COMISSÃO EUROPEIA

ALTA REPRESENTANTE DA UNIÃO EUROPEIA PARA OS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

APOIO DA UE A MUDANÇAS SUSTENTÁVEIS NAS SOCIEDADES EM TRANSIÇÃO

{SWD(2012) 282 final}

ÍNDICE

1. COMO PODE A UE CONTRIBUIR PARA A CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS AO ÊXITO DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO? 4

1.1. Apoio a um processo político inclusivo e à governação 5

1.2. Apoio ao reforço institucional e ao Estado de direito 6

1.3. Apoio ao desenvolvimento económico e social 7

1.4. Apoio à prevenção de conflitos, à manutenção da paz e à segurança 9

2. COMO PODE A UE MELHORAR OS SEUS INSTRUMENTOS E A SUA ABORDAGEM? 10

2.1. Responder às necessidades das sociedades parceiras 10

2.2. Consolidar o processo graças a resultados rápidos 11

2.3. Aplicação de incentivos, restrições e condições 12

2.4. Participação de todas as partes interessadas 13

2.5. Incentivo à partilha de conhecimentos e capacidades de desenvolvimento 15

2.6. Cooperação com os Estados-Membros, com outros doadores e organizações 16

COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

APOIO DA UE A MUDANÇAS SUSTENTÁVEIS NAS SOCIEDADES EM TRANSIÇÃO

Objetivo e contexto

As pessoas em todas as partes parte do mundo aspiram a liberdade política, a segurança para si mesmas e para as suas famílias, a um governo responsável, a oportunidades económicas e a justiça. Por esse motivo, muitos países, incluindo os países da vizinhança da União Europeia, lançaram ou estão presentemente a lançar importantes reformas cujo objetivo consiste em transformar as suas sociedades em democracias inclusivas que, simultaneamente, queiram e sejam capazes de satisfazer as necessidades e aspirações da população e, nalguns casos, de normalizar as suas relações com a comunidade internacional e os países vizinhos.

A UE dispõe de uma experiência considerável no que se refere a este tipo de processos de transição, tanto a nível interno como em termos de apoio aos esforços de outros países na sua vizinhança e em todo o mundo. A política de alargamento da UE, em particular, deu provas de ser um instrumento poderoso para promover a transformação da sociedade. Os países que já aderiram à UE, sobretudo os que aderiram em 2004 e em 2007, bem como os países em vias de adesão, passaram por alterações significativas mediante reformas democráticas e económicas motivadas pela adesão[1]. A estreita ligação entre paz, estabilidade, democracia e prosperidade tornou-se essencial também noutros contextos, incluindo a Política Europeia de Vizinhança (PEV), a cooperação para o desenvolvimento e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE.

A presente Comunicação destina-se a examinar o que a UE tem para oferecer, com base na sua própria experiência, para ajudar os países em transição a realizarem com êxito transformações sustentáveis. Define igualmente um conjunto de medidas concretas para melhorar a forma como a UE apoia esses países a executarem reformas duradouras e evitarem regressões.

Aborda, nomeadamente, situações em que um processo de reformas precisa de mais apoio para produzir uma mudança viável e duradoura. «Transição» é entendida num sentido lato de forma a incluir estabilização, transformação da sociedade, reforço das instituições e consolidação das reformas. Apesar de os Estados frágeis e as situações de conflito não serem especificamente abordados, dado que envolvem um certo número de desafios inerentes a esses contextos específicos e exigem um conjunto diferente de medidas de apoio da UE, algumas experiências aqui referidas podem também ser pertinentes nesses casos.

A transição coloca desafios que variam muito de um país para outro, tal como descrito no documento de trabalho dos serviços da Comissão anexo. O processo pode ser pacífico ou resultar de uma crise; envolve incerteza, risco e, por vezes, até ameaças para a estabilidade nacional ou regional. A experiência mostra que as transições podem ser um fracasso e que esse fracasso pode acarretar elevados custos políticos, sociais e económicos para a

[1] Ver o Compêndio da Transição Europeia (*European Transition Compendium*).

sociedade.Um processo de transição coroado de êxito significa consolidar as reformas e garantir a sua sustentabilidade a longo prazo, numa atmosfera de estabilidade e de confiança.Em alguns casos, haverá também necessidade de impedir conflitos, ao mesmo tempo que se incentiva e gere a transição pacífica.Para alcançar estes resultados, o processo deve ser impulsionado a nível interno, ser inclusivo e abordar de forma abrangente os desafios políticos, sociais e económicos.

A fim de contribuir para mudanças sustentáveis nas sociedades em transição, a UE deve:

– mobilizar todos os seus instrumentos numa resposta abrangente, direcionada e a longo prazo que tenha em conta as necessidades do país parceiro e as principais causas subjacentes às aspirações das populações a uma mudança da sociedade;

– promover a governação democrática, os direitos humanos e o Estado de direito, o bem-estar económico e social a nível nacional e regional, bem como a paz e a estabilidade, de forma a contribuir para reformas sustentáveis do ponto de vista económico, político e ambiental e para a integração regional;

– agir de forma a incentivar a apropriação do processo de reforma pelos países parceiros e incentivar o intercâmbio de experiências sem impor modelos específicos.

Para alcançar estes objetivos, a UE deve:

– basear a sua resposta numa correta **avaliação das necessidades**, tendo em plena consideração os principais desafios que se colocam aos países parceiros;

– explorar as possibilidades de obter **resultados rápidos** em questões relacionadas com liberdades fundamentais, geração de rendimentos e prestação de serviços públicos na fase de transição inicial, a fim de encorajar a continuação do apoio popular às reformas;

– usar os **incentivos** e as **condições** de forma mais coerente e eficaz;

– **associar todas as partes interessadas pertinentes**, tais como os parceiros económicos e sociais, o setor privado e outras organizações da sociedade civil (OSC), bem como as organizações regionais, aos processos de reforma e aos diálogos sobre políticas;

– investir mais na criação de instituições imparciais regidas pelo Estado de direito para garantir que as reformas empreendidas também são **executadas e respeitadas na prática**; alargar o desenvolvimento das capacidades **para além das instituições** a fim de melhorar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, tais como a segurança e a justiça;

– recorrer de forma eficaz à **partilha de conhecimentos** e aos métodos de **desenvolvimento de capacidades**, tirando nomeadamente partido da experiência dos Estados-Membros em matéria de transição;

– Empenhar-se numa **cooperação e coordenação eficazes** com os Estados-Membros da UE, incluindo através de uma eventual programação conjunta, bem como com outros doadores e intervenientes.

1. COMO PODE A UE CONTRIBUIR PARA A CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS AO ÊXITO DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO?

Compete a cada país parceiros determinar a forma como pretende gerir a sua transição e a sua transformação. A UE, por seu lado, pode usar os métodos de ajuda de que dispõe para apoiar processos nacionais e contribuir para a criação de condições favoráveis ao êxito do processo. Ao fazê-lo, deve fomentar a apropriação do processo pelo país parceiro, respeitar o princípio de coerência das políticas em matéria de desenvolvimento nas medidas que afetam os países em desenvolvimento e o princípio de concentração setorial no atinente à cooperação para o desenvolvimento. Além disso, o apoio da UE deve ter em conta que um processo de transição democrático e económico é, pela sua própria natureza, um processo a longo prazo. Uma abordagem global e sustentada permitirá à UE prestar assistência e revitalizar processos de transição muitas vezes oscilantes ou estagnados.

Obviamente que a dimensão e a rapidez da mudança podem variar de forma considerável conforme o país parceiro. Simultaneamente, as reformas devem abordar de forma abrangente as deficiências existentes. As reformas políticas não são suficientes se não houver um sistema judiciário independente e responsável, uma autoridade da concorrência e uma política eficaz de luta contra a corrupção, condições necessárias para que os investimentos impulsionem o desenvolvimento económico. Também é importante que haja uma boa coordenação entre as diferentes autoridades envolvidas nos esforços de reforma. Nos países do alargamento, por exemplo, o facto de os governos terem criado ministérios ou serviços para a integração europeia com funções de coordenação e de terem seguido um programa claramente definido de alinhamento pelas normas europeias e o acervo da UE ajudou os governos a concentrarem-se num vasto programa de reformas.

A cronologia das reformas depende bastante do contexto, devendo procurar-se um equilíbrio entre as reformas que apresentam rapidamente resultados, o que serve para manter a dinâmica política e social e o apoio da população ao longo de todo processo, e as reformas a mais longo prazo. A combinação de políticas varia em função das necessidades e aspirações do país em causa e as principais motivações que estão na base da aspiração dos cidadãos a uma mudança da sociedade.

1.1. Apoio a um processo político inclusivo e à governação

A política de alargamento da UE constitui a abordagem mais abrangente de apoio a processos políticos e governação abertos a todos. A existência de instituições democráticas, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos estão no centro dos critérios de adesão. As transições fundamentais de regimes comunistas para verdadeiras democracias nos Estados-Membros da Europa central e de leste foram possíveis graças ao desejo manifesto dos cidadãos e à vontade política das autoridades eleitas. A UE apoiou esses processos, designadamente mediante assistência financeira, aconselhamento especializado e um processo de negociação da adesão.

A UE continua a consolidar o seu apoio à democracia a nível mundial, em conformidade com as Conclusões do Conselho de 2009 que apelam a uma abordagem abrangente por parte da

UE[2]. Os exemplos da Tunísia e da Bolívia ilustram o recurso a todos os instrumentos pertinentes da UE[3].

O apoio da UE está centrado em quatro grandes aspetos: criação de processos constitucionais e eleitorais; reforço das instituições democráticas; reforço da sociedade política e civil; desenvolvimento progressivo de uma cultura política democrática. A tradicional ênfase em **eleições credíveis** e na **segurança**, bem como no reforço do **poder executivo do Governo**, orienta-se cada vez mais para o reforço das assembleias constituintes e legislativas, bem como para a criação de sistemas eficazes de controlo e equilíbrio de poderes[4]. A UE está também a intensificar o seu envolvimento com **partidos políticos** (na Tunísia, por exemplo) numa base de imparcialidade partidária mediante atividades de desenvolvimento de capacidades e de facilitação de diálogos entre diversos partidos.

Além disso, assistiu-se a uma reorientação estratégica da política de desenvolvimento da UE, que atribui cada vez mais importância aos direitos humanos, à democracia, ao Estado de direito e a outros elementos da boa governação, propondo-se um maior número de programas de cooperação da UE consagrados a este domínio.[5]

A UE e os Estados-Membros estão também a reforçar a eficácia e a coerência do seu apoio aos direitos humanos em países parceiros. Para o efeito, estão a ser elaboradas **estratégias globais por país** relativas aos **direitos humanos**. Essas estratégias identificam domínios prioritários de ação da UE, servem de base aos diálogos relativos a direitos humanos e aos diálogos políticos a todos os níveis e serão tidas em consideração na adoção de políticas e aquando da programação e execução da assistência financeira, incluindo o apoio orçamental. Serão também tidas em conta nos relatórios sobre a evolução da Política Europeia de Vizinhança (PEV), a fim de garantir que o princípio de «mais por mais» é aplicado de forma coerente em toda a região abrangida pela PEV.

No mesmo espírito, a UE está atualmente a melhorar os seus instrumentos de análise de **estratégias de democratização** mediante a elaboração de perfis de democracia em países-piloto, que definem as estruturas e processos políticos e integram tanto a programação como o diálogo político da UE. Em particular, os perfis proporcionam informações sobre o sistema jurídico, a divisão de poderes tanto horizontal como verticalmente, a constituição e o sistema eleitoral e analisam a eficiência e a eficácia do Estado de direito, do setor público e a sua capacidade de conduzir e/ou de contribuir para o desenvolvimento sustentável.

1.2. Apoio ao reforço institucional e ao Estado de direito

A criação e a consolidação de instituições independentes, transparentes e eficazes são fatores muito importantes para a criação de um clima de confiança num país em transição e para o lançamento das bases de desenvolvimentos futuros, bem como para lutar contra a corrupção e a criminalidade organizada numa fase precoce do processo de reforma – uma lição importante aprendida no contexto das reformas ligadas aos recentes alargamentos da UE. A estabilidade macroeconómica só pode aumentar se houver um clima que atraia os investimentos e permita

---

2 Conclusões do Conselho sobre o apoio à democracia no âmbito das relações externas da UE, Bruxelas, 17 de novembro de 2009 e programa de ação anexo às Conclusões.

3 Documento de trabalho da Comissão, ponto 2.1.1.

4 Ibidem, ponto 2.1.1; Ver também o documento de referência intitulado "Cooperação e apoio aos parlamentos no mundo inteiro: estratégias e metodologias da CE nas ações de apoio a parlamentos".

5 Comunicação intitulada "Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma agenda para a mudança (a «Agenda para a mudança»), ponto 2 "; e as Conclusões do Conselho de 14 de maio de 2012.

às empresas prosperarem. Para tal, é necessário que haja um poder judiciário independente para a regulação dos conflitos, uma regulamentação clara dos direitos de propriedade e o respeito do Estado de direito. Por outro lado, são necessárias instituições credíveis para evitar desfasamentos entre as normas jurídicas e a capacidade de as executar e fazer aplicar, o que na prática pode impedir ou adiar uma mudança real e facilitar a corrupção.

Um sistema judiciário independente deve garantir o respeito do Estado de direito e a proteção dos direitos humanos, o que pode representar um desafio particularmente difícil dado que os juízes e os procuradores nomeados no âmbito de regimes anteriores, não democráticos, podem comprometer os esforços envidados em matéria de reforma. Simultaneamente, os processos de saneamento (despedimento de pessoas associadas a abusos cometidos pelo regime anterior) ou de inquérito podem contribuir para politizar ainda mais o sistema durante um período prolongado. Por conseguinte, deve ser adotada uma abordagem equilibrada, que deve igualmente explorar as possibilidades de pedir contas aos juízes e procuradores mediante processos disciplinares ou penais. Ao mesmo tempo, o reforço das capacidades deverá contribuir para um melhor acesso dos cidadãos a serviços de segurança e de justiça (por exemplo, através de ações de sensibilização), o que é crucial para a sustentabilidade e a legitimidade do processo de transição.

As administrações públicas têm de ser reformadas de forma a trabalharem no interesse dos cidadãos. São necessários órgãos de fiscalização independentes, tais como provedores de justiça, agências de luta contra a corrupção ou autoridades de supervisão em matéria de proteção de dados para controlar o trabalho das outras instituições estatais e proteger os direitos dos cidadãos. Se estas novas instituições forem dotadas de verdadeira independência e de meios suficientes para executarem as suas tarefas eficazmente, poderão garantir progressos concretos e visíveis em matéria de Estado de direito e de direitos humanos e aumentar a confiança dos cidadãos.

A UE pode contribuir para o reforço das instituições de diversas formas, designadamente apoio financeiro, diálogos sobre políticas e cooperação técnica. A título de exemplo, o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, no âmbito da política de alargamento, ajudou substancialmente os países dos Balcãs Ocidentais nos seus esforços de reforma. Além disso, um enquadramento institucional global garantirá a sustentabilidade das reformas levadas a cabo. Contudo, esse quadro deve ser bem equilibrado e deve ser estabelecido um sistema de controlo e de equilíbrio de poderes. A concentração de demasiado poder nas mãos de uma ou poucas instituições cria o risco de abusos do poder ou de regressões do processo de reforma através de encerramento dessas instituições.

1.3. Apoio ao desenvolvimento económico e social

Um programa de reforma específico para cada país

Devido a incertezas económicas e políticas, a transição implica frequentemente uma deterioração a curto prazo do crescimento e do emprego, bem como das contas públicas e externas. Quando esta situação se traduz num aumento do desemprego e da pobreza em particular, pode provocar uma erosão e pôr em risco a legitimidade do processo de democratização e conduzir a um aumento da emigração e da fuga de cérebros. A mais longo prazo, as reformas devem responder às expectativas dos cidadãos em termos de empregos dignos, oportunidades económicas e justiça social.

A experiência de países que realizaram com sucesso reformas de governação, como é o caso dos Estados-Membros que aderiram à UE na última década[6], demonstrou que estas reformas estão de facto ligadas aos processos de desenvolvimento económico e social. Nestes países, o programa de reforma económica definia-se segundo quatro prioridades: estabilização macroeconómica, privatização e restruturação das empresas, melhoria do ambiente empresarial e melhoria do desempenho do mercado de trabalho. Estas prioridades apoiavam o objetivo primordial de aumentar a produtividade com vista a elevar o nível de vida e a melhorar a coesão e o bem-estar económico e social de forma sustentável. A reforma e o desenvolvimento das finanças públicas constituíam igualmente fatores importantes para garantir recursos destinados a apoiar outras reformas económicas, bem como a manter e continuar a desenvolver um nível adequado de serviços públicos.

Apesar de, em termos gerais, os objetivos a longo prazo dos novos dirigentes destes países serem semelhantes, as prioridades, a sequência e o ritmo das reformas diferiram grandemente. Alguns países (Polónia, República Checa, Estónia) introduziram rapidamente reformas radicais destinadas a criar condições para uma recuperação económica (a chamada «terapia de choque»), apesar dos efeitos negativos consideráveis que essas reformas provocaram a curto prazo, designadamente queda da produção, desemprego e recessão. Outros (como a Hungria e a Eslovénia) adotaram uma abordagem mais «gradualista», implementando progressivamente reformas macroeconómicas, estruturais e institucionais e evitando assim alterações bruscas na produção económica, no emprego e no bem-estar. As empresas nacionais e os operadores económicos tiveram tempo de se adaptar às novas condições de uma economia de mercado aberta.

A UE pode oferecer uma grande variedade de apoios. Pode ser disponibilizado apoio orçamental, incluindo contratos de consolidação do Estado, no intuito de ajudar os países a consolidarem a transição e a estabilizarem as suas perspetivas de crescimento e de emprego a curto prazo, numa fase inicial caracterizada pela incerteza, evitando simultaneamente um desenvolvimento insustentável da sua dívida externa e/ou pública. Também podem ser disponibilizadas outras formas de ajuda ao desenvolvimento, incluindo ajuda com base em projetos (ver o exemplo da Costa do Marfim) e assistência técnica, a fim de satisfazer necessidades de transição específicas.

Ajudar a criar postos de trabalho dignos e um enquadramento seguro para as empresas

A longo prazo, a UE pode ajudar os países parceiros a construir um **quadro político e regulamentar mais sólido**, que seja capaz de atrair investimento privado, incentivar o espírito empresarial, promover as PME, garantir a gestão efetiva e eficaz dos recursos naturais, reforçar a capacidade desses países para cobrar impostos, melhorar a agricultura e intensificar a cooperação económica e a integração com outros países parceiros[7]. Os acordos e os instrumentos comerciais, associados a ajuda ao comércio, podem também contribuir para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento económico e à integração regional. No mesmo espírito, continua a ser fundamental dar apoio à criação de um **enquadramento estável, previsível e seguro para as empresas.**

Também é muitas vezes necessário (re)definir os direitos de propriedade, a propriedade fundiária e o papel do setor privado. Nos Estados-Membros da Europa central e oriental, por exemplo, o clima de investimento foi melhorado graças a instituições jurídicas e órgãos de

---

6 Ver o Compêndio da Transição Europeia (*European Transition Compendium*).

7 Ver a Agenda para a Mudança, ponto 3. Inclui o reforço de capacidades em matéria de emissões reduzidas e resiliência às alterações climáticas, incluindo acesso a fontes de energia sustentáveis.

regulação com a função de controlar a gestão das empresas, garantir direitos de propriedade e direitos contratuais, simplificar os procedimentos em matéria de regulação e concessão de licenças e adaptar o sistema bancário. Além disso, a reforma do mercado fundiário, incluindo a dos direitos de propriedade, os aspetos fiscais e o registo cadastral contribuíram para melhorar as condições no setor da agricultura.

A UE pode apoiar reformas pertinentes através de **contratos de reforma setorial**, associados a uma intensificação do diálogo estratégico. Por outro lado, pode apoiar e facilitar o desenvolvimento da capacidade das empresas locais, nomeadamente as microempresas e as pequenas e médias empresas (ver o exemplo de SANAD na região do Médio Oriente e Norte de África[8]). A **criação de parcerias com o setor privado** pode também constituir um meio eficaz de atrair investimento, reforçar os laços entre o investimento direto estrangeiro e as empresas locais e estimular o emprego. Os mecanismos regionais de cofinanciamento da UE demonstraram que conseguem mobilizar um importante financiamento adicional mediante a combinação de subvenções da UE com outros recursos, como os empréstimos de instituições financeiras europeias, incluindo o Banco Europeu de Investimento[9].

Contribuir para a criação de economias e sociedades inclusivas

Também é importante que a UE continue a apoiar os esforços dos países parceiros quando se trata de dar resposta às aspirações dos cidadãos a uma maior equidade, inclusão social e proteção social (está prevista uma Comunicação específica sobre proteção social no segundo semestre de 2012). É necessário dar apoio sobretudo a ações que promovam a prestação de serviços sociais e públicos a todos os grupos da população. Neste contexto, as organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel importante através da promoção de modelos de empresas éticos, inclusivos e equitativos. A participação dos jovens, que constituem os futuros dirigentes, deve ser especialmente incentivada.

A transição é também um momento fundamental para tomar medidas concretas destinadas a promover a **igualdade de género** e o **empoderamento das mulheres** enquanto participantes essenciais no processo de transição, para reforçar a sua segurança e a sua participação, através de meios como o apoio orçamental setorial e de ações ao abrigo do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) (ver os exemplos de Marrocos e do Afeganistão)[10].

1.4. Apoio à prevenção de conflitos, à manutenção da paz e à segurança

Alguns processos de transição para a democracia enfrentam um duplo desafio: garantir que a segurança e a paz contribuem para o desenvolvimento sustentável, por um lado, e que o desenvolvimento contribui para a paz e a estabilidade, por outro.

As eleições, as mudanças de governo ou a (re)afetação de recursos são acontecimentos que podem desencadear surtos de violência e/ou conflitos armados e provocar recuos em processos de transição muitas vezes frágeis, sobretudo nas sociedades que ainda não estabeleceram quadros institucionais eficazes e legítimos para resolver os conflitos de forma pacífica.

---

8 Documento de trabalho da Comissão, ponto 2.1.5.
9 Ibid., ponto 1.4.
10 Ibidem, pontos 2.1.2 e 2.1.3, respetivamente.

O apoio da UE nessas circunstâncias deve incluir uma abordagem que tenha em conta as situações de conflito e seja adaptada ao contexto específico. Ao abordar as causas profundas dos conflitos, é importante evitar aumentar a dependência, o poder e o favoritismo de determinados grupos ou exacerbar os impactos negativos sobre os mecanismos de sobrevivência. A abordagem exata a aplicar a cada país deve ser determinada através de uma análise específica do conflito. Em muitos casos, uma análise deste tipo revelará questões concretas relacionadas com os objetivos de consolidação da paz, tal como desenvolvidos no Diálogo Internacional sobre a consolidação da paz e a edificação do Estado, apoiado pela comunidade internacional, incluindo a UE[11]. Esses objetivos estão ligados à necessidade de haver um processo político de reconciliação inclusivos, um diálogo intercultural, acesso à segurança, à justiça e ao emprego, bem como uma gestão dos recursos responsável e eficaz.

Em qualquer caso, o apoio da UE deve ser aplicado no âmbito de uma abordagem mais global que tem em conta todos os domínios pertinentes, incluindo reconciliação e apoio às populações desenraizadas, prevenção de crises, reforma do setor da segurança, resiliência e alterações climáticas, gestão sustentável e responsável dos recursos, Estado de direito, democratização, sociedade civil, direitos humanos, reforma da administração pública e prestação de serviços públicos. A título de exemplo, a UE contribuiu para a reconciliação dos países resultantes da ex-Jugoslávia e a existência de uma clara condicionalidade do processo de adesão garantiu a instauração de processos penais por crimes de guerra e a cooperação com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia.

A reforma do setor da segurança constitui um desafio especialmente importante em matéria de esforços para garantir a segurança e a estabilidade. De um modo geral, um melhor controlo civil dos serviços de segurança constitui uma prioridade, tal como o reforço da eficácia, da responsabilidade e do comportamento da vasta gama de intervenientes no domínio da segurança. A participação de comunidades e de grupos da sociedade civil pode tornar a prestação de serviços de segurança mais eficaz e mais responsável. Deve ser dada uma atenção especial ao papel e aos direitos dos grupos vulneráveis. Enquanto parte de uma abordagem global da UE, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) pode também desempenhar um papel importante na abordagem dos principais desafios em matéria de transição.Desde 2003, a UE tem vindo, nomeadamente, a proporcionar formação, aconselhamento ou assessoria em apoio à reforma do setor da segurança, a acompanhar planos de paz ou a prestar apoio em matéria de segurança, muitas vezes no âmbito de um mandato das Nações Unidas.Este apoio efetua-se através de medidas civis e/ou militares.

2. COMO PODE A UE MELHORAR OS SEUS INSTRUMENTOS E A SUA ABORDAGEM?

2.1. Responder às necessidades das sociedades parceiras

Para garantir uma transição pacífica e bem-sucedida, o processo de reforma específico a cada país deve responder às necessidades da população, **definidas pelo próprio país**. Embora as principais necessidades e desafios nos países em transição variem consideravelmente, incluem frequentemente os seguintes elementos:

– reconciliação nacional e criação de um consenso nacional em relação a questões fundamentais;

[11] Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, Busan, 2011.

– criação de instituições e processos eficientes e democráticos;

– prevenção de uma diminuição insustentável dos rendimentos e de postos de trabalho e restabelecimento ou manutenção da estabilidade macroeconómica;

– promoção do desenvolvimento socioeconómico e da inclusão a longo prazo, com empregos dignos, oportunidades económicas, serviços sociais de base, incluindo cuidados de saúde de qualidade, educação e justiça social;

– criação de um enquadramento favorável para as empresas, (re)definição dos direitos de propriedade e do papel do setor privado e revisão do funcionamento do mercado;

– sempre que necessário, restauração da segurança, da justiça e do Estado de direito.

Uma vez que as situações variam consideravelmente, **não existe uma receita única** para um processo de transição bem-sucedido ou para uma resposta da UE. A título de exemplo, um Estado frágil que pertence ao grupo dos países menos desenvolvidos, como a Birmânia/Mianmar, pode precisar de uma resposta um pouco diferente da resposta dada a países mais avançados de rendimento médio, como a Tunísia ou o Egito.

O apoio da UE deve ser adaptado de forma a ter em consideração a situação específica e as necessidades de cada país, bem como o valor acrescentado que esse apoio pode representar, juntamente com uma avaliação dos interesses específicos e dos potenciais riscos para a UE. O ponto de partida deve ser, em geral, a avaliação das necessidades feita pelo próprio país e a resposta que pode ser dada. A mobilização rápida, na fase inicial da transição, de uma **missão conjunta dos serviços da UE** em que participem todos os responsáveis dos diferentes instrumentos disponíveis, é essencial para preparar atempadamente uma resposta global, integrada e a longo prazo. No âmbito da política de alargamento, por exemplo, as missões de avaliação pelos pares com a participação de peritos dos Estados-Membros, bem como as vastas consultas realizadas com outros doadores, com organizações internacionais e com a sociedade civil, mostraram dar bons resultados na preparação da assistência da UE. No âmbito das ajudas ao comércio, a UE também prestou assistência à avaliação das necessidades em matéria de comércio, à realização de diagnósticos e à elaboração de estratégias comerciais mediante programas específicos nos países da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP).

2.2. Consolidar o processo graças a resultados rápidos

Dada a incerteza e a instabilidade associadas aos processos de transição, é fundamental alcançar, o mais cedo possível, algumas melhorias tangíveis para estabelecer a confiança e promover a estabilidade política e a coesão social. Embora estejam a ser implementadas estratégias a longo prazo, os domínios potenciais em que se podem alcançar resultados rápidos podem abranger direitos e liberdades democráticos fundamentais, incluindo direitos culturais, criação de emprego e eliminação de entraves ao crescimento, prestação de serviços públicos, incluindo serviços sociais de base, bem como recuperação de bens perdidos e restabelecimento de meios de subsistência, sobretudo em situação pós-conflito.

No âmbito da **governação democrática**, alguns domínios em que é possível alcançar resultados rápidos incluem a liberdade de expressão e a realização de eleições credíveis (ver o exemplo da Tunísia[12]), uma assembleia constituinte legítima e a adoção de uma nova Constituição através de processos participativos. Tal como o demonstra a experiência com os

[12] Documento de trabalho da Comissão, ponto 1.2.1.

processos de alargamento da UE atuais e passados, a confiança dos cidadãos no Estado de direito e na proteção dos direitos humanos pode ser reforçada graças ao apoio concreto das instituições pertinentes e à criação de órgãos de supervisão independentes, bem como a um melhor acesso à informação e a dados sobre questões económicas e sociais fundamentais.

A curto prazo, a transição democrática pode ter um efeito negativo na atividade económica, nas taxas de emprego e na estabilidade macroeconómica. É essencial que sejam tomadas medidas e executados projetos que possam contribuir para a introdução de melhorias rápidas na **criação de rendimentos, redes de segurança social e prestação de serviços de base,** melhorias essas que constituam uma garantia contra o aumento insustentável dos níveis de pobreza. Estas medidas são muitas vezes necessárias para obter apoio para as reformas económicas com um impacto a mais longo prazo ou, pelo menos, para ultrapassar a resistência à mudança. A título de exemplo, podem ser usados neste contexto fundos e projetos que promovam a criação de postos de trabalho através do desenvolvimento de PME e de regimes de microcrédito[13]. As reformas também podem ser facilitadas ao nível da indústria, em especial nos casos em que haja potencial de arranque rápido e de obtenção de resultados concretos em termos de rendimentos e de emprego.

Os programas para a criação rápida de postos de trabalho e de emprego a curto prazo devem no entanto procurar incluir um acompanhamento a mais longo prazo, por exemplo através de formação profissional e serviços de mediação laboral, que ajudem os participantes no programa a encontrar trabalho regular. A necessidade de obter resultados rápidos deve ser integrada nas estratégias de criação de emprego a mais longo prazo e não deve contribuir para criar novos interesses enraizados e situações insustentáveis.

No domínio da **segurança**, são muitas vezes necessárias medidas imediatas para ajudar a estabilizar um país na sequência de um eventual conflito, a fim de evitar a deterioração da situação e regressões no processo de transição. Alguns exemplos do êxito do apoio da UE, embora muito diferentes, incluem negociações e medidas de acompanhamento para alcançar a paz (países do alargamento, Geórgia, Achém, na Indonésia), apoio à gestão das fronteiras (países do alargamento, Líbia), formação de agentes da polícia (países do alargamento, Afeganistão), assunção temporária da administração civil internacional ou funções policiais e de justiça (EULEX, Kosovo[14]), bem como apoio às Nações Unidas, designadamente através de uma operação de transição (Chade e RDC) ou assistência a uma missão de observação da ONU, como na Síria.

2.3. Aplicação de incentivos, restrições e condições

Embora não possam ser o principal motor das reformas, os incentivos, as restrições e as condições podem apoiar o processo. Diversos quadros de política externa da UE, incluindo a política de alargamento, a Política Europeia de Vizinhança (PEV) e o Acordo de Cotonu com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), incluem esse tipo de medidas. Podem ser financeiras (sob a forma de assistência, por exemplo), económicas (como a inclusão em redes europeias e diálogos sobre políticas) ou políticas (incluindo o diálogo político); podem ser positivas ou negativas (incluindo, por exemplo, a imposição ou o levantamento de sanções). No âmbito da política de alargamento, por exemplo, a abertura de negociações de adesão está subordinada a um conjunto de condições como a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias. Por outro lado, em matéria de

[13] Ibidem, ponto 2.1.5.

[14] Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e é conforme com a RCSNU 1244 e o parecer do TIJ sobre a Declaração de Independência do Kosovo.

política comercial, o Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) contém incentivos que podem indiretamente apoiar as reformas, embora não seja esse o seu objetivo, tendo em conta, nomeadamente, que os instrumentos comerciais devem ser compatíveis com as regras da OMC.

Sanções e medidas restritivas

As sanções, que fazem parte de um conjunto mais vasto de iniciativas no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da UE, podem ser fundamentais para ajudar a manter a dinâmica política da mudança e da transição em situações que, de outro modo, correm o risco de se deteriorar rapidamente. Idealmente, devem ser impostas, sempre que possível, ao nível das Nações Unidas, a fim de garantir a adoção e execução de medidas similares pelo maior número possível de países. As medidas autónomas da UE podem constituir um complemento concreto e atempado das medidas ao nível da ONU. Na ausência de um acordo no âmbito da ONU, as medidas autónomas da UE podem servir para exercer pressão sobre o país ou a situação em causa.

Em caso de evolução positiva, as medidas da UE podem ser levantadas ou alteradas rapidamente no sentido de apoiar e incentivar o processo de transição. No entanto, podem ser mantidas algumas medidas limitadas para evitar ameaças ou impactos adversos no processo de transição; as medidas também podem ser suspensas como forma de incentivar os desenvolvimentos positivos que se verificaram, mantendo no entanto um método de continuar a exercer pressão enquanto se aguardam novos progressos.

Abordagem baseada em incentivos

As abordagens baseadas em incentivos no âmbito da política de alargamento da UE têm dado resultados positivos, como é o caso dos Balcãs Ocidentais. Os progressos no sentido da adesão à UE estão associados a medidas concretas no programa de reformas. O Montenegro, nomeadamente, teve de cumprir um determinado número de prioridades estabelecidas no parecer da Comissão sobre o pedido de adesão, que incluíam aspetos importantes relativos ao Estado de direito e aos direitos humanos, antes de as negociações de adesão poderem ser iniciadas. Da mesma forma, o diálogo sobre a liberalização dos vistos com cinco países dos Balcãs Ocidentais baseou-se em roteiros circunstanciados, com parâmetros específicos e conduziu a melhorias concretas em domínios como a segurança de documentos, a luta contra a corrupção e a criminalidade organizada, o controlo de fronteiras e a política de migração.

A PEV também assenta no princípio denominado «mais por mais». Os países que avançam mais e mais rapidamente no quadro de reformas específicas, mensuráveis e democráticas, receberão mais apoio da UE. Para refletir esta nova abordagem baseadas em incentivos, foram criados dois programas-quadro que oferecem mais recursos do tipo «mais por mais», nomeadamente, o Programa de Apoio a Parcerias, Reformas e Crescimento Inclusivo (SPRING) para os países da vizinhança meridional (ver o exemplo da Tunísia[15]) e o Programa de Integração e Cooperação (EaPIC) para os países da vizinhança oriental. Estes programas financiarão sobretudo as iniciativas que se centram nos novos desafios relativos à reforma democrática e ao desenvolvimento socioeconómico inclusivo.

Poderia ser aplicada uma abordagem semelhante para além da vizinhança da UE desde que as medidas tomadas para dar resposta a crises e apoiar a sociedade civil, a cooperação entre as

[15] Documento de trabalho da Comissão, ponto 2.1.4.

autoridades locais e os contactos interpessoais ultrapassem o paradigma da abordagem «mais por mais».

A abordagem baseada em incentivos da Iniciativa para a Governação no âmbito do 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para os países ACP teve um êxito limitado, em parte porque a dotação inicialmente atribuída a esta iniciativa não fazia uma distinção suficientemente clara entre os países parceiros e porque o empenhamento nas futuras reformas não foi suficientemente controlado, o que reduziu o impacto sobre o desempenho da governação.

A experiência nestes diferentes contextos mostra que um controlo eficaz e uma estratégia de informação aberta sobre os progressos do Governo são elementos cruciais para ajudar o processo de reforma e podem ter um papel fundamental no sentido de motivar os países parceiros a acelerar as reformas. Com efeito, o seu impacto pode aumentar ainda mais quando diversas partes interessadas estão envolvidas no processo e os cidadãos são informados do desempenho do Governo (ver o exemplo do Benim[16]).

No que diz respeito ao incentivo às reformas, devem ser tidos em conta os seguintes fatores:

– as recompensas devem ser explicitamente definidas desde o início e concedidas em caso de resultados e desempenhos concretos;

– deve ser dada preferência às fórmulas de trabalho que reforcem a apropriação e, por conseguinte, se comprometam a alcançar resultados e a ter impacto;

– o desempenho deve ser controlado regularmente e as falhas devem ser corrigidas mediante um acompanhamento adequado;

– os progressos do Governo devem ser apresentados a uma vasta audiência em consultas públicas; e, por último,

– deve haver um diálogo contínuo com todas as partes interessadas.

2.4. Participação de todas as partes interessadas

A experiência dos Estados-Membros que aderiram à UE na última década e os alargamentos recentes mostram que uma transição com êxito deve ter um grande apoio público. A sociedade civil, as autoridades locais e um vasto grupo de intervenientes não estatais (incluindo os parceiros sociais e económicos, as associações de consumidores e o setor privado) têm um papel importante a desempenhar nas reformas internas, dado que podem apontar as lacunas existentes, sugerir soluções concretas e exercer pressão sobre as autoridades para que elas prossigam o processo de transição.

O apoio da UE não se limita a ações da Comissão, do Serviço Europeu para a Ação Externa e dos Estados-Membros; outras instituições da UE, como o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões também têm um papel importante a desempenhar.[17]

---

[16] Ibidem, ponto 2.1.4.
[17] Ibidem, ponto 2.1.3.

Apoio específico à sociedade civil

A UE dispõe de vários instrumentos para apoiar as organizações da sociedade civil (OSC), designadamente o Instrumento de Pré-Adesão (IPA), as facilidades de apoio à sociedade civil no âmbito da política de alargamento e de vizinhança, o IEDDH, o Fundo Europeu para a Democracia, o programa temático para os intervenientes não estatais e as autoridades locais no âmbito do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), bem como programas de desenvolvimento de capacidades no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e do ICD. A experiência com a política de alargamento da UE mostra que é importante criar um quadro propício (quadro jurídico e regras sobre financiamento, participação em processos de consulta política) que permita à sociedade civil do país desenvolver-se de forma sustentável. Por conseguinte, todos os instrumentos da UE neste domínio são elaborados no sentido de habilitar os intervenientes em função das suas capacidades e nas suas competências nos domínios respetivos, sendo, por conseguinte, fundamentais para tratar questões socioeconómicas, diferendos políticos ou conflitos de interesses, por exemplo.

As plataformas e redes de OSC revelaram-se importantes para o reforço do papel da sociedade civil. A questão deste quadro propício deveria ser tratada no âmbito de diálogos políticos com os governos parceiros de forma a garantir que as OSC têm uma margem de manobra suficiente. Quando isso não for possível, o IEDDH está bem posicionado para apoiar a sociedade civil, uma vez que, se for preciso, pode ser utilizado sem o consentimento do Governo.

Está prevista uma Comunicação sobre colaboração com a sociedade civil para o segundo semestre de 2012.

Diálogos e consultas inclusivos

Os diálogos sobre políticas desempenham um papel importante na assistência aos países parceiros para alcançar reformas políticas, sociais e económicas bem-sucedidas. Reuniões regulares com representantes dos países do alargamento, nomeadamente, são essenciais no âmbito do Processo de Estabilização e Associação, sendo reforçadas mediante diálogos específicos por país, como é o caso do diálogo estruturado sobre o poder judiciário com a Bósnia-Herzegovina. Os diálogos podem ser facilitados pelas delegações da UE e reforçados com a participação dos Estados-Membros, quando adequado.

Embora no passado a UE tenha dialogado essencialmente com os governos dos países parceiros, adquiriu no entanto alguma experiência positiva de diálogos multilaterais. O diálogo estruturado sobre a participação da sociedade civil e das autoridades locais na cooperação para o desenvolvimento da UE constitui um exemplo a seguir. Um outro exemplo foi a conferência denominada «Speak Up!», organizada pela Comissão em 2011 no contexto do processo de alargamento, que reuniu jornalistas e profissionais dos meios de comunicação para debater os desafios relacionados com a liberdade de expressão e os meios de comunicação nos Balcãs Ocidentais e na Turquia. A sociedade civil nos países do alargamento também presta valiosas contribuições para os relatórios intercalares anuais da Comissão Europeia e para a preparação de projetos financiados através do IPA.

A UE deve promover ativamente diálogos mais inclusivos sobre políticas e apoiar a participação de uma vasta gama de partes interessadas em processos de reforma (ver o

exemplo do Benim no âmbito da iniciativa de apoio à governação do FED[18]); o processo seguido nos países do alargamento é um bom exemplo. Deve utilizar plenamente os instrumentos disponíveis para apoiar a sociedade política e civil neste contexto, tendo sempre em devida consideração as questões sensíveis de legitimidade, responsabilidade e representatividade.

A UE deve ainda ajudar os países em transição a consultar os intervenientes políticos (emergentes), autoridades locais e toda a gama de intervenientes não estatais mencionados supra. É igualmente importante associar grupos específicos da sociedade, como os jovens, as mulheres e os grupos marginalizados (minorias, pessoas desfavorecidas, pessoas deslocadas). Por outro lado, no que se refere especificamente à reforma económica e ao desenvolvimento do setor privado, é essencial um diálogo ativo entre o setor público e o privado.

2.5. Incentivo à partilha de conhecimentos e capacidades de desenvolvimento

Plataformas de partilha de conhecimentos

O Compêndio da Transição Europeia, cujo objetivo consiste em divulgar informações sobre processos de transição, foi disponibilizado através de uma base de dados interativa em linha, podendo atualmente ser consultado por várias partes interessadas em todo o mundo.

A Comissão deverá criar uma **plataforma mais ampla** ou uma rede para a partilha de conhecimentos sobre questões de transformação democrática com os países em desenvolvimento, outros doadores, as economias emergentes, a sociedade civil, o setor privado e outras partes interessadas. Uma plataforma deste tipo pode ser disponibilizada através da plataforma «capacity4dev» já existente.

Geminação e desenvolvimento de capacidades

O Fórum de Alto Nível sobre a eficácia da ajuda, que teve lugar em Busan, na Coreia do Sul, em novembro de 2011, marcou uma reorientação no sentido de uma perspetiva mais moderna do desenvolvimento das capacidades, que inclui não apenas a prestação de assistência técnica e de formação, mas também apoio à mudança e à reforma, incluindo um melhor acesso ao conhecimento.

Ao apoiar processos de transição, a UE deveria fomentar o desenvolvimento de capacidades e a cooperação técnica com os seus parceiros. Pode inspirar-se nas ferramentas inovadoras desenvolvidas na sua política de alargamento e que já foram alargadas à política de vizinhança, incluindo, em especial:

– **TAIEX** (Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações), que presta apoio através das competências do setor público da UE, no que diz respeito à aproximação, aplicação e execução da legislação da UE.

– **Geminação**, que contribui para o desenvolvimento institucional através de parcerias entre instituições públicas nos países beneficiários e as suas homólogas nos Estados-Membros da UE. Juntamente com o programa **SIGMA** (Apoio à Melhoria da Governação e da Gestão), a geminação tem apoiado as reformas da administração pública e contribuído para o desenvolvimento de administrações modernas e eficientes nos países beneficiários.

[18] Ibidem, ponto 2.1.4.

– No âmbito da Parceria Oriental, o **Programa global de reforço institucional** (CIB) trata especificamente as reformas institucionais em domínios relacionados com os novos acordos bilaterais com a UE[19]. Cada país definiu os seus principais desafios em matéria de reformas no quadro deste programa e elaborou planos globais de reforma institucional.

Para além da vizinhança, foram criadas soluções *ad hoc* para mobilizar competências através de diversos instrumentos externos, como é o caso das Facilidades para o apoio de peritos, criadas no âmbito do Instrumento de Estabilidade, ou ainda o projeto MIEUX («*Migration EU Expertise*») lançado no âmbito do ICD, que incentiva a transmissão de experiência e de conhecimentos especializados aos países beneficiários numa base de igual para igual.

2.6. Cooperação com os Estados-Membros, com outros doadores e organizações

A UE e os Estados-Membros devem atuar cada vez mais em concertação para apoiar as sociedades em transição, o que contribuiria para evitar duplicação de esforços, omissões ou contradições, bem como para melhorar o impacto e a eficácia da ação da UE. Devem continuar a procurar maior coerência interna e sinergia no diálogo, programas e ações e recorrer à programação conjunta quando for indicado. Para além do êxito das reformas no âmbito do processo de alargamento, o incentivo a progressos no domínio do apoio à democracia inclui:

– a Agenda da UE para apoio à democracia que cria o enquadramento para uma compreensão, uma abordagem e uma programação comuns da UE (na Bolívia e na Tunísia, por exemplo);

– as estratégias da UE sobre direitos humanos para os diferentes países, elaboradas em comum pela Comissão, o SEAE e os Estados-Membros; e

– os documentos-quadro conjuntos previstos, que definem uma abordagem estratégica comum, no que diz respeito a um país parceiro em todos os domínios de intervenção. Estes documentos podem ter um interesse especial na fase de coordenação das medidas de resposta da UE a processos de transição.

Ao apoiar os processos de transição, a UE deve explorar a **cooperação triangular** e outras formas de cooperação com os países em desenvolvimento que estão igualmente a surgir como prestadores da cooperação para o desenvolvimento e têm uma experiência recente em matéria de transição democrática.

Deve igualmente ser analisada a possibilidade de reforçar a cooperação com as **organizações regionais** e as **redes regionais**, que podem exercer um efeito de alavanca e atuar como um importante catalisador para consolidar as reformas e a integração regional nas respetivas regiões. Estas organizações e redes podem incluir assembleias parlamentares regionais ou comissões eleitorais regionais; podem prestar assistência a processos constitucionais, eleitorais ou de reforço das capacidades nas suas regiões respetivas, baseando-se nas boas práticas regionais, o que aumentaria a legitimidade do apoio externo. Estas organizações podem também desempenhar um papel útil no acompanhamento dos progressos rumo à democratização.

[19] Acordos de Associação, Zonas de Comércio Livre Abrangentes e Aprofundadas, Facilitação/Liberalização de Vistos e Acordos de Readmissão.

A maior parte das grandes organizações regionais dispõe de cartas democráticas ou instrumentos do mesmo tipo e abre a via a um trabalho inter-regional mais sistemático. Graças à sua própria experiência e à dos seus Estados-Membros, a UE é um parceiro natural para este tipo de organizações.

A UE apoia iniciativas de **organizações internacionais**, incluindo as Nações Unidas e o Conselho da Europa, que têm como objetivo o acompanhamento de processos políticos, o reforço da democracia e a promoção do desenvolvimento socioeconómico de países em transição. No setor da segurança, por exemplo, a UE coopera estreitamente com instâncias internacionais e regionais como as Nações Unidas, a Liga Árabe, a União Africana e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Muitos países parceiros também contribuem para as missões e operações da PCSD. A criação de relações de longo prazo no âmbito da segurança e da defesa com os parceiros da UE, incluindo os países vizinhos meridionais e orientais, pode igualmente contribuir para a consolidação dos processos de democratização e de transformação interna nesses países, aumentando assim a segurança e a estabilidade regionais.

Conclusão

A UE possui já um leque de políticas e ferramentas úteis para apoiar países em transição a nível mundial à medida que esses países enveredam pelo caminho da democracia. Essas políticas e ferramentas, que foram desenvolvidas e aplicadas com êxito sobretudo, mas não só, na sua vizinhança imediata, vão desde o incentivo ao início e à prossecução de reformas até ao apoio à conceção de reformas, à sua execução e à contribuição para a sua sustentabilidade. A UE pode desempenhar um papel fundamental na criação de um quadro propício para alguns dos elementos indispensáveis ao êxito dos processos de transformação democrática e económica, nomeadamente os diversos intervenientes democráticos, as empresas, os investimentos, o comércio e a proteção social.

Estes instrumentos e métodos devem constituir uma parte coerente do quadro global da UE de apoio aos países parceiros, nomeadamente quando esses países enveredam pela via da transição. Apesar de a experiência demonstrar que, nos processos de transição a apropriação pelo Estado e pelos seus cidadãos constitui o elemento mais importante, a experiência demonstra também que a União Europeia possui uma valiosa experiência para oferecer, que deve ser adaptada às necessidades e aos desejos dos países parceiros de qualquer parte do mundo, e que constitui parte de um pacote mais vasto da UE de apoios políticos, económicos ou de outro tipo por parte da UE. Para o efeito, a UE está pronta a mobilizar a panóplia de instrumentos de que dispõe e a melhorar as suas ferramentas e métodos de execução a fim de continuar a aumentar o impacto da sua ajuda.