 22 |

1. PREÂMBULO

O reforço da eficácia da ajuda é um objectivo essencial inscrito na agenda da União Europeia (UE). A dinâmica internacional resultante da Conferência Internacional de Monterrey (18-22 de Março de 2002) traduziu-se na adopção da Declaração de Paris sobre a harmonização e o alinhamento da ajuda (2 de Março de 2005). Neste contexto, a União Europeia reiterou, por um lado, a absoluta necessidade de progredir colectivamente em termos de eficácia e de impacto e, por outro, o seu dever de desempenhar um papel motor neste domínio.

A este respeito, a consideração de todos os objectivos de política externa e dos outros instrumentos da UE é fundamental para assegurar a coerência e reforçar a eficácia da ajuda. A política de desenvolvimento é efectivamente uma das vertentes que contribui para atingir os objectivos da política externa da UE a par de outros instrumentos, tais como as políticas em matéria de defesa e de segurança, e as políticas comercial, ambiental ou outras.

1.1. Quadro comum e programação plurianual comum: elementos da contribuição da União Europeia

Quando do Fórum de Alto Nível, realizado em Paris, em Fevereiro/ Março de 2005, a UE apresentou um plano de trabalho que engloba compromissos concretos com vista a uma aplicação rápida e colectiva dos princípios da Declaração de Paris. Um dos pilares desta contribuição voluntária é o compromisso de instaurar progressivamente uma programação plurianual comum, através da revisão do quadro para os documentos de estratégia por país (DEP) definido em 2000. Esta programação constitui uma das componentes do plano de acção da UE para a eficácia da ajuda.

Os Conselhos Assuntos Gerais-Relações Externas (CAGRE) de Novembro de 2004, Abril e Novembro de 2005, desenvolveram, respectivamente, o princípio, a natureza e o calendário desse processo.

Antes de definir as bases da programação plurianual comum, importa completar as informações disponíveis para assegurar uma compreensão efectiva dos diferentes sistemas de programação dos Estados-Membros (e de outros dadores), ter em conta as boas práticas existentes (reconhecidas pela OCDE) e integrar plenamente a realidade desta abordagem no terreno.

Para o efeito, em 2005, foram empreendidos três estudos de fundo no Uganda, na Tanzânia e na Zâmbia e retirados ensinamentos da experiência adquirida e dos balanços efectuados no âmbito do programa de harmonização realizado pela UE em quatro países pilotos, designadamente, Vietname, Nicarágua, Marrocos e Moçambique.

Os três estudos, cujos resultados puderam ser analisados juntamente com os Estados-Membros, constituíram uma sólida base suplementar de análise para a revisão do quadro dos documentos de estratégia que é objecto da presente comunicação.

1.2. Contexto do quadro para os documentos de estratégia por país e para a programação plurianual comum

O quadro de programação para os DEP comunitários (geralmente designado por "quadro para os DEP") foi adoptado em 2000, no contexto da reforma RELEX, enquanto instrumento da programação plurianual. Com efeito, este quadro deveria servir de base para definir a

estrutura de todos os DEP comunitários e ser uma fonte de informação para a elaboração dos documentos estratégicos dos Estados-Membros¹. Tinha por objectivo melhorar a coerência e a qualidade da programação da ajuda externa, assegurar a sua previsibilidade e eficácia, bem como favorecer uma maior complementaridade com os Estados-Membros no âmbito da cooperação para o desenvolvimento por força dos artigos 177º a 181º do Tratado CE.

Este quadro foi imediatamente aplicado pela Comissão na programação da primeira geração de documentos de estratégia nacionais e regionais (2002-2006) e dos reexames intercalares (2004) relativamente a todos os países em desenvolvimento que beneficiam do Fundo Europeu de Desenvolvimento e dos programas ALA, MEDA, TACIS e CARDS.

Os relatórios sobre os progressos a nível da aplicação do quadro para os documentos de estratégia por país, elaborados pela Comissão, a pedido do Conselho, em 2001, 2002 e 2005, permitiram à UE constatar que uma utilização rigorosa dos documentos de estratégia por país ou por região constituía um meio eficaz e adequado para melhorar a qualidade dos seus processos de programação.

Em 2003², o Conselho concluiu que o quadro para os documentos de estratégia por país tinha efectivamente contribuído de forma significativa para o objectivo da programação plurianual e para o reforço da eficácia e da qualidade da ajuda externa da UE, tendo nomeadamente realçado que o exercício havia melhorado a coordenação e a complementaridade entre a ajuda comunitária e a bilateral, especialmente a dos Estados-Membros³, que asseguraram uma ampla participação no terreno. Na maioria dos casos, as autoridades dos países parceiros foram estreitamente associadas ao processo de programação, o que reforçou o sentimento de apropriação, bem como a coerência entre a estratégia da Comissão e o processo de desenvolvimento nacional.

Os reexames intercalares de 2004 permitiram reforçar ainda mais a qualidade e a eficácia dos documentos de estratégia por país, nomeadamente, melhorando a coerência entre a política de desenvolvimento e as outras políticas externas e internas da CE/UE ou reforçando a abordagem baseada nos resultados, graças à integração mais rigorosa de indicadores de desempenho que permitem avaliar as realizações dos países parceiros, designadamente em termos de Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

O quadro para os documentos de estratégia por país deve ser considerado como um processo dinâmico, que deve ser constantemente melhorado e adaptado para acompanhar a evolução da agenda da eficácia da ajuda. Neste contexto, tornou-se cada vez mais evidente que um exercício de programação coordenado e elaborado conjuntamente a nível europeu poderia contribuir de forma ainda mais significativa para a eficácia da ajuda e para a realização dos ODM.

Com efeito, em 2004, o Grupo *ad hoc* sobre a harmonização, que foi incumbido de propor uma contribuição da UE para o reforço da coordenação, da harmonização e do alinhamento, sublinhou que uma programação plurianual comum deve poder facilitar a coordenação das políticas, fazer avançar a harmonização dos procedimentos e oferecer possibilidades de

¹ Conclusões do Conselho do 10 de Novembro de 2000 sobre o quadro harmonizado para os documentos de estratégia por país, ponto III, SEC(2000)/1049.

² Conclusões do Conselho adoptadas no âmbito do CAGRE de 18 de Março de 2003, documento 6941/03

³ Em conformidade com as directrizes para o reforço da coordenação operacional entre a CE e os Estados-Membros, adoptadas pelo Conselho em Janeiro de 2001

decisão no que respeita à complementaridade. Graças à programação plurianual, os diversos dadores poderão alinhar-se gradualmente pelos ciclos de programação plurianual do país parceiro (estratégias de redução da pobreza e processos orçamentais), aumentando as possibilidades de sincronizar os processos de programação dos Estados-Membros e da Comissão que, a prazo, favorecerão uma redução substancial dos custos de transacção.

Nas suas conclusões de Novembro de 2004, o Conselho conferiu um impulso à programação plurianual comum a nível europeu, tendo a Comissão sido expressamente convidada a rever o quadro para os documentos de estratégia por país definido em 2000, por forma a nele integrar a possibilidade deste tipo de programação.

O princípio de programação comum foi reafirmado e reforçado no âmbito da nova declaração de política de desenvolvimento da UE de Dezembro de 2005 denominada "consenso europeu para o desenvolvimento".

1.3. Observações preliminares

De acordo com as conclusões do Conselho de Novembro de 2004, *o quadro para os documentos de estratégia por país revisto deverá constituir um dos instrumentos de aplicação da programação plurianual para toda a ajuda fornecida pelos Estados-Membros e pela Comissão. [...] deverá fornecer, [além disso], orientações para aplicar a programação plurianual comum a nível do país em causa.*⁴

A adopção por todos os Estados-Membros da UE das nove componentes essenciais dos documentos de estratégia por país, especificadas na secção 2.2 e que constituem as orientações para o modelo comum proposto em anexo, constitui a primeira etapa essencial para um reforço da eficácia da ajuda externa e representa um ponto de apoio fundamental para o processo de harmonização e de coordenação dessa ajuda.

Por seu lado, a programação plurianual comum é um processo flexível, que deve poder ser instaurado ao ritmo da evolução da situação específica no país parceiro, cuja forma e estrutura poderá variar de um país para outro. Esta programação é descrita na secção 2.3.

⁴ Relatório do Grupo *ad hoc* sobre a harmonização – reforçar a coordenação, a harmonização e o alinhamento: a contribuição da UE, 14670/04, 15 de Novembro de 2004, p.37

2. QUADRO REVISTO AO SERVIÇO DE UMA PROGRAMAÇÃO REFORÇADA

O presente documento constitui a actualização do quadro para os documentos de estratégia por país, adoptado em 2000, que define os elementos de base e que o mesmo deve contemplar as etapas a seguir na sua formulação.

Este quadro revisto está dividido em três secções :

- A primeira (secção 2.1) recorda os princípios orientadores do exercício de programação.
- A segunda (secção 2.2) resume as nove componentes essenciais para os futuros documentos de estratégia por país. Em anexo ao presente documento figura uma proposta de modelo comum.
- A terceira (secção 2.3) descreve de forma sucinta as principais etapas do processo a seguir para a formulação dos futuros documentos de estratégia por país, bem como as modalidades a considerar numa perspectiva de programação plurianual comum.

2.1. Princípios de programação eficiente

A programação deve orientar-se por determinados princípios que foram elaborados e precisados a nível europeu nos últimos anos e que, em grande parte, assumem a forma de compromissos de parceria integrados na Declaração de Paris (apropriação, harmonização, alinhamento, gestão norteada pelos resultados e responsabilidade mútua). Trata-se dos princípios orientadores da estrutura dos documentos de estratégia por país, bem como das suas componentes essenciais, tal como são descritas adiante.

- O **quadro da parceria**: as estratégias devem basear-se nos acordos de cooperação e de parceria e estar em conformidade com as estratégias regionais.
- O cumprimento dos **objectivos do consenso europeu**: os principais objectivos da política de desenvolvimento são a erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, nomeadamente a realização dos ODM, bem como a promoção da democracia, da boa governança e do respeito pelos direitos do Homem. Estes objectivos serão perseguidos em todos os países em desenvolvimento e aplicados à componente "ajuda ao desenvolvimento" de todas as de estratégias comunitárias de cooperação com os países terceiros.
- A **coerência**: a estratégia e os documentos de programação devem ser exaustivos e tomar em consideração os objectivos da política de desenvolvimento e das outras políticas que definem as relações com o país parceiro.
- A **diferenciação** é necessária, na medida em que os parceiros e os desafios são diversos, devendo ser aplicável tanto à política geral como aos programas de cooperação.
- **As questões transversais** devem ser tomadas em consideração de acordo com o consenso europeu (democracia, boa governança, direitos do Homem, direitos da criança e dos povos indígenas, igualdade entre os sexos, ambiente sustentável, VIH/SIDA).

- A eficácia da ajuda engloba também outros elementos importantes, como sejam ***a divisão do trabalho, a complementaridade e a harmonização***. Todos os esforços devem convergir para uma maximização da partilha de informações com todos os intervenientes em causa e para uma complementaridade com as intervenções dos Estados-Membros e as actividades dos outros dadores e organismos multilaterais. A coordenação deve ser prioritariamente assegurada no país parceiro em causa.
- O recurso ao ***apoio orçamental*** geral e/ou sectorial como modalidade de aplicação, caso seja possível, continua a ser princípio fundamental para aumentar a eficácia da ajuda, pelo que deve ser intensificado.
- A ***concentração*** (preservando a flexibilidade) implica a selecção, no âmbito do processo de programação da ajuda comunitária, de um número limitado de domínios.
- A ***apropriação pelo país parceiro e o alinhamento***: a agenda do país parceiro estará no centro da preparação da estratégia e da programação e será determinante para o alinhamento progressivo destas últimas.
- Uma ***abordagem baseada nos resultados***: a programação, a execução e o processo de avaliação devem incluir sistematicamente indicadores-chave dos resultados cuja definição é necessária para medir, a prazo, o impacto da ajuda.
- A ***participação da sociedade civil e dos outros intervenientes***: a parceria deve ser alargada aos intervenientes não estatais e ao sector privado, os quais deveriam ser associados ao diálogo sobre as políticas, à elaboração da estratégia de cooperação e à execução dos programas. Deve ser assegurada a participação de outros intervenientes no desenvolvimento, em especial as autoridades locais e o parlamento.
- As ***lições do passado e o princípio de reexame***: os ensinamentos obtidos com a anterior experiência do país parceiro, das representações do dador no terreno e dos serviços da sede do dador, bem como os resultados das avaliações externas e internas pertinentes devem ser tomados sistematicamente em consideração e influenciar as escolhas a fazer no exercício de programação. Além disso, os documentos de estratégia por país só serão instrumentos eficazes se forem objecto de uma avaliação periódica, cujas conclusões permitirão a reorientar a estratégia.

2.2. As nove componentes essenciais para os documentos de estratégia por país

No novo quadro para os documentos de estratégia por país propõe-se que seja mantido o conjunto da abordagem lógica já desenvolvida em 2000, que provou a sua eficácia. O novo quadro é adaptado tendo em conta as novas práticas que surgiram na cena internacional, bem como os novos compromissos da UE que foram desenvolvidos na secção anterior. Define, além disso, os elementos indispensáveis para uma programação plurianual comum, país por país.

O anexo apresenta um modelo pormenorizado de documento de estratégia por país que inclui as componentes essenciais, seguidamente enunciadas, que asseguram, tal como a experiência demonstra, uma programação de qualidade⁵:

- (1) O quadro das relações entre o dador e o país parceiro;
- (2) Uma análise da situação política (interna e externa), económica e comercial, social e ambiental do país parceiro;
- (3) A agenda do país parceiro, incluindo a estratégia de desenvolvimento;
- (4) Com base na análise da situação do país e na sua agenda, uma análise da viabilidade das políticas actuais e dos desafios a enfrentar a médio prazo;
- (5) Uma perspectiva global da anterior e presente cooperação do dador (ensinamentos e experiências) tendo em conta todos os instrumentos da ajuda externa, da complementaridade com os programas de outros dadores e da coerência com os seus outros instrumentos da ajuda externa e das políticas;
- (6) Uma descrição da situação em termos de parceria com o país parceiro em causa, incluindo o diálogo político, bem como os progressos a nível do processo de harmonização;
- (7) A estratégia de cooperação do dador, os seus objectivos específicos, a sua coerência com os outros instrumentos da ajuda externa e as políticas, a sua complementaridade com os outros dadores;
- (8) Com base nos elementos acima enunciados, um programa de trabalho ou um programa indicativo nacional (PIN) definindo objectivos mensuráveis por indicadores de desempenho, a contribuição específica do dador, bem como a natureza e o alcance dos mecanismos de apoio mais adequados;
- (9) Anexos: um quadro sinóptico do país, um resumo do perfil ambiental, uma matriz financeira prospectiva dos dadores, um perfil migratório (se for caso disso), incluindo o aspecto da protecção internacional, uma descrição da consulta dos intervenientes não estatais e, caso exista, o roteiro relativo à harmonização.

A Comissão tenciona elaborar os documentos de estratégia por país com base nas nove componentes essenciais referidas, bem como no modelo proposto em anexo em que as mesmas são desenvolvidas. Esta elaboração será progressiva: será imediata no caso dos países ACP e efectuada mais tarde (revisão intercalar) no caso das regiões da Ásia e da América Latina e dos países abrangidos pela política europeia de vizinhança, bem como a Rússia, em que o processo de elaboração dos documentos de estratégia por país (e por região) de segunda geração se baseou no antigo modelo e está quase terminado.

A Comissão constata que a maior parte destas componentes já está reunida nos documentos de estratégia elaborados pelos Estados-Membros no plano bilateral. Considera, por

⁵ A designação de cada título será adaptada em função do autor do documento de estratégia por país e do país parceiro. Por outras palavras, a palavra "dador" será substituída pelo nome do autor e "país parceiro" pelo nome do país parceiro.

consequente, que o novo quadro para os documentos de estratégia por país, que integra estas componentes essenciais, poderia igualmente ser utilizado pelos Estados-Membros para a respectiva ajuda bilateral, sem qualquer alteração substancial dos respectivos procedimentos, e com a flexibilidade necessária para permitir a sua adaptação ao contexto específico do país. Além disso, os Estados-Membros que estão a introduzir instrumentos de programação poderiam aplicar directamente o novo quadro aos respectivos documentos de estratégia por país.

Mas, além da possibilidade de os Estados-Membros desenvolverem as respectivas estratégias bilaterais com base nas nove componentes referidas, bem como no novo quadro para os documentos de estratégia por país, a Comissão considera que o modelo apresentado em anexo constitui sem dúvida o suporte mais adequado para avançar na via da programação plurianual comum, em especial no que respeita à partilha de certos aspectos da programação (secção 2.3.2.). Na medida do possível, deveria, por conseguinte, também ser utilizado pelos Estados-Membros.

Por último, importa também tornar os mecanismos de programação tão flexíveis quanto possível a fim de assegurar progressivamente uma sincronização entre si, bem como um alinhamento pela agenda política e orçamental do país parceiro.

2.3. Processo de elaboração de um documento de estratégia por país na perspectiva de uma programação plurianual comum

O novo quadro para os documentos de estratégia por país deve permitir facilitar uma abordagem da programação plurianual comum entre a Comissão, os Estados-Membros e, eventualmente, outros parceiros.

A tarefa da CE/UE é facilitar esta abordagem, incentivar a participação mais ampla possível e favorecer a participação do país parceiro.

2.3.1. Princípios de base

A programação comum deve ser um processo flexível, gradual e aberto, em que o país parceiro desempenha um papel motor que resulta de uma experiência directa.

- **Flexível**, na medida em que pode assumir diversas formas adaptadas à situação dos países parceiros [nomeadamente em termos de capacidade institucional e, por conseguinte, de qualidade da política nacional de desenvolvimento (Documento de estratégia para redução da pobreza)] e dosadores, que podem estar mais ou menos preparados, politicamente e/ou em termos de procedimentos, para uma harmonização.
- **Gradual**, na medida em que prevê etapas progressivas “de integração” em função da evolução da situação. Poderá incluir todos ou só alguns Estados-Membros.
- **Aberto**, na medida em que não se limita estritamente aos Estados-Membros. A programação comum inscreve-se no movimento internacional que visa dinamizar. Se o processo que tende a instaurar uma programação conjunta já estiver em curso, a programação conjunta europeia deve poder integrar-se nele e dar-lhe um impulso mediante uma coordenação e uma visão comum a nível europeu.

- O **país parceiro desempenha um papel motor** na preparação e coordenação da programação comum, que deve basear-se na estratégia de redução da pobreza, ou em outras estratégias equivalentes, bem como no ciclo orçamental do país em questão. É sobre esta base que os parceiros se poderão realmente alinhar e convergir para uma melhor complementaridade (divisão do trabalho) e uma redução dos custos de transacção a prazo. Se o país não tiver a capacidade necessária para desempenhar este papel motor, ser-lhe-á disponibilizado o apoio necessário para a adquirir. Entretanto, os próprios dadores poderão desenvolver uma programação comum alinhada pelas prioridades e ciclos de programação emergentes, de acordo com o princípio do alinhamento officioso ("*shadow alignment*" - os países de rendimento baixo ou os Estados frágeis), ou existentes (países de rendimento intermédio).
- A decisão de oportunidade, a forma e as orientações da programação comum emanarão, para cada país, das delegações da Comissão e dos outros parceiros do desenvolvimento **no terreno**. Com efeito, a coordenação e a harmonização sobre este aspecto devem ser organizadas a este nível. A programação comum será um elemento a integrar, se necessário, no roteiro para a coordenação e a harmonização elaborado nos países em causa. Será necessário assegurar contactos frequentes entre a sede e as representações locais, bem como um acompanhamento regular, para transmitir o processo até ao mais alto nível político.

2.3.2. *Diferentes etapas da programação plurianual comum*

O carácter flexível e gradual da programação plurianual comum deve exprimir-se na gradação das etapas que a mesma implica, desde uma concepção comum ou harmonizada dos documentos de estratégia por país, ou seja, a aplicação pelos Estados-Membros, com a flexibilidade necessária, das nove componentes essenciais desses documentos, tal como descritos no modelo revisto que figura em anexo.

Primeira etapa : análise comum

A experiência e as análises efectuadas revelam que, independentemente dos modelos utilizados, há uma série de elementos, considerados essenciais para definir uma estratégia de cooperação, que é comum aos diferentes dadores que intervêm num dado país. A redução dos custos de transacção para o país parceiro implica, incontestavelmente, a partilha e coordenação conjunta destes elementos.

Estes elementos correspondem aos capítulos 1, 2 e 3 da parte I do modelo comum (ver anexo), nomeadamente: a avaliação da situação política global, a apreciação do contexto macroeconómico, social e ambiental do país (com uma lista de indicadores macroeconómicos e de pobreza harmonizados com base na agenda do governo), a enumeração das prioridades do país parceiro, a análise dos ensinamentos da cooperação anterior, a análise da coerência das outras políticas no país parceiro, a análise da complementaridade entre as acções dos diferentes parceiros e a apresentação da agenda da harmonização.

Segunda etapa: para além de uma análise comum, uma resposta estratégica comum

Embora uma abordagem da programação comum implique a comunicação de todos os elementos de análise (cf. primeira etapa), não se exclui um nível de ambição mais elevado que

consiste, para a totalidade ou parte dos Estados-Membros representados a nível de um país, na definição de uma estratégia de resposta comum.

Esta incluirá os elementos descritos no capítulo 4 da parte I do modelo comum em anexo: uma definição comum dos objectivos da cooperação com o parceiro, definição dos domínios de concentração com uma divisão do trabalho entre os parceiros (matriz financeira dos dadores), indicações sobre as dotações financeiras e sobre a análise dos riscos e os compromissos dos países parceiros assumidos de comum acordo. Os indicadores de desempenho serão definidos conjuntamente, se possível com base nos documentos de estratégia dos países em causa, e na sequência de um diálogo com o governo. Serão instauradas abordagens comuns em matéria de acompanhamento e de avaliação, bem como exames anuais conjuntos dos resultados e da execução da estratégia de redução da pobreza.

PART 1: COUNTRY STRATEGY PAPER

1. CHAPTER 1: FRAMEWORK FOR RELATIONS BETWEEN THE DONOR AND THE PARTNER COUNTRY

For the EC/EU

1.1. General objectives of the donor's external policy

1.2. Strategic objectives for cooperation with the partner country

Strategy papers must reflect the policy guidelines set out in the “European Consensus on Development”. They must also reflect the EU’s commitments with regard to the effectiveness of aid (Paris Declaration, additional EU commitments).

They will also set out the donor’s main objectives in its dealings with the partner country in the regional context (in the case of the EU, these include the European Neighbourhood Policy, the Cotonou Agreement, the Asia, Latin America and Africa Strategies and the European Programme for Reconstruction and Development in South Africa).

1.3. Main bilateral agreements

Describe the association and partnership agreements (e.g. the Economic Partnership Agreements – EPAs) binding the donor and the partner country, stating the fields covered and the objectives pursued.

2. CHAPTER 2: COUNTRY DIAGNOSIS

2.1. Analysis of the political, economic, social and environmental situation in the partner country

This analysis should include all major domestic policy developments and issues and all significant external factors.

2.1.1 Political situation

The CSP must analyse the country’s political, institutional and security situation in a broad context, including governance, progress towards democracy, the rule of law and observance of human rights. The regional context must be specifically addressed here. This section should therefore examine the following aspects:

- The main obstacles at national level to progress towards a situation in which human rights are respected, protected and promoted. The analysis will identify the priorities and objectives permitting progress towards respect for fundamental human rights in all circumstances.

- The content and any shortcomings of the partner country’s plans/policies concerning social cohesion, employment and gender equality; the gender representativeness of the administration and the position with regard to international commitments on gender equality. Commitments and compliance under international conventions concerning children’s rights must also be described. Special attention must be paid to child labour and to trafficking and violence against women and children. The protection afforded for the rights of minorities and indigenous peoples must also be examined.
- Observance of democratic principles, including in particular an assessment of the electoral process and public participation in the democratic process (free elections by universal suffrage, multiparty system, equal access to political activity, participatory decision-making process, the role of the media, civil society and other non-state actors, etc.), the possibility of changing the government without violence, etc.
- The organisation of government, the authorities’ decision-making procedures. Particular attention must be paid to examining the various levels of power and the division of powers between central, regional and local tiers of government and the effectiveness of their interaction (decentralisation and devolution). The main constraints faced by “key institutions” in fulfilling their respective mandates (including the capacities the national statistical system to provide statistics and indicators in the different domains), institutional transparency and accountability for the management of public resources and affairs; the institutional capacity to draw up and implement measures against corruption money laundering, fraud and tax avoidance; the rule of law and the independence of the judiciary. The role of parliaments in their dual function of making law and overseeing the executive must be examined, as must the degree to which civil society is involved in the political and social debate.
- The government’s position with regard to the key international conventions, especially those concerning the environment, human rights, gender equality, refugees, labour law, the International Criminal Court, terrorism, organised crime and corruption.
- Potential factors for conflict, the risk of national or regional conflict breaking out, continuing or flaring up again, and key cultural and social factors directly influencing the political process (e.g. ethnic tensions or migratory flows).
- The security system, including the division of powers between the difference agencies,⁶ and the decision-making procedure and democratic and civilian oversight over the security system.
- The overall security situation. The following questions must be posed: Are there signs of violent conflict in the country and/or region? Is the country’s stability threatened by armed violence? What is the influence of neighbouring countries? Is there a national small-arms manufacturing industry? Does the level of crime in the country threaten its development? What is the situation with regard to the various forms of organised crime and illegal drugs? Is there a threat of terrorism in the country or region?

⁶ The OECD-DAC defines the security system as the body of institutions and other agencies involved in maintaining the security of the state and its citizens. *Security System Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD 2004).

- Any evidence pointing to a fragile state, e.g. the incapacity to perform the basic functions of government (security, basic social services, human rights); identify support measures, such as government reform.
- The regional context of the country, its relations with its neighbours and the impact of these factors on the political, institutional and security situation in the country.

This analysis should serve to identify the type of partnership: efficient, difficult/fragile state, post-conflict.

Accordingly, in fragile states, post-conflict countries and specific cases of countries that have yet to achieve “structural stability” or are showing signs of increasing instability, greater attention should be given to analysing measures taken to ensure security and stability, including conflict prevention and management, post-conflict intervention strategies (demobilisation, disarmament, re-integration (in particular of women and child soldiers), rebuilding, humanitarian mine clearance, support for action against illegal arms trafficking and dissemination of small arms and light weapons, etc.), and the introduction of the rule of law and democracy (including broader participation of civil society and a more equitable distribution of power). The issues of transition and LRRD will have to be taken into account.

A chronology of recent events and the national and regional agenda will be annexed as basic information.

2.1.2. Economic and social situation

The CSP must include an analysis of macroeconomic performance, covering both the public and the private sectors, an analysis of structural change and of important sectoral changes. It must also include an analysis of the structure of the country’s trade at bilateral, regional and multilateral levels, including the foreseeable impact of economic partnership agreements.

It must analyse issues of good governance in the financial, tax and legal fields. The aim is to gauge the extent to which the country is implementing international recommendations on transparency and the effective exchange of information to prevent and counter financial and corporate malpractice, including in the tax field.

Economic situation, structure and performance

This part must analyse the partner country’s economic performance in a manner permitting comparison with other countries. It will identify the principal economic sectors contributing to gross domestic product and assess trends in their competitiveness, especially in the light of the prospects for the liberalisation of bilateral, regional and multilateral trade. Particular attention should be given to analysing the respective roles of the public and private sectors and the state of infrastructure, especially as regards transport, water, energy and information and communications technologies. The analysis must also address variations in the terms of trade, the external debt burden, the degree of diversification of export earnings and dependency on public and private external transfers, including remittances from migrants. The importance of service activities, especially financial services, and in particular those specifically offered to non-residents (offshore centres), will also be addressed. The employment situation will be studied with particular attention to equal economic opportunities for men and women.

The analysis should also highlight the potential sources of macro-economic and social instability in order to make the EC/EU planning process flexible enough to deal with such instability if and when it occurs.

A table with key macroeconomic indicators will be annexed to facilitate and structure the overview of the situation and any forecasts for the years ahead.

Structure and management of public finances

This section will examine the state of public finances and the external debt, analyse the quality of public finances and the structure of budget revenue and expenditure, point out any imbalances and indicate whether measures have been taken to remedy them.

Assessment of the reform process

As a general rule, the objectives of economic reform programmes, and in particular economic stabilisation and structural adjustment programmes, are to balance the economy, eliminate distortions, introduce appropriate incentives and create favourable conditions for the development of the private sector, while allowing and guaranteeing the effective and efficient working of the public sector. A key aspect of such programmes is the need to ensure that markets are open and that the economy is able to profit from, and manage successfully, external competitive forces (including those generated by regional integration initiatives).

The analysis must check the overall consistency of the policy pursued and identify possible weaknesses and inconsistencies. It is important to analyse the impact and viability (including the issue of institutional capacities) of the main sectoral reforms and to consider how these reforms might influence growth and development. In this context, the impact of reforms aimed at increasing transparency, effective information exchange and international administrative and judicial cooperation in the field of services, especially financial services, will also be examined, among others, in relation to the fight against money laundering, fraud and tax avoidance and corruption.

Particular attention must be given to reforms in the fields of political, administrative and fiscal decentralisation and issues relating to regional planning, given their potential impact on poverty, especially in rural areas.

Trade policy and external environment, in particular regional cooperation agreements

The country's trade policy must be analysed, especially the country's openness (tariff and non-tariff) and the regulatory framework's consistency with the country's commitments. Consistency with the country's development aims and foreign trade agreements, especially regional integration schemes involving the country, the impact of such schemes on the economy and actual progress towards the creation of a regional market will also be examined.

This analysis could, where relevant, use the results of trade-policy reviews by the World Trade Organisation (WTO).

Particular attention must be paid to the demands of economic transition, regional convergence and trade opening. The assessment of reform must take such undertakings or obligations into account. It must include an analysis of the country's economic performance in the framework of the regional integration process to which it belongs (e.g. macroeconomic convergence criteria) and its influence on the country's economy. This section also includes an analysis of

the scope for integration, ways of increasing the benefits, and related issues such as infrastructure, regional markets and financial and economic structures.

2.1.3. Social situation, including decent work and employment

CSPs must analyse the situation, trends and progress or delays in the social sectors and in terms of food security. They must therefore cover demographic factors (population growth, breakdown by age, relationship between rural and urban population and trends, the existence and nature of migratory flows) and such sectors/fields as education, research, health (including sexual and reproductive health, HIV/AIDS, malaria and tuberculosis), social protection, including social security networks, support programmes for disadvantaged and vulnerable groups, including the disabled, employment opportunities and working conditions and housing, rural development and access to agricultural markets. All these aspects, and in particular employment policy and the fairness of the tax system, are crucial to achieving a satisfactory level of social cohesion.

A major part of the analysis will involve reviewing the fairness of access to services and their use for disadvantaged and vulnerable groups, such as children, women and indigenous peoples, and determining whether the policies pursued address the concerns of these groups, gender equality or HIV/AIDS issues and the needs of indigenous communities.

The strategy papers will examine the country's progress towards eradicating poverty in terms of the MDGs, analyse the reasons for the trends observed, in particular gender differences, and review the main challenges and issues, their magnitude and their breakdown (by age, sex and geography).

To facilitate and structure this overview, a table setting out the key social development indicators will be annexed. This table will include at least the 10 key indicators chosen for monitoring the MDGs, which gauge the country's performance and progress in the matter of poverty reduction and social development. Where possible, it will provide data for the reference year 1990, data for the most recent years, estimates for the years ahead and intermediate and final objectives for 2015. These indicators can be supplemented by other indicators monitored in the PRSP.

Comments must be made on the quality of data and the frequency with which it is updated. To ensure comparability in time, data sources must be used as consistently as possible and any change in indicators and/or sources accounted for.

2.1.4. The country in the international context

Where relevant, this section will refer to any regional or international developments that might affect cooperation between the donor and the country concerned.

These include the country's political relations in the region, and in particular international and/or regional agreements, regional policies and any progress towards regional integration, or the existence of armed conflicts in the region.

It is also important to highlight the role actually or potentially played by the country in the regional and multilateral context (beacon, pole of stability), its capacity to play a leading role in the provision of public goods (e.g. peacekeeping, managing water resources in cross-border water basins to protect the environment, etc.) and its capacity to take part in international cooperation on such issues as terrorism, non-proliferation of weapons of mass destruction and

their means of delivery, trafficking and dissemination of small arms and light weapons, people trafficking, illegal migration, etc., which have a tendency to spill over.

2.1.5. Environmental situation

This chapter will be based on an analysis of the environmental conditions in the country and the recommendations made in the “Country Environmental Profile”, a summary of which will be annexed.

This section will give an overview of trends in the availability and use of environmental/natural resources and in pollution in the country and, possibly, the region that directly affect or influence poverty reduction (link with MDG 7) and food security. It will show clearly the main environmental challenges facing the country and the main obstacles to be overcome. Particular attention will be given to problems and needs arising from climate change.

The country’s institutional situation and its specific capacities in the area of managing the environment and natural resources will be described along with the legislative framework. The CSP will also examine the existence or lack of regulatory reforms in the area. Lastly, the environmental impact, if any, of national sectoral policies will be described.

Achievements in the area of the environment and the management of natural resources will be examined, either as cross-cutting issues in major cooperation programmes (including their environmental impact) or as specific projects or programmes.

Stock will be taken of the country’s accession to international agreements in the different domains (climate change, biodiversity, desertification, chemical products, etc.) and the measures actually taken to apply them. The country’s specific needs in the matter will also be indicated. The “Country Environmental Profile” will take account of vulnerability to natural disasters (risk profile) accompanied, where appropriate, by a specific analysis identifying needs and measures in relation to prevention and preparedness, etc.

2.2. Development strategy of the partner country

This section must provide a summary of the aims and objectives of the government of the country concerned, as defined (a) in the official documents presenting the range of policies implemented, (b) in any national plan, reform strategy or medium- or long-term development programme and (c) in any sectoral development programme. This statement should be supplemented by an indication of how the government proposes to achieve these objectives.

This section must review the country’s commitments under the framework of the regional integration process of which it is a member (e.g. creation of a customs union, economic convergence, common market, sectoral policies, including those relating to security matters, partnership with the EU) and multilaterally (e.g. African Union, WTO, etc.).

Particular attention must be given, where relevant, to the policies pursued by the country to develop ties with the diaspora and foster its involvement, to channel remittances, to promote economic emigration or to limit the impact of the brain drain.

2.3. Analysis of the viability of current policies and the medium-term challenges

In the light of the analysis of the country's situation and political agenda, and especially its poverty reduction strategy (PRSP), a critical summary will be provided of the viability of the country's current policies and medium-term prospects, showing both strengths and weaknesses.

This section will help clearly identify future challenges facing the government and the budgets it will be making available to tackle them, with due regard for complementarity. The most promising fields for future cooperation between the partner country and the donor will be chosen with a view to reducing poverty, i.e. fields in which national priorities realistically and viably match the objectives of the donor and the donor's specific comparative advantages compared to other donors.

In the case of low-income countries, e.g. those eligible for IDA, especially the HIPC initiative, the national agenda will be linked to, or treated as, a poverty reduction strategy paper (PRSP). Under the principle of ownership, the CSP will support the partner country's PRSP and its strategy of development or reforms in pursuit of the MDGs and align itself as far as possible on the systems and procedures of the country's other partners. This principle of ownership must be adapted in the event of difficult partnerships or post-crisis situations in particular, and alternative approaches must be sought (shadow alignment, work with civil society, etc). Where this foundation exists, the EC, Member States and, possibly, other donors will harmonise their cooperation aid as far as possible.

3. CHAPTER 3: OVERVIEW OF COOPERATION AND POLITICAL DIALOGUE, COMPLEMENTARITY AND CONSISTENCY

3.1. Overview of the donor's past and present cooperation (lessons learned)

In the event of joint programming, each donor will draw up a separate chapter providing an overview of its cooperation with the partner country.

The CSP must contain a summary of the results of the donor's past and present cooperation with the partner country and of the lessons learned in order to update knowledge and incorporate best practices. It is important that this statement should cover all external aid instruments for the country, including regional cooperation, issue-based programmes, global initiatives and humanitarian aid.

The previous CSP's sectors of intervention must be evaluated in the light of the results obtained so far on the basis of progressive qualitative and quantitative performance indicators, with due regard for the requisite flexibility.

Account will be taken of general recommendations specifically made in evaluations of strategies by the partner country, if there are any, evaluations of specific sectors and projects and annual reports.

3.2. Information on the programmes of other donors (complementarity)

This section must provide as accurate and comprehensive a picture as possible of the programmes of the Member States and other donors, indicating how they complement each other. Specify as far as possible the amounts involved and their breakdown by intervention sector. Where they exist, the partner country's analytical instruments (PRSP, etc.) will be used.

This section should also discuss what type of instruments the donors are using in their cooperation and whether there is a sectoral or regional focus to their efforts.

A prospective financial matrix of donors will be annexed for detailed information.

3.3. Description of the political dialogue between the donor and the partner country

This section will cover the development of the political dialogue between the government and the donor, in particular concerning aspects such as the human rights situation, governance, the rule of law, etc.

3.4. Description of the state of the partnership with the partner country and progress towards harmonisation

The CSP must describe progress towards improving the coordination of policies, the harmonisation of procedures for programming rounds and the alignment on the partner country's budget cycles. This analysis will be based inter alia on the progress indicators laid down in the Paris Declaration.

More specifically, this section will report on the progress of any coordination/harmonisation process in the country at European level, and in particular on the dialogue between the Commission and the Member States and the existing coordination system, briefly describe the guidelines in the "road map" on the EU's harmonisation and alignment in the partner country, describe the application of the common framework at European level and explain the stage/type of joint programming chosen for the country. It will state the future guidelines and implementation plan for joint programming. Where relevant, it will describe the other harmonisation processes under way in the country and the donors' position on these initiatives, and their complementarity and links with the harmonisation process at European level.

This section will provide information on the donors' initiatives to align on the partner country's multiannual programming rounds (poverty reduction strategies and budget processes).

It will describe the role, attitude and position of the partner country in the harmonisation and alignment process and its capacity/willingness to play a leading role.

3.5. Analysis of consistency with the donor's other policies

It is widely recognised that development policy alone will not enable the developing countries to progress.

Policies other than aid policy are at least as important in so far as they contribute or affect developing countries in their efforts to achieve the Millennium Development Goals.

The principle of consistency with other EU policies requires special attention. This section must, where relevant, address the following areas: trade, the environment, climate change, security, agriculture, fish, the social dimension of globalisation, employment and decent work, migration, research and innovation, the information society, transport and energy.

The objective is to promote the possible synergies between other EU policies and development policy in the response strategy.

4. CHAPTER 4: THE DONOR'S RESPONSE STRATEGY

This section should set out the strategic choices for cooperation in the partner country on the basis of its needs, strategies, priorities and resources and according to the evaluation of:

- the partner country's development strategy and the viability of interventions in the light of the country's political and institutional, economic, trade, social and environmental situation;
- the objectives of the donor's development policy, other aspects of external action and other policies;
- the country's needs and progress towards the MDGs and its commitment to achieving them, referring where possible to indicators and statistics delivered by the national statistical system;
- the relative magnitude of the financial and administrative resources to be made available and their potential impact (for example, in terms of improved country economic performance and poverty reduction);
- the comparative advantages of the donor in relation to complementarity/the division of labour between development partners, especially vis-à-vis the Member States and/or the Commission;
- where relevant, the results of the analysis of the consistency between the donors' other policies and the development objectives;
- any risks associated with the strategy that could jeopardise its success (political, economic, security, environmental impact).

The programming process must be guided by the principle of concentration. This means selecting a limited number of sectors of intervention rather than scattering efforts across too many different sectors. This is crucial to the effectiveness of aid.

The choice of implementation method must also be explained, given the principle of switching from a project-based to a programme-based approach, accompanied, wherever possible, by structural/sectoral aid.

For each selected focal area, the CSP should define overall and specific objectives.

If there is a joint response strategy, this section must contain a division of labour between development partners. If not, it must provide a specific justification of the value added by the EC as compared to other donors.

Cross-cutting issues must be mainstreamed in each priority area: i) democracy, good governance, human rights, the rights of the child and the rights of indigenous peoples; ii) gender equality; iii) environmental sustainability; iv) HIV/AIDS.

The partner country's commitments, drawn up in cooperation with the government, will be listed and the risks of the response strategy analysed.

In order to determine whether the priority sectors have a potential environmental impact, a reference will be made to a clear commitment to carry out a strategic environmental assessment.

PART 2: WORK PROGRAMME

All the aspects examined in the CSP feed into a work programme or NIP.

The NIP is essentially a management tool covering a period of several years to identify and define, in a transparent manner, the selected areas/sectors of cooperation for financing and appropriate measures and actions for attaining the objectives set down. More specifically, it must set out the overall and specific objectives, the target groups, the expected results, the programmes to be implemented to achieve the objectives, the type of assistance to be provided and a calendar. The commitments agreed with the partner country will be reiterated.

In this connection, performance indicators must be fixed for each sector in partnership with the partner country and the other partners. These indicators must be confined to a few essential indicators of different types (inputs, direct achievements, results and impact). There should be a particular emphasis on results-based indicators, which have the advantage of increasing the partner country's ownership of the policies to be applied to achieve the objectives. The indicators must also be clearly defined and measurable. In this connection, the donors need to agree to use common indicators to assess performance in each sector against the objectives. In the countries concerned, this should be done using the monitoring system laid down in the PRSP, which should be incorporated into the national budget cycle.

Where appropriate, the work programme should also give an approximate idea of the resources allocated, the financing method (aid, projects, budget support) and the financial legal basis.

ANNEXES

1. Summary table for the country

This table provides basic information on the country concerned. The tables showing the macroeconomic indicators and the 10 key poverty indicators will be included in it.

2. Country environmental profile

This analysis of the environmental conditions in a country or sector includes the following information: a description of the natural and human environment, including the profile of vulnerability and exposure to the risk of natural disaster, the legislative and institutional framework, information on the links between the social, economic and environmental situations, key data on areas where environmental action is needed and recommendations for

the future, an analysis of the cooperation from an environmental point of view as to its integration in programs and projects in other areas and/or as to its integration as focal sector.

3. Prospective financial matrix of donors

This annex summarises the known interventions of other donors, including the Member States and multilateral donors. It will transparently reflect at least the results of the local coordination/harmonisation referred to above. It will highlight, where relevant, the division of labour and/or complementarity. The matrix will be both retrospective and prospective, covering both the past and the period 2006-2013.

This matrix will also be a useful contribution to the CDF/PRSP exercise if that is being developed in the partner country.

4. Country migration profile (where necessary)

A migration profile must be drawn up for every country in which migration (South/North or South/South) and/or asylum issues could influence development prospects.

It contains any information relevant to the design and management of a common migration and development policy. It includes information on migratory flows (refugees and economic migrants), taking in gender issues and the situation of children. It also provides information on the country's skills needs, skills available in the diaspora and remittances to the country. Where relevant, the profile will analyse the routes taken by illegal migrants and the activities of people-trafficking networks.

5. Description of the CSP drafting process, stressing the involvement of non-state actors and local authorities

This involves, in particular, explaining how non-state actors and local authorities were involved in the programming discussions and, more generally, assessing the progress made and to be made towards consolidating the involvement of these actors in the development process (discussion of the country's development priorities in the framework of the PRSP, the participatory nature of the budgetary processes, the capacities, potential and constraints of different types of actors, etc.).

6. Harmonisation road map (where there is one)