



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.10.2005
COM(2005) 458 final

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

**A cooperação UE-Palestina após a retirada de Israel – procura de uma solução baseada
na existência de dois Estados**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

A cooperação UE-Palestina após a retirada de Israel – procura de uma solução baseada na existência de dois Estados

INTRODUÇÃO

Ao cabo de mais de cinco anos de terrorismo, violência, destruição das infra-estruturas e de declínio económico na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, 2005 foi o ano dos esforços concertados para fazer avançar o processo de paz. A comunidade internacional apoiou os israelitas e os palestinianos neste processo.

A retirada de Israel da Faixa de Gaza e de algumas regiões do Norte da Cisjordânia constitui uma etapa significativa que oferece a melhor oportunidade de paz duradoura para a região desde há muitos anos. O Enviado Especial do Quarteto, James Wolfensohn, tem vindo a envidar todos os esforços no sentido de encontrar uma solução para o impasse político em que se encontram palestinianos e israelitas desde o início da segunda Intifada. Uma conclusão feliz para os seus esforços poderia constituir uma oportunidade decisiva para resolver o conflito. O Roteiro do Quarteto, condição necessária para a criação de um Estado Palestino, continua a ser o ponto de referência para as actividades da UE e o seu relançamento o objectivo da política da União nesta matéria.

No entanto, esta perspectiva optimista depende de a retirada poder trazer benefícios reais tanto para os palestinianos como para os israelitas, bem como da possibilidade de explorar a dinâmica daí resultante para prosseguir a aplicação do Roteiro. Tal implica, nomeadamente, um aumento da segurança para Israel, melhores condições económicas e sociais na Faixa de Gaza e na Cisjordânia e progressos na via de um Estado Palestino apto a assumir as suas responsabilidades e a exercer as funções próprias de uma democracia moderna.

A UE é o maior prestador de assistência aos palestinianos, com cerca de 500 milhões de euros anuais, dos quais cerca de metade provém do orçamento comunitário e o restante do financiamento bilateral dos Estados-Membros da UE. A União Europeia é também um membro importante do Quarteto, pelo que está em condições de dar um contributo fundamental para a criação de um futuro Estado Palestino que viva em paz com Israel. A fim de desenvolver todo este potencial, a UE deve definir desde já uma estratégia global a médio prazo para apoiar os progressos na via de uma solução baseada na existência de dois Estados, prevista pelo Roteiro, bem como para enquadrar as suas relações com o futuro Estado Palestino.

A presente comunicação expõe os elementos necessários a uma estratégia global e coerente no que respeita à Autoridade Palestina e às populações palestinianas da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Trata-se de definir as prioridades da intervenção da UE, na sequência da retirada israelita da Faixa de Gaza e de algumas regiões do Norte da Cisjordânia, nomeadamente com vista a apoiar os esforços de reforma e de desenvolvimento institucional envidados pela Autoridade Palestina. A Comunicação define também uma série de critérios fundamentais, embora não exaustivos, que a Comissão considera imprescindíveis para uma intervenção bem sucedida após a retirada. A Comissão propõe que seja elaborado um Documento de Estratégia

para a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, baseado nos elementos expostos na presente comunicação e em consonância com o Plano de Acção acordado com a Autoridade Palestina no âmbito da Política Europeia de Vizinhança.

A presente comunicação não abrange as questões suscitadas pelo contexto mais vasto do processo de paz no Médio Oriente. Os serviços da Comissão cooperam com o Representante Especial da UE para o processo de paz no Médio Oriente na definição da posição da UE sobre questões-chave, a fim de promover uma abordagem virada para o futuro no Médio Oriente, numa fase subsequente à retirada de Israel.

1. ENVIADO ESPECIAL DO QUARTETO PARA A RETIRADA

A designação de James Wolfensohn pelo Quarteto como Enviado Especial para o acompanhamento da retirada israelita define um novo contexto para os trabalhos da comunidade internacional a curto prazo. A Comissão Europeia destacou pessoal para a sua equipa e trabalha em estreita coordenação com as outras entidades financiadoras, tendo desbloqueado uma dotação de 60 milhões de euros para o lançamento de projectos de arranque rápido.

O Enviado Especial apresentou seis pontos ou questões comuns a resolver pelos israelitas e os palestinianos a fim de criar condições que garantam o êxito do plano de retirada e a futura participação da comunidade internacional de doadores. Estes pontos abrangem questões relativas aos postos fronteiriços, à ligação Cisjordânia-Faixa de Gaza, aos aeroportos e portos marítimos, assim como às habitações e estufas nos colonatos.

No âmbito dos acordos entre Israel e a Autoridade Palestiniana sobre estas questões, a Comissão tem vindo a apoiar as operações aduaneiras na fronteira e forneceu recursos para a reconstrução de infra-estruturas que poderão ser afectados aos portos marítimos ou aos aeroportos.

Tendo em conta o horizonte pós-retirada, o Enviado do Quarteto apresentou igualmente três prioridades nas quais a Autoridade Palestiniana deveria concentrar os seus esforços: a estabilização orçamental; um plano de desenvolvimento a médio prazo e a criação de emprego. A Comissão tem apoiado a concretização destas prioridades através da sua contribuição para o fundo fiduciário do Banco Mundial, na medida em que este canal multilateral se revelou ser o sistema mais eficiente nas actuais circunstâncias, assim como da disponibilização de recursos para os projectos de arranque rápido.

Sob reserva dos progressos realizados nestes seis pontos, o Enviado do Quarteto propôs uma duplicação dos recursos provenientes da comunidade internacional, a fim de atingir 3 mil milhões de euros anuais nos próximos três anos. Esta proposta foi aprovada pelo G8.

As prioridades apresentadas na presente comunicação inscrevem-se neste novo contexto.

2. REFORMA DA AUTORIDADE PALESTINIANA E PREPARATIVOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM ESTADO PALESTINIANO

A Comissão foi um dos raros doadores a manter a sua assistência financeira ao processo de reforma palestiniana durante a Intifada, juntamente com uma substancial ajuda de emergência. Para o efeito, financiou programas específicos de desenvolvimento das instituições e

subordinou o seu apoio financeiro à Autoridade Palestiniana a condições baseadas na realização de reformas.

Todavia, no rescaldo da retirada, a Autoridade Palestiniana tem ainda de enfrentar grandes desafios entre os quais a assunção de forma efectiva e completa, da responsabilidade pela segurança e prestação de serviços na Faixa de Gaza. Simultaneamente, é necessário um programa mais vasto e sustentável de reforço das instituições, com vista à constituição de um futuro Estado Palestino na Faixa de Gaza e na Cisjordânia.

A UE deve concentrar cada vez mais a sua assistência na promoção da criação de instituições pela Autoridade Palestiniana. Na sequência da Conferência de Londres sobre a reforma palestiniana, o gabinete da Comissão em Jerusalém preparou uma estratégia de governação a curto prazo a qual foi transmitida à Autoridade Palestiniana. A estratégia identifica as questões mais prementes em termos de reforma e orienta as actividades da comunidade internacional de doadores, estabelecendo as prioridades a curto prazo do processo de reforma e da potencial participação dos doadores. Estas acções deverão ser conjugadas com os investimentos necessários à revitalização da economia palestiniana e à melhoria das perspectivas de crescimento.

Tudo isto deve complementar os esforços a curto prazo necessários para o êxito do processo de retirada, bem como a ajuda comunitária destinada a satisfazer as necessidades humanitárias.

3. PRIORIDADES DO APOIO DA UE

As principais prioridades em matéria de desenvolvimento institucional constam do Plano de Acção acordado entre a UE e a Autoridade Palestiniana no âmbito da Política Europeia de Vizinhança. Este plano de acção dá especial atenção à criação de um sistema judiciário eficaz, à aplicação efectiva da legislação e ao reforço do Estado de Direito; ao reforço das instituições e da capacidade administrativa e à prossecução dos progressos realizados na criação de um sistema sólido e transparente de finanças públicas. Estas prioridades, definidas conjuntamente, permitem orientar o programa de assistência financeira da Comissão aos palestinianos.

A questão da viabilidade política e económica do futuro Estado é fundamental para o desenvolvimento da Autoridade Palestiniana, tendo igualmente presente a interdependência e o carácter indissociável das componentes económica e política. A viabilidade política exige o reforço das instituições democráticas, o controlo adequado da situação em matéria de segurança, a responsabilização, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e uma sociedade civil próspera. A viabilidade económica depende em larga medida da acessibilidade da Faixa de Gaza e da Cisjordânia, da circulação neste último território, da contiguidade territorial e da interacção económica com Israel.

Com um défice orçamental de 400 milhões de euros em 2004, são necessárias políticas orçamentais adaptadas e uma gestão sólida das finanças públicas como complemento dos esforços destinados a promover a retoma económica, o comércio e o investimento. A fixação de objectivos de desempenho, cuja consecução condiciona o apoio orçamental à Autoridade Palestiniana, foi e continuará a ser determinante para a promoção dos progressos na via da estabilização orçamental e a continuação do desenvolvimento de um sistema de finanças públicas transparente e sólido.

Viabilidade política

Prioridades políticas

– **Reforçar a legitimidade e a responsabilidade**

Apoiar o processo eleitoral

– **Consolidar o Estado de Direito**

Prestar assistência aos palestinianos nos seus esforços de reforma do sistema judiciário; elaborar uma estratégia a curto prazo para consolidar o Estado de Direito, incluindo a luta contra a corrupção e o crime organizado

– **Promover o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais**

Continuar a abordar a questão do incitamento à violência no âmbito do diálogo político com a Autoridade Palestiniana (AP), apoiar as iniciativas da sociedade civil a favor dos direitos humanos

– **Aumentar a segurança**

Complementar o trabalho do representante especial da UE no domínio da remodelação das forças policiais

– **Implicar a sociedade civil**

Promover iniciativas da sociedade civil de apoio ao processo de paz no Médio Oriente

– **Tornar a administração pública mais eficaz**

Apoiar os esforços de reforma da administração pública palestiniana, nomeadamente através da geminação

– **Jerusalém**

Desenvolver uma estratégia de ajuda a Jerusalém Leste

– **Abordar a questão dos refugiados, para além das necessidades humanitárias imediatas**

Contribuir para a discussão sobre o futuro papel do UNRWA

Os esforços destinados a avançar a reforma da Autoridade Palestiniana a curto prazo devem incluir o objectivo final de garantir a viabilidade política. Este processo passa pelo diálogo político, uma assistência financeira sujeita a condições e programas de apoio específicos incluindo o mecanismo de geminação, tendo em conta os seguintes objectivos:

– **Reforçar a legitimidade e a responsabilidade**

A UE assumiu a liderança da comunidade internacional no apoio às eleições, através da co-presidência do Grupo de Apoio à Reforma Eleitoral, da assistência técnica à administração

eleitoral palestinaiana, da participação em iniciativas de promoção da sociedade civil e do envio de uma missão comunitária de observação eleitoral às eleições presidenciais de Janeiro de 2005.

A Comissão poderá enviar uma outra missão de observação comunitária às eleições do Conselho Legislativo Palestino previstas para Janeiro de 2006. O objectivo é alcançar a autonomia da Comissão Central de Eleições (CEC), pelo que o actual apoio da UE à CEC deverá ser progressivamente substituído por dotações do orçamento da AP.

Critérios para a intervenção da UE: aplicação das recomendações pertinentes do relatório da missão de observação da UE sobre as eleições presidenciais de Janeiro de 2005.

Após as eleições, a Comunidade deverá fornecer uma ajuda à criação de capacidades que permitam ao Conselho Legislativo Palestino melhorar a qualidade dos diplomas e executar as reformas.

– Consolidar o Estado de Direito

No âmbito do processo da reforma palestinaiana, a UE deverá intensificar a sua acção em domínios nos quais já está presente e onde o seu apoio pode produzir resultados concretos, em especial no que diz respeito à consolidação do Estado de Direito. Neste capítulo, já foram realizados esforços graças às condições previstas no programa de apoio orçamental da CE, com a adopção e a entrada em vigor da Lei Fundamental e da Lei sobre a Independência da Justiça. A iniciativa EUCOPPS também inclui elementos destinados a modernizar o sistema judiciário. Além disso, o programa da Comissão com vista a autonomizar a justiça contribui para modernizar o sistema jurídico palestino.

Está actualmente em preparação uma estratégia a curto prazo para analisar as novas medidas necessárias em matéria de consolidação do Estado de Direito, luta contra a corrupção e o crime organizado, assim como promoção da criação de um sistema judiciário independente, imparcial e totalmente eficaz. A Comissão, que preside o grupo de apoio às reformas locais no domínio judiciário, coordena os trabalhos sobre esta avaliação global das necessidades e trabalha em estreita colaboração com o recentemente criado Comité de Coordenação Palestino para a reforma do sistema judiciário.

Critérios para a continuação da intervenção da UE: compromisso da AP de proceder à reforma do sistema judiciário, de acordo com as prioridades adoptadas no Plano de Acção no domínio da Política Europeia de Vizinhança e aplicação integral das correspondentes disposições do Roteiro.

– Promover o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais

Deverão ser empreendidas iniciativas suplementares para apoiar os esforços destinados a proteger e a promover os direitos humanos, nomeadamente a liberdade de associação, de expressão e a independência dos meios de comunicação social.

As medidas destinadas a reduzir e a erradicar o incitamento ao ódio e à violência fazem parte deste processo. A erradicação do incitamento à violência exigirá um maior envolvimento da sociedade civil, mas também uma abordagem mais global de reforma do sistema de ensino palestino, bem como compromissos por parte da Autoridade Palestina, de aplicar as

disposições do Plano de Acção no domínio da Política de Vizinhança e do Roteiro. Trata-se de elementos indispensáveis para apoiar o processo de paz e desenvolver uma cultura de tolerância, de moderação, compreensão e respeito mútuo.

– Aumentar a segurança

A criação de um ambiente seguro e sem perigos para todos os cidadãos palestinianos, graças ao respeito pela lei e à manutenção da ordem é fundamental para o êxito do conjunto do programa de reformas e faz parte integrante do mesmo. O programa judiciário da Comissão completa os trabalhos do programa do Representante Especial da UE em matéria de segurança e de serviços policiais (EUCOPPS), bem como os esforços do coordenador americano encarregado da segurança. Através da iniciativa EUCOPPS, a UE comprometeu-se a prestar um apoio de longo prazo à reestruturação das forças policiais palestinianas. A UE contribuirá para a criação de um serviço de polícia mais eficaz, bem como para uma melhor coordenação das actividades dos doadores neste domínio. O aumento da segurança constitui igualmente a preocupação principal de Israel, que continuará a avaliar os progressos do processo de paz em função dos resultados dos esforços da AP para pôr fim à incitação à violência e para desmantelar as estruturas terroristas.

– Implicar a sociedade civil

A viabilidade política será reforçada através do envolvimento activo da sociedade civil, necessário para manter o apoio ao processo de paz. O Programa de Parceria para a Paz da Comissão desempenhou um papel fundamental na promoção da cooperação israelo-palestina a um nível informal e na ajuda à manutenção da noção de diálogo nos períodos de conflito intenso. Esta orientação será mantida no futuro.

– Tornar a administração pública mais eficaz

A existência de uma administração pública eficiente exige a execução de reformas em toda a função pública palestiniana. Para o efeito, há que tomar medidas urgentes para aplicar o programa de reformas da função e da administração públicas que visa melhorar os resultados e a eficiência da prestação de serviços. A UE deve apoiar estes esforços através de assistência técnica, nomeadamente projectos de geminação, nos quais os Estados-Membros partilhariam as suas competências específicas com a Autoridade Palestina.

Critérios para a intervenção da UE: aumentar a responsabilização das instituições públicas não ministeriais, progressos na reestruturação dos ministérios

Para que o futuro Estado Palestino adquira legitimidade e viabilidade política há que resolver duas outras questões importantes: o estatuto de Jerusalém e o problema dos refugiados.

– Jerusalém

A UE tem estado presente no apoio à população árabe de Jerusalém Leste. Desde 2002, a Comissão Europeia já tomou várias medidas de apoio ao sector privado, serviços sociais e actividades culturais e educativas. Não obstante os esforços da comunidade internacional e os compromissos do Roteiro, as instituições palestinianas de Jerusalém Leste, como as Câmaras de Comércio, continuam encerradas. Há que continuar a apoiar um plano de desenvolvimento

integrado para Jerusalém Leste. Estes esforços deverão enquadrar-se numa estratégia de ajuda a Jerusalém Leste, independentemente das negociações sobre o seu estatuto definitivo.

Simultaneamente, a UE deve acentuar as suas mensagens de condenação do recente recrudescimento da actividade de colonização e da política de “factos consumados”. A situação de Jerusalém em termos de estatuto definitivo é cada vez mais difícil de resolver à medida que avança a construção do muro de separação através da cidade.

- Resolver a questão dos refugiados para além das necessidades humanitárias imediatas

O apoio internacional (e comunitário) aos refugiados palestinianos é encaminhado principalmente através da UNRWA, sendo a UE o maior contribuinte. O ECHO (Serviço de Ajuda Humanitária da Comissão) tem vindo a corresponder às necessidades humanitárias do povo palestiniano, refugiados e não refugiados, na Cisjordânia e na Faixa de Gaza por intermédio de organizações não governamentais, das agências pertinentes das Nações Unidas e das Sociedades da Cruz Vermelha. À medida que o processo de paz avança, a questão dos refugiados assumirá uma importância cada vez maior, tal como o mandato e o papel da UNRWA.

Sem querer antecipar o resultado das futuras negociações os campos de refugiados são inadmissíveis numa Palestina independente. A transformação dos campos em habitações permanentes exigirá, no entanto, grandes investimentos, sendo este um dos inúmeros aspectos a ter em conta para uma solução justa do problema dos refugiados.

Viabilidade económica

Apesar de uma notável capacidade de recuperação da economia palestiniana, ainda há muito a fazer para que a Cisjordânia e Faixa de Gaza sejam economicamente viáveis. Além disso, observa-se uma forte dependência do mercado israelita, pelo que importa intensificar os esforços palestinianos para diversificar os seus mercados. A Comissão propõe que se consolidem as realizações da ajuda comunitária e que a assistência seja alargada, a fim de lançar as bases para a criação de um Estado Palestino economicamente viável.

Prioridades económicas

– Desenvolver as relações comerciais bilaterais e regionais

Melhorar o acesso ao mercado dos produtos palestinianos; fornecer assistência técnica; favorecer o diálogo para ultrapassar os obstáculos administrativos e regulamentares; elaborar cenários tendo em vista a celebração de acordos económicos com Israel; incentivar a integração da economia palestiniana na região

– Criar uma administração aduaneira

Apoiar a administração aduaneira; prever o envio de peritos; propor a presença de uma terceira parte

– Reconstruir e reabilitar a Cisjordânia e a Faixa de Gaza

Atribuir fundos a projectos de infra-estruturas de arranque rápido; promover novos fluxos de investimentos

– **Criar um ambiente favorável ao investimento do sector privado**

Apoiar os esforços palestinianos de revisão do quadro jurídico

– **Apoiar o sector privado**

Trabalhar com o BEI (Banco Europeu de Investimento) a fim de combinar empréstimos e subvenções a favor do investimento do sector privado; proporcionar assistência e formação às PME, a fim de melhorar a capacidade de gestão e os resultados

– **Melhorar a gestão das finanças públicas**

Apoiar os esforços palestinianos para modernizar a administração fiscal; prestar assistência ao desenvolvimento do controlo financeiro

– **Desenvolver uma economia baseada no conhecimento**

Analisar as possibilidades de apoio à introdução de aplicações em banda larga

– **Abordar a dimensão social**

Contribuir para programas de segurança social, nomeadamente o programa de reforma da segurança social do Banco Mundial

– Desenvolver relações comerciais bilaterais e regionais

O objectivo da UE é dismantelar as barreiras pautais e estabelecer uma zona de comércio livre entre a Autoridade Palestiniana e a UE que englobe todos os bens e serviços, bem como promover o comércio e os fluxos de investimento intra-regionais.

A UE já adoptou um conjunto de medidas destinadas a aprofundar as relações comerciais e a melhorar o acesso dos produtos palestinianos ao mercado através do Acordo Provisório de Associação sobre Comércio e Cooperação com a Autoridade Palestiniana. Em Janeiro de 2005, foram adoptadas medidas para uma maior liberalização do comércio de produtos agrícolas. Serão ainda consideradas novas medidas destinadas a liberalizar o comércio.

Num contexto regional mais amplo, dever-se-á igualmente analisar as relações comerciais e aduaneiras entre Israel e a Autoridade Palestiniana e em que medida o Protocolo Económico de Paris¹ poderá ser revisto, na óptica de um futuro Estado Palestino. O objectivo de promover o comércio e os investimentos intra-regionais corrobora a posição da Comissão segundo a qual o quadro aduaneiro AP/Israel deverá ser mantido por agora. A Comissão instou as autoridades israelitas e palestinianas a manterem o quadro aduaneiro a curto prazo, na pendência dos futuros acordos a celebrar entre ambas as partes.

A UE procurará facilitar, se for caso disso, a integração da Cisjordânia e da Faixa de Gaza nos acordos comerciais regionais, incluindo, se for caso disso, a acumulação pan-euromediterrânica. A UE tem vindo a incentivar activamente a cooperação israelo-palestiniana. Para o efeito, a Comissão criou um grupo de trabalho trilateral em

¹ O Protocolo sobre as Relações Económicas foi assinado em Paris em 29 de Abril de 1994 e define as grandes linhas das principais responsabilidades económicas da AP e de Israel.

matéria de comércio que reúne as autoridades palestinianas, israelitas e peritos da Comissão. O grupo de trabalho trilateral examinará igualmente eventuais soluções para superar os entraves administrativos e regulamentares ao comércio e favorecer a aplicação do Acordo Provisório de Associação entre a UE e a AP.

A UE deve estimular a cooperação entre a Autoridade Palestiniana e os países vizinhos, a fim de reforçar os vínculos comerciais existentes e desenvolver actividades económicas benéficas para ambas partes. Neste contexto, há que convidar os países vizinhos a rever e reduzir os entraves pautais e regulamentares.

A Autoridade Palestiniana deve preparar-se para as futuras responsabilidades nos domínios aduaneiro e comercial, nomeadamente no tocante ao respeito das regras do comércio internacional e ao reforço da capacidade administrativa. Estes domínios serão objecto de apoio da UE.

Critérios para a intervenção da UE: melhoria significativa da segurança e das condições de acesso, de acordo com as recomendações do relatório do Banco Mundial apresentado ao Comité de Ligação Ad Hoc (AHLC)² em Dezembro de 2004, e progressos substanciais a nível dos seis pontos enunciados pelo Enviado Especial do Quarteto.

– Criar uma administração aduaneira

A Comissão concede um apoio considerável à administração aduaneira palestinianas, estando a colaborar com a CNUCED para introduzir um sistema informatizado de processamento das declarações. Na sequência da retirada israelita, a nova administração aduaneira palestinianas da Faixa de Gaza vai confrontar-se com inúmeros desafios. Por conseguinte, a AP solicitou mais assistência, assim como a presença de uma terceira parte nos seus novos postos aduaneiros nas fronteiras.

A Comissão está pronta a fornecer uma assistência suplementar, como a possibilidade de financiar o envio de funcionários aduaneiros, com um mandato preciso, com vista a aumentar a confiança e a melhorar a capacidade da administração palestinianas no domínio aduaneiro. A Comissão analisará esta questão com os Estados-Membros, apoiando-se na experiência da UE em matéria de melhoria de gestão das fronteiras na Europa Central e Oriental. O envio desses peritos poderia ser acompanhado de uma missão no quadro da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD), tendo em vista funções de assistências aos controlos nas fronteiras.

Critérios para a intervenção da UE: acordo das Partes sobre a localização dos postos transfronteiriços e o regime que lhes é aplicado, assim como um pedido das Partes relativo à presença de elementos de uma terceira parte. A UE deverá procurar alargar ao aeroporto e ao porto marítimo as garantias israelitas quanto ao funcionamento dos postos fronteiriços terrestres.

– (Reconstruir e) reabilitar a Cisjordânia e a Faixa de Gaza

² “Um elevado nível de assistência por parte dos doadores não pode substituir um ambiente económico positivo. Uma conferência dos doadores sobre o financiamento só se justificará se as partes adoptarem medidas suficientes para colocar a economia na via de um crescimento duradouro”. Estagnação ou retoma? Retirada israelita e perspectiva económica palestinianas, Banco Mundial, Dezembro de 2004.

A retirada da Faixa de Gaza e de algumas regiões da Cisjordânia proporcionou um novo incentivo às entidades financiadoras no sentido da retoma das actividades de reconstrução. No âmbito do seu programa de assistência financeira de 2005, a Comissão criou uma Facilidade de Apoio às Infra-Estruturas, com uma dotação de 40 milhões de euros, a coordenar com a Autoridade Palestiniana e outros doadores. Já foram recenseados outros projectos no domínio das alfândegas, dos transportes, dos recursos hídricos e do abastecimento energético.

À medida que o processo de paz avança, deve ser previsto para o conjunto do território palestiniano, incluindo a Faixa de Gaza e a Cisjordânia, um vasto programa de reconstrução e de reabilitação, de acordo com o plano trienal do Enviado Especial do Quarteto. Todavia, se houver melhorias a nível do contexto regulamentar e do respeito pelo Estado de Direito, os esforços de reconstrução poderão concentrar-se em iniciativas a curto prazo, por forma a relançar rapidamente o desenvolvimento económico e a favorecer um novo afluxo de investimentos.

Um plano de reconstrução exaustivo deverá incluir o sector dos transportes em geral, a reconstrução do porto marítimo e do aeroporto de Gaza, a energia, o abastecimento de água e o tratamento das águas residuais, a gestão dos resíduos sólidos, o desenvolvimento rural, a reconstrução dos edifícios, nomeadamente os complexos de segurança e os tribunais. Tudo isto só pode realizar-se no contexto de um plano bem estruturado que inclua todos os grandes doadores e as instituições financeiras internacionais. Os trabalhos poderão apoiar-se na base de dados para avaliação dos danos estabelecida pela Comissão, devendo contudo ser orientados para a previsão das futuras necessidades em vez da simples substituição do que foi destruído.

Critérios para a intervenção da UE: antes de qualquer investimento importante em infra-estruturas, será necessário atenuar as restrições em matéria de acesso e circulação de pessoas e de mercadorias, bem como procurar obter garantias junto de Israel em relação ao funcionamento do porto e do aeroporto. Convém assegurar a coordenação com os outros doadores e com o Ministério do Planeamento (designadamente no contexto da melhoria do Plano de Desenvolvimento a Médio Prazo).

– Criar um ambiente favorável ao investimento do sector privado

À medida que o processo de paz avança, os investimentos estrangeiro e nacionais deverão aumentar na Cisjordânia e na Faixa de Gaza. São igualmente de esperar investimentos palestinianos vindos do estrangeiro, bem como um interesse por parte de empresas israelitas, dos países árabes vizinhos e de países mais afastados em desenvolver actividades na Cisjordânia e na Faixa de Gaza.

Critérios para a intervenção da UE: progressos a nível do quadro legislativo e regulamentar relativo ao investimento do sector privado.

Os investimentos estrangeiros dependerão sobretudo da existência e aplicação de regras transparentes e previsíveis. A Comissão tem vindo a fornecer assistência com vista a redigir e/ou rever legislação em matéria de concorrência, contratos públicos, etc. A sua aplicação vai exigir uma reforma aprofundada dos sectores da justiça e da segurança, acima referida.

– Apoiar o sector privado

Apesar dos efeitos devastadores do conflito na economia palestina, o sector privado demonstrou uma notável capacidade de recuperação e de adaptação. O sector das PME será o principal motor do crescimento económico e da integração regional, contribuindo para a estabilidade regional, a criação de emprego e uma menor dependência do sector público em termos de emprego. A formação profissional poderá ser especialmente benéfica, assim como o acesso aos microcréditos. A Comissão continuará a apoiar os esforços da AP para revitalizar o sector privado, tendo em conta os princípios da Carta Euro-Mediterrânica das Empresas.

Critérios para a intervenção da UE: a AP tem de acelerar os seus esforços para criar um ambiente propício ao desenvolvimento do sector privado, enquanto Israel deverá assegurar a melhoria da circulação das mercadorias e serviços, de acordo com os seis pontos estabelecidos pelo Enviado Especial do Quarteto.

O Banco Europeu de Investimento (BEI) analisa actualmente as condições para uma retoma das actividades na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, assim como em Israel. O BEI e a Comissão estão a estudar a melhor forma de combinar empréstimos e subvenções a fim de apoiar os investimentos do sector privado e promover o acesso das PME ao financiamento. Tal deverá ser acompanhado de um apoio para promover a capacidade de gestão.

– Melhorar a gestão das finanças públicas

Para que o Estado Palestino seja viável, deverá possuir um sistema de gestão financeira moderno e transparente. Graças à dotação orçamental fornecida pela CE e os Estados-Membros, observaram-se melhorias consideráveis na gestão das finanças públicas da AP. No entanto, importa impulsionar o desenvolvimento de um sistema de orçamentação e de controlo das despesas públicas aperfeiçoado, transparente e sólido que tenha a plena confiança da população palestina e da comunidade internacional.

Critérios para a intervenção da UE: progressos na elaboração de um plano adequado de estabilização orçamental pela AP, progressos na consolidação do sistema de pensões e melhoria das capacidades em matéria de planeamento.

Simultaneamente, a Autoridade Palestina deve melhorar a eficiência e a eficácia da cobrança fiscal. Actualmente, a Comissão presta assistência à AP na criação de um sistema moderno de cobrança de impostos que, a prazo, deverá permitir aumentar as receitas públicas. Contudo, com a criação de um Estado Palestino dotado de regras fiscais e aduaneiras autónomas, a AP ficará igualmente encarregada de cobrar o IVA e os direitos aduaneiros, tarefa actualmente assumida pelas autoridades israelitas com base no Protocolo de Paris. Para além dos esforços destinados a aumentar a transparência da gestão do Protocolo de Paris e a abordar a questão da perda de receitas fiscais, será necessário um reforço das capacidades que permita aumentar a transparência e a eficácia das instituições palestinianas em causa, nomeadamente um sistema estatístico moderno e fiável.

– Desenvolver uma economia baseada no conhecimento

Há que apoiar o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento, através da melhoria do ensino superior e profissional, da investigação e do desenvolvimento, a fim de reforçar e diversificar a economia palestina. O apoio comunitário, baseado nas recomendações do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do PNUD, aplicar-se-á tanto à Cisjordânia e à Faixa de Gaza, como aos outros países da região. É necessário consagrar esforços particulares ao aumento das capacidades de investigação e desenvolvimento

palestinianas. Tendo em conta a situação geográfica específica da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, a utilização de aplicações avançadas, tais como as ligações em banda larga, poderiam permitir aos cidadãos e às organizações diminuir as distâncias e ultrapassar os obstáculos físicos. As ligações de alta velocidade poderiam permitir às instituições governamentais e às empresas comunicar e aceder a serviços independentemente da sua localização: Cisjordânia ou Faixa de Gaza. A banda larga poderá igualmente possibilitar aos palestinianos o acesso a serviços avançados, tais como saúde ou formação em linha. No entanto, as actuais taxas de penetração da Internet continuam extremamente baixas.

– Abordar a dimensão social

O desenvolvimento social é indissociável do desenvolvimento económico. Por conseguinte, há que empreender esforços para apoiar as camadas mais desfavorecidas da população palestinianas, melhorar as condições de vida e de trabalho e compensar os eventuais efeitos negativos a curto prazo de certas reformas.

Para dar resposta às necessidades sociais urgentes, para além da ajuda humanitária a curto prazo do ECHO e de outros doadores, importa levar a efeito uma acção estrutural. A consolidação do sistema de pensões contribuirá para satisfazer as necessidades da população mais idosa. É igualmente necessário obter um acesso físico e financeiro mínimo ao conjunto dos serviços sanitários e educativos. Neste contexto, a Comissão contribui para o programa de desenvolvimento de um sistema de segurança social do Banco Mundial.

A promoção de políticas activas de emprego e de igualdade de oportunidades contribuirá para o desenvolvimento social. Deverão ser favorecidos os projectos em matéria de redução da pobreza, tais como os microcréditos, sistemas de criação de empregos de base ou programas específicos com vista à integração socioeconómica das camadas mais vulneráveis da população (jovens adultos, mulheres, deficientes), a fim de melhorar o acesso aos bens e aos serviços elementares.

4. FACILITAR A COOPERAÇÃO ISRAELO-PALESTINIANA

Diálogos sobre as políticas

A viabilidade da Cisjordânia e da Faixa de Gaza exigirá uma cooperação plena e activa com Israel.

A Comissão investiu recursos consideráveis para facilitar a cooperação e os contactos entre as autoridades israelitas e palestinianas, com vista a incentivar o diálogo e a estabelecer a confiança. Este processo implicou a identificação de questões e domínios de interesse comum para ambas as partes.

Alguns estão indicados nos Planos de Acção para Israel e a Autoridade Palestiniana, adoptados no âmbito da Política Europeia de Vizinhança da UE. Entretanto, por iniciativa da Comissão, foram organizadas reuniões trilaterais nos domínios da energia, dos transportes e do comércio.

A Comissão está a elaborar um programa de cooperação no domínio energético, com vista a fomentar a segurança conjunta do abastecimento de energia. Neste contexto, será criado um gabinete comum para a energia, esperando-se que venha a ser alcançado um acordo comercial sobre as transferências de electricidade entre ambas as partes, de acordo com as normas

internacionais. Também está em vias de ser criado entre ambas as partes um gabinete comum de transportes, encarregado do planeamento das infra-estruturas e da facilitação do transporte de pessoas e mercadorias.

A Comissão espera que sejam obtidos progressos semelhantes no plano comercial. Estes esforços deverão continuar e ser alargados a domínios como a cooperação aduaneira, o ambiente, a ciência e a tecnologia, bem como, sempre que adequado, a questões relativas à justiça e aos assuntos internos. Importa igualmente utilizar as possibilidades de cooperação regional, no âmbito da Política Europeia de Vizinhança, entre a Autoridade Palestiniana, Israel e a Jordânia.

Mediação de terceiros no âmbito do processo de paz

Para além dos esforços da Comunidade, a Comissão reconhece a importância da mediação/facilitação de terceiros no conflito, com vista a garantir o diálogo e a suscitar uma maior confiança entre as Partes. O Enviado Especial do Quarteto, que esteve regularmente presente no terreno, desempenhou um papel positivo na retirada israelita da Faixa de Gaza e de algumas regiões do Norte da Cisjordânia. A Comissão apoiou os seus esforços tanto no plano financeiro como através do envio de um funcionário experiente. A Comissão congratular-se-ia com a renovação do mandato de Enviado do Quarteto, alargado em termos de duração e alcance.

Aplicação do Acordo Provisório de Associação

À medida que forem obtidos progressos sobre as questões relativas ao estatuto definitivo, a UE deverá estar pronta a iniciar negociações com vista a um Acordo de Associação pleno. Entretanto, há que consultar Israel e a Autoridade Palestiniana, tendo em vista o desenvolvimento do Acordo Provisório de Associação com a OLP (em benefício da Autoridade Palestiniana) e a sua aplicação o mais eficaz. As consultas devem ter por objectivo a resolução das dificuldades dos produtores palestinianos e comunitários em matéria de acesso aos respectivos mercados (devido a problemas administrativos enfrentados pelos exportadores nos postos aduaneiros nas fronteiras israelitas). Além disso, a UE deve continuar a insistir no reconhecimento total do Acordo Provisório de Associação por Israel.

5. MELHORIA DA EFICÁCIA E DA VISIBILIDADE DA UE

Os esforços e actividades da UE devem ser mais visíveis para reforçar as nossas mensagens política e de reforma. A União tem de melhorar os seus esforços a fim de apresentar as mensagens de forma coordenada.

Coordenação a nível internacional

Em termos de assistência, já existe uma estreita coordenação entre o Enviado Especial da UE, os Estados-Membros e os parceiros internacionais, entre os quais os Estados Unidos, Israel e as instituições financeiras internacionais. A Comissão participa activamente nos trabalhos do Quarteto e dos organismos por ele criados, tais como o grupo de trabalho encarregado da reforma palestiniana e os organismos locais de coordenação dos doadores, nomeadamente o Comité Local de Coordenação da Ajuda. Na sequência da Conferência de Londres sobre a reforma palestiniana, a Comissão, juntamente com o Banco Mundial, apresentou propostas para a harmonização das estruturas de coordenação dos doadores. A Comissão trabalhará em

estreita colaboração com o Enviado Especial do Quarteto e os organismos locais de coordenação para assegurar uma coordenação efectiva da acção internacional.

A Comissão está em contacto regular com a comunidade internacional dos doadores, bem como com as instituições financeiras internacionais e desempenha um papel activo no seio do AHLC. A cooperação com o FMI tem sido intensa, nomeadamente no contexto do programa de apoio orçamental da Comissão a favor da Autoridade Palestiniana. Juntamente com o Banco Mundial, a Comissão criou o Fundo Fiduciário para a Reforma das Finanças Públicas, assente no mecanismo estabelecido para o apoio orçamental anteriormente concedido pela Comissão. Este Fundo Fiduciário foi inicialmente concebido como uma medida provisória destinada a ultrapassar o défice orçamental da Autoridade Palestiniana, pelo que deverá ser substituído por um instrumento mais duradouro.

Um mecanismo de intercâmbio de informações para a assistência da UE

Uma coordenação mais estreita dos recursos afectados pelos Estados-Membros e pela Comunidade ao apoio aos principais objectivos da acção da União, através de um mecanismo de intercâmbio de informações a nível local, contribuirá para aumentar a visibilidade da ajuda concedida pela UE. Para tal, será necessária uma circulação regular de informações sobre os projectos e planos bilaterais e comunitários, que facilite o planeamento e a partilha de encargos, de acordo com as capacidades específicas dos Estados-Membros e da Comissão.

A primeira iniciativa deveria consistir na aplicação das medidas definidas na estratégia a curto prazo da Comissão sobre a governação, elaborada pelo gabinete da Comissão em Jerusalém, na sequência da Conferência de Londres. Os Estados-Membros devem ser convidados a participar nos trabalhos realizados neste âmbito, numa perspectiva de promover a coerência. Se, por um lado, os Estados-Membros continuariam a assumir a responsabilidade da gestão dos fundos nacionais, por outro, as estratégias nacionais de ajuda devem reflectir a estratégia adoptada pela UE e ser por ela orientadas. Poder-se-ia criar um comité constituído por todos os contribuidores para assegurar a coordenação e a hierarquização das despesas no seio da UE e com a Autoridade Palestiniana. Este comité devia também assegurar a complementaridade e determinar os casos em que a utilização de fundos comuns ou de um co-financiamento seria desejável. Neste contexto, a Comissão assumiria uma posição de liderança no funcionamento do mecanismo em questão.

Como segunda iniciativa, e caso a ideia recolha a aprovação dos Estados-Membros, poder-se-ia pensar em alargar o mecanismo a outros domínios de ajuda, por exemplo, às infra-estruturas. A curto prazo, a UE poderia igualmente melhorar a "visibilidade" da sua ajuda e lançar uma campanha de sensibilização na região.

A coordenação dos recursos comunitários deve igualmente ser acompanhada de uma troca de informações entre os doadores para garantir uma correcta aplicação dos fundos.

A médio prazo, a UE poderia prever a criação de um fundo especial de reconstrução ou mesmo de uma Agência da UE para a Reconstrução dos territórios em questão, com base na experiência de reconstrução pós-conflito adquirida nos Balcãs.

Recursos financeiros

A melhoria da visibilidade é a contrapartida necessária de qualquer aumento dos recursos orçamentais que possa eventualmente ser considerado em resposta ao endossamento pelo G8

dos apelos de James Wolfensohn no sentido de um aumento significativo da assistência financeira. Na Cimeira do G8 em Gleneagles, Wolfensohn apresentou as grandes linhas do seu programa de desenvolvimento, que prevê uma assistência financeira a favor da Cisjordânia e da Faixa de Gaza no montante de 3 mil milhões de euros anuais durante os três próximos anos. Tal significaria mais do dobro dos esforços actualmente realizados pela comunidade internacional de doadores. Esse aumento só será possível graças a um esforço comum que implique uma partilha importante dos encargos, nomeadamente pelos países árabes.

Tendo em conta o papel desempenhado pela Comissão, que é o principal doador de fundos a favor dos palestinianos, é provável que a resposta ao pedido do Enviado Especial do Quarteto se traduza num aumento do apoio concedido a partir do orçamento da Comunidade de cerca de 200 a 300 milhões de euros anuais, acompanhado de um aumento da ajuda bilateral fornecida pelos Estados-Membros.

Estes recursos seriam afectados às prioridades definidas no presente documento, tendo como objectivos a viabilidade orçamental, o reforço das instituições e a melhoria da situação económica, graças a um aumento dos investimentos.

No entanto, para que esses recursos suplementares consideráveis tenham um impacto na situação económica da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, importa realizar progressos significativos no domínio da segurança e do acesso. Tal foi sublinhado pelo Banco Mundial no seu relatório de 2004, aprovado pelo AHLC em Dezembro de 2004.

No início de 2006 o mais tardar, a Comissão apresentará mais pormenores sobre propostas de recursos suplementares no âmbito do orçamento de 2006. Estas propostas terão em conta os recursos financeiros disponíveis, em especial o instrumento de flexibilidade, assim como os progressos alcançados a nível do plano "seis pontos mais três" do Enviado do Quarteto, projectos mais pormenorizados dos palestinianos e as consultas suplementares à comunidade internacional.

6. CONCLUSÃO

Para que a UE possa apoiar eficazmente o relançamento do Roteiro (condição indispensável à criação de um Estado Palestino), os Estados-Membros e a Comissão têm de concertar as suas posições sobre as questões importantes para que as nossas mensagens tenham o impacto pretendido. Esta concertação deverá nomeadamente definir uma estratégia da UE caso os progressos sejam interrompidos devido, por exemplo, ao fim do período de acalmia e ao recomeço do conflito, à ausência de progressos nas seis questões comuns apresentadas pelo Enviado Especial do Quarteto, James Wolfensohn, à continuação da expansão da actividade dos colonatos na Cisjordânia e aos efeitos do muro de separação. A concertação exigirá também uma melhor coordenação da ajuda.

Tendo em conta todos estes elementos, a Comissão convida o Conselho a:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">– Adoptar as prioridades e os objectivos expostos na presente comunicação como base para a acção da Comunidade Europeia; |
|--|

- Registrar a intenção da Comissão de elaborar, com base na presente comunicação, um Documento de Estratégia para a ajuda da Comunidade a favor da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, assim como um Programa Indicativo Nacional Plurianual para estas duas regiões;
- Aprovar a criação de melhores mecanismos de coordenação das acções da UE, que reflectam a proposta da Comissão de agir como “mecanismo de intercâmbio de informações” em matéria de coordenação, tendo em vista o aumento do impacto da assistência financeira da UE;
- Confirmar o objectivo da negociação de um Acordo de Associação com a Autoridade Palestiniana, procurar garantir a aplicação integral do Acordo Provisório de Associação UE-AP, nomeadamente a criação de estruturas necessárias à execução do Plano de Acção relativo à Política Europeia de Vizinhança e procurar obter garantias por parte de Israel no que diz respeito ao reconhecimento do Acordo Provisório de Associação;

A Comissão convida a Autoridade Orçamental a:

- Analisar, com base nas propostas da Comissão, a necessidade de aumentar a assistência financeira da Comunidade a favor dos palestinianos entre 2006 e 2008, à luz do plano de desenvolvimento trienal palestiniano, anunciado pelo Enviado Especial do Quarteto.