

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO**  
**TERRITÓRIO**

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA



**POLÍTICAS EUROPEIAS ALÉM FRONTEIRAS**  
**O CASO DA AUTORIDADE NACIONAL DA PALESTINA**  
**(ANP)**

**Andreia Filipa Duarte Rosado**

Mestrado em Políticas Europeias

-2010-

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO**  
**TERRITÓRIO**

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA



**POLÍTICAS EUROPEIAS ALÉM FRONTEIRAS**  
**O CASO DA AUTORIDADE NACIONAL DA PALESTINA**  
**(ANP)**

**Andreia Filipa Duarte Rosado**

Dissertação de Mestrado orientada pela Professora Doutora  
Teresa Alves

Mestrado em Políticas Europeias

-2010-

## AGRADECIMENTOS

Apesar da natureza individual que estes trabalhos científicos comportam, muitas foram as pessoas que me ajudaram e que proporcionaram a concretização do estudo que aqui se apresenta:

➤ começo por agradecer de forma muito especial à minha orientadora, Professora Doutora Teresa Alves, que me acompanhou desde a minha licenciatura, e muito me ajudou em todas as minhas questões relacionadas com este estudo, mostrando-se sempre disponível;

➤ ao Doutor Ivo Inácio, pela amizade desde os meus tempos de estágio no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por toda a “co-orientação” científica e temática desta dissertação, abrindo-me sempre novos caminhos e horizontes para novas abordagens, de forma a complementar e tornar este estudo mais objectivo e interessante;

➤ o meu agradecimento pelo apoio e compreensão a toda a equipa do Departamento Académico da Reitoria da Universidade de Lisboa, com quem lido diariamente, na pessoa do Dr. Carlos Sirgado, da Dra. Paula Fialho e restantes colegas e amigos que me receberam desde o meu primeiro dia com enorme simpatia;

➤ a todos os meus colegas e amigos pela compreensão da minha ausência nos vários convívios em que não estive presente, e aos que contribuíram para o enriquecimento desta dissertação, em especial, à Catarina, ao José e à Marisa;

➤ à minha família, de forma particular, aos meus primos e tios;

➤ por último, mas sendo sempre para mim os primeiros, o meu muito obrigada às pessoas mais importantes na minha vida: os meus pais. Agradeço-lhes por toda a confiança, apoio, carinho e dedicação que sempre tiveram por mim. Tal como não poderia deixar de ser, estiveram uma vez mais de forma incondicional ao meu lado neste percurso nem sempre fácil. Sem eles não teria conseguido.

A todos, o meu obrigada. Este trabalho é dedicado a vós!

## RESUMO

No mundo globalizado em que actualmente vivemos, os desafios e ameaças com que lidamos são inúmeras. Estando a União Europeia alerta para essas situações, esta tem delineado esforços para que consiga atingir um dos seus principais objectivos: assegurar a segurança através da gestão e prevenção de crises, dentro e fora das suas fronteiras. A presente investigação analisa a importância e a necessidade de combater, procurar soluções, negociações e mecanismos para os conflitos que vão surgindo em todo o mundo.

Desempenhando-se no Médio Oriente a actuação de vários actores internacionais, é deste território que nos chega um dos conflitos mais disputados de quase toda a história mundial conhecida: o conflito israelo-palestiniano. Este estudo dedica especial atenção às condicionantes e motivos que desencadearam a situação que hoje se vive nos territórios ocupados da Palestina. Além disso, não permitindo uma actuação plena das várias intervenções europeias no território, devido aos conflitos disputados entre Israel e a Palestina, e aos internos, entre os líderes da *Fatah* e do *Hamas*, procura-se neste estudo igualmente perceber que negociações adicionais e que mecanismos alternativos adoptou a União, em concordância com outros actores internacionais.

Decorrente da análise dos programas europeus de ajuda exclusiva ao *case study*, estes permitem concluir que, apesar da conjuntura e da plena consciência de que este conflito poderá tornar-se num conflito “congelado”, como os outros com que lida na sua vizinhança, a UE não desiste da procura constante de uma maior coerência na sua actuação, tentando permitir o desenvolvimento das suas políticas sob uma mesma agenda e apostar numa estreita colaboração com os seus parceiros, uma vez que, e parafraseado uma das premissas da EES, são poucos ou nenhuns os problemas que conseguimos enfrentar sozinhos pelo que, a cooperação e ajuda internacional é uma necessidade assente.

**Palavras-chave:** actor internacional, conflito, países vizinhos, política externa, segurança.

## ABSTRACT

Given that we nowadays live in a globalized society, several are the challenges and threats we are faced with. Seeing as the European Union is aware of these situations, it has made several efforts in order to achieve one of its main aims: ensure security through management and crisis prevention, both within and outside its borders. This thesis analyses the importance and the need to fight, as well as the importance to look for solutions, ways of negotiation and mechanisms for the conflicts that emerge throughout the world.

One of the most well known conflicts worldwide is known as the Israeli-Palestinian conflict in the Middle East, where several international actors try to solve the situation. This study pays particular attention to the conditions and motives that triggered the situation that people live today in the occupied territories of Palestine. Furthermore, due to the conflicts between Israel and Palestine, in addition to other internal conflicts between the *Fatah* and *Hamas* leaders, which do not allow a full performance of the various European interventions in that territory, in this study we also try to understand which further negotiations and which alternative mechanisms were adopted by the EU, in accordance with other international actors.

As a result of the analysis of the European exclusive aid programmes to the case study, it is possible to conclude that, despite the conjuncture and the fact that this situation may become a “frozen” conflict, similar to others nearby, the EU does not resign from the constant search for a greater coherence in its actions. It aims at allowing the development of its policies under a common agenda and it focuses on a close collaboration with its partners since, and paraphrasing one of the premises of the ESS, there are few or no problems which we can face alone. For that reason, cooperation and international aid is already an established need.

**Keywords:** international actor, conflict, neighbouring countries, foreign policy, security.

## ACRÓNIMOS

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>ACP</b>         | Grupo países África, Caraíbas e Pacífico           |
| <b>ADM</b>         | Armas de Destruição Maciça                         |
| <b>AEA</b>         | Agência Europeia do Ambiente                       |
| <b>AECL</b>        | Associação Europeia de Comércio Livre              |
| <b>AED</b>         | Agência Europeia de Defesa                         |
| <b>AIEA</b>        | Agência Internacional de Energia Atómica           |
| <b>ANP</b>         | Autoridade Nacional da Palestina                   |
| <b>APE</b>         | Acordos de Parceria Económica                      |
| <b>AUE</b>         | Acto Único Europeu                                 |
| <b>BEI</b>         | Banco Europeu de Investimento                      |
| <b>CE</b>          | Comunidade Europeia                                |
| <b>CIG</b>         | Conferência Intergovernamental                     |
| <b>CNP</b>         | Conselho Nacional Palestino                        |
| <b>COM</b>         | Comissão Europeia                                  |
| <b>CPE</b>         | Cooperação Política Europeia                       |
| <b>CPS</b>         | Comité Político e de Segurança                     |
| <b>EES</b>         | Estratégia Europeia de Segurança                   |
| <b>ELP</b>         | Exército de Libertação da Palestina                |
| <b>EUA</b>         | Estados Unidos da América                          |
| <b>EUPOL COPPS</b> | Missão de Polícia da UE nos Territórios Palestinos |
| <b>EUROJUST</b>    | Unidade de Cooperação Judiciária                   |
| <b>EUROPOL</b>     | Serviço Europeu de Polícia                         |
| <b>EUROSTAT</b>    | Statistical Office of the European Communities     |

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>FEDER</b>     | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional                           |
| <b>FDI</b>       | Força de Defesa Israelita   |
| <b>FEF</b>       | Fundação Europeia para a Formação                                   |
| <b>FEMIP</b>     | Facilidade Euro-Mediterrânica de Investimento e de Parceria         |
| <b>FEOGA</b>     | Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola                  |
| <b>FERR</b>      | Força Europeia de Reacção Rápida                                    |
| <b>FMI</b>       | Fundo Monetário Internacional                                       |
| <b>FPLP</b>      | Frente Popular de Libertação da Palestina                           |
| <b>FSE</b>       | Fundo Social Europeu  |
| <b>IESD</b>      | Identidade Europeia de Segurança e Defesa                           |
| <b>IEVP</b>      | Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria                        |
| <b>OCEMN</b>     | Organização de Cooperação Económica do Mar Negro                    |
| <b>ODM</b>       | Objectivos de Desenvolvimento do Milénio                            |
| <b>OLP</b>       | Organização de Libertação da Palestina                              |
| <b>OMC</b>       | Organização Mundial do Comércio                                     |
| <b>ONG</b>       | Organização não Governamental                                       |
| <b>ONU</b>       | Organização das Nações Unidas                                       |
| <b>OTAN/NATO</b> | Organização do Tratado do Atlântico Norte                           |
| <b>PAC</b>       | Política Agrícola Comum   |
| <b>PCSD</b>      | Política Comum de Segurança e Defesa                                |
| <b>PDRP</b>      | Plano de Desenvolvimento e Reforma Palestino                        |
| <b>PEGASE</b>    | Mecanismo Palestino-Europeu de Gestão e Assistência Sócio-Económico |
| <b>PEM</b>       | Parceria Euro-Mediterrânica   |
| <b>PESC</b>      | Política Externa de Segurança Comum                                 |

|               |   |
|---------------|---|
| <b>PESD</b>   | Política Europeia de Segurança e Defesa                                 |
| <b>PEV</b>    | Política Europeia de Vizinhança   |
| <b>PNB</b>    | Produto Nacional Bruto  |
| <b>PPMO</b>   | Processo de Paz do Médio Oriente  |
| <b>SEAE</b>   | Serviço Europeu para a Acção Externa                                    |
| <b>TAIEX</b>  | Programa de Intercâmbio de Informação em Matéria de Assistência Técnica |
| <b>TCE</b>    | Tratado da Comunidade Europeia  |
| <b>TIM</b>    | Mecanismo Internacional Temporário                                      |
| <b>TUE</b>    | Tratado da União Europeia   |
| <b>UE</b>     | União Europeia  |
| <b>UEO</b>    | União da Europa Ocidental   |
| <b>UNRWA</b>  | Agência das Nações Unidas de Obras Públicas e de Socorro                |
| <b>UNSCOP</b> | Comité Especial das Nações Unidas sobre a Palestina                     |

# ÍNDICE GERAL

|   |           |
|---|-----------|
| AGRADECIMENTOS.....   | II        |
| RESUMO.....   | III       |
| ABSTRACT.....   | IV        |
| ACRÓNIMOS.....  | V         |
| ÍNDICE GERAL.....   | VIII      |
| ÍNDICE DE FIGURAS.....  | X         |
| ÍNDICE DE TABELAS.....  | XI        |
| <br>  |           |
| INTRODUÇÃO.....   | 1         |
| <br>  |           |
| <b>1. AS RELAÇÕES EXTERNAS DA UNIÃO EUROPEIA.....</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1 Contextualização conceptual, caracterização e evolução.....   | 4         |
| 1.2 O conceito estratégico da União Europeia em matéria de política externa...10  |           |
| <br>  |           |
| <b>2. A POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA.....</b>  | <b>23</b> |
| <br>  |           |
| <b>3. O MÉDIO ORIENTE E A UNIÃO EUROPEIA.....</b>   | <b>40</b> |
| 3.1 Caracterização das dinâmicas intrínsecas do Médio Oriente.....  | 40        |
| 3.2 A relevância estratégica do Médio Oriente para a União Europeia.....  | 45        |
| 3.3 A intervenção da UE no quadro do Processo de Paz do Médio Oriente (PPMO).....   | 50        |
| 3.4 A estratégia dos Estados Unidos da América (EUA) para a região.....   | 52        |
| <br>  |           |
| <b>4. A AUTORIDADE NACIONAL DA PALESTINA (ANP): CONJUNTURA E ESTRUTURA.....</b>   | <b>58</b> |
| 4.1 Evolução histórico-conjuntural: contexto interno palestino – continuidades e descontinuidades no relacionamento com Israel..... | 59        |
| - O sionismo e o Mandato britânico.....   | 59        |
| - A limpeza étnica na Palestina, o Estado de Israel e os refugiados.....  | 64        |
| - A <i>Fatah</i> , a Guerra do Suez e a OLP.....  | 72        |
| - A Guerra dos Seis Dias e a ocupação de 1967-1982.....   | 74        |
| - As <i>Intifadas</i> e o Processo de Oslo.....   | 79        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.2 Abordagem estrutural da situação interna palestina: contexto social e económico, político e de segurança..... | 89         |
| <b>5. A INTERVENÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NA PALESTINA.....</b>   | <b>103</b> |
| 5.1 O eixo da actuação da PEV neste território.....   | 103        |
| 5.2 Os programas europeus destinados à ajuda na Palestina.....  | 113        |
| - TIM (Mecanismo Internacional Temporário).....   | 113        |
| - PEGASE (Mecanismo Palestino Europeu de Gestão e de Ajuda Sócio-Económica).....                                  | 119        |
| <b>6. CONCLUSÃO.....</b>  | <b>125</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>  | <b>128</b> |
| <b>ANEXO I – Ficha-país da Autoridade Nacional da Palestina.....</b>  | <b>144</b> |
| <b>ANEXO II – Cronologia das actividades do TIM e eventos relacionados 2006-2008.....</b>                         | <b>146</b> |
| <b>ANEXO III – Boletins referentes à implementação do PEGASE.....</b>   | <b>148</b> |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1</b> – Missões civis e operações militares da União Europeia, 2009..... | 19 |
| <b>Figura 2</b> – Extensão da Política Europeia de Vizinhança, 2004.....           | 26 |
| <b>Figura 3</b> – Plano de Partição da Assembleia Geral da ONU, 1947.....          | 68 |
| <b>Figura 4</b> – O Médio Oriente após a guerra de Junho de 1967.....              | 76 |

## ÍNDICE DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tabela 1</b> – Taxas de desemprego nos países da PEV, 2000-2007.....  | 30  |
| <b>Tabela 2</b> – Densidade populacional de habitante/km <sup>2</sup> nos países da PEV, 2007.....                 | 30  |
| <b>Tabela 3</b> – Dependência energética dos países da PEV, 2000-2007.....   | 33  |
| <b>Tabela 4</b> – Distribuição dos Palestinos, final de 2006.....  | 90  |
| <b>Tabela 5</b> – Finanças públicas da Palestina, 2003-2007.....   | 105 |
| <b>Tabela 6</b> – Importação de bens (milhões EUR) dos países da PEV, 2000-2007.....                               | 106 |
| <b>Tabela 7</b> – Exportação de bens (milhões EUR) dos países da PEV, 2000-2007.....                               | 106 |
| <b>Tabela 8</b> – Mercado de trocas de importações entre a UE <sub>27</sub> e os países da PEV (%), 2000-2007..... | 107 |
| <b>Tabela 9</b> – Mercado de trocas de exportações entre a UE <sub>27</sub> e os países da PEV (%), 2000-2007..... | 107 |
| <b>Tabela 10</b> – Infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias dos países da PEV, 2000-2007.....                   | 108 |
| <b>Tabela 11</b> – Consumo interno bruto energético dos países da PEV, 2000-2007.....                              | 109 |
| <b>Tabela 12</b> – Total de distribuição de verbas na vertente 1/ <i>window</i> I, 2006-2008.....                  | 114 |
| <b>Tabela 13</b> - Total de distribuição de verbas na vertente 2/ <i>window</i> II, 2006-2008.....                 | 115 |
| <b>Tabela 14</b> - Total de distribuição de verbas na vertente 3/ <i>window</i> III, 2006-2008.....                | 116 |
| <b>Tabela 15</b> – Contribuições para o TIM, 2006-2008.....  | 117 |

## INTRODUÇÃO

Tendo em conta que “nenhum país [é] capaz de enfrentar totalmente sozinho os complexos problemas que se colocam hoje em dia” (EES, 2003: 1), a ordem internacional é, cada vez mais, pautada por incertezas e marcada por uma “interdependência crescente e tendências de fragmentação” (Freire e Simão, 2008: 143), tendo ainda que gerir, simultaneamente, as inúmeras ameaças à segurança internacional. Apesar do empenho da União Europeia e de um crescente entrosamento de tentativas de cooperação e ajuda na promoção e aproximação às políticas e modelos de acção da União, tentando proporcionar o desenvolvimento de uma comunidade de segurança alargada, o facto é que a complexidade e situação de todos estes processos têm colocado à prova a aplicabilidade e sustentabilidade da actuação da Política Europeia de Vizinhança (PEV) e, conseqüentemente, as respostas e acções dos países vizinhos a ela afectos.

O estudo que agora se apresenta pretende demonstrar que, se existe uma preocupação tão significativa na criação e implementação de certos programas e políticas nos Estados não Membros da União Europeia, certo será que, de alguma forma, isso acabará por contribuir para o bem estar e funcionamento da própria União. Desejando desde cedo desempenhar vários papéis fundamentais e estratégicos em inúmeros pontos do globo, o Médio Oriente não foi excepção. Pelo contrário, o papel da UE e a atenção prestada às questões desta região, em particular, ao conflito israelo-palestiniano, têm constituído uma das iniciativas mais longas e constantes da política externa europeia (Pinto, 2008: 35).

Neste estudo, não tendo apenas incidência na contextualização conceptual das relações externas europeias, o Estado da Arte recai sobre fontes bibliográficas datadas com algumas décadas, mas principalmente recorre a dados bastante recentes, de forma a conceber uma intensiva e cuidadosa análise interpretativa, necessária a esta temática. Desde a actual vigência do Tratado de Lisboa, com o recente Serviço Europeu para a Acção Externa, e especialmente no *case study* considerado, a inclusão da questão nas

agendas das cimeiras e reuniões a nível europeu e mundial, assim como, os inúmeros acordos e negociações, não poderia tornar o estudo mais actual.

Tentaremos nesta dissertação demonstrar que, para além da concepção e criação de políticas europeias específicas direccionadas para Estados não Membros, a UE não poupa esforços, desenvolvendo mecanismos e acções complementares na tentativa de resolução e ajuda dos seus países vizinhos, quando as políticas não são capazes de atingir os seus objectivos iniciais, como no caso da PEV. Face à conjuntura que se instalou na Autoridade Palestiniana e o contínuo conflito em “lume brando com Israel” (Pereira, 2008: 45), a UE, a muito custo, tentou fazer face às necessidades da população palestiniana necessitada, com o objectivo último de promover o apoio e a protecção dos destinatários das suas acções desenvolvidas, não adoptando, na sua actuação, uma política “imperativa ou impositora” (Ferrero-Waldner, 2006: 3). Na generalidade, parte da actuação da UE centra-se no trabalho conjunto com os seus Estados-Membros, na prossecução de objectivos e valores vitais, procurando igualmente parcerias com os seus vizinhos, na tentativa de ajudar a implementar condições favoráveis ao desenvolvimento dos direitos humanos, da solidariedade social, da livre cidadania, do direito à saúde, da educação, da protecção e do respeito pela diversidade cultural, linguística e religiosa, tentando criar concomitantemente, benefícios e progressos a nível económico, político, social, comercial e tecnológico.

A presente dissertação está dividida em três partes. Os dois capítulos iniciais da primeira parte apresentam um enquadramento teórico da contextualização conceptual, caracterização e evolução das relações externas da UE, com especial ênfase no seu conceito estratégico em matéria de política externa. É ainda feita especial referência à PEV, como lançamento da temática de actuação da União além fronteiras.

A segunda parte, correspondente ao capítulo três, inicia a temática da estratégia do Médio Oriente para a União Europeia, sendo analisadas as várias formas de organização política no território bem como a sua estabilidade estratégica, através da caracterização das dinâmicas intrínsecas do Médio Oriente, com especial destaque relativamente à influência que os Estados Unidos da América (EUA) detêm no local.

A terceira parte, correspondente aos capítulos quatro e cinco, contemplam o *case study*, a Autoridade Nacional da Palestina. Apresenta-se um estudo aprofundado dos acontecimentos e variáveis participativas e conducentes à conjuntura actual em que a

Palestina vive hoje em dia, e as consequentes acções europeias na ajuda ao mesmo, verificando-se que, apesar de apelidada actualmente de “soft power” ou “soft actor” no Médio Oriente - tendo os EUA assumido progressivamente a sua influência e poder na região, a partir da década de 90 (Pinto, 2008: 34) - a UE, não possuindo um peso diplomático à altura das suas capacidades económicas (Charillon, 2001: 113), detém a posição de maior doador de ajuda ao desenvolvimento socio-económico e das restantes áreas de intervenção, demonstrando bem a sua capacidade de instituir mecanismos inovadores, eficazes e sustentáveis, como o caso dos programas europeus de ajuda à Palestina, o TIM e o PEGASE (Ferrero-Waldner, 2009: 6-7). Ainda neste ponto, tentar-se-á avaliar o apoio prestado no campo da Educação, por parte de Portugal, no âmbito deste último programa de apoio.

Por último, o capítulo seis apresenta a conclusão desta dissertação, o qual procura destacar os resultados mais relevantes, face aos objectivos iniciais deste estudo. Adicionalmente, são indicadas possíveis perspectivas a considerar em estudos futuros deste tema.

# 1. AS RELAÇÕES EXTERNAS DA UNIÃO EUROPEIA

## 1.1 Contextualização conceptual, caracterização e evolução

Virá um dia em que todas as nações do continente, sem perderem a sua qualidade distintiva e a sua gloriosa individualidade, se fundirão estreitamente numa unidade superior e constituirão a fraternidade europeia. Virá um dia em que não haverá outros campos de batalha para além dos mercados abrindo-os às ideias. Virá um dia em que as balas e as bombas serão substituídas pelos votos.

(Victor Hugo *apud* Fontaine, 2007: 55)

Na década de 50, data da sua criação, a ambição daquilo a que hoje chamamos União Europeia (UE) passava pela tentativa de unificar as nações e os povos da Europa que se reerguiam após a Segunda Guerra Mundial. A urgência do desenvolvimento das suas relações externas devia-se essencialmente a dois aspectos. O primeiro, pelo facto dos seis países fundadores da CEE terem, entre si, eliminado as barreiras internas ao comércio, inicialmente com a aprovação da Convenção que criou a Associação Europeia de Comércio Livre (AECL), a 20 de Novembro de 1959, e posteriormente, em 1968, a criação da união aduaneira, tentando garantir um comércio mais justo e aberto, permitindo igualmente um controlo das trocas comerciais internacionais na comunidade (*50 Anos de Europa*, 2005: 47). Encarando as suas relações comerciais com outros países como uma responsabilidade partilhada, a política comercial comum afigurava-se no primeiro domínio em que os países da UE congregaram as respectivas soberanias tendo em vista um interesse comum. O segundo aspecto centrava-se na concordância por parte dos Estados-Membros em prestar assistência às suas ex-colónias, mediante participação colectiva nos custos financeiros de assistência, nomeadamente em África. À medida que estas iam alcançando a independência, iniciavam-se acções progressivas cada vez mais centradas no exterior, através de políticas que se tornaram complexas e abrangentes para fazer face às necessidades evidenciadas (*A União Europeia no mundo*, 2007: 5).

Se esta dupla explicação se verificou suficiente numa fase inicial, não tardou a que a União Europeia juntasse a si novos membros, assumindo maiores responsabilidades, como não poderia deixar de ser, e definindo de forma evidenciada as suas relações com o resto do mundo e com organizações internacionais, através da chamada política externa europeia. À semelhança da concepção de Gonçalves (2003), é mediante a formulação da política externa que “[...] um Estado define as prioridades, expectativas e alianças para actuar no quadro das relações internacionais”. Deixando um pouco a concepção da definição de P. A. Reynolds (*apud* Gonçalves, 2003: 8), sem contudo parecer desajustada ou incoerente, quando este defende que as acções da política externa de um Estado têm como objectivo a promoção do interesse nacional, destacamos a proposta de Marcel Merle (*Ibidem*), que o define como a “actividade do Estado que é voltada para fora, *i.e.*, que trata, em oposição à política interna, dos problemas que existem além fronteiras.”

Face às concepções destes três últimos autores, importa aqui evidenciar, não só as dificuldades de efectuar uma política externa na actual UE a 27, atentos aos interesses individuais dos vários Estados-Membros, uma vez que é constante a contínua oposição presente nas políticas europeias entre os vectores supranacional e intergovernamental motivadas pelo carácter compositório da UE mas, o facto de, por vezes ser possível recorrer à geometria variável de participação dos Estados como forma de facilitar a execução das mesmas.

Neste contexto e fazendo a UE parte de um mundo em mudança, esta precisa de encontrar uma nova estabilidade, não se podendo apenas concentrar no seu próprio desenvolvimento, mas sim, envolver-se e integrar-se na globalização (Fontaine, 2007: 55). Instrumento de política externa, o comércio, esfera desde sempre focada pela UE, fez desta o primeiro bloco comercial do mundo, responsável por quase 20% do volume total das importações e exportações a nível mundial, tendo como principal e maior parceiro, os Estados Unidos da América (EUA), seguidos da China e da Rússia (*A União Europeia no mundo*, 2007: 8). A política comum de comércio externo é uma componente fundamental das relações da UE com o resto do mundo, através do funcionamento no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC), participando a UE na elaboração de regras que regem o sistema multilateral do comércio internacional, sempre em parceria com os seus parceiros globais. Por outro lado, negocia os seus próprios acordos bilaterais de comércio com regiões ou países terceiros, como foi o caso

do alargamento na década de 70, com a assistência técnica e financeira à Ásia, América Latina e aos países do Sul e do Leste do Mediterrâneo.

O comércio aberto proporcionou a criação do mercado único europeu que, a par de uma maior liberalização do comércio e das sanções comerciais inerentes, faz a União Europeia procurar o crescimento económico, a capacidade produtiva e os benefícios próprios, tanto para os países ricos como para os países mais pobres, ou em vias de desenvolvimento, não se restringindo a interesses comerciais, mas permitindo que estes últimos detenham certos incentivos, como o acesso isento de direitos ou sujeitos a direitos de taxa reduzida sobre as exportações para o mercado da União. Segundo o texto original (*50 Anos de Europa*, 2005: 97), as Convenções de Lomé (I a IV)<sup>1</sup>, iniciadas em 1975, contribuem igualmente de forma bastante favorável para uma relação especial de comércio e ajuda entre a UE e os 79 da totalidade dos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (grupo ACP), relação esta aprofundada pelo Acordo de Cotonu, e posteriormente pelos acordos de parceria económica (APE). Estes países são motivados a promover a integração económica com os respectivos vizinhos regionais, procurando impulsionar a sua integração global, o progressivo reforço político das suas instituições e a boa governação, reformas de cooperação financeira, assegurar uma nova flexibilidade, desenvolvimento social e humano, reforço à ajuda humanitária com objectivo de redução da pobreza e, a longo prazo, a sua erradicação, tentando igualmente a integração dos países ACP na economia mundial.

Para além de assegurar o comércio livre e leal, as regras transparentes e consensuais, a UE apoia a OMC, assegurando a igualdade de tratamento entre todos os participantes (*A União Europeia no mundo*, 2007: 9-10).

Não se pense, contudo, que a acção inicial da UE se centrava exclusivamente no comércio. A Declaração de Schuman, de 1950, identificada como o nascimento da comunidade europeia, e a famosa implementação do método de integração sectorial/funcional baseado na prudência<sup>2</sup> (Schuman, 2000), mais conhecido pelos “pequenos passos”, integrava já a visão de um plano económico, de defesa e até político. É mediante esta linha de pensamento inicial que os acordos concluídos pela UE com os

---

<sup>1</sup> Estas Convenções permitiram reforçar ainda mais a parceria existente, com a sua própria expiração em 2000, consequentemente reforçada pela assinatura do Acordo de Cotonu (Benin), prevendo a continuação desta parceria por um período de mais 20 anos (Glossário do site UE *in* [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12101\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_pt.htm)).

<sup>2</sup> “L’Europe ne se fera pás d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par dès réalisations concrètes, créant d’abord une solidarité de fait.” (Schuman, 2000: 146).

seus parceiros vão hoje muito além do comércio puro e da tradicional ajuda ao desenvolvimento. São cada vez mais direccionados para o apoio às reformas da economia, da segurança, da saúde, da educação e cultura, e programas de infra-estruturas, não omitindo os esforços efectuados na cooperação em domínios como a investigação, a inovação tecnológica, o desenvolvimento e a política ambiental, assim como as abordagens políticas a temas como a democracia e os direitos humanos (*A União Europeia no mundo*, 2007: 6).

Promover o comércio e a abertura do seu mercado, é apenas uma vertente da estratégia internacional de desenvolvimento da UE. A Europa do século XXI continua a ser confrontada com riscos em matéria de segurança, um bem que nunca está garantido (EES, 2003). Cada nova fase do desenvolvimento mundial traz consigo novas oportunidades, mas também novos riscos e ameaças. Se inicialmente o económico e, posteriormente, o político estiveram no cerne das preocupações europeias, a segurança e a defesa foram delegadas para segundo plano durante muito tempo, constituindo uma espécie de “tabu”, tal como analisaremos no próximo subcapítulo. O princípio de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi formalizado no Tratado de Maastricht, em 1992, onde se definiam os tipos de acções diplomáticas e políticas que a UE poderia empreender para prevenir e resolver conflitos. Contudo, a União Europeia precisava de proteger igualmente os seus interesses militares e estratégicos, em colaboração com os seus aliados - em especial com a NATO/OTAN<sup>3</sup> (Organização do Tratado do Atlântico Norte) – desenvolvendo por isso a PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa).

Devido aos fracassos iniciais da PESC, nomeadamente nos acordos de paz na Jugoslávia, aquando da sua desintegração, e igualmente os graves conflitos em África, a UE deu luz verde, em 1999, para a criação e integração no quadro geral da PESC da já referida PESD, com a finalidade de levar a cabo missões de gestão de crises humanitárias e de salvamento, operações de manutenção de paz, dotando-a com uma valência de recolha de informação e análise, e capaz de monitorizar a aplicação de acordos internacionais para prevenir potenciais conflitos (*A União Europeia no mundo*, 2007: 11-12).

---

<sup>3</sup> A partir daqui, e face a uma uniformização geral, mesmo em alguns estudos portugueses, irá ser utilizada a sigla NATO (North Atlantic Treaty Organization), em substituição da sigla OTAN. Não abordando contudo, ao longo deste estudo, de uma forma explícita e histórica a criação da NATO, este facto não exclui a sua importância.

No domínio da necessidade de obtenção de um espaço de liberdade, de segurança e justiça, em que todos sejam protegidos pela lei e tenham igual acesso à justiça, os governos europeus cooperam igualmente com organismos como a Europol (Serviço Europeu de Polícia) e a Eurojust (Unidade de Cooperação Judiciária). Trata-se de uma cooperação que abrange não só os aspectos relacionados com a defesa, nomeadamente, o combate ao tráfico de droga, de seres humanos, exploração sexual, redes de imigração clandestina, contrafacção, lavagem de dinheiro, entre outras acções mas, igualmente, as temáticas já mencionadas, tentando como objectivo último a manutenção da paz, a construção da democracia e a fomentação do progresso económico, procurando os Estados-Membros, uma mobilização e coordenação das forças militares e policiais a fim de utilizá-las em articulação com a acção diplomática e económica.

A acção da política externa europeia não podia estar completa sem a sua componente de “mão amiga”, uma assistência técnica e financeira directa a países mais desfavorecidos. Apesar de ainda estar longe dos objectivos fixados pelas Nações Unidas - 0,7% do Produto Nacional Bruto (PNB) - a verdade é que, em 2006, segundo o Eurostat (*A União Europeia no mundo*, 2007: 13), a ajuda europeia subiu para 0,42%, aproximando-se cada vez mais dos objectivos estipulados. Apenas quatro países da União Europeia (Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos e Suécia) atingiram o objectivo das Nações Unidas, tendo a UE apontado para 2015 a meta geral dos já referidos 0,7% do PNB (*op. cit.*, 11-12).

A erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável é, em concordância com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), a finalidade cimeira da cooperação da União Europeia. Se para os Estados-Membros, a UE está munida de políticas e fundos que ao longo da sua existência foi criando, quer a nível regional, territorial, social, económico e solidário, de destacar, os fundos estruturais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), a Política Agrícola Comum (PAC), o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), isto não impede que a União não estenda a sua acção benéfica. Pelo contrário, a necessidade de ajuda externa prestada visa não só incrementar as infra-estruturas físicas e sociais de base existente e o potencial produtivo como, concomitantemente, tenta consolidar as instituições do Estado democrático. A

base económica apresenta-se neste contexto como objecto de apoio, na medida em que a acção da UE pretende igualmente ajudar os países a tirarem partido das oportunidades oferecidas pelo comércio internacional e a atraírem e beneficiarem consequentemente dos investimentos estrangeiros para ampliar a já referida base económica. No entanto, paralelamente à tentativa de “estabilização” económica, a cooperação da acção europeia externa tem de passar, obrigatoriamente, por um ataque às causas da vulnerabilidade nos países desfavorecidos, para que estes passem a controlar o seu próprio desenvolvimento. Causas essas, como a falta de acesso a bens de primeira necessidade como os alimentos e água potável, o acesso a medicamentos e equipamentos de saúde, educação e emprego (*A União Europeia no mundo*, 2007: 14).

A acção de ajuda da UE é efectuada não só com a cooperação directa com os governos, mas igualmente através da realização de projectos específicos e delineados por ONGs (Organizações Não-Governamentais), assim como organizações e programas das Nações Unidas, prestando assistência de prevenção a crises e apoio à sociedade civil.

Meio século de integração europeia demonstrou claramente que a União como um todo é maior do que a soma das suas partes: tem um peso económico, social, tecnológico, comercial e político [...] Agir em conjunto [...] constitui uma mais-valia. (Fontaine, 2007: 6)

A dinâmica externa de acção da União Europeia tem-se mostrado cada vez mais necessária e urgente face às vicissitudes de alguns países. É neste contexto que o conceito de cooperação transfronteiriça se adequa perfeitamente: conceito assente na construção e consolidação de relações de parceria, visando a criação de valores, com o objectivo de “apoiar o desenvolvimento sustentável e ajudar as diferenças de nível de vida de ambos os lados das fronteiras externas da UE, fazer face aos desafios que se colocam e aproveitar as oportunidades que surgem na sequência do alargamento da UE ou resultantes da proximidade entre regiões ao longo das nossas fronteiras terrestres e marítimas” (IEVP, 2007: 2).

No entanto, nada desta esfera externa teria sido concretizada se não fosse a criação do conceito estratégico que a União foi desenvolvendo, ao longo da sua actuação nas várias esferas e domínios de acção. Percebamos esta questão no subcapítulo que se segue.

## 1.2 O conceito estratégico da União Europeia em matéria de política externa

Para que se entenda a actuação externa da União e o seu conceito estratégico, importa perceber a natureza da UE como actor internacional pós-moderno e pós-westefaliano<sup>4</sup> através de pressupostos teóricos uma vez que este suscitou debate acerca das competências e poderes aquando da sua criação com o Tratado de Maastricht em 1992.

Não se querendo de forma alguma limitar o estudo proposto, no decorrer da análise do Estado da Arte nesta temática, destacar-se-á dois grandes autores, Helder Joana e Lobo-Fernandes, que fazem abordagens destas concepções, dando a conhecer de uma forma mais particular e exaustiva grande parte das suas teorias e autores enunciados, expondo-se o que se pretende demonstrar na análise deste subcapítulo.

Não sendo intenção excluir nenhuma das teorias que foram surgindo ao longo da evolução do estudo das relações internacionais, Joana (2006) faz um levantamento teórico, superficial e inteligível, sobre algumas das teorias subjacentes à temática da UE como actor internacional, distinguindo a teoria construtivista de Alexander Wendt, como a perspectiva que nos permite sair e “respirar” das teorias que vêem a União como um produto final, sem se concentrar nas dinâmicas internas e nos *outputs* externos, que lhe permitem actuar como um verdadeiro actor internacional. Esta perspectiva, ao contrário de outras, não tende a privilegiar resultados, mas sim processos. Por outro lado, considerando a perspectiva do Direito Internacional, este enuncia como sujeitos internacionais “os [...] Estados, as colectividades inter-estaduais, as não estaduais e o indivíduo” (Joana, 2006: 116). Perante esta esfera de base jurídico-formal, assente na noção de soberania, resulta a atribuição de uma primazia ontológica ao Estado enquanto sujeito de direito. Segundo Joana, é o recurso a este critério de natureza jurídico-formal – a personalidade jurídica internacional – que limita a adequabilidade do Direito

---

<sup>4</sup> Conceito introdutório na grande maioria dos estudos das Relações Internacionais, a paz e, consequentemente, o Tratado da Westefalia, deu origem ao moderno sistema internacional, nomeadamente através da introdução de noções e princípios como soberania estatal e Estado-Nação, apresentando-se como o marco da diplomacia moderna (Mattoso e Henriques, 1972).

Internacional para a identificação e delimitação dos actores internacionais, uma vez que faz denotar um estatocentrismo que o autor considera desadequado face à realidade internacional, acrescido pela subordinação de importantes actores internacionais, como as Organizações Internacionais, a uma submissão ontológica face ao Estado enquanto sujeito de Direito. Este estatocentrismo aparece como uma antítese à chamada era pós-westefaliana que é, essencialmente, uma dinâmica em direcção a uma política desterritorializada de carácter global. Como refere o autor Nguyen Quoc Dinh (*apud* Joana, 2006: 116):

Para os Estados, a personalidade jurídica deriva directamente da sua soberania; soberania reconhecida em direito internacional, não criada ou atribuída por ele. Postulando no Estado um sujeito maior e originário de direito, o direito internacional contribui somente para definir a personalidade internacional do Estado [...]. Para os outros sujeitos de direito, é o próprio direito internacional - e, pelo menos de início, a vontade concertada dos Estados – que autoriza o reconhecimento da sua personalidade jurídica internacional e que precisa o seu conteúdo.

Esta tendência vai precisamente chocar com constatações actuais, como no caso das Comunidades Europeias que, com personalidade jurídica internacional, estas últimas substituem os Estados em importantes *fora* internacionais, como por exemplo na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a União Europeia que, sem personalidade jurídica internacional, é reconhecida por numerosos actores no desenvolvimento de actividades no campo da política externa. O autor João Mota Campos (*apud* Joana, 2006: 117) salienta esta constatação quando refere que:

[A]o assumirem o estatuto de membros das Comunidades, os Estados renunciaram [...] a uma considerável parcela das suas competências tradicionais; mas, para além disso, conferiram às instituições comunitárias [...] o exercício, em seu lugar, de competências e poderes muito vastos, tanto de carácter legislativo e executivo como de natureza jurisdicional e até política.

Por seu turno, a teoria clássica ou racionalista das relações internacionais nunca apresentou na sua linha de abordagem, uma resposta plausível no que concerne a esta questão (Tonra, 2003: 5). Já o realismo e o neo-realismo, segundo o mesmo autor, apesar de considerar as organizações internacionais como um produto de políticas de poder, tendentes a uma maximização dos ganhos relativos, e de considerar o Estado o principal actor das relações internacionais, denota que estas abordagens teóricas não contemplam o poder socializador destas mesmas organizações, nem o seu impacto na

actuação política do Estado, nem a propensão para o aumento da confiança entre os seus membros. Por considerar a ideia do já referido estatocentrismo nos seus corolários, o neo-liberalismo institucionalista torna-se redutor, mesmo quando este atribui importância e destaque às organizações internacionais, nomeadamente, no que diz respeito à diminuição dos custos de transacção e ao aumento da informação entre os Estados-Membros.

Retomando a análise construtivista, importa agora esclarecer o conceito de presença internacional da União que, segundo Bretherton e Vogler (*apud* Joana, 2006: 118) pretende traduzir “[...] a capacidade de exercer influência, de moldar as percepções e expectativas dos outros”, tendo adquirido esta presença devido a factores potenciadores como a política agrícola comum e o impacto na estrutura do comércio internacional; o projecto do mercado interno e, principalmente a política de alargamentos. Nesta lógica, o autor Nuno Severiano Teixeira (*apud* Joana, 2006: 119), refere que:

[A União] não se caracteriza, assim, por um modelo acabado e não beneficia da unidade e da centralidade das instituições e dos procedimentos próprios dos Estados. É antes um processo em construção, sempre inacabado, é um complexo de instituições com regras e procedimentos diferenciados, articulados em vários níveis ou pilares e é esse processo complexo que estrutura a acção política da União e em particular a sua acção política externa.

Se a análise da multiplicidade de actividades da União associada aos mecanismos de tomada de decisão contribuem para a classificar como uma entidade pós-moderna, assente em diferentes níveis de governança, a credibilidade externa da UE face a actores externos é aqui questionada, uma vez que:

[M]uito do esforço de projecção externa da UE envolve o anúncio da *importância* dessa projecção externa e a pretensão de que a UE é um actor coerente e com propósitos claros. Igualmente, a asserção da coerência e de objectivos em todas as áreas de acção/governança externa não exclui a projecção de papéis múltiplos e por vezes contraditórios, o que indicia (a) uma luta discursiva para definir a forma substantiva através da qual a UE deve ter um impacto no mundo e/ou (b) os componentes alternativos da identidade internacional da UE que relacionam o que [a União] é com a sua forma de actuação. (Ben Rosamond *apud* Joana, 2006: 120)

Remetendo-nos uma vez mais ao construtivismo, e com o propósito de analisar a UE como actor internacional, é necessário basearmo-nos em considerações identitárias e

valorativas. Desta forma, tal como Joana cita os autores Bretherton e Vogler (*op. cit.*, 122):

[O sentido] de uma «identidade da União» relaciona-se com o seu estatuto de actor sob dois pontos de vista. [Por um lado], a identificação face à União relaciona-se com a legitimidade interna da sua acção; [por outro], a identidade colectiva da UE é um aspecto importante da sua presença, que molda as suas percepções e o seu comportamento face a «terceiros».

Depois de uma análise face à sua forma de actor internacional, e da sua presença, das questões de consideração identitárias e valorativas, retoma-se a temática de ênfase que se pretende abordar neste subcapítulo: o conceito estratégico da UE.

A União Europeia como a conhecemos actualmente, *i.e.*, com a conciliação das vertentes económica, política, militar e securitária, e humanitária, nem sempre apresentou uma estrutura de acção concertada. O predomínio da vertente económica que moveu e conduziu, em grande parte, à criação da União (então Comunidades Europeias), levou a que esta tenha sido apelidada, na década de 70, por François Duchêne, como o “gigante económico” mas um “pigmeu político” e, acrescente-se, militar e securitário - decorrentes do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa em 1954, relegando para segundo plano estas duas últimas dimensões. A tentativa da emergência política não se fez tardar, inicialmente com a Cooperação Política Europeia (CPE), lançada numa base informal em 1970 e mais tarde institucionalizada com o Acto Único Europeu (AUE), em 1987. No entanto, a incapacidade de resposta política foram evidentes em situações de crise como a Guerra do Golfo (1990-1991) e na ex-Jugoslávia, fazendo-se justificar a aplicação de “pigmeu político”.

Até então, como refere Lobo-Fernandes (2007: 38), matérias como a segurança e defesa eram consideradas como uma espécie do já referido “tabu”, “pela recusa dos governos nacionais em abdicarem, ou mesmo em partilharem, o exercício de competências em domínios que constituem atributos por excelência da soberania”. Tornando-se evidente que, pela sua condição de actor económico global, a insistência neste vazio político não possibilitaria à Comunidade, no pós-Guerra Fria, assumir as tarefas impostas na esfera/cena internacional, tendo sido necessário por isso, reforçar a sua componente mais política da integração, não sendo possível deixar novamente de considerar os domínios da segurança e defesa europeias que, até à data, estavam fundamentalmente “a cargo” do principal aliado – os Estados Unidos da América (EUA). Perante a conjuntura de então, os líderes europeus decidiram juntar à

conferência intergovernamental (CIG) de 1990, destinada à criação de uma União Económica e Monetária, uma segunda CIG dedicada à união política, onde um dos objectivos propostos seria a conclusão de um acordo relativo à formação de uma política externa e de segurança comum (PESC).

Como denota o mesmo autor, as negociações para a instituição da PESC pelo Tratado da União Europeia (artigos 11.º a 28.º TUE) tiveram subjacentes objectivos ambiciosos:

Por um lado, a Europa procurava dotar-se de um instrumento adequado a potenciar a segurança no continente europeu num período de profundas incertezas, [...]; por outro, figuravam ainda entre as ambições da nova política comum, a consolidação das democracias e economias de mercado que emergiam nos países da Europa Central e Oriental. (Lobo-Fernandes, 2007: 39)

Esta matéria alcançada pelos Estados-Membros ficou firmada no 2.º pilar do TUE, com o mecanismo de tomada de decisão marcadamente intergovernamental, tendo sido este um grande passo na união política. No entanto, a reunião da política externa e da segurança fez com que ficasse adiada uma vez mais, a questão da defesa. Mesmo o Tratado prevendo a formação de uma política neste domínio, nunca foi indicado qualquer prazo para a sua efectivação.

A PESC, segundo Sidjanski (*apud* Lobo-Fernandes, 2007: 41) reflectia “a intenção dos Estados-Membros de se dotarem de uma política externa comum mais eficaz do que a simples cooperação política. Com efeito, a acção comum anunciava um grau superior de coerência, de unidade e de eficácia da União”. No entanto, a necessidade da UE de uma maior capacidade de gestão e solução de crises mostrou-se essencial, por exemplo, face ao colapso da URSS e da queda do comunismo no Leste europeu, com destaque para as dificuldades na transição para a democracia e nas economias de mercado desses países, e consequente reordenação dos mesmos no antigo espaço soviético, promovendo um redesenho no mapa geoestratégico europeu (Freire, 2009). É em parte com o Tratado de Amesterdão, em 1997, que se assiste a um salto qualitativo do 2.º pilar de Maastricht, reforçando o seu carácter operacional e preconizando outras alterações significativas, como a nomeação de um Alto-representante da PESC (“Senhor PESC”), procurando personalizar e conceder visibilidade à União, mas a falta de coordenação interna acabou por constituir um impedimento a uma imagem internacional forte e coesa. A tentativa de integração do domínio da defesa foi ainda alvo de acção no Tratado de Amesterdão, aquando de uma

apensa ao mesmo tratado, da Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce, responsabilidade do Alto-representante para a PESC, que faria uma análise mais aprofundada dos desenvolvimentos internacionais, contribuindo igualmente na formação de opções de política que fossem úteis no aumento da capacidade da União na prevenção de conflitos (Lobo-Fernandes, 2007: 45). No que respeita à Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), esta foi uma tentativa no avançar da defesa, mas a impossibilidade de falar de segurança externa sem mencionar a questão da defesa levou a que, em relação à IESD, ficasse “estancada” no artigo 17.º TUE, a correlação destas duas áreas: “[A] política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum [...]”

Concomitantemente, e com a necessidade da União de intervir na garantia da paz, através das chamadas Missões de Petersberg<sup>5</sup> (artigo 17.º, n.º 2 TUE), levou a que nesta altura, a União da Europa Ocidental<sup>6</sup> (UEO), que com o Tratado de Nice se funde na PESC, ficasse a cargo de acções e decisões da União em matéria de defesa. A dificuldade que se verificou na introdução da defesa como matéria de acção na União Europeia foi resultado, em parte, como Lobo-Fernandes (2007: 47-52) ainda refere, do receio de se rejeitar a aliança fundamental com os EUA ou, até mesmo, tornar-se um questionamento à importância da NATO, como o caso do Reino Unido ou até mesmo da França, apologista de uma capacidade de defesa europeia mais autónoma. No entanto, aquilo que se pretendia era a “necessidade de afirmar a credibilidade da UE como actor internacional, dotando-a dos instrumentos necessários a uma actuação externa mais eficaz” (*op. cit.*, 53). Era imperativo o avanço da Europa no domínio da defesa, munindo-a de uma maior autonomia nomeadamente, na protecção dos seus cidadãos, mas sobretudo vocacionada para o âmbito externo, não tendo em vista, contudo, o fim da aliança EUA-UE, mas podendo constituir antes, aliados em causas comuns.

---

<sup>5</sup> Fazendo parte integrante da PESD, as missões de Petersberg foram instituídas pela Declaração de Petersberg, em 1992, na sequência do Conselho Ministerial da UEO (União da Europa Ocidental). Os Estados-Membros da UEO decidiram colocar unidades militares dos diversos ramos das suas forças convencionais, tanto à disposição da própria UEO, como da NATO e da UE. Estas “missões” consistem em acções humanitárias, evacuação de cidadãos nacionais, manutenção da paz e missões de força de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (Glossário do site da UE *in* [http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_pt.htm)).

<sup>6</sup> Perante a institucionalização do Tratado de Lisboa, referido posteriormente neste estudo, os Estados-Membros da UEO (Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Reino Unido) anunciaram que, até Junho de 2011, preferencialmente, irão denunciar a vigência do Tratado de Bruxelas Modificado e, em consequência, extinguir o organismo por considerarem que o mesmo cumpriu os objectivos para que foi criado.

Se o Tratado de Nice não traz grandes avanços no que concerne ao domínio da defesa, a realidade é que se verifica, desde Amesterdão, uma tentativa, apesar de nem sempre conseguida de forma plena, de integrar a defesa nas acções e decisões da UE. Em Nice, apesar do estabelecimento de uma cooperação reforçada no âmbito da PESC (artigo 27.ºA-27.ºE TUE), do renomeado Comité Político e de Segurança (CPS), e da criação de uma Força Europeia de Reacção Rápida (FERR), estabelecida pelo Conselho Europeu de Helsínquia, em 1999, força esta auto-suficiente em termos militares e capaz de realizar qualquer das tarefas das Missões de Petersberg, mesmo apesar destes principais destaques, Nice não trouxe reais progressos nesta matéria. A verdade é que, segundo o mesmo autor (Lobo-Fernandes, 2007: 51-52), “a grande maioria destes avanços foi realizada à margem da moldura institucional e dos procedimentos de decisão da União, não tendo sido consagrados em letra de tratado”. Este foi o caso da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) que, já referenciada no Conselho Europeu de Colónia, igualmente em 1999, preparou as recomendações futuras do funcionamento desta política que, integrada no quadro geral da PESC, apresentou-se apenas como uma Declaração anexa ao Tratado de Nice. A PESD deixa claro que não envolve a criação de um exército europeu, cabendo as decisões aos Estados-Membros de disponibilizar os recursos nacionais na gestão de crises e prevenção de conflitos, reafirmando a importância da NATO, continuando esta última a constituir a base da defesa colectiva dos seus membros. A FERR continuará a sua contribuição no estabelecimento de uma parceria estratégica entre a UE e a NATO, tendo ficado “consagrada a consulta mútua e a cooperação nas matérias de segurança, defesa e gestão de crises que envolvam interesses comuns, de modo a que seja posta em prática a resposta militar mais apropriada” (*Ibidem*). Lobo-Fernandes (2007: 52) analisa, a título conclusivo, que:

[O] facto de alguns membros da União continuarem a defender a manutenção de carácter intergovernamental (associado à projecção dos interesses nacionais) do 2.º pilar saído de Maastricht, [levou a que] os avanços só fossem possíveis porque [foram] acordados à margem dos tratados sob capa de uma «cooperação» [...]. Ainda assim, [...] mesmo sem a força jurídica que só a consagração num tratado lhe poderia conferir, os passos dados neste domínio representam um indicador positivo da provável evolução, a prazo, para uma política de segurança e defesa *comum*, alicerçada nos valores europeus de solidariedade e dotada dos instrumentos necessários a uma actuação coordenada, coerente e eficaz por parte dos Estados-Membros da União.

Alterando a concepção da estrutura de segurança do pós-Guerra Fria, desenhada pela Aliança Atlântica<sup>7</sup>, foi necessário definir as prioridades, aquando da criação da PESD, nomeadamente identificando os seus objectivos e as suas capacidades – definindo o conceito estratégico europeu – que se veio a materializar na Estratégia Europeia de Segurança (EES) através do Conselho Europeu em Dezembro de 2003, meses depois da invasão do Iraque pela *Coalition of the Willing* que tantas divisões causou no seio da UE, opondo principalmente a França e a Alemanha ao Reino Unido, no que respeita ao apoio desta operação (*BBC News*, 2003). Como refere o autor Sven Biscop *apud* Joana (2006: 115), a EES enforma um verdadeiro conceito estratégico ao definir:

[O]s objectivos globais de longo prazo, assim como as categorias de instrumentos a utilizar para os preencher, guia[ndo] o desenvolvimento das capacidades – civis e militares [...funcionando] como um quadro de referência para a política quotidiana num ambiente internacional cada vez mais complexo e em constante evolução.

Na opinião de Javier Solana (*apud* Joana, 2006: 126), a EES estabelece-se numa “[...] constatação simples e irrefutável: a Europa tornou-se num actor global”<sup>8</sup>, advindo-lhe a responsabilidade de “[...] ser capaz de se comprometer preventivamente para fazer face aos problemas do mundo”. Esta Estratégia Europeia de Segurança, igualmente conhecida por *Relatório Solana*, está dividida em três partes constituintes: principais ameaças, objectivos estratégicos e implicações políticas para a Europa.

Apresentando-se como uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo, uma vez que “[...] nenhum país é capaz de enfrentar totalmente sozinho os complexos problemas que se colocam hoje em dia” (EES, 2003: 1), a EES elenca como desafios globais: a pobreza e doenças, a competição por recursos raros, os movimentos migratórios e a dependência energética da Europa. Interligado a estes quatro desafios, estão as cinco principais ameaças identificadas, tidas como mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM), os conflitos regionais, os fracassos dos Estados e a criminalidade organizada.

---

<sup>7</sup> A formação desta aliança resultou da ruptura entre as duas principais potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, impondo a revisão do modelo de ordenamento internacional contratualizado entre os EUA, a URSS e o Reino Unido (Gaspar, 2002).

<sup>8</sup> O reforço desta ideia é identificado na EES (2003: 1), quando refere que “[A] União Europeia, que reúne 25 [na altura], com mais de 450 milhões de habitantes, com uma produção que representa um quarto do produto nacional bruto (PNB) mundial, e com uma vasta gama de instrumentos ao seu dispor, é forçosamente um actor global [...]. A crescente convergência dos interesses europeus e o reforço da solidariedade mútua da UE fazem de nós um actor mais credível e eficaz. A Europa deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor.”

Constituindo a capacidade de gestão de crises, uma área transversal à EES, para além da componente militar, a União dispõe actualmente de capacidade operacional em quatro grandes áreas, identificadas pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em 2000: polícia, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e protecção civil. Uma vez mais, Joana (2006: 131) cita pertinentemente Hans-Georg Ehrhart, quando este sublinha que:

[A] União está a concentrar os seus esforços nas operações que lidam com as consequências da gestão de crises, uma fraqueza notável do passado. [...] O principal assunto actualmente é o objectivo de curto prazo de assegurar a segurança através de uma gestão e prevenção certas de crises. O objectivo de longo prazo, de prevenção estrutural de conflitos, só pode ser atingido nessa base.

Neste contexto, e através da análise da figura 1, importa igualmente salientar as inúmeras missões e operações da UE (Conselho da UE, 2006), de cariz civil e militar, que a União tem vindo a desenvolver desde 2003, tanto em cooperação com a Aliança Atlântica, como de forma autónoma, baseada na capacidade dos seus Estados-Membros, traduzindo uma ideia de segurança transfronteiriça, através da acção localizada nos Balcãs Ocidentais, com missões de Polícia da UE, operações militares e de aconselhamento político; em África, com o EU FOR RD Congo, entre as missões de apoio no Darfur; no Sul do Caúcaso; Sudeste Asiático e no Médio Oriente, com a missão de Polícia da UE nos Territórios Palestinos, através do EUPOL COPPS; no Iraque, com a missão de assistência fronteiriça e a missão integrada da UE para o Estado de Direito no país, entre muitas outras.



Tendo identificado previamente as ameaças, a EES apresenta posteriormente os três desafios estratégicos que são colocados à União Europeia. O primeiro centra-se no “enfrentar as ameaças”, através de iniciativas europeias já providenciadas de resposta face a elas, como o Mandado de Detenção Europeu, as políticas de luta contra a proliferação em matéria de armamento e a contribuição da União para a resolução de conflitos regionais e para o estabelecimento de Estados em colapso. O segundo desafio refere-se à criação de estabilidade na vizinhança da União:

Não é do nosso interesse que o alargamento crie novas linhas de fractura na Europa. É necessário tornarmos extensivos aos nossos vizinhos a Leste os benefícios da cooperação económica e política, enfrentando ao mesmo tempo os problemas políticos que os afectam. (EES, 2003: 7-8)

Neste sentido, a União Europeia lançou, em 2004, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), tópico de desenvolvimento aprofundado no próximo subcapítulo, cujos objectivos centrais, segundo o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas (2003), e referido por Joana (2006: 136-137), são:

[A] cooperação com os seus parceiros na redução da pobreza e na criação de um espaço de prosperidade e valores comuns, com base no comércio livre, no aprofundamento da integração económica e na intensificação das relações políticas e culturais, bem como numa maior cooperação transfronteiriça e na partilha de responsabilidades em relação à prevenção e resolução de conflitos; e fazer assentar a proposta da UE de vantagens concretas e relações preferenciais num quadro diferenciado que atenda aos progressos alcançados pelos países parceiros em domínios específicos, em partilhar nas suas reformas políticas e económicas e no domínio da Justiça e Assuntos Internos.

O terceiro objectivo referenciado pela EES é, como já referido, a contribuição para uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo, desenvolvendo uma “sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas” (EES, 2003: 9), revelando a importância da NATO e a sua relação com a UE, e igualmente a especial importância na crença de que “[a] qualidade da sociedade internacional depende da qualidade dos Governos que constituem o seu fundamento. A melhor protecção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados” (*op. cit.*, 10), a reforçar essencialmente através de programas de assistência, aos vários níveis.

A EES conclui com a apresentação de três implicações políticas para a UE. Em primeiro lugar, esta deve ser *mais activa* na prossecução dos seus objectivos estratégicos, tendo para isso que “desenvolver uma cultura estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, energética” (EES, 2003: 11). A segunda implicação aponta para que a União seja *mais capaz*, incitando ao desenvolvimento de todo o seu potencial, analisado na vertente militar, referindo a criação de uma agência de defesa<sup>9</sup> como um passo no bom caminho (*op. cit.*, 12). Neste seguimento, a EES refere ainda que a UE deve apostar igualmente numa maior capacidade diplomática, num sistema “que conjugue os recursos dos Estados-Membros com os das instituições da UE” (*Ibidem*). Finalmente, a EES revela como última implicação política – ser *mais coerente* – devendo permitir o desenvolvimento e actuação das suas políticas sob uma mesma agenda e apostar numa colaboração próxima com os seus parceiros, uma vez que “são poucos ou nenhuns os problemas que temos capacidade para enfrentar sozinhos. [...] A cooperação internacional é uma necessidade” (EES, 2003: 13).

Recentemente, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, desde 1 de Dezembro de 2009, e produzindo estas alterações na EES, o Tratado pretende dotar a UE com uma maior eficácia na sua acção externa. Institucionalizada a figura do Alto-representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, este funde os cargos de Alto-representante para a Política Externa e de Segurança Comum (o “Senhor PESC”) e do Comissário Europeu para as Relações Externas (entretanto extinto). A nova figura tem como função tornar a nova Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que integra a PESC, numa verdadeira política de actuação externa da UE, com o intuito de “dar uma maior coerência entre o primeiro e segundo pilar das políticas comunitárias, entre o Conselho e a Comissão” (Teixeira, 2008: 7).

A figura do novo Alto-representante é assistida por um novo serviço, o Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE), com o objectivo de conceder maior coerência e consistência na coordenação de meios para a projecção externa (Resolução legislativa do Parlamento Europeu sobre proposta de decisão do Conselho, 2010). De destacar igualmente que o Tratado de Lisboa introduz duas importantes cláusulas em matéria de

---

<sup>9</sup> A criação da referida agência veio a efectivar-se a 12 de Julho de 2004, na Agência Europeia de Defesa, criada por uma Acção Comum do Conselho de Ministros e definida como um importante elemento do desenvolvimento de recursos militares europeus mais flexíveis e eficazes, a fim de melhorar as capacidades defensivas da União, sobretudo, na gestão de crises, cooperação no domínio do armamento, reforço da base industrial e tecnológica da UE no domínio da defesa e, criação de um mercado europeu de equipamentos de defesa competitivos, em consulta com a Comissão (Jornal Oficial da União Europeia, 2004).

segurança e defesa, nomeadamente a cláusula de solidariedade colectiva entre os Estados-Membros da UE, associada simultaneamente a uma cláusula de defesa mútua, a accionar em matérias de defesa e cooperação para situações de terrorismo e catástrofes naturais ou humanas (Comissão Europeia, 2010).

Assim, espera-se que as alterações produzidas por este Tratado criem avanços significativos não só no processo de tomada de decisão na estrutura institucional, com um aumento da transparência e da legitimidade democrática, através do reforço da participação dos cidadãos e dos seus representantes, mas que crie igualmente um “aprofundamento e fortalecimento dos mecanismos de acção externa da UE, nomeadamente em matéria de segurança e defesa (Teixeira, 2008: 2). Como refere Lobo-Fernandes (2007: 36):

[V]ivemos num mundo mais volátil, com vulnerabilidades acrescidas. Em especial, a interdependência pôs mais a nu assimetrias de desenvolvimento entre diferentes regiões do globo. Com a globalização, com o aumento da mobilidade, as fronteiras são cada vez mais permeáveis e, em rigor, já não protegem ninguém.

Esta reflexão vem, uma vez mais, ao encontro das temáticas da EES, quando nesta se menciona que “[n]uma era da globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós” (EES, 2003: 6). Sendo a segurança uma condição prévia ao desenvolvimento, uma vez que os conflitos destroem as infra-estruturas, incluindo as de carácter social, incentivam a criminalidade, desencorajam o investimento e tornam impossível uma actividade económica normal, Lobo-Fernandes (2007: 37) refere ainda que:

[A] par das competências da União em cooperação judicial, imigração, ou luta contra a criminalidade transfronteiriça, coloca-se hoje uma maior exigência política de uma acção integrada mais forte ao nível dos assuntos externos, da segurança e da defesa [...], de modo a poder acudir a situações de crise grave, sobretudo na periferia mais próxima.

Perante estas constatações finais, depois de analisado o domínio da política externa da União, o seu conceito estratégico, o actor internacional que é e a questão da cooperação transfronteiriça que apresenta, retoma-se assim a análise no próximo capítulo da já mencionada Política Europeia de Vizinhança – a PEV.

## 2. A POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA (PEV)

Mesmo na era da globalização, a geografia continua a ser importante. É do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa, constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, Estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população. Com a integração dos Estados aderentes ficamos em maior segurança, mas também mais próximos de zonas conturbadas. Compete-nos promover um conjunto de países bem governados, a leste da União Europeia e na orla do Mediterrâneo, com os quais possamos estabelecer estreitas relações de cooperação. (EES, 2003: 7-8)

Entre Março de 2003 e Maio de 2004, a Comissão Europeia apresentou as linhas gerais de acção e funcionamento da Política Europeia de Vizinhança (PEV) na comunicação sobre a “Europa Alargada” (IP/04/632, 2003). Passando a UE a 25 países, após o alargamento histórico de 1 de Maio de 2004 (e posteriormente a 27, com o último alargamento), esta quis garantir que não eram criadas novas linhas divisórias entre a União Europeia e os seus novos vizinhos. Pelo contrário, quis estender os benefícios e possibilidades oferecidas aos países do alargamento, em virtude do artigo 49º do Tratado da União Europeia (TUE), nomeadamente paz, estabilidade e prosperidade aos países vizinhos da União alargada.

Como Dannreuther identifica (2008: 47), para os pessimistas, *i.e.*, para aqueles que vêem os interesses apenas focados a nível regional, no Médio Oriente e nos desenvolvimentos políticos pós-soviéticos, a percepção da UE e as suas ambições estratégicas face à PEV são bastante escassas e sem importância. Centram-se na visão de apresentar uma UE fraca nos seus interesses e compromissos para com a sua vizinhança. A PEV é encarada como um aparelho que concentra as expectativas dos Estados-Membros, concentração essa que reflecte apenas a paralisação da política institucional interna e da “fadiga” do alargamento. Reforçando esta perspectiva mais pessimista, é dado a título exemplificativo, os recentes desenvolvimentos no Médio Oriente e na Europa Oriental, nomeadamente, no que concerne à dissonância de posições dos Estados-Membros da UE durante a guerra do Iraque e da concretização

dos objectivos a que se propôs o Processo de Barcelona<sup>10</sup>, assim como a não resposta efectiva e favorável relativamente ao aumento do activismo geopolítico da Rússia. Ficaria todo o esforço da UE na criação da PEV, reduzido a estas constatações? Não.

Contrariamente às tendências apresentadas, Dannreuther (2008) refere que são mais numerosos os defensores da nova política externa criada pela Comissão Europeia. Para estes, a PEV apresenta os objectivos necessários à criação do já referido “conjunto de países bem governados, a leste da UE e na orla do Mediterrâneo” (EES, 2003: 8). Nesta perspectiva estratégica, a vizinhança apresenta-se como uma arena natural, onde as várias ambições se podem realizar, envolvendo a compreensão e contemplação dos instrumentos da política – económico, político e militar. Em comparação com os seus vizinhos, a União representa um mar de estabilidade, paz e prosperidade, contrastando com a instabilidade, relativa pobreza e multiplicação dos conflitos existentes na maioria das regiões da sua vizinhança. Como Cremona (2004: 4-5) refere, a forte motivação por detrás da metodologia usada pela PEV assenta na tentativa de atingir a história do sucesso que foi o processo de alargamento da UE. Este último é apelidado como o maior acto de sucesso da política externa que a UE alguma vez realizou, tal como Cremona identifica (*op. cit.*, 5):

[T]he «success» with respect to the new Member States, and especially the ten from central and eastern Europe, has been in precisely those areas now prioritised in the ENP: increased political stability and prosperity, and economic development built upon a transparent and stable legislative and regulatory framework.

Apesar de alguns Estados da vizinhança da União Europeia estarem longe de se convencerem da necessidade de uma integração com ela - nomeadamente quando estes se caracterizam por interesses elitistas e frequentemente direccionados à preservação do *status quo* e adequação de reformas que permitam a transformação ao processo de integração político e económico promovido pela UE - a União tem, mesmo assim, sabido lidar e agir face aos seus “vizinhos” – EUA e Rússia – maioritariamente pelas dificuldades sofridas recentemente. Se os EUA têm sofrido as repercussões das acções

---

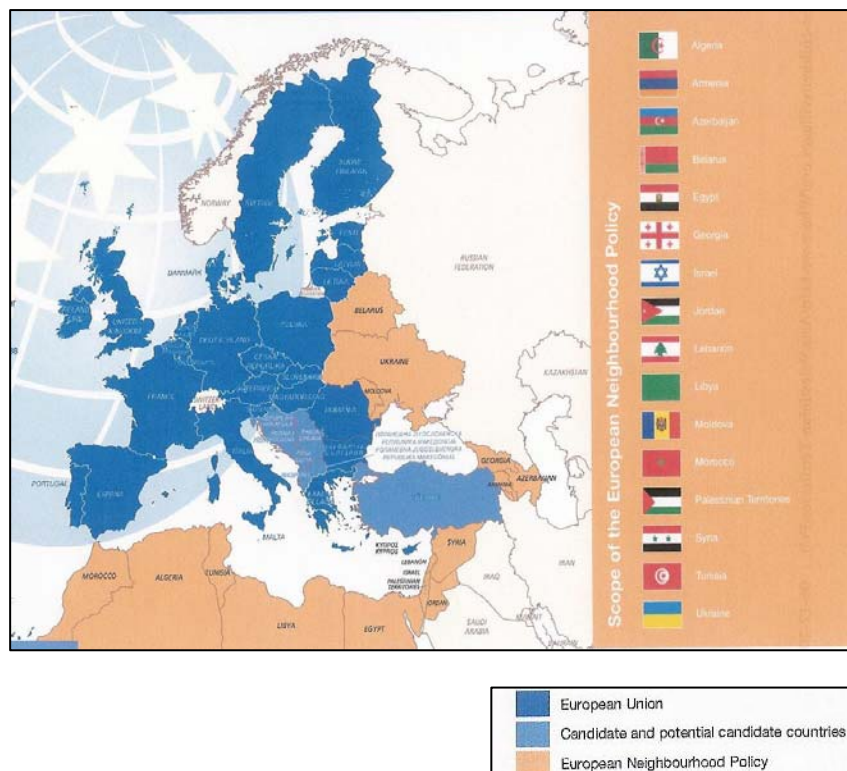
<sup>10</sup> Procurando reforçar o Processo de Barcelona, de 1995, em Julho de 2008 é relançada a parceria “Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo”, processo multilateral apoiado numa rede de Acordos de Associação, procurando reforçar as relações de parceria euro-mediterrânicas anteriormente lançadas, visando “a criação de um espaço de paz, segurança e prosperidade no Mediterrâneo, bem como uma maior integração e coesão regional [...] através de um maior empenhamento político a nível regional” in [http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=4296&p\\_est\\_id=9749](http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=4296&p_est_id=9749).

tomadas relativamente à invasão e ocupação do Iraque, já a Rússia tem sido taxada com a imagem da construção e aumento do poder neo-imperialista.

Estando contemplada a possibilidade de formação e implementação de políticas, tal como previsto no Tratado da Comunidade Europeia (TCE), título XXI, artigo 181º, [COM (2004) 373 final], a PEV foi institucionalizada em Junho de 2004, criada com a consciência de que a União Europeia já desenvolvia certas relações com os seus vizinhos, nomeadamente no quadro de Acordos de Parceria e Cooperação, com os países de Leste, de Acordos de Associação e da Parceria Euro-mediterrânica (PEM), com os países do Sul, marcando uma política dotada de um enquadramento comum alargado, e permitindo o desenvolvimento das relações bilaterais. Esta parceria, abrindo uma nova dimensão nas relações da UE com os seus vizinhos do Sul, estimulava já uma abordagem e colaboração mais estreita, igualitária e cooperativa entre parceiros, incorporando vastos domínios de actuação, organizados em três vertentes: (I) parceria política e de segurança, com a definição de um espaço comum de paz e estabilidade; (II) parceria económica e financeira, com o objectivo de construção de uma zona de prosperidade partilhada; e (III) parceria sócio-cultural, incentivando a participação da sociedade civil na parceria euro-mediterrânica, utilizando a sua capacidade de construção regional e os seus meios financeiros para estabelecer ligações mais fortes entre os povos do Sul do Mediterrâneo e não só (Charillon, 2001: 114-115). No caso do Mediterrâneo, a PEV veio complementar a Parceria Euro-mediterrânica, contribuindo para o potencial de realização do já referido Processo de Barcelona, em Novembro de 1995, no qual a Declaração de Barcelona estabelecia as bases de actuação desta parceria, que pretendia tornar a bacia mediterrânica numa zona de diálogo, de intercâmbio e de cooperação que garantisse a paz, a estabilidade e a prosperidade a nível económico, político e social, assim como a exigência de um reforço da democracia e respeito pelos Direitos do Homem.

Tendo como vizinhos a Argélia, Arménia, Azerbeijão, Egipto, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Moldávia, Marrocos, Autoridade da Palestina, Tunísia, Ucrânia, Bielorrússia, Líbia e Síria (*vide* figura 2), a PEV afigura um novo relacionamento a Leste e a Sul, uma vez que a União Europeia pretende rodear-se de países estáveis e prósperos. Apenas os três últimos países enunciados estão ainda em negociações com a UE para virem a usufruir plenamente da PEV, estando dependentes da atitude e dos esforços por eles desenvolvidos, bem como dos progressos realizados a nível do

estabelecimento de laços contratuais (*in* <http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/assuntos-europeus/vertente-externa/politica-europeia-de-vizinhanca>). A PEV apoia o desenvolvimento político e económico dos seus vizinhos, pois só com um desenvolvimento na área da política e da economia a UE acredita que estes conseguirão a garantia da paz, segurança e prosperidade. Embora a Rússia também seja um país vizinho, as relações entre a UE e este país obedecem a um regime específico de parceria estratégica, mediante a criação de “quatro espaços comuns” definidos na Cimeira de São Petersburgo em 2003.



**Figura 2** – Extensão da Política Europeia de Vizinhança, 2004 (*in* [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp-leaflet\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp-leaflet_pt.pdf))

À medida que estes novos parceiros da UE forem atingindo os objectivos propostos em várias matérias como o Estado de Direito, a democracia, a coesão social, os direitos humanos, as reformas económicas e sectoriais voltadas para o mercado e a cooperação sobre os principais objectivos de política externa, a União Europeia felicitá-los-á com uma integração política e económica mais acentuada, dotando-os com a capacidade efectiva necessária face às exigências da globalização, uma vez que os valores fundamentais da UE enunciados são as bases políticas subjacentes à PEV. A

concretização destes objectivos constitui o elemento fundamental do relacionamento da UE com os parceiros da PEV, determinando a rapidez e o ritmo a que evoluirá a relação da União com cada um desses países. Pretende-se, igualmente, que os parceiros se comprometam a respeitar as principais prioridades da União Europeia em matéria de relações externas e políticas de coesão, incluindo o respeito pelo direito internacional, a prevenção e a resolução de conflitos e o apoio a um multilateralismo efectivo, tendo sempre presente o âmbito de actuação das convenções internacionais (nomeadamente as Nações Unidas) e regionais (Conselho da Europa ou Organizações para a Segurança e a Cooperação na Europa) ou ainda os acordos bilaterais com a UE.

No que respeita às várias esferas de actuação [COM (2004) 373 final] na esfera política, esta traduzir-se-á no apoio à consolidação das instituições que protegem a democracia e o Estado de Direito e a promoção de algumas prioridades comuns no domínio da política externa, sendo de destacar a cooperação regional, o desenvolvimento de instituições multilaterais mais eficientes e planos de acção face a ameaças comuns ao nível da segurança. Já na esfera económica, prestará uma assistência financeira e técnica à realização dos objectivos acordados em matéria de reforma e cooperação transfronteiriça, possibilitando *a posteriori* um acesso e participação destes países em programas e organismos da UE, e culminando com a possibilidade de participarem no mercado interno da UE, oportunidades estas que os “países terceiros” não chegam a usufruir.

Adaptado de forma particular a cada país vizinho considerando as suas particularidades e necessidades, cada Plano de Acção da PEV varia de país para país parceiro. Os Planos de Acção da PEV (*Ibidem*) são documentos políticos que estabelecem os objectivos estratégicos da cooperação entre os países vizinhos e a UE e que contêm uma lista global de prioridades fixadas de comum acordo pelo país em questão e pela UE. Estes planos de acção constituem, para cada país, um programa de trabalho com a União de duração entre 3 a 5 anos.

Tentando assentar num regime de parceria e apropriação conjunta de valores e interesses comuns, os objectivos prioritários da PEV, a curto e a médio prazo, centram-se no diálogo político e sua reforma; na cooperação e desenvolvimento económico e social; nas questões ligadas ao comércio, ao mercado e à reforma do quadro regulamentar; na cooperação em matéria de justiça, liberdade e segurança; nas questões sectoriais, como os transportes, energia, ambiente, investigação; e finalmente, numa dimensão humana: a sociedade civil, a educação e a saúde pública. Estas tentativas de

estabelecer relações e desenvolver projectos de apoio e ajuda a nível nacional com os vizinhos da União Europeia só serão possíveis quando esses mesmos países tomarem consciência de que está igualmente nas suas mãos tornar possível esta parceria de entreajuda que beneficiará ambas as partes envolvidas. O entrosamento da UE com os seus parceiros é claramente comprovado, através da análise das políticas e programas europeus “abertos” e colocados à disposição e participação destes países, presentes na comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, no final do ano de 2006 [COM (2006) 724 final].

A acção da PEV foi delineada e estruturada em sete eixos de acção [COM (2004) 373 final], nomeadamente a cooperação política e reforma; o garantir a justiça, a liberdade e a segurança; o promover a integração e a reforma económica; o estabelecer contactos entre as populações; o estabelecer ligações entre os países vizinhos; o incentivar e apoiar as reformas nos países parceiros; e o promover a cooperação regional.

No que diz respeito ao primeiro eixo, este centra-se na assistência financeira e técnica aos países da PEV dada pela UE para apoiar as suas reformas que são incrementadas quando os mesmos se mostram dispostos a aderir a uma parceria mais ambiciosa, nomeadamente ao nível do encorajamento e da protecção dos direitos humanos e sociais fundamentais, designadamente a liberdade de imprensa, a igualdade de género, os direitos das minorias e das crianças, os direitos sindicais, o desenvolvimento da sociedade civil, e o processo da democratização através das leis eleitorais, a descentralização e o reforço das capacidades administrativas. Já o Estado de Direito tende a ser adquirido através da reforma dos códigos civil e penal, da reforma do sistema judicial e penitenciário, bem como da luta contra a corrupção e o crime organizado. Uma outra forma de intensificar a cooperação política consiste em convidar os países parceiros a aderirem às declarações da UE em matéria de política externa que definem a posição da União no que respeita a questões específicas, nomeadamente questões internacionais e regionais, prevenção de conflitos e gestão de crises. Este tipo de cooperação poderá servir de ponto de partida para uma futura participação dos países parceiros em certas temáticas, por exemplo, da PESC ou da PESD, reunindo esforços de luta contra o terrorismo e não proliferação.

O segundo eixo executa a gestão das pressões migratórias, as questões relacionadas com a concessão de asilo e a emissão de vistos, o combate ao crime

organizado, nomeadamente o tráfico de seres humanos e de estupefacientes, o terrorismo e ainda o branqueamento de capitais, são alguns dos desafios transnacionais com os quais a UE e os países parceiros se têm debatido. Face a tal, os Planos de Acção da PEV têm procurado fomentar a cooperação policial e judiciária, o aumento da transparência e melhoria da cooperação em matérias de luta contra a corrupção, a luta contra o racismo, o crime organizado, a prevenção e combate ao terrorismo, e a aplicação da lei, entre outros, bem como têm beneficiado do apoio da Europol (Serviço Europeu de Polícia) e a Eurojust (Unidade de Cooperação Judiciária) [COM (2004) 373 final].

O terceiro eixo é relativo à promoção económica, onde o objectivo da acção da PEV é contribuir, directa e indirectamente, para o crescimento sustentável desses países, traduzindo-se em benefícios económicos consideráveis para todas as partes, especialmente se forem acompanhados de uma maior liberalização do comércio nos sectores dos serviços e dos produtos agrícolas, especialmente no Mediterrâneo. A criação de oportunidades em matéria de comércio e investimento é a prioridade da PEV, ao apoiar as reformas económicas e a criação de economias de mercado livre, em estreita acção com a OMC (Organização Mundial do Comércio).

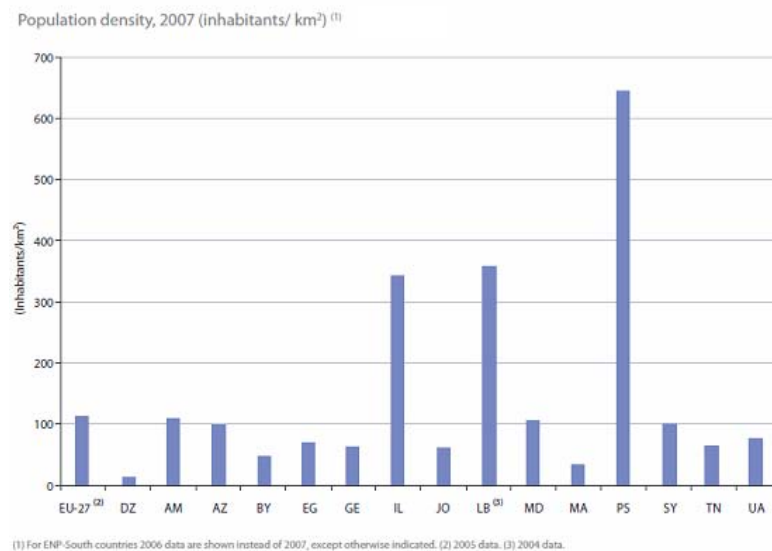
Tal como referido anteriormente, quanto maior o entrosamento por parte dos países vizinhos em atingir esses mesmos objectivos, mais estes beneficiarão de um maior e melhor acesso ao mercado interno da União em função do grau de alinhamento das respectivas disposições legislativas, regulamentares e normas pertinentes pelas disposições da União Europeia (*Ibidem*). Apesar de quase todos os países da PEV estarem empenhados num processo de transição económica favorável, a realidade é que a situação económica varia muito de país para país, havendo claros desequilíbrios macroeconómicos, por motivo do baixo nível de rendimento per capita. Os desafios sociais merecem igualmente atenção, como se pode verificar pelas carências apresentadas nas tabelas seguintes, nomeadamente nas altas taxas de desemprego (*vide* tabela 1) e nas áreas de grande densidade populacional (*vide* tabela 2).

Unemployment rates (%) <sup>(1)</sup>

|                                | Total               |                     | Male                |                     | Female              |                     |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                                | 2000                | 2007                | 2000                | 2007                | 2000                | 2007                |
| EU-27                          | 8.6                 | 7.1                 | 7.8                 | 6.6                 | 9.8                 | 7.8                 |
| Algeria                        | 28.9                | 12.3                | 29.2                | 11.8                | 26.4                | 14.4                |
| Armenia                        | 38.4 <sup>(2)</sup> | 28.1 <sup>(3)</sup> | 36.8 <sup>(2)</sup> | 22.5 <sup>(3)</sup> | 40.2 <sup>(2)</sup> | 34.9 <sup>(3)</sup> |
| Azerbaijan                     | 1.2                 | 6.5                 | 1.0                 | 7.5                 | 1.4                 | 5.6                 |
| Belarus                        | 2.1                 | 1.4 <sup>(3)</sup>  | 1.7                 | 1.0 <sup>(3)</sup>  | 2.4                 | 1.8 <sup>(3)</sup>  |
| Egypt                          | 9.0                 | 11.2 <sup>(4)</sup> | 5.1                 | 7.1 <sup>(4)</sup>  | 22.7                | 25.1 <sup>(4)</sup> |
| Georgia                        | 10.3                | 13.6 <sup>(5)</sup> | 11.0                | 15.2 <sup>(5)</sup> | 9.7                 | 11.7 <sup>(5)</sup> |
| Israel                         | 8.8                 | 8.4                 | 8.5                 | 7.9                 | 9.2                 | 9.0                 |
| Jordan                         | 13.7                | 14.0                | 12.3                | 11.9                | 21.0                | 25.0                |
| Lebanon                        | :                   | 7.9 <sup>(5)</sup>  | :                   | 7.3 <sup>(5)</sup>  | :                   | 9.5 <sup>(5)</sup>  |
| Moldova                        | 8.5                 | 5.2                 | 9.8                 | 6.5                 | 7.3                 | 4.0                 |
| Morocco                        | 13.4                | 9.7                 | 13.6                | 9.7                 | 12.8                | 9.7                 |
| Occupied Palestinian territory | 14.1                | 23.6                | 14.4                | 24.2                | 12.5                | 20.5                |
| Syria                          | 10.6 <sup>(2)</sup> | 8.1 <sup>(4)</sup>  | 7.5 <sup>(2)</sup>  | 5.8 <sup>(4)</sup>  | 22.8 <sup>(2)</sup> | 19.9 <sup>(4)</sup> |
| Tunisia                        | 15.7                | 14.3                | 15.3                | 13.2                | 16.9                | 17.3                |
| Ukraine                        | 11.6                | 6.4                 | 11.6                | 6.7                 | 11.6                | 6.0                 |

(1) For ENP-South countries 2006 data are shown instead of 2007, except otherwise indicated. (2) 2001 data. (3) 2006 data. (4) 2005 data. (5) 2004 data.

**Tabela 1** – Taxas de desemprego nos países da PEV, 2000-2007 (in *European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p.61)



|       |                               |    |                                |
|-------|-------------------------------|----|--------------------------------|
| EU-27 | European Union (27 countries) | MA | Morocco                        |
| DZ    | Algeria                       | PS | Occupied Palestinian territory |
| AM    | Armenia                       | SY | Syria                          |
| AZ    | Azerbaijan                    | TN | Tunisia                        |
| BY    | Belarus                       | UA | Ukraine                        |
| EG    | Egypt                         |    |                                |
| GE    | Georgia                       |    |                                |
| IL    | Israel                        |    |                                |
| JO    | Jordan                        |    |                                |
| LB    | Lebanon                       |    |                                |
| MD    | Moldova                       |    |                                |

ENP-East countries: AM, AZ, BY, GE, MD and UA  
 ENP-South countries: DZ, EG, IL, JO, LB, MA, PS, SY and TN

**Tabela 2** – Densidade populacional de habitante/km<sup>2</sup> nos países da PEV, 2007 (in *European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p.49)

Segundo a tabela 1, 11 dos 15 parceiros da PEV registam taxas de desemprego mais elevadas do que na UE<sub>27</sub> (7.1%). Exceptuando os dados irrefutáveis indicadores da densidade populacional relativamente a Israel, ao Líbano e à Autoridade da Palestina, há que ter em linha de conta que, especialmente na Argélia, Egipto, Marrocos e Tunísia, a maioria das áreas são cobertas por desertos de dimensões consideráveis levando, conseqüentemente, a que as populações se concentrem em grandes cidades, já com densidades relativamente elevadas. Como tal, é necessário redefinir estes níveis apresentados, ainda bastante elevados, para que se consiga uma maior integração económica, e não só, com a UE, com vista a alargar os benefícios decorrentes do maior crescimento económico a todos os sectores da sociedade. Será indispensável adoptar políticas económicas, sociais e de emprego numa vasta gama de sectores, como por exemplo, educação, formação, saúde, emprego, habitação, desenvolvimento urbano e regional, e ambiente, contando sempre com a estreita colaboração de entidades financeiras internacionais como o Banco Mundial, principal “apoiente” da PEV.

Todo o apoio da União Europeia no processo de reforma existe para que a transição para economias de mercados viáveis seja assegurada, e estes se possam adaptar à dinâmica competitiva resultante de uma maior integração com a UE e igualmente enfrentar os desafios internos. Daí o grande apoio do Plano de Acção da PEV, nomeadamente na consolidação orçamental, dívida pública, gestão de finanças públicas e política monetária. De uma forma geral, a PEV promove a boa governação do sector público, através da prestação de uma assistência financeira e técnica cada vez mais acentuada, com o intuito de que, a curto ou a médio prazo, os países parceiros possam participar igualmente em programas da UE no âmbito da investigação e educação, energia, transportes e telecomunicações, estabelecendo melhores conexões físicas com a União Europeia e contribuindo para um aumento da estabilidade dos seus próprios mercados, melhorando o seu desempenho económico futuro [COM (2004) 373 final].

Devido a culturas, histórias e valores tão distintos entre os vários países vizinhos e a própria UE como conjunto, a PEV prevê, através do quarto eixo de acção, a necessidade de criar e estabelecer laços entre as populações, uma vez que estas são a base para um estabelecimento, no futuro, de relações produtivas a nível económico e político, tentando igualmente fomentar o reforço da inclusão social e da melhoria das condições de vida e de saúde (*Ibidem*). A Fundação Anna Lindh é um dos exemplos.

Criada em 2005 pelos 25 Estados-Membros da UE e pelos parceiros mediterrânicos (Argélia, Marrocos, Tunísia, Egipto, Jordânia, Líbano, Autoridade da Palestina, Israel, Síria, Turquia, Chipre e Malta), tem o intuito de desenvolver parcerias em questões sociais, culturais e humanas, promovendo a compreensão entre culturas e o intercâmbio entre sociedades civis. A PEV tenta o intercâmbio entre populações vizinhas, através de programas bilaterais com estudantes e jovens, como é o caso dos programas Tempus, Erasmus Mundus e Juventude (Programa Euromed que abrange os 35 parceiros<sup>11</sup> euro-mediterrânicos), incentivando igualmente a mobilidade de investigadores para a cooperação científica através do apoio da Fundação Europeia para a Formação (FEF).

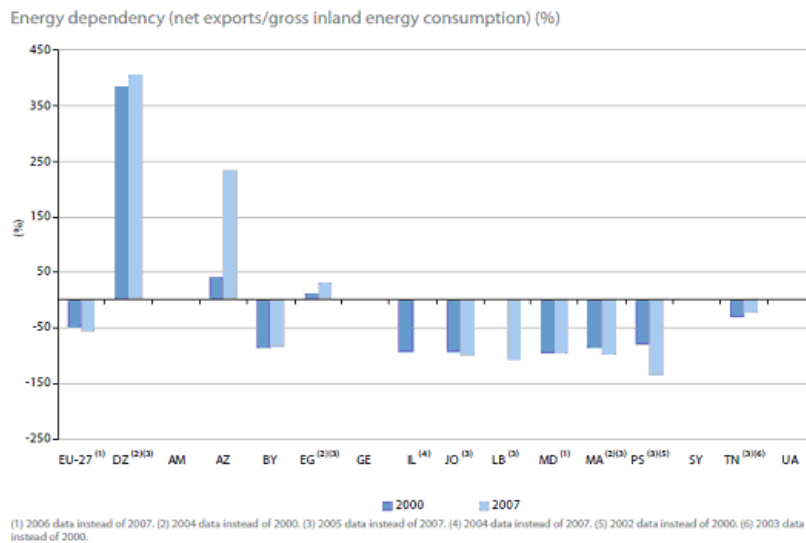
A UE acredita que a promoção de contactos entre organismos públicos e empresas, vínculos culturais e educativos entre esta e os países vizinhos, contribui para a facilitação de um comércio e de actividades empresariais. A educação é um dos valores fundamentais de importância vital na qual a UE participa com os seus parceiros, introduzindo reformas necessárias, uma vez que se mostra indispensável ultrapassar o problema do défice da “sociedade do conhecimento” nos países vizinhos [COM (2004) 373 final].

Já o quinto eixo tem como objectivo estabelecer ligações entre os países vizinhos, fixando a sua acção ao nível de conexões mais físicas entre os países parceiros. A PEV tenta implementar uma relação mais consistente ao nível de uma melhoria da sociedade de informação, da ligação de transportes e de um fluxo regular de produtos energéticos, tentando que estes países desenvolvam os seus próprios programas de investigação nacionais. Na tentativa de implementação nestes âmbitos que transcendem fronteiras, está igualmente a área do ambiente e segurança energética. A acção da PEV verifica-se bastante estratégica neste último domínio, uma vez que os países vizinhos mostram-se cada vez mais como os futuros fornecedores energéticos da UE (*vide* tabela 3), como o caso da Argélia e Azerbeijão, sendo urgente fomentar essa relação duradoura não só a nível de importações, mas igualmente no diálogo necessário de políticas, legislações e regulamentações energéticas. Promover a eficácia energética e principalmente as fontes de energia renováveis, tentando sempre beneficiar de uma maior e melhor protecção do ambiente a nível nacional e regional, em concordância e

---

<sup>11</sup> Composto pelos 25 Estados-Membros da União Europeia, sem os dois últimos países, Bulgária e Roménia, provenientes do último alargamento, mais os 12 países mediterrânicos acima enumerados. A Líbia e a Mauritânia, apesar de não fazerem parte integrante desta parceria, são reconhecidas como observadores, desde 1999 (Charillon, 2001: 114).

participação com algumas das actividades desenvolvidas pela Agência Europeia do Ambiente (AEA), é outro dos objectivos da PEV.



**Tabela 3** – Dependência energética dos países da PEV, 2000-2007 (in *European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p.107)

A União Europeia, na ausência de uma actuação decisiva a curto prazo, verá a sua dependência de petróleo importado crescer dos actuais 50% para 70%, até 2030 (Fontaine, 2007: 26). Além disso, a procura mundial de petróleo e gás irá intensificar-se à medida que países como a China e Índia prosseguem a sua expansão económica. Para benefício mútuo, será do interesse da UE reduzir a sua dependência de um pequeno número de fornecedores e estreitar relações comerciais com os parceiros de que mais depende.

O sexto eixo de acção da PEV, relativo ao incentivo e apoio a reformas nos países parceiros, e não descurando nenhum outro em particular, é talvez o eixo impulsionador de concretização para qualquer outra das acções elencadas nos eixos desta política externa. Foi e continua a ser através dele que, como é referido no documento da Comissão [COM (2004) 373 final], quando se fala em apoiar os países vizinhos nos processos de transição e de reforma, até 2006 inclusive, pôde contar-se com a ajuda de dois programas de apoio geográfico: o Programa Tacis, de apoio à Europa oriental, e o Programa MEDA, destinado à ajuda dos países mediterrânicos, tendo estes contribuído, para o período entre 2000 e 2006, com cerca de 3,1 mil milhões

de euros e 5,3 mil milhões de euros, respectivamente. Estes apoios actuaram não só no domínio das reformas, quer a nível institucional, jurídico, e administrativo, mas também providenciaram assistência macrofinanceira a países com problemas a nível da balança de pagamentos, como por exemplo, o caso da Geórgia, bem como ajuda humanitária e ajuda alimentar, migração, desenvolvimento de redes de infra-estruturas, apoio à segurança nuclear, apoio à transição económica dos países envolvidos, reforço do equilíbrio sócio-económico e cooperação transfronteiriça. Para tal, a UE tem igualmente como auxiliar o Banco Europeu de Investimentos (BEI), que aumentou as suas contribuições, ascendendo aos 700 milhões de euros (*in* [http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm)).

Tendo sido extintos ambos os programas em 2006, a Comissão Europeia criou um instrumento orçamental específico de assistência comunitária, o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) para o próximo ciclo orçamental da UE (2007-2013), onde os fundos disponibilizados ascenderão aos 12 mil milhões de euros, um aumento de aproximadamente 45% face aos dois programas Tacis e MEDA, no período 2000-2006 [COM (2006) 726 final]. Este instrumento mais amplo e flexível foi concebido para especial ajuda aos Planos de Acção da PEV bilaterais e à Parceria Estratégica com a Rússia, sendo apoiado por dois mecanismos de financiamento inovadores, nomeadamente a “Facilidade em favor da Governação” (*Ibidem*), com um montante de 300 milhões de euros (aproximadamente 43 milhões de euros por ano), constituindo assim um apoio adicional na realização e execução da agenda de reformas acordadas nos países parceiros, e o “Fundo de Investimento”, reforçando a Facilidade Euro-mediterrânica de Investimento e de Parceria (FEMIP), no âmbito da política de vizinhança, com um montante de 700 milhões de euros (cerca de 100 milhões de euros por ano), proporcionando atingir os objectivos do IEVP, através da promoção de suporte financeiro, como forma de garante da actuação e acção das estruturas elegíveis nos Planos de Acção da PEV (BEI, 2008).

Perante estes apoios, a contribuição feita aos países será mediante as necessidades apresentadas por cada um, a disponibilidade para fixar e cumprir objectivos acordados com a UE (especialmente em matéria de governação e reformas), assim como a capacidade de cada um na absorção dos fundos e de execução das reformas acordadas.

Para além das já focadas reformas e boa governação pretendidas, o IEVP inclui nas suas prioridades de cooperação o respeito pelos direitos humanos e liberdade, uma

maior aproximação em relação à legislação da UE e o reforço da capacidade institucional, o desenvolvimento sócio-económico e luta contra a pobreza, e a cooperação sectorial e transfronteiriça nas fronteiras externas da UE. No que respeita ao trabalho desenvolvido na compreensão e preparação da legislação e regulamentação necessárias à UE e, conseqüentemente, aos Planos da PEV e, na perspectiva da sua aplicação efectiva, os países da Europa Central, Oriental e Europa de Sudeste contam, desde Janeiro de 2006, com o Programa de Intercâmbio de Informação em Matéria de Assistência Técnica (Programa TAIEX). Os países da PEV (e a Rússia) beneficiam assim deste Programa que oferece serviços como assessoria especializada, documentação e informação, organizando grupos de trabalho, seminários e visitas de estudo à UE. Tudo isto para que se crie uma assistência técnica necessária e uma “geminação” administrativa, onde os funcionários dos Estados-Membros se deslocam a estes países para prestar assistência aos funcionários da administração pública, a nível nacional, regional ou local [COM (2004) 373 final].

O sétimo e último eixo centra-se na tentativa da PEV fomentar uma maior cooperação regional entre os países vizinhos, não procurando, contudo, criar novos órgãos ou organizações, mas antes promover a apropriação local (*Ibidem*). Através de organizações e órgãos existentes como o Conselho da Europa, o Conselho do Mar Báltico, a Organização de Cooperação Económica do Mar Negro (OCEMN), a Iniciativa Centro-Europeia (ICE) e as “Euroregiões”, a UE tenta fomentar a cooperação transfronteiriça entre autoridades regionais e locais em domínios prioritários tais como: economia, actividade empresarial e emprego; política social, comércio, energia e transportes; protecção ambiental; justiça, liberdade, assuntos internos e segurança; fomentar contratos e projectos interpessoais, constituindo estas as prioridades estratégicas de cooperação regional e sub-regional na região do Mediterrâneo, como é o caso da “Sinergia do Mar Negro”, onde o seu reforço poderá ajudar a preparar terreno para a resolução de conflitos regionais que se arrastam há muito [COM (2004) 373 final].

Contudo, a intensificação do conflito israelo-palestiniano na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, em 2006, levou a que os Planos de Acção da PEV com Israel, Jordânia e Autoridade da Palestina, em matérias como a energia, transportes e comércio, fossem suspensas, tendo no entanto já produzido alguns resultados positivos antes da formação do novo governo palestino em Janeiro de 2006. O grande problema, para além deste

conflito, é que nas regiões limítrofes da UE persistem ainda os chamados conflitos “congelados” como o caso da Transníttria, do Nagorno Karabakh, na Ossétia do Sul, na Abkhazia e no Sahara Ocidental. Estes conflitos constituem um entrave para a União Europeia uma vez que o seu principal objectivo é a criação de uma zona de estabilidade e de segurança em seu torno e das zonas circundantes, tendo para tal que existir um diálogo e uma cooperação entre países envolvidos, aspectos esses nem sempre fáceis.

Oferecendo já uma relação privilegiada com os seus parceiros, a PEV tem de, no entanto, se tornar cada vez mais atractiva, efectiva e credível (GAERC, 2007), ajudando os seus vizinhos a atingir os padrões de modernização, criando um espaço de estabilidade e valores partilhados dentro e fora das fronteiras da UE. A PEV funciona igualmente como a política que proporciona a segurança e prosperidade, não só fora de fronteiras mas especialmente dentro delas. Esta necessita de continuar a ser suficientemente flexível, permitindo que individualmente sejam criados progressos mediante a capacidade, necessidade e performance dos seus parceiros. A importância e necessidade dos relatórios intermédios de avaliação, promoção e reforço das suas políticas, tornam-se essenciais ao ponto de situação presente da actuação das mesmas, através não só do caso da comunicação da Comissão SEC (2005) 1521, como igualmente das publicações RAPID IP/04/632, IP/06/1676, IP/07/1263, IP/08/509 e do relatório do GAERC de 18 e 19 Junho de 2007, por exemplo. É mediante estas análises que nos é permitido verificar que, ainda com poucos anos de actuação, a PEV pode já orgulhar-se de alguns dos seus feitos conseguidos até então. Em seis anos de existência, esta política tentou sempre fazer face aos principais entraves à sua plena actuação. Ela é hoje resultado de um processo constante de reformas feitas aos seus objectivos prioritários, com vista a fomentar novos impulsos e reforçar os laços com os países parceiros.

Tendo ainda um longo caminho até atingir por completo os seus objectivos, as suas concretizações de maior destaque até à data centram-se, como indicam os relatórios e referências bibliográficas acima mencionadas, no reforço da Iniciativa para o Mar Negro (Sinergia do Mar Negro); na luz verde para 44 projectos de limpeza do Mediterrâneo; a criação de um fundo de investimento a favor da PEV, o IEVP; e ainda a criação do mecanismo para a “Facilidade em favor da Governação”, o já referenciado incentivo suplementar que proporciona recursos adicionais aos países parceiros que derem provas de grande empenhamento na execução das reformas essenciais.

A nível concreto dos países parceiros, a PEV incrementou a zona de comércio livre com a Ucrânia; criou o primeiro centro comum de pedidos de visto na Moldávia e Ucrânia, e iniciou negociações mais acentuadas com o Egipto, Marrocos e Tunísia, a nível da liberalização dos serviços, a que se segue Israel. Foi estudada a possibilidade de celebrar acordos de comércio livre com a Geórgia e a Arménia, e assinaram-se memorandos de entendimento sobre a cooperação no domínio da energia com o Azerbaijão e a Ucrânia, tencionando abranger igualmente a Argélia e o Egipto, continuando a Arménia e a Ucrânia em investimentos na temática e desenvolvimento da segurança nuclear. Outros países têm como objectivo investimentos idênticos no desenvolvimento da produção de poder nuclear, em particular o Egipto, Jordânia, Argélia, Bielorrússia, Líbia, Marrocos, Síria e Tunísia, necessitando para isso de desenvolver esforços concertados na obtenção de um alto nível de segurança nas instalações nucleares, assegurando igualmente a pesquisa, desenvolvimento e uso pacífico, tendo sempre em base de linha de acção o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

A nível de transportes, a Ucrânia e Marrocos destacaram-se no domínio da aviação. A promoção de transportes urbanos sustentáveis foi desenvolvida especialmente em Israel e Marrocos. Por seu lado, nos transportes marítimos, o Egipto, a Geórgia, o Líbano e Marrocos, continuam na lista negra do Memorando de entendimento de Paris no controlo portuário. Produziram-se igualmente avanços no âmbito da Sociedade de Informação, promovendo serviços *on-line* e aumentando a capacidade da banda de cobertura da Internet. A legislação audiovisual também foi modernizada face aos *standards* europeus, nomeadamente na Arménia, Ucrânia e Moldávia. Muito aquém destes objectivos atingidos estão o Azerbaijão e a Geórgia. No combate contra o crime organizado também se verificaram desenvolvimentos, uma vez que todos os países parceiros, excepto a Jordânia, assinaram a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado. Sucederam-se evoluções no âmbito da PESC, da participação no Protocolo de Quioto, estando os países mais sensíveis a essa temática, especialmente a Ucrânia, Marrocos e Israel, assim como a Jordânia, e a Moldávia, ainda que com esforços pouco significativos por parte deste último. O número de estudantes dos países parceiros que participaram no programa Erasmus Mundus aumentou mais de 40% em 2007, continuando a apoiar-se a educação a nível superior nos países terceiros, promovendo a convergência com os desenvolvimentos realizados na União, advindos da Agenda de Lisboa e do Processo de Bolonha. Ainda

no ano de 2007, a assistência da UE aos países da PEV aumentou consideravelmente, tendo sido autorizados 1650 milhões de euros.

O objectivo da PEV deverá ser continuar a providenciar melhores incentivos aos parceiros, para que estes atinjam as reformas necessárias nos vários domínios, melhorando e aumentando a esfera da democracia, governança e Estado de Direito, o seu acesso ao mercado interno, tendo sempre em linha de conta o impacto nas políticas internas da União. Não se cingindo apenas às mudanças comerciais, verifica-se a urgência da continuidade no melhoramento do clima de negócio entre parceiros, funcionando este como catalizador no contributo à estabilidade política. Defender a participação e o esforço na obtenção de resultados positivos torna-se essencial, uma vez que nem sempre, se atingem estes objectivos e os custos de ajuda e apoios a longo termo falham nos países vizinhos da UE.

A Política Europeia de Vizinhança, para além de envolver as vertentes da esfera social, económica, política, cultural e territorial, apresenta uma esfera muito centrada na segurança. Face a algumas das concretizações já conseguidas pela PEV, em busca de um desenvolvimento mais equilibrado e harmonioso, verifica-se que esta pretende dotar os países parceiros com cidades sustentáveis e globalmente competitivas, melhorar a coordenação política de grandes áreas, a resolução de problemas de exclusão social e a melhoria do acesso à educação, cuidados de saúde e energia em regiões mais remotas, entre outros objectivos, um pouco na óptica do que já existe nos Estados-Membros da UE, nomeadamente com o Livro Verde sobre a Coesão Territorial [COM (2008) 616 final].

Apesar do panorama animador no âmbito das concretizações mais evidentes desta política, a verdade é que há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de tornar a maioria das propostas indicadas nos objectivos em efectivas concretizações. Segundo o documento de trabalho da Comissão apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu [SEC (2008) 403], de Abril de 2008, avizinha-se ainda um longo caminho a percorrer na área do desenvolvimento, emprego e reforma social.

Face a este ponto de situação, referente à análise da actuação da PEV, tecem-se algumas considerações que devem ser tidas em linha de conta, em concordância com o documento COM (2007) 774 final, nomeadamente a necessidade desta política dever proceder à diferenciação dos instrumentos políticos face aos objectivos a prosseguir com os diversos interlocutores, no quadro do objectivo global de garantir a segurança e

estabilidade das suas fronteiras externas, prestando atenção prioritária aos Estados mais avançados no processo de reformas políticas. A outra consideração centra-se na necessidade de uma reacção mais efectiva por parte da UE, quando os Estados parceiros não demonstrem empenho no processo de reformas, sob pena de perder a sua credibilidade. Neste contexto, seria útil reforçar o envolvimento de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e da sociedade civil no processo de reformas, sobretudo naqueles Estados em que as autoridades revelem menor empenho nesse sentido. Finalmente, e ainda que não seja possível perspectivar um reforço significativo das verbas disponíveis para a PEV, a União deveria intensificar a cooperação com outras entidades, como por exemplo, organizações multilaterais, presentes no terreno e que partilhem os seus objectivos e valores. Tudo isto para que, tal como afirma Cremona (2004: 3):

[T]he recognition that it is not possible to seal off instability behind ever tighter borders has compelled the Union to make a choice: whether to export stability and security to its near neighbours, or risk importing instability from them.

### 3. O MÉDIO ORIENTE E A UNIÃO EUROPEIA

Retomando a questão de partida deste estudo, na tentativa de saber desde quando a União Europeia tem desenvolvido acções e activado políticas de ajuda europeias para Estados não Membros da UE, percebamos a questão fulcral do Médio Oriente: o porquê da ajuda e intervenção permanentes como modelo introdutório ao caso de estudo específico, a Autoridade Nacional da Palestina.

Com barreiras nem sempre consensuais entre os vários autores desta temática, neste estudo serão consideradas igualmente como parte do Médio Oriente, as regiões pertencentes ao Magrebe, Maxereque e Golfo Pérsico, tal como apresentado na maioria dos estudos.

#### 3.1 Caracterização das dinâmicas intrínsecas do Médio Oriente

Após as considerações do capítulo anterior sobre a UE, começemos a abordagem sobre o Médio Oriente através de uma análise que se revela necessária ao presente estudo teórico, *i.e.*, as formas de organização política e estabilidade estratégica. Muitas poderão ser as abordagens a estas questões, no entanto, como alguns autores consideram, destacaremos três variáveis universais: o Estado, as Forças Armadas e as “instituições religiosas”<sup>12</sup>. Segundo Matos (2008), uma análise panorâmica dos vários cenários políticos nos países do Médio Oriente demonstra que o facto de existirem formas de poder que entram em colisão e competição com os ideais do Estado, como é o caso das “instituições religiosas”; esta realidade constitui, assim, um dos principais factores de ausência e estagnação de um desenvolvimento interno e uma estabilidade nacional, internacional e mundial tão desejada. De que forma são estas três variáveis consideradas demonstrativas de uma ou várias organizações políticas? Influenciarão a segurança daquela região? Como Matos refere (2008: 9), “o Estado não tem religião

---

<sup>12</sup> O autor Matos (2008) designa esta última variável de “Igreja”. Contudo, por se achar que este termo implica um sentido hierárquico rígido, mais característico do cristianismo, e que como conceito operativo aplicável ao islamismo e mesmo ao judaísmo, não é talvez o mais adequado. Neste estudo, a designação usada será a de “instituições religiosas”.

nem milícias armadas, [as instituições religiosas] não t[êm] dimensão económica nem militar e as Forças Armadas não têm vida religiosa nem dimensão económica”. Qual delas será a mais influente?

Sendo o Médio Oriente um dos locais onde existe maior concentração mundial de Estados Teocráticos – onde um país/organização política é regida (em parte ou totalmente) pela lei religiosa *chária* – quando aplicada como lei estatal, e/ou quando implementado o califado como sistema islâmico de governação – esta realidade existente enfraquece o Estado. Ao contrário do que é conhecido, em especial, na cultura ocidental, *i.e.*, quando existe a presença de um Estado-“instituições religiosas”, verifica-se que esta última é absorvida pelo Estado. Já o oposto acontece em alguns países do Médio Oriente, e em diferentes graus, em que a posição de poderes se inverte e passamos a ter um Estado que se rege pelas leis e valores que as “instituições religiosas” apresentam nestes territórios.

No que respeita à outra variável em estudo, as Forças Armadas, também aqui é notória a presença do poder que as “instituições religiosas” emanam<sup>13</sup>. A função primordial das Forças Armadas - ao contrário das organizações políticas em que existe a separação entre o Estado e as outras instituições existentes, onde o objectivo último é a manutenção e obtenção de segurança face a ameaças externas - numa organização com “instituições religiosas”, esta centra-se na defesa dos valores simbólicos que surgem como principal objectivo, e caso estes “se [...] conflituarem com a defesa da organização política, será sacrificada a defesa da organização política no seu todo” (Matos, 2008: 9).

Perante as considerações apresentadas das duas variáveis, analisaremos finalmente a terceira componente em falta: o Estado. Neste triângulo institucional, considerado entre as “instituições religiosas”, as Forças Armadas e o Estado, é efectivamente neste último que se assumem, realizam e se fazem cumprir, tanto a nível nacional, internacional como mundial, os compromissos a ele imputados, nomeadamente, a organização fronteiriça, a guerra e a paz<sup>14</sup>. Ora, se no Médio Oriente

---

<sup>13</sup> Importa referir igualmente que existem no Médio Oriente casos de regimes vincadamente laicos, como a Argélia, dominados por uma forte presença militarista que acaba por constituir uma antítese ao exposto. Por outro lado, mesmo os Estados teocráticos, como o Irão, e em que as estruturas militares assumem um importante papel, no caso dos *Guardas da Revolução*, não deixa de se verificar muitas vezes uma certa concorrência e mesmo conflituosidade em muitos aspectos relativos ao regime iraniano.

<sup>14</sup> Atendendo às especificidades da região em estudo, nem sempre as generalizações podem ser aplicadas, tal como neste caso. No Irão, por exemplo, a situação descrita não se verifica, uma vez que por ser um

abundam formas de Estado que dificilmente em outros locais se conhecem, como os Estados sem eleições<sup>15</sup> e as Monarquias Tradicionais, não apresentando estes Estados alternância, estes não conhecem o que é ser livre. Segundo a classificação dada pela Freedom House<sup>16</sup>, quanto à liberdade e participação política, estas constatações implicam que, “sem eleições, o Estado é fraco. Com eleições e sem alternância eleitoral, o Estado continua a ser fraco. Por isso, no Médio Oriente, sem eleições ou com eleições e sem alternância, o Estado é fraco” (Matos, 2008: 14), importando aqui salientar que, na esfera do vértice Estado, muitas vezes o facto de este deter prerrogativas de poder muito diminutas, se deve sobretudo ao caso das mesmas serem possuídas por Chefes de Estados e suas *entourages*.

Face ao panorama estadual organizacional delineado, perante a ausência de um Estado-instituição forte, não há ninguém capaz e com possibilidade de assumir, nem de executar compromissos de forma duradoura, pois não haverá igualmente ninguém que seja capaz de assegurar que os mesmos sejam cumpridos. Assim, “as formas de Estado do Médio Oriente são uma fronteira social invisível que separa do resto do mundo, cada país e cada Estado-instituição” (*Ibidem*). Apesar da ausência generalizada na obtenção de liberdade por parte dos Estados no Médio Oriente, as suas formas de organização política não se tornam tão lineares e comuns. Não obstante existir alguma homogeneidade no Médio Oriente alargado em termos de religião dominante, *i.e.*, o islamismo, já do ponto de vista etno-linguístico, sócio-económico e político, entre outros, persistem grandes diferenças e contrastes regionais. Quanto à articulação dos três vértices considerados, importa salientar que, numa região tão heterogénea em termos de estruturação político-militar como é o Médio Oriente, os limites entre estes três vectores são em muitos casos quase inexistentes, confundindo-se de forma promíscua, como em casos anteriormente indicados.

---

Estado teocrático, o membro das estruturas religiosas, o Líder Supremo Khamenei, é o Chefe de Estado do país e membro do clero em simultâneo.

<sup>15</sup> Existindo sempre excepção à regra, veja-se o caso da Guiné Conakry em África, local onde não se realizam eleições. Para além deste local, muitos são os países em que se realizam eleições mas em que as mesmas não são livres nem justas, e muitas vezes nem são realizadas em contexto democrático.

<sup>16</sup> Criada em 1941, organização não governamental independente, a Freedom House apoia a propagação e expansão da liberdade em todo o mundo, apoiando as mudanças democráticas, defendendo a democracia e os direitos humanos. Defende a existência da liberdade de expressão, associação e crenças, assim como o respeito pelas minorias e mulheres. As suas acções são caracterizadas como catalizadoras da obtenção de liberdade, democracia e contribuição para a instituição do Estado de Direito, *in* <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>.

Não desconsiderando as constatações anteriores, estamos em condições de fazer o ponto de situação. Verificamos que, no triângulo considerado, as “instituições religiosas” são o elo mais forte e influenciador face aos dois outros intervenientes. Constatamos que, devido não só a esta situação, mas igualmente contribuindo para tal, existe uma indefinição estratégica nesta região do Médio Oriente. Segundo o mesmo estudo do autor (Matos, 2008: 21-24), a fraqueza do Estado-instituição - o mesmo que tenta o diálogo e negociação de mediação face ao exterior - mostra-se “duplamente” fraco. Não só pela existência de uma grande dependência das economias assentes na produção de hidrocarbonetos face às cotações internacionais destes recursos energéticos, apesar de nem todos os países do Médio Oriente serem produtores, mas igualmente pelas constatações do mesmo autor relativas às despesas militares (factor indicativo da estabilidade externa) serem consideravelmente superiores à mundial de 2% do PIB, apresentando estes países uma média aproximada de 14% do PIB. Face à conjuntura de uma organização política fraca, e motivados por factores internos e externos, faz com que estes disponibilizem avultadas quantias em armas e munições bélicas. As despesas militares, associadas às não militares, inferiores a 30% do PIB, são demonstrativas da intervenção do próprio Estado no seu conjunto – a ausência de um Estado social estável e viável com as défices percentagens de investimento verificadas. A quebra da normalidade no Estado instituído em cada país é tão variável que a instabilidade se vive no seio de cada um destes, de forma grave e endémica.

A prioridade apresenta-se em reunir todos os esforços com vista a fortalecer o Estado-instituição, pois sem ele não haverá uma força capaz de responder em concordância com os problemas aqui destacados. Centra-se igualmente em agir em conformidade com um fortalecimento da segurança colectiva de paz duradoura, uma vez que esta é influenciada pela ausência de uma estabilidade estratégica, tentando diminuir o clima de guerras e conflitos no Médio Oriente, em especial do conflito israelo-palestiniano, em posterior destaque neste estudo. De igual forma, tenta não só um esforço na obtenção de Estados mais democráticos, tendo como exemplo a seguir, o caso de Israel, na medida em que a possibilidade de relações mais estreitas e benefícios inerentes provêm do cumprimento de certos critérios políticos e económicos, como no caso da PEV, sem que isso enfraqueça os devidos Estados nem promova a conotação dada por alguns - devido à “insistência” nas reformas democráticas - de um “imperialismo liberal” ou de “superioridade moral” (Courela e Pinto, 2004: 146). Tenta ainda a procura de uma forma de política equivalente que seja desprovida de uma base

religiosa tão influenciadora como o islamismo, assim como a procura de uma maior participação no comércio internacional de produtos não petrolíferos, com base à criação de riqueza na estrutura empresarial e conseqüente fortalecimento no Estado-instituição.

Após análise e caracterização da organização política e da constatação de uma indefinição estratégica nesta região, analisaremos a importância do Médio Oriente para a União Europeia em termos estratégicos.

### **3.2 A relevância estratégica do Médio Oriente para a União Europeia**

Apesar das relações entre Europa e Médio Oriente se encontrarem condicionadas e “influenciadas” pelos interesses americanos, como analisaremos no subcapítulo 3.4, a Europa detém interesses no Médio Oriente pela importância estratégica central da sua localização. Desde a dependência energética, a proximidade geográfica e a constante instabilidade que se vive na região e que preocupa a segurança dos países vizinhos, nomeadamente os países europeus, a Europa apresenta interesses estratégicos, necessitando os mesmos de uma acção concertada. Chegamos assim a mais um dos pontos neste estudo que nos poderá ajudar a comprovar a hipótese de partida deste estudo: se existe uma preocupação tão significativa nos Estados não Membros da União, é certo que de alguma forma acabará por contribuir de forma positiva para o bem-estar e funcionamento da própria União Europeia.

Esta instabilidade conflituosa que assola esta região traz consequências directas para os Estados europeus, tanto de carácter económico, político e social (Pinto, 2008: 33). A nível económico, relativamente à dependência já referenciada anteriormente que a UE tem face aos países do Médio Oriente, esta fica fortemente afectada, uma vez que o fornecimento dos produtos energéticos, especialmente de hidrocarbonetos e outras trocas comerciais, ficam por vezes condicionadas à instabilidade vivida em certos países, como no caso do conflito israelo-palestiniano. A nível político esta instabilidade é marcadamente influenciadora das formas relacionais estabelecidas entre a União e os países desta região, visto que estas são reguladas pelas posições assumidas na conjuntura/quadro dos conflitos. Já a nível social, o problema coloca-se com a formação de fluxos migratórios que, não sendo o conflito o único factor potenciador desses fluxos do Médio Oriente para a Europa, cria, conseqüentemente, divergências na opinião europeia face ao posicionamento político a adoptar.

Uma vez mais, mostra-se pertinente a acção cumulativa da EES (Estratégia Europeia de Segurança), dado que as circunstâncias aqui consideradas se mostram em

perfeita concordância com as ameaças, objectivos estratégicos e implicações políticas para a Europa, anteriormente analisadas, e esperando-se agora que o Serviço Europeu para a Acção Externa consiga atingir um desempenho superior à actuação da EES. De referir que, quer o apoio internacional concedido, quer as reformas políticas ou de outra índole, serão satisfatoriamente bem-vindos, embora deva ser conduzido num espírito de parceria e cooperação já mencionado, e nunca numa lógica de substituição dos actores locais (Courela e Pinto, 2004: 142).

Apesar da grande proximidade de intervenção que a União Europeia tem face ao Médio Oriente, considerando o seu empenhamento nas iniciativas relacionadas com o processo de paz no território, e das representações dos próprios Estados-Membros e da Comissão Europeia nos países desta região – apesar de todos estes notáveis factores, a União Europeia não é o principal actor externo de intervenção nesta região, estando mesmo longe de o ser, como defendem alguns autores. No entanto, não foi sempre esta a posição da UE no Médio Oriente. Numa primeira fase, após o final da Primeira Guerra Mundial e da queda do Império Otomano, a presença do imperialismo europeu era notável - tendo mesmo dado origem, em parte, ao actual sistema de Estados na região<sup>17</sup> (Pinto, 2008: 34) - especialmente o poder colonial do Reino Unido e da França, e igualmente da Espanha, em Marrocos, e da Itália, na Líbia. Apelidada actualmente de “soft power” ou “soft actor” no Médio Oriente, o declínio europeu terá tido início, no contexto do começo da Guerra Fria, em favor da URSS e dos EUA, que não deixaram de utilizar a região como potencial cenário para uma possível guerra nuclear (que quase deflagrou no contexto da guerra do Yom Kippur, de 1973), tornando-se estes últimos no principal poder na região e, de certa forma, no mundo.

Falando da intervenção europeia, não esqueçamos a vertente transatlântica desenvolvida entre estes territórios, Europa e Médio Oriente, principalmente, após o final da Segunda Guerra Mundial, e em especial, depois da crise do Suez, em 1956. Havendo autores que vêem esta presença e relação europeia como forte potenciadora e geradora de conflitos e disputas competitivas com os EUA, outros autores - com os

---

<sup>17</sup> Face às especificidades já consideradas anteriormente, é de salientar o facto de, por exemplo, o sistema de mandatos no Maxereque, saído de Versalhes, não corresponde de todo ao mapa político, no que diz respeito aos países existentes na região na actualidade. No Magrebe e no Golfo Pérsico, com excepção da Arábia Saudita e do Irão, o colonialismo europeu manteve-se, regra geral, mais tempo (Mattoso e Henriques, 1972).

quais aqui se concorda - compreendem esta ligação como complementar uma vez que “esta é uma zona estratégica para as políticas externas americanas e europeias, pelo que os alinhamentos regionais adquirem uma importância acrescida e não excluem uma perspectiva de complementaridade” (Pinto, 2008: 34). Esta complementaridade tem sido verificada, em parte, pelo apoio político que a UE tem dado às posições e políticas americanas adoptadas, nomeadamente no diálogo com o Egipto e Jordânia, mantendo os EUA os seus interesses privilegiados às rotas de hidrocarbonetos e gás provenientes destes Estados em geral. Já a União tem mantido canais de comunicação abertos, o seu interesse e “domínio” geopolítico, direccionando a negociação com Estados e governos mais problemáticos, como é o caso da Síria, do Líbano, do Irão e igualmente do Iraque, nomeadamente no aprofundamento de relações com o primeiro, a contribuição para a estabilização no segundo, apesar da força do *Hezbollah*, bem como o desenvolvimento do programa nuclear<sup>18</sup> com o terceiro – aqui com o principal envolvimento de Londres (Reino Unido) no quadro da Troika europeia (UE 3), em conjunto com a França e Alemanha, nas negociações com Teerão, acompanhados ainda aqui pelos EUA, China e Rússia (UE 3+3 ou P 5+1), – e a continuação do cumprimento das obrigações internacionais do Iraque, mediante a escalada de conflito no território.

Tal como referido, apesar da UE não se afirmar como principal actor externo, é essencialmente no Médio Oriente que poderá demonstrar a sua credibilidade. Tanto a União Europeia como os EUA terão de compreender a importância da estabilidade nesta região como vital para uma segurança tanto europeia como americana. A ideia da EES não poderia ser mais assertiva ao referir que o bem-estar da UE e, acrescentemos, do resto do mundo, dependerá igualmente do bem-estar e segurança dos seus países e territórios vizinhos. Contudo, a forma de intervenção estratégica neste território oriental nem sempre tem sido a mais pacífica. Continuam a existir abordagens pouco consensuais, não só entre os Estados-Membros da própria UE, como entre a UE e os Estados Unidos da América. No entanto, estes terão de perceber que, em parte, tal como refere Daehnhardt, “é no Médio Oriente que se encontram as respostas às questões

---

<sup>18</sup> Repare-se que o objectivo da UE quanto ao Irão não é desenvolver um programa nuclear, ainda que para fins civis (reconhecendo contudo, esse direito desde que o programa seja desenvolvido em cooperação plena com a Agência Internacional de Energia Atómica – AIEA) com o Irão, mas sim envidar esforços diplomáticos para que este não desenvolva um programa nuclear para fins militares.

estratégicas<sup>19</sup> relevantes, como o abastecimento energético, focos de terrorismo e de conflituosidade religiosa e uma potencial corrida a armas de destruição maciça e nucleares” (2008: 50). A mesma autora refere que tem sido neste sentido que as relações com o Médio Oriente têm estado a redefinir as relações transatlânticas e o futuro das mesmas, influenciando igualmente, de forma decisiva, o papel internacional da UE.

Verificamos, pela intervenção de ambos os “actores” presentes no Médio Oriente, que estes têm formas de abordagem distintas. Se os EUA denotam uma atitude militar como forma de política regional (Daehnhardt, 2008: 50), marcada principalmente na então imagem de George W. Bush – assistindo-se porém a uma reconfiguração da política externa em termos de posicionamento estratégico, relativamente ao Médio Oriente em geral, ao nível da abordagem com a nova Administração Obama, face ao anterior Presidente - a UE apresenta uma valência mais dialogante que a anterior e mais empenhada no encontro de soluções diplomáticas e pacíficas na resolução dos conflitos e crises actuais. A UE procura a promoção do desenvolvimento humano e o equilíbrio entre a sociedade civil e o Estado do Mundo Árabe, apostando no fortalecimento das instituições estatais, e incentivando uma maior participação política da sociedade civil, ajuda à modernização, medidas de anti-corrupção, observação de eleições, entre outras reformas, como as constitucionais, económicas e agrícolas (*op. cit.*, 145).

Apesar da especificidade de cada um, estes intervenientes deverão continuar a ser capazes de identificar os grandes desafios da região e tentar continuamente otimizar as propostas que visem solucionar os problemas identificados, e não só. Como referem Courela e Pinto (2004: 143), não só nestes casos as estratégias de intervenção identificadas anteriormente deverão ser tidas em conta mas principalmente em processos de reforma futuros. Deverá sempre apostar-se no reconhecimento de iniciativas que nasçam “de baixo”, da sociedade civil, e promover igualmente a sua interacção com o Estado, procurando os actores intervenientes envolver os actores locais ao máximo em todas as acções a promover, uma vez que apenas regido “de cima”, poderá conduzir ao que os mesmos autores apelidam de “autoritarismo liberal”.

---

<sup>19</sup> Deve-se aqui considerar contudo que, no seio da União Europeia as opiniões dominantes dos novos Estados-Membros começam a ter credibilidade no sentido de que, a relação com a Rússia e todo o Leste poderá constituir igualmente uma resposta a essas mesmas questões estratégicas, podendo talvez se especular aqui, se deverá a UE começar a acolher tais reivindicações, para que seja canalizada uma verba substancial para a vertente Leste da PEV, facilitada pela vertente Sul/Mediterrânica existente.

Finalmente, e não de menor consideração, deverão ser tomadas sempre em consideração, e senão como elementos essenciais, a especificidade e a diversidade do mundo do Médio Oriente, pois assumir esta diversidade e tê-la presente em cada acção desenvolvida será e contribuirá, de forma bastante significativa, para a eficácia e repercussão da mesma.

### **3.3 A intervenção da UE no quadro do Processo de Paz do Médio Oriente (PPMO)**

Tal como se pretende analisar e demonstrar, a União Europeia desde muito cedo desejou desempenhar vários papéis fundamentais e estratégicos em inúmeros pontos do globo, não sendo o Médio Oriente a excepção. Pelo contrário, o papel da UE e a atenção prestada às questões desta região, em particular ao conflito israelo-árabe, têm constituído uma das iniciativas mais longas e constantes da política externa europeia desde as suas origens (Pinto, 2008: 35), sendo a Declaração de Veneza de 1980, a primeira declaração comum desta matéria, onde o Conselho Europeu apresentou as linhas e princípios orientadores da estratégia europeia para a resolução do conflito.

As acções europeias desenvolvidas no Médio Oriente e Mediterrâneo têm-se mostrado fundamentais nos novos desenvolvimentos no Processo de Paz do Médio Oriente (PPMO) e especialmente do conflito israelo-palestiniano, uma vez que a União Europeia, no quadro do apoio político e económico, em conjunto com os Estados-Membros de forma individual, constituem os maiores doadores de ajuda financeira aos territórios sob administração da Autoridade da Palestina (*op. cit.*, 36).

Apresentando-se aqui apenas como uma abordagem superficial de considerações expostas posteriormente neste estudo, a actuação externa da UE no PPMO tem estado centrada, em parte, através da actividade desenvolvida pelo Quarteto, envolvendo este igualmente a participação da Rússia, EUA e Nações Unidas que têm sido fundamentais na tentativa de facilitação de negociações entre a Autoridade da Palestina e Israel. Nas várias declarações das reuniões do Quarteto, salientando de forma constante a necessidade de intensificar a proximidade nas negociações com visitas ao terreno e esforços diplomáticos adicionais, verifica-se que esta medida tem proporcionado em certas temáticas, apesar de diminutos, alguns progressos a nível de acordos bilaterais entre as partes envolvidas (Middle East Quartet Statement, 2010) tendo, por exemplo, recentemente a UE alargado o mandato de Marc Otte, Representante Especial da UE para o PPMO (Official Journal of EU, 2010). Fortalecendo progressivamente a

cooperação e participação, verifica-se a constante inclusão do PPMO nas agendas das reuniões do agora Conselho de Negócios Estrangeiros e do Conselho Europeu (*in* <http://www.consilium.europa.eu>).

Sendo a UE o principal doador de verbas na assistência ao desenvolvimento, principalmente ao nível económico e social, e na ajuda a situações de emergência ao povo palestiniano, esta apoia não só os esforços das Nações Unidas, essencialmente através da UNRWA (Agência das Nações Unidas de Obras Públicas e de Socorro) mas igualmente as suas missões no terreno, como o EU BAM Rafah e o EUPOL COPPS, participando na gestão e prevenção de crises, contribuindo para um progressivo fomentar da confiança entre os governos dos dois intervenientes do conflito israelo-palestiniano.

De notar que o apoio económico dispensado advém do empenhamento político de Israel e da Palestina, na procura da tão esperada solução justa e viável ao conflito aceso no território. Contudo, tal como Charillon (2001: 113) identifica, uma vez comparado o poder financeiro com a autoridade política europeia na região, o balanço poderá não ser tão favorável, pois, tal como é identificado, a Europa não tem um poder diplomático à altura das suas capacidades económicas, comparativamente, por exemplo, com os EUA que, para além do considerável interesse que nutre pelos países produtores de hidrocarbonetos, “tentam” a resolução do conflito israelo-palestiniano, prestando consideráveis apoios económicos, vendo aqui Washington uma possibilidade de atenuar algum sentimento anti-americano no mundo árabe. No entanto, perante uma análise global face às últimas décadas, a cooperação política europeia é bem visível e significativa, tendo os Estados-Membros promovido percepções e interesses comuns. A UE tem-se empenhado no desenvolvimento de esforços para alcançar uma estabilidade regional através de soluções multilaterais, em estreita colaboração com os países mediterrânicos, e não só, e no desenvolvimento de processos diplomáticos de carácter regional e internacional (Pinto, 2008: 37).

### **3.4 A estratégia dos Estados Unidos da América (EUA) para a região**

Como referido anteriormente, este ponto contemplará a influência dos EUA no Médio Oriente. Não se querendo avaliar de forma exaustiva a intervenção dos EUA neste território, este subcapítulo ajudará a completar e esclarecer algumas considerações feitas ao longo do capítulo 3.

Foi principalmente a Guerra-Fria, após a Guerra dos Seis Dias, em 1967, que os EUA – Washington – começaram a protagonizar um papel mais intervencionista nesta região. Até então, a Europa demonstrava o seu peso. Era o Reino Unido, essencialmente, que assegurava a estabilidade na região, protegia e “controlava” o acesso aos recursos petrolíferos, uma vez que eram eles que tornavam o Médio Oriente tão “estrategicamente vital para o Ocidente” (Rato e Soller, 2008: 57). A emergência e tomada de posição predominante dos EUA tornou-se efectiva quando, em 1968, o Reino Unido anunciou que, em 1971, deixaria de continuar a assegurar os compromissos a leste do Suez, conduzindo assim a uma instabilidade avizinhada no Golfo Pérsico. Para além desta situação anunciada, a época era ainda pautada por avanços soviéticos no Egipto, Iraque, Síria e Iémen. Acrescendo à última situação, aquando da revolução iraniana, em 1979, os EUA assumem finalmente uma posição de liderança, redefinindo a estratégia e os objectivos para o Médio Oriente no seu geral. Como Rato e Soller (2008) defendem, à semelhança de outros, foi a revolução iraniana que constituiu o ponto de viragem na participação americana como actor principal nesta região.

Segundo os mesmos autores (*op. cit.*, 55), é possível identificar quatro fases da política externa americana para o Médio Oriente. A primeira é caracterizada pela afirmação do país como potência comercial e pela expansão do movimento missionário na região, no período desde a independência dos EUA até à Primeira Guerra Mundial. A segunda caracteriza-se pela consolidação e “fortificação” da influência americana na região, durante o período das duas guerras mundiais. A terceira fase é a considerada ascendência e liderança do poder americano como potência mundial, correspondendo, como não poderia deixar de ser, ao período da Guerra-Fria. Finalmente, a quarta e

última fase identificada, é a fase iniciada em 1991 com a guerra contra Saddam Hussein no Iraque e a questão energética, tornando-se estas duas questões essenciais à continuação da influência e predomínio dos EUA no Médio Oriente.

Sem descurar as restantes conveniências em jogo, o maior interesse estratégico americano na região do Médio Oriente, e consequente relação privilegiada com Israel face à sua importante posição geopolítica, prende-se com a continuação do acesso e controlo dos recursos petrolíferos, pretendendo assegurar uma estabilidade nos fornecimentos, assim como, na oferta dos preços, uma vez que o futuro próximo prevê que o crescimento asiático irá aumentar a procura de hidrocarbonetos, tornando-se o mundo ainda mais dependente deste recurso proveniente do Médio Oriente.

Para além deste interesse estratégico que não diminuirá de forma substancial com a criação e desenvolvimento das energias alternativas, o outro elemento estratégico de interesse americano no Médio Oriente, centra-se na tentativa de manutenção e contenção dos movimentos fundamentalistas islâmicos (Rato e Soller, 2008: 62), tentando evitar que estes conquistem poder nos países mais relevantes. A luta contra o terrorismo aparece aqui como mais um objectivo estratégico, assim como o impedimento à proliferação de ADM (Armas de Destruição Maciça).

A estes objectivos estratégicos acrescem, segundo os mesmos autores (*op. cit.*, 63), quatro relacionamentos estratégicos da política regional a que os EUA recorrem: a aliança com o Estado de Israel e o Egipto; a questão do conflito israelo-palestiniano; a ligação e relação estabelecida com a Arábia Saudita e o relacionamento com o Iraque. No que diz respeito ao primeiro relacionamento, o caso de Israel, se inicialmente nada o previa como aliado em negociações com os EUA, uma vez que chegou a recorrer à ajuda francesa, com vista a auxiliá-lo em questões de segurança, a verdade é que Israel se tornou um dos aliados estratégicos essenciais, especialmente desde 1967.

O facto de Israel se apresentar como a única democracia na região, faz com que esta relação seja ainda mais intensificada aos olhos da opinião pública, visto que a política externa americana privilegia estas relações democráticas e de regimes pluralistas. Não esquecendo igualmente, em parte, a importância do “lobby judaico” existente nos EUA enraizado principalmente na costa leste, como factor preponderante não só para o funcionamento do Estado de Israel, sobretudo nos anos posteriores à independência, como também pela proximidade no relacionamento bilateral israelo-palestiniano. A outra razão para esta relação tão próxima advém da forma como Israel

interpreta a visão americana face às correntes protestantes evangélicas que têm demonstrado maior flexibilidade e aceitação face a Israel e aos judeus no geral. Ora esta questão é, para alguns autores (Rato e Soller, 2008: 64), uma das razões, senão a principal, pela qual a “diplomacia europeia enfrenta resistências em Israel [...] deve-se ao facto de Telavive considerar que a UE não é suficientemente intransigente na defesa do estado hebraico”. É por esta razão que os americanos poderão ajudar na resolução do conflito israelo-palestiniano se, em futuras negociações, estes continuarem a “ser garante da sobrevivência do estado hebraico [...] recorda[ndo] que, o distanciamento israelo-americano até 1967 apenas convenceu Israel da necessidade de desenvolver armas nucleares de forma a garantir a sua sobrevivência” (*op. cit.*, 64-65). Se Israel é de importância fundamental para os EUA, a parceria com o Egipto não se torna menos importante. As negociações e “tratados de paz” com Israel possibilitaram a relação crescente com o Egipto e outros países árabes, como a Jordânia, ajudada em parte, após as negociações de Camp David.

O outro relacionamento estratégico - senão o mais importante problema da política regional americana - é o conflito israelo-palestiniano, que será desenvolvido no próximo capítulo deste estudo, onde será abordada de forma mais exaustiva e detalhada a conjuntura actual deste conflito.

No que concerne ao relacionamento estratégico com a Arábia Saudita, após a redefinição da guerra de 1973, a relação dos EUA com este território centra-se no papel estabilizador de preços que este ainda detém (tendo perdido, de certa forma, o poder controlador que detinha devido ao aumento da procura mundial de hidrocarbonetos). Não desenvolvendo muito os pormenores associados a este relacionamento, este poderá ser o que trará, a curto ou médio prazo, tensões entre os dois países não só pelo facto do *Wahabismo*<sup>20</sup> “constituir um obstáculo à liberalização política que Barack Obama considera essencial para refrear a radicalização que conduz ao *ihadismo*<sup>21</sup>” (Rato e Soller, 2008: 69) mas, igualmente, por se constatar uma necessidade de independência energética face ao petróleo saudita, identificado pelo novo presidente.

---

<sup>20</sup> Idealismo em regressar “à pureza original do culto e do dogma islâmicos, limpos de todas as inovações, crenças e superstições populares que se haviam acumulado ao longo dos séculos” (Ribeiro, 2004: 244).

<sup>21</sup> Tendo-se tornado num conceito terrenal, este tenta combater os pecados dos outros - dos chamados “infieis” - tendendo a expressar uma luta contra as próprias inclinações malignas, havendo um esforço pelo amor ao/do Islão e da própria *umma*, trabalhar e contribuir para o seu próprio aperfeiçoamento moral e/ou da sociedade islâmica (Fernandes, 2007).

Finalmente, o último relacionamento prende-se com o Iraque e a retirada “impossível” do contingente militar americano do território. Não se podendo negar a demonstração do poder americano aquando do derrube de Saddam Hussein e do seu regime, a verdade é que nem toda a operação foi bem sucedida. Se inicialmente a queda do “ditador” foi um sucesso garantido, a fase subsequente da guerra evidenciou falhas e retrocessos não pautados pelos americanos. Essas falhas prenderam-se, essencialmente, com a má estruturação e planeamento da intervenção a desenvolver no território e, tal como os autores identificam (Rato e Soller, 2008: 70), no modelo político a adoptar, no papel a desempenhar pelas elites iraquianas, na duração da ocupação do território e na hierarquização dos objectivos necessários à reconstrução. Acrescente-se ainda a incapacidade em perceber a heterogeneidade, sobretudo nos domínios étnico e religioso do país, e a importância da reconciliação nacional – alcançável, em parte, através de medidas como a divisão pelas diferentes comunidades dos lucros provenientes da venda de petróleo – como meio de atingir, de forma duradoura, a pacificação e estabilização do Iraque.

Advindo destas falhas, o processo não foi igualmente facilitado em termos operacionais de ocupação, uma vez que imediatamente após o derrube de Bagdad, a manutenção da ordem pública mostrou-se impossível, acrescendo a decisão de desmantelar as forças armadas e a administração do Estado iraquiano. Tendo a Administração Bush desacreditado um conjunto de políticas para a região, entre elas a democratização no Iraque, Barack Obama por seu lado, tende a reajustar as acções direccionadas a este território, não só no que respeita à democratização dos regimes da região, como condição essencial de combate ao *jihadismo* mas, também porque, como ele próprio afirma no seu discurso de eleição em 2007 (*in* [http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks\\_of\\_senator\\_barack\\_obam\\_27.php](http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks_of_senator_barack_obam_27.php)):

The hard truth is that the war in Iraq is not about a catalog of many mistakes – it is about one big mistake. The war in Iraq should never have been fought [...] There is no military solution in Iraq, and there never was, I will begin to remove our troops from Iraq immediately. I will remove one or two brigades a month, and get all of our combat troops out of Iraq within 16 months. The only troops I will keep in Iraq will perform the limited missions of protecting our diplomats and carrying out targeted strikes on Al Qaeda. And I will launch the diplomatic and humanitarian initiatives that are so badly needed. Let there be no doubt: I will end this war.

Todavia, apesar das declarações neste discurso, o facto é que, e apesar do Presidente Obama ter já anunciado em Janeiro de 2009, que todas as tropas norte-

americanas sairão do Iraque até ao final de Dezembro de 2011, e tendo reforçado a sua promessa no início do mês de Setembro de 2010, na opinião de vários autores, os EUA manterão sempre um contingente mínimo de forma a assegurar a estabilidade no país, continuando a ser, à semelhança das suas alianças com a Jordânia, Egipto e Arábia Saudita, um actor regional essencial no Médio Oriente, não se verificando, em parte, talvez de forma tão evidente como era de esperar, uma ruptura completa nas orientações de George W. Bush e Barack Obama, relativamente à situação no Iraque.

Não obstante as considerações anteriormente tecidas, adicionando à necessidade de desempenhar simultaneamente a manutenção da segurança em Israel e “assegurar” que o Irão não disporá de armamento nuclear, os EUA vêem a sua presença no Iraque como forma de manterem condições futuras de influência como potência dominante, e acesso privilegiado através das suas bases na região do Golfo Pérsico, uma vez que, tal como Ribeiro (2008: 83) refere:

[Os] EUA estão vitalmente interessados num aumento muito substancial da produção de petróleo e gás natural por parte dos países do Golfo Pérsico, como sendo forma de comportar o inevitável aumento da procura da Ásia Emergente [China e Índia] sem desencadear uma elevação exponencial dos preços do petróleo e gás natural [a] médio prazo.

Face a esta alusão interventiva de influência americana no Médio Oriente em geral, conclui-se de certa forma que, para além dos objectivos fundamentais de interesse em manter a estabilidade no Iraque, supervisionar e evitar a nuclearização do Irão, controlar os movimentos fundamentalistas da região e garantir e assegurar as fontes de acesso ao abastecimento energético, é possível verificar que a actuação dos EUA, em parceria com o Ocidente, nomeadamente os aliados europeus, caracteriza-se como um elemento pacificador de certas questões nesta região. Futuramente, poderão conduzir a condições de progresso e negociação económica, desenvolvimento da sociedade civil, possibilitando condições favoráveis à instituição de Estados de Direito, independência judicial, liberdade de expressão, protecção dos direitos humanos e das crianças e condições igualmente favoráveis à transparência governamental (Haas e Indyk, 2009: 44). Deverá assegurar-se que estas transformações e mudanças sejam sempre feitas de forma gradual para que não se criem condições de instabilidade e que estas não sejam aproveitadas como condições oportunistas para a Al Qaeda e outros regimes fundamentalistas (*op. cit.*, 46).

Apesar de se reconhecer que existem, e continuarão a existir iniciativas diferentes do lado dos EUA e da Europa para este território, nomeadamente a nível da abordagem de projectos, com diferenciados ritmos de implementação e dissemelhanças na própria noção da região para cada um dos actores, a procura de harmonia e consistência por ambas as partes nas acções direccionadas para esta região poderá ser e continuar a ser pautada, como Courela e Pinto referem (2004: 152-153), pela observância de princípios como: o envolvimento das organizações da sociedade civil; os apoios efectivos aos processos de reformas políticas; ser garantes de compromissos a longo prazo, tanto a nível político, social, como económico e financeiro, assegurando a correcta aplicação dos fundos disponíveis, incentivando critérios para a boa governação e transparência na atribuição dos mesmos; integrar o islamismo político, reconhecendo a sua diversidade, sendo esta condição necessária à transição e consolidação democrática, através de uma integração do mesmo no espaço/esfera pública; promoção do reforço de parcerias e cooperação antiterrorista e forte compromisso na resolução e gestão de crises na região.

No entanto, apesar de empenhamentos excessivos de políticas e acções direccionadas exclusivamente para resoluções e gestão de crises, estas parecem nem sempre ser suficientes por mais esforços que se desenvolvam com vista à sua cessação. É o que se verifica relativamente ao interminável conflito israelo-palestiniano, que parece não ter solução nem fim à vista, como veremos no próximo capítulo.

#### **4. A AUTORIDADE NACIONAL DA PALESTINA (ANP): CONJUNTURA E ESTRUTURA**

De uma forma generalizada e recorrente, referir a Palestina é ter em mente, a guerra e a luta vivida desde há séculos por um povo em defesa do seu território.

Como Garcia e Saraiva referem (2004: 104), o chamado fenómeno da guerra existe desde tempos remotos e aparece retratado em todos os meios de expressão, desde a “literatura, na música, na pintura e nas escrituras sagradas como a Bíblia e o Alcorão”. Este fenómeno, tendo sofrido alterações no seu modelo de actuação e aplicação ao longo das várias épocas e conjunturas históricas, caracteriza-se hoje, maioritariamente, entre as várias formas de identificação possíveis de guerra, como:

[G]uerras sem frentes, sem campanhas, sem bases, sem uniformes, sem santuários, sem pontos de apoio, sem respeito pelos limites territoriais, sem uma estratégia [...] As suas «virtudes» estão na inovação, na surpresa e na imprevisibilidade, empregando por vezes o terror (limpeza étnica, massacre, rapto), onde o estatuto de neutralidade e a distinção civil/militar desaparecem. A população, tal como nas guerras subversivas, desempenha um papel fundamental; é o apoio de retaguarda logístico, em informações e ao mesmo tempo fonte de recrutamento. Por outro lado, também é o alvo principal. (Garcia e Saraiva, 2004: 113)

Esta descrição não se poderia adequar de forma mais precisa e ilustrativa ao que tem sido a conjuntura vivida no território em estudo: a Autoridade Nacional da Palestina (ANP).

Não sendo intenção tomar o partido de nenhum dos intervenientes nas considerações seguintes, mesmo que seja por vezes quase impossível manter uma análise imparcial, tentar-se-á apresentar e identificar os factos que conduziram ao presente dia-a-dia desta população. Apesar de se apresentar de uma forma marcadamente narrativa, esta primeira parte do capítulo torna-se indispensável no seu todo, face às particularidades históricas que se foram desenvolvendo entre os dois actores principais – Israel e Palestina – para que se perceba, em parte, o porquê da necessidade de intervenção no território considerado.

#### **4.1 Evolução histórico-conjuntural: contexto interno palestino – continuidades e discontinuidades no relacionamento com Israel**

A Palestina, região histórica do Médio Oriente, estende-se desde o Líbano ao deserto do Sinai e do Mediterrâneo até ao deserto sírio (*vide Anexo I*). Estando posicionada num “corredor” entre a África e a Ásia e, ao mesmo tempo, nas imediações da Europa, a Palestina nunca foi um “império” cujo o seu poder se fizesse notar além fronteiras (*in* [http://www.triplov.com/hist\\_fil\\_ciencia/palestin/petito.html](http://www.triplov.com/hist_fil_ciencia/palestin/petito.html)). Desde sempre subjugada pelos poderes estrangeiros, possivelmente devido à sua localização, a Palestina era igualmente identificada como “um entreposto claramente definido no mapa económico mundial [...] [que] facultava um acesso conveniente aos mercados do Líbano, da Síria e do Egipto” (Pappe, 2007: 52).

##### **➤ O sionismo e o Mandato britânico**

Sendo o nosso objectivo perceber a conjuntura actual em que a Palestina vive, o facto dos antepassados serem resposta a várias questões, foquemo-nos no movimento sionista – movimento europeu de libertação do povo judeu que, iniciado por Theodor Herzl, determinou a Palestina como território para criar um porto de abrigo para os judeus que estavam a ser perseguidos na Europa. Historicamente, contam-se duas vagas deste movimento. A Primeira Aliya (ascensão = imigração de judeus para a terra de Israel) deu-se aproximadamente entre 1882 e 1884, pela chegada de jovens judeus russos, temendo a sua aniquilação no país de origem. Vítimas de recentes *pogroms*, ataques violentos contra os judeus e destruição das suas habitações e locais religiosos, esta palavra internacionalizou-se entre 1881 e 1884, no Sul da Rússia, denominando os actos de violência espontânea e/ou premeditada, principalmente contra os judeus. A Segunda Aliya (1903-1914) coincidiu, em parte, com a desintegração do Império

Otomano. Apesar da tentativa de impedimento por parte dos otomanos, o movimento sionista continuava a tomar forma<sup>22</sup>.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, e conseqüente dissolução do Império Otomano já após a instalação de povoações sionistas, a substituição do império por um Estado secular, na seqüência da revolução culminar da Primeira Grande Guerra, registou-se na concessão do Mandato à Inglaterra – política britânica que apoiava o movimento sionista, uma vez que a mesma partilhava a visão da Palestina como um lar judaico e que tinha, já em Novembro de 1917, formulado a Declaração Balfour com vista a favorecer a criação de uma sede nacional hebraica. Esta “simpatia” pela causa sionista advinha do apoio com que a Inglaterra contava por parte dos judeus russos, pois sem a Rússia os esforços dos aliados não chegavam para subjugar a Alemanha e o Império Turco, aliado desta última (Pappe, 2007). Após a vitória da Primeira Guerra Mundial e após as “negociações” com a França pela governação conjunta do território da Palestina, a Declaração Balfour, assim como as negociações de Husayn-McMahon e o Acordo Sykes-Picot, incluíam promessas à população local, formuladas contudo com linguagem ambígua, em que cada promessa era de alguma forma contradita. Autores defensores da causa palestiniana, tais como Marwan Bishara, Ilan Pappé, apesar de israelita, Noam Chomsky e Edward Said, entre outros, este último (Said *apud* Dershowitz, 2003: 32) identifica que:

[The Balfour] [D]eclaration was made (a) by a European power, (b) about a non-European territory, (c) in a flat disregard of both the presence and the wishes of the native majority resident in that territory, and (d) it took the form of a promise about this same territory to another foreign group so that this foreign group might quite literally make this territory a national home for the Jewish people...Balfour's statements in the declaration take for granted the higher right of a colonial power to dispose of a territory as it saw fit.

Aproveitando-se do nacionalismo árabe, os britânicos substituíram, em Julho de 1920, o governo militar por uma administração civil, aguardando até 1922, data em que o Mandato na Palestina foi confirmado pela Liga das Nações. Foi então concedida à Palestina uma Carta, semelhante a uma constituição, que articulava as aspirações e

---

<sup>22</sup> Tal como o autor pró-israelita Dershowitz descreve (2003: 30), “[t]he Second Aliyah was, if anything, even more an immigration of refugees seeking asylum from persecution [...] These governmentally inspired waves of violence were even «more vicious than those of the 1880's». The first of the twentieth-century pogroms, on Passover of 1903 in Kishinev, resulted in the murder of 49 Jews, the injury of hundreds more, and the destruction of 1,500 Jewish houses, shops and institutions [...] Tens of thousands sought refuge in Palestine. Many were ardent Zionist, following Herzl's dream of a Jewish homeland.”

planos britânicos para o território palestino e para o seu povo (Pappe, 2007: 117). Ora desde a Declaração Balfour que a população não estava interessada no poderio britânico, no colonialismo sionista nem num proto-nacionalismo local, que pudesse conduzir a algum tipo de sentimento de pertença colectiva. Contudo, nada evitou que se viessem a tornar vítimas destes fenómenos. Desde a Conferência de San Remo, em Itália, em Abril de 1920, até à inclusão da Declaração Balfour na Carta para o Mandato da Palestina, que o sionismo esteve no seu auge. No entanto, estava agora criada uma contradição fundamental: de linguagem ambivalente e já integrada na Carta, esta inclusão dotava os britânicos com suficiente espaço de manobra entre a promessa da criação do lar judaico e a outra promessa à população local – a independência palestina, como recompensa da revolta árabe contra a Turquia, aliada da Alemanha que se rendeu às forças britânicas em Setembro de 1918.

O sistema de Mandatos consistia essencialmente em ajudar as nações – colónias e territórios – que se encontravam outrora sob domínio de nações vencidas e ajudá-las a instalar uma administração nacional independente. Este era o papel das potências mandatárias. Foi isto que sucedeu com as nações dominadas pelo anterior Império Turco – as nações mandatadas pela França – o Líbano (1943) e a Síria (1944) obtiveram a independência e, a Mesopotâmia (Irão – 1932) e a Transjordânia (1946) afectas à Inglaterra, igualmente. A Palestina foi a única a não conseguir esse feito, devido à aceitação, por parte da Liga das Nações, do projecto do movimento sionista da criação do lar judaico na Palestina.

Na sequência destes desenvolvimentos, a tentativa britânica de obtenção do seu objectivo perante a visão sionista não passou disso mesmo – uma tentativa. O conflito permanente entre nacionalistas árabes e sionistas do movimento trabalhista, socialista, nacional religioso e revisionistas de direita (Pappe, 2007: 124), tornava impossível a construção de um Estado moderno na Palestina. Em 1928, os britânicos tomavam já consciência dessa impossibilidade. As revoltas e insurreiçõs de violentas demonstrações de indignação e descontentamento não se fizeram demorar. Os palestinos condenavam o nacionalismo cooptado que se estava a instalar. Independente de critérios externos, na actuação e “nomeação” interna das organizações sionistas, estas aproveitavam as infra-estruturas administrativas e económicas que o Mandato proporcionara, para conduzir a bom porto a realização do objectivo de criação do Estado judeu. As Aliyas, a intensificação da imigração dos judeus da Europa, essencialmente da parte oriental e central, realizou-se em mais três vagas: 1919-1923; 1924-1928 e

1929-1940. A pauperização da Palestina rural (1929-1936) e os surtos de violência, demonstrando a frustração crescente dos palestinos face à política pró-sionista britânica, faziam-se sentir. Os camponeses palestinos assistiam à aquisição das suas terras - o seu maior meio de sobrevivência e subsistência. A Palestina testemunhava, assim, uma das maiores violações dos compromissos assumidos na Carta do Mandato, aquando da construção do enclave sionista (1929-1936).

A promessa britânica de se empenhar no progresso e bem-estar da população da Palestina na sua totalidade (Pappe, 2007: 128) não se verificava em nenhuma das suas acções. Aliás, como o mesmo autor refere, já durante o período de economia integrada, os judeus beneficiavam de uma “política proteccionista sionista que possibilitava o crescimento do trabalho, indústria e agricultura dos judeus, em detrimento da população palestina” (*Ibidem*), mostrando uma vez mais que estes se tinham desviado das suas práticas coloniais convencionais. A expropriação de terras por parte dos sionistas face aos palestinos era crescente, e a possibilidade de reversão da situação nem se colocava. Depois de adquiridas, os judeus consideravam a terra como propriedade eterna do povo judaico, inalienável e que só podia ser arrendada a judeus, e algumas delas, apenas trabalhadas com mão-de-obra judaica (*in* [http://www.triplov.com/hist\\_fil\\_ciencia/palestin/petitio.html](http://www.triplov.com/hist_fil_ciencia/palestin/petitio.html)). Em 1930, o governo britânico, perante os vários surtos de violência nomeou a Comissão Shaw que, após averiguações, recomendou que a Declaração Balfour fosse retirada da Carta do Mandato. A resistência palestina culminou na “revolta de 1936”. A revolta já não contemplava por si só a colonização sionista; dirigia-se sobretudo às autoridades do domínio britânico, de quem se exigia a construção de um governo nacional. No entanto, só em 1939 se verificou a acção indicada nove anos antes, no chamado Livro Branco. Tentando contemplar as sensibilidades palestinas, este Livro voltava a repetir as promessas de 1930 de retirar a Declaração da Carta, restringia a aquisição de terras pelos judeus e limitava ainda a imigração, onde em 1939 a população hebraica já tinha atingido os 30% da população palestina. O estabelecimento dos ideais apresentado pelo Livro Branco de 1939 marcou o ponto de viragem na política britânica e consequente apoio sionista.

Estava-se, agora, no período da Segunda Guerra Mundial, não se encontrando a Palestina contemplada como zona de guerra. Ao contrário do que tinha sucedido na Primeira Guerra Mundial, esta guerra proporcionou oportunidades de emprego, um surto de desenvolvimento económico e o afrouxamento de hierarquias e estruturas

sociais tradicionais devido ao enorme aquartelamento militar e simultâneo aumento do número de soldados estrangeiros (Pappe, 2007: 152).

A liderança sionista foi quem mais beneficiou e lucrou com os anos da guerra. Actuando de forma irónica, na opinião de alguns autores, tal como Pappe (*op. cit.*, 153), a “liderança judaica, apesar do seu objectivo declarado de pôr fim ao Mandato e mesmo de lutar contra ele, ofereceu [os líderes da Yishuv – comunidade judaica] as suas capacidades militares aos britânicos ao serviço do combate ao nazismo”, situação que ficou bem elucidada pelas palavras de Ben-Gurion (*apud* Pappe, 2007: 154), quando este anunciou que “lutaremos ao lado do exército britânico contra os alemães como se o Livro Branco anti-sionista de 1939 não existisse, e lutaremos contra o Livro Branco como se a guerra com a Alemanha não existisse”. E as acções assim se desenrolaram. Mesmo após as decisões do Livro Branco, tendo-se já anteriormente esgotado as autorizações de entrada legais, os judeus continuavam a chegar à Palestina num volume de imigração ilegal sem antecedentes comparáveis, devido ao genocídio praticado na Alemanha pelos nazis. Uma vez mais os líderes da Yishuv declararam que “só um futuro Estado judeu poderia ser um refúgio para essas pessoas e um tampão contra o Holocausto” (Pappe, 2007: 154).

Para reforçar a ideia de que os judeus ansiavam pela construção de um Estado judaico, como uma terra que lhes proporcionasse segurança, a pedido dos sionistas, os EUA procederam a uma política imigratória extremamente rígida, aplicando-a a todos os judeus que, aquando da sua saída da Alemanha quiseram imigrar para os EUA. Face a tal, estes viram-se forçados a procurar a Palestina como destino de eleição, futura fixação e desenvolvimento do tanto desejado Estado judeu. À semelhança do problema em mãos da imigração, os palestinianos continuavam a testemunhar o desenvolvimento da política de colonatos, prática igualmente contrária e condenada pelo Livro Branco de 1939. Testemunhavam o continuar da formação de colónias, assentamentos e aglomerados comunitários de residências construídas por judeus, que se estabeleciam na Faixa de Gaza, Cisjordânia e em outros territórios ocupados por Israel, como os montes Golan, na Síria.

Para além disso, a desunião por parte dos líderes palestinianos não trouxe igualmente grande esperança. A criação de duas lideranças oficiais opostas, o antigo Alto Comité Árabe, sancionado pela Liga Árabe, e a Autoridade Nacional, afectavam a estrutura política e todas as outras esferas da sociedade. A situação deteriorou-se ainda

mais quando certas actividades palestinianas foram associadas a apoios pró-nazis - particularmente o apoio veiculado pelo Mufti de Jerusalém aos nazis (Leal, 2006) - contribuindo isto para a resposta do não apoio por parte dos responsáveis britânicos na construção e estabelecimento do Estado palestiniano prometido. No entanto, para além da situação que piorava exponencialmente, o “terror sionista” fez-se sentir com uma das acções mais marcantes: a explosão do quartel-general britânico no Hotel King David, altura em que o contingente britânico presente na Palestina atingia números nunca antes registados. Pela mesma altura, os EUA exerceram pressão junto dos britânicos para saldar a dívida existente para com os americanos, provocando uma séria crise económica na Grã-Bretanha, e conduzindo a um processo de descolonização britânica. Face ao deteriorar da situação, em Fevereiro de 1947, a Grã-Bretanha declarava inviável qualquer missão ou programa de paz, renunciando ao Mandato e remetendo e confinando a questão da Palestina para as Nações Unidas (ONU), sucessor da Liga das Nações.

### ➤ **A limpeza étnica na Palestina, o Estado de Israel e os refugiados**

Perante a conjuntura que se apresentava, a ONU destacou 11 membros do Comité Especial das Nações Unidas sobre a Palestina (UNSCOP), organismo oficial nomeado para decidir o destino dos palestinianos. Estes membros analisaram e retomaram a ideia proposta 10 anos antes, aprovando a Resolução 181, a qual recomendava, em parte do seu teor, a divisão da Palestina em dois Estados, um judaico e o outro árabe (palestiniano), com uma união económica. No entanto, esta decisão, a 21 de Novembro de 1947, levou nove meses a ser tomada e recomendada à Assembleia Geral da ONU. Apesar de conhecerem a rejeição por parte dos palestinianos relativamente a esta partição, reforçaram a decisão de a manter, não só porque, ao contrário dos sionistas - com a apresentação de um plano de partição já pronto - os árabes não lhes apresentaram qualquer alternativa coerente, associando ainda os vários boicotes praticados pelos mesmos aquando das visitas dos membros da UNSCOP ao território palestiniano.

Não se tendo previsto qualquer força interventiva de substituição do contingente britânico na Palestina, a sua retirada deixou as duas forças frente-a-frente: judeus e palestinianos. Esta situação tornou-se favorável e oportuna aos desejos incipientes dos sionistas, desde a década de 30, de iniciarem uma expulsão forçada da população

autóctone. Estava então criada a oportunidade e o pretexto perfeito para iniciarem os seus objectivos: os palestinianos recusavam aceitar a solução das Nações Unidas. Os judeus iriam servir-se deste motivo para iniciarem a expulsão nas zonas atribuídas a um futuro Estado judeu; zonas estas que estavam já demarcadas no relatório apresentado pela UNSCOP. Tal como esperado, e pelas palavras ilustrativas de Pappe (2007: 164), as acções não se fizeram demorar:

[D]oze dias após a adopção da resolução da ONU iniciou-se a expulsão dos palestinianos. Um mês mais tarde foi arrasada a primeira aldeia palestiniana [...] Em Março esta acção foi transformada numa operação de limpeza étnica, que resultou na perda por parte da Palestina de uma grande fracção da sua população indígena.

Tal como identificado por parte dos governos e governantes árabes, grande parte da origem da imigração em massa dos judeus atribuiu-se ao facto de tanto Israel como os vários regimes árabes reconhecerem os judeus árabes como potenciais sionistas. Vendo através do potencial demográfico um factor favorável à consolidação do Estado judeu dos aproximados um milhão de judeus que viviam actualmente no mundo árabe, desenvolveu-se uma campanha de atracção da população judaica, principalmente no Iraque, Egipto e Norte de África. Assegurando posições e procurando ocupar mais territórios do que aqueles que constavam no relatório da ONU no início de 1948, entraram na Palestina elementos voluntários do Exército de Salvação Árabe, apoiados pela Liga Árabe, com vista a travar a ascensão dos judeus uma vez que, para além dos territórios, estes apropriavam-se igualmente de todas as bases do exército e de postos civis evacuados pelos britânicos. Não havendo organização por parte dos palestinianos, foram uma vez mais os judeus que vingaram pela coordenação, nestes dois objectivos – ocupação das instituições militares e civis da evacuação britânica, e limpeza étnica do futuro Estado judeu – constituindo estes objectivos, o chamado Plano D, aplicado entre Abril e Maio de 1948, pela força militar sionista: a Hagana. A 14 de Maio do mesmo ano, nas vésperas do fim do Mandato e retirada do contingente britânico quando já um terço da população palestiniana tinha sido expulsa, foi declarado o Estado de Israel pelo Primeiro-Ministro israelita David Ben-Gurion. Israel foi reconhecido pelos EUA no dia seguinte, nas declarações do Primeiro-Ministro Harry Truman, e reconhecido posteriormente por mais países.

As implicações deste reconhecimento e proclamação pareciam desconsideradas e irreflectidas, para com os palestinianos. Não foram ponderadas as consequências deste acto no destino do povo árabe da Palestina. Tendo-se iniciado, como verificado, pela chamada “limpeza étnica” da Palestina, a segunda fase do “ataque” por parte dos judeus líderes sionistas à população consistiu numa “guerra de trincheiras e na ocupação de posições militares” (Pappe, 2007: 168): a primeira guerra israelo-árabe. No mesmo dia em que o Estado de Israel foi reconhecido pelos americanos, a guerra tomou proporções desmedidas com a entrada na Palestina de uma coligação de forças transjordanas, egípcias e sírias, ajudadas por contingentes iraquianos e libaneses. Detendo uma vantagem considerável sobre a coligação árabe, já desde a entrega do problema da Palestina às Nações Unidas e usufruindo da simpatia e apoio das potências ocidentais, em Junho de 1948, deram-se as primeiras tréguas da guerra. Esta “calmaria” nos confrontos permitiu ao exército sionista reabastecer armamento através de negociações com o bloco de Leste. Já os árabes viram-se impossibilitados de tal situação, uma vez que a Grã-Bretanha impunha um embargo ao Egipto, Iraque e Jordânia, obedecendo a uma resolução da ONU.

Retomando-se os combates em meados de Junho de 1948, a superioridade judaica era claramente perceptível. Até à retomada dos combates e uma segunda trégua, prolongaram-se dez penosos dias. De iniciativa israelita, esta trégua, iniciada a 18 de Julho de 1948, não servia para mais do que apenas uma medida cautelosa face à comunidade internacional que, vendo a sua superioridade de armamento, pudesse vir a impor alguma solução desfavorável aos judeus. No entanto, em Agosto, os líderes sionistas contavam já com grande parte do controlo total da Palestina, exceptuando os territórios constituídos pela cadeia de baixas montanhas do centro e sul da Palestina, a chamada Cisjordânia e Faixa de Gaza, respectivamente. Para que se perceba o empenho e “dedicação” em arrebatar e transformar radicalmente a situação na Palestina, as acções israelitas verificaram-se, quase instantaneamente, através da substituição da moeda existente, reclamando os desposos britânicos, apoderando-se de inúmeras contas bancárias, tanto privadas como públicas, não tendo alguns palestinianos, até hoje, acesso a qualquer parcela de dinheiro de legítima posse, acumulado durante três décadas, resultante dos impostos britânicos (Pappe, 2007).

Estando ainda a reconstruir-se o percurso que conduziu até à situação actualmente vivida na Palestina, é já possível tecer uma opinião sobre determinadas situações identificadas. Será que as acções da comunidade internacional e, em especial,

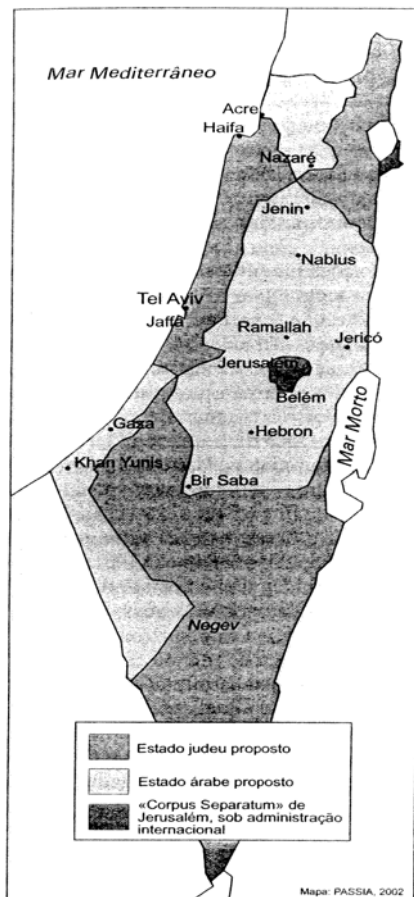
da UE, conseguiram colmatar as necessidades que este território apresenta, decorrentes destes e de outros posteriores desenvolvimentos? Analisaremos esta questão no capítulo posterior.

A conquista militar intensificava-se. Os árabes fora da Palestina assistiam de forma passível a tais conquistas, uma vez que os Estados árabes envolvidos na guerra pouco podiam fazer. Com a supervisão da ONU, estes mesmos Estados, à exceção do Iraque, consentiram em participar em diálogos com Israel, negociações que resultaram em linhas de armistício (a chamada “linha verde”) que duraram até 1967, no caso da Síria, Jordânia e Egipto e, até 1978, no caso do Líbano. A segunda fase da guerra chegava assim ao fim e com ela a segunda limpeza étnica, mas não a última. A 14 de Maio de 1948, ano da proclamação do Estado judeu, 58 aldeias tinham já sido arrasadas. Três das restantes seis, Jaba, Ijzim e Ein Ghazal, viram o seu infortúnio em Julho do mesmo ano (Pappe, 2007: 173-174). Estima-se que os territórios ocupados no final da guerra constituíam 78% da Palestina. Estava mais do que demonstrado que o Estado de Israel se tinha criado e instituído de uma forma sem precedentes. Os restantes 22% do território, pertencentes à Cisjordânia e Faixa de Gaza, tinham escapado ao jugo dos israelitas. Como Pappe caracteriza (2007: 178), a Palestina era agora uma tripla entidade geopolítica:

[A] primeira (Cisjordânia) totalmente anexada à Jordânia, mas sem o consentimento ou entusiasmo da população; a segunda (Faixa de Gaza) num limbo, sob um regime militar, com os seus habitantes impedidos de entrarem em território egípcio [...] a terceira entidade era Israel, decidida a judaizar todas as partes da Palestina e a construir um novo organismo vivo, a comunidade judaica de Israel.

No que respeita a Jerusalém - cidade santa para mais de 18 milhões de judeus, 800 milhões de cristãos e 1,3 biliões de muçulmanos em todo o mundo (Nusseibeh, 2007: 13), detentora dos principais pontos religiosos, desde a Esplanada das Mesquitas, o Muro das Lamentações, o Santo Sepulcro e a Mesquita de Al-Aqsa. Apesar de Israel a declarar como sua capital, tal decisão não foi aceite pela comunidade internacional, uma vez que era contra o teor da acordada Resolução 181 da Assembleia Geral da ONU de 1947, onde se recomendava uma internacionalização da cidade, acabando esta, após a guerra de 1948, por ficar dividida entre a zona ocidental/oeste da cidade extramuros (parte judia), sob o controlo de Israel (88% da cidade) e a zona oriental, o baixo

extramuros a norte, contemplando a cidade antiga (parte árabe, cristã e muçulmana), com os restantes 12%, sob o controlo da Jordânia.



**Figura 3** – Plano de Partição da Assembleia Geral da ONU, 1947 (in PAPPE, Ilan (2007), *História da Palestina Moderna – Uma Terra, dois Povos*, Caminho/Nosso Mundo, Madrid, p. 163)

Se numa primeira fase, a limpeza étnica do povo palestino pelas mãos dos israelitas se centrou numa Palestina urbana, a segunda limpeza, após Maio de 1948, teve o foco de actuação nas zonas rurais. Tal como Pappe refere (2007: 175):

[D]os cerca de 850 000 palestinos que viviam nos territórios designados pela ONU como Estado judeu, apenas 160 000 permaneceram nas suas terras e lares ou, nas suas proximidades. Os restantes foram expulsos ou fugiram sob a ameaça de expulsão, tendo alguns milhares morrido em massacres.

Como se não bastasse, uma terceira fase não se faria demorar, perdurando esta até 1954.

A questão dos refugiados, que já se fazia sentir, era agora a questão essencial a ser “resolvida”. Se na Palestina rural, grande parte das terras, antes pertencentes aos árabes, foram usadas para cultivo e construção de novos colonatos, na Palestina urbana a situação não foi muito diferente. Alguns bairros, já sem população palestina, não foram destruídos, com vista a uma repovoação posterior pelos judeus imigrantes vindos dos países árabes. As cidades mistas, *i.e.*, cidades “partilhadas” por judeus e palestinos, não foram arrasadas como o caso de Shafamru e Nazaré, albergando alguns refugiados desesperados. Já os bairros não mistos, como Lydda, Ramleh e Majdal, foram completamente devastados, sendo toda a população expulsa à força.

A *Nakbah* – a catástrofe – tinha-se abatido sobre os palestinos e, conseqüentemente:

[A]teando a chama que uniria os palestinos num movimento nacional. A sua auto-imagem viria a ser a de uma população indígena liderada por um movimento de guerrilha que pretendia, sem o conseguir, inverter a marcha dos ponteiros do relógio. Na memória colectiva dos israelitas a guerra [futura] seria representada como um acto de um movimento de libertação nacional [...] determinação de judaizar a Palestina e de a transformar num futuro porto de abrigo para os judeus do mundo, na sequência do Holocausto. (Pappe, 2007: 178)

O número de refugiados ascendia agora a índices nunca antes registados. Aproximadamente, dois milhões e meio de pessoas ocupavam o território dentro das fronteiras da antiga Palestina do Mandato. Deste número, apenas 160 000 eram palestinos. A população indígena palestina contava agora com quase um milhão de refugiados, muitos deles expulsos, que se tinham fixado na Cisjordânia, Faixa de Gaza e até nos países vizinhos, como o Líbano, Síria e Jordânia. Esta *Nakbah* é reforçada nas declarações de Salman Abu Sitta (*apud* Dershowitz, 2003: 158), quando refere:

Al Nakbah [the original sin] is the largest, most carefully planned and longest ethnic cleansing operation in modern history. The population of 530 towns and villages have been expelled in 1948, removing 85 per cent of the Palestinians in the land that became Israel. Those who did not suffer this fate in the remaining part of Palestine are now in the grip of the most brutal, longest and only occupation in the world.

Concebida através do envolvimento americano, a Janeiro de 1949, é criada uma agência cujo único objectivo é tratar e “solucionar” o problema dos refugiados – a Agência das Nações Unidas de Obras Públicas e de Socorro (UNRWA). Prometendo apoiá-los na transição para a sua repatriação, protegê-los e proteger os direitos que tinham ao abrigo do Direito Internacional, foram promessas que no seu todo nunca se cumpriram. A participação dos EUA foi talvez a resposta do porquê do fracasso desta agência, uma vez que não empenhados directamente na resolução do problema a nível político, a acção americana centrava-se, maioritariamente, na tentativa de melhoramento das condições de vida, como forma de conter a expansão soviética, devido aos interesses na região (Pappe, 2007: 180). No que respeitava à Palestina, a ONU e a agenda internacional tinham em mãos três problemas: a questão do futuro (internacionalização) de Jerusalém, a partição da terra e os refugiados. Se a partir de Maio de 1949, já mesmo depois da criação da Comissão de Conciliação da ONU, a questão dos refugiados tinha desaparecido, em parte, como uma das prioridades dos problemas a resolver por parte da comunidade internacional, o mesmo não se passava no terreno.

Apesar da ONU e da própria comunidade internacional terem perdido o interesse na promoção da repatriação dos refugiados palestinianos, Israel receava ainda que o pudessem obrigar a aplicar a promessa que fizera aos refugiados na Resolução 194 de Dezembro de 1948. Essa Resolução reconhece aos refugiados palestinianos, o direito a regressarem aos seus lares ou de serem indemnizados. Apesar do preâmbulo desta Resolução ser bem explícito relativamente a esta concessão, Israel recusava veemente colocar em prática tal reconhecimento. Como tal, aproveitando o “esquecimento” por parte da comunidade internacional destes quase um milhão de refugiados, como se de nada se tratasse, apressou-se a destruir as aldeias e bairros urbanos que tinham sido forçados a abandonar. Adicionalmente, o facto de ter sido aceite como membro da ONU, deu força ao Estado judeu para desdizer o que tinha prometido negociar – os três problemas da agenda internacional, na conferência de paz realizada em Lausanne, Suíça, em Abril de 1949. Mesmo após a constituição da Comissão de Conciliação da ONU e, em particular, das pressões americanas, as negociações cessaram, levando a que, um ano depois, em 1950, Israel aprovasse no Knesset, uma legislação que permitia ao governo poder continuar a apropriar-se de bens pertencentes aos palestinianos e usá-los para fins públicos judeus.

Este “esquecimento” do problema dos refugiados deveu-se, em parte, às declarações do Ministério dos Negócios Estrangeiros israelita que explicava que:

[T]al medida proporcionava uma «justiça natural»: os imigrantes judeus tinham sido expulsos pelo mundo árabe (o que só era verdade em relação ao Iraque) e agora podiam ser-lhes dado lares desocupados por palestinianos. (Pappe, 2007: 184)

Tentaram assim convencer o mundo de que nada mais se tratava do que um “intercâmbio de populações”, não havendo necessidade de preocupação com uma questão que, aparentemente, nada tinha para solucionar. Face a esta situação, a política israelita de absorção e colonização continuava no seu auge. O despovoamento de aldeias palestinianas possibilitava o atingir do duplo objectivo israelita: fixar imigrantes judeus nas suas terras e situá-los o mais próximo das fronteiras em disputa. Sendo a população perto de tais fronteiras ainda palestiniana, solucionava o problema de alojamento dos imigrantes judeus e propagava a judaização pela Palestina em territórios que não tinham sido abrangidos durante o Mandato. Este foi um dos factores para que se tenha instalado um forte regime militar nestas zonas, logo desde Outubro de 1948.

Novos colonatos judeus iam sendo construídos pelo território palestiniano, assim como, o crescente de bandeiras e placas azuis da UNRWA, identificando os campos de refugiados, como pequenas vilas ao longo do território, onde internamente, devido ao crescimento acelerado, deterioravam-se os cuidados e infra-estruturas básicas pelo que, nos finais dos anos 50, o desespero e a revolta tomavam conta da população refugiada (Pappe, 2007: 185). Este sentimento fez com que se desse o reaparecimento do movimento nacional palestiniano, inicialmente em Gaza, com a Irmandade Muçulmana, movimento pan-islâmico iniciado no Egipto em 1928 por Hasan al-Banna, juntando posteriormente um número bastante considerável de seguidores na Cisjordânia. Estes eram seguidores da figura mítica do combatente palestiniano (*fida' i*, plural *fida' iyyun*), dispostos a sacrificar as suas vidas em defesa do seu território – a Palestina.

Actuando principalmente junto à fronteira com Israel, os membros deste movimento iniciaram as suas acções com tentativas de recuperação de certas propriedades “adquiridas à força”. Agindo de forma mais concertada, estas unidades eram supervisionadas pelos egípcios e jordanos, uma vez que o iniciar de uma guerra com Israel não era uma hipótese de todo desconsiderada. A sua política de retaliação em “atirar para matar”, através dos comandos da Força de Defesa Israelita (FDI), levou a

que milhares de palestinos, nas suas investidas, perdessem a vida em defesa do seu ideal (Pappe, 2007: 185-186).

### ➤ **A Fatah, a Guerra do Suez e a OLP**

De entre estes jovens activistas surge, nos anos 50, um grupo nacional palestino, pelas figuras de Yasser Arafat e Khalil-Wazir (Abu Jihad), com o nome de *Fatah* (= vitória), cujas iniciais, em leitura no sentido invertido, compunham o “Movimento para a Libertação da Palestina”. Em 1954, exercia já grande expressão não só nos campos de refugiados, onde se iniciou, mas igualmente nos centros urbanos de outras grandes cidades como Amã e Damasco, onde o sentimento de necessidade de uma luta armada para reconquistar a Palestina era partilhada tanto pelos nacionalistas como activistas islâmicos (*op. cit.*, 189). Os líderes da Yishuv não contavam com a situação binacional do pós-Mandato que se estava a instalar. Embora tivessem acordado com a Resolução de Partição de 1947, idealizavam que, após a guerra e plano de expulsão dos palestinos, estes não tardariam a abandonar o território. No entanto, tal não acontecia. Os palestinos estavam agora em número quase idêntico aos judeus israelitas e mostravam que não iriam tão facilmente ceder perante estes últimos. O regime militar imposto só terminou em 1966, mesmo tendo anteriormente recomendações para o seu fim, nos apelos do Director-Geral do Ministério da Defesa, Shimon Peres, e Isan Harel, a Ben-Gurion, pela ocasião da operação no Sinai e da boa “conduta” palestina em Israel.

Se a militarização da sociedade de Israel se tinha iniciado na guerra de 1948, foi nesta operação de 1956 no Sinai que ficou complementada. A retirada posterior das tropas de Israel da Faixa de Gaza e na maior parte da Península do Sinai não afectou as conquistas de 1948. A Guerra do Suez, também conhecida como a Crise do Suez ou segunda guerra israelo-árabe, deu-se em Outubro de 1956, na sequência da subida ao poder do líder egípcio, Gamal Abd al-Nasser que nacionalizou o Canal do Suez, bloqueando o acesso a Israel, ao fechar o estreito de Tiran, a única passagem para o porto de Eilat, no Sul de Israel, confiscando as mercadorias destinadas a este último. Perante tal situação, Israel com o apoio da França e Reino Unido, declarou guerra ao Egipto e em poucos dias, ocupou territórios egípcios e controlou o canal, sempre apoiado pela força aérea anglo-francesa. No entanto, mediante um esforço concertado

dos EUA e da URSS, estes últimos conseguiram que Israel e todas as forças aliadas se retirassem dos territórios ocupados, com a supervisão das tropas da ONU, confirmando a legitimidade egípcia no canal.

No que respeita aos palestinianos, a Guerra do Suez possibilitou uma reorganização na estratégia e estrutura do movimento político que se fazia sentir nos campos de refugiados. Esta guerra “proporcionou” um período calmo quando Israel, ao invadir a Faixa de Gaza, expulsou o número máximo de egípcios que conseguiu (Pappe, 2007: 203). Entre 1958 e 1964 esta situação inverte-se com a “Guerra-Fria Árabe”, período em que é constituída, no primeiro ano, a República Árabe Unida (RAU), unindo a Síria e o Egipto, sendo formalizado, no mesmo ano, o papel da *Fatah*. Apesar de organizada inicialmente por membros maioritariamente muito jovens, formando uma composição e orientação distinta dos partidos políticos tradicionais, a *Fatah* era dotada de uma “ausência de ideologia articulada: a Palestina tinha de ser libertada e Israel destruído, e não havia lugar para os judeus que tinham chegado após a Primeira Guerra Mundial” (*Ibidem*). Apesar de objectivos semelhantes, mas com ideologias organizativas distintas, foi criada, em meados dos anos 60, a Frente Popular de Libertação da Palestina (FPLP), fomentando uma ideologia palestiniana mais clara na sua filosofia, concentrada em revolucionar o mundo árabe em geral e não tanto na libertação da Palestina, canalizando as suas acções e energias para uma luta armada com Israel. No entanto, apesar das suas claras intenções, em termos de actuação no terreno, a sua expressão não se fazia notar.

Os palestinianos estavam cada vez mais desligados do sentimento de pan-arabismo, um movimento político originariamente centrado no sentimento de unificação das populações e nações árabes do Médio Oriente, na reunião dos países de língua árabe e na defesa de uma vasta comunidade de interesses, que estava agora cada vez mais longe do horizonte dos palestinianos. As suas vidas eram controladas e manipuladas consoante as suas localizações dentro das fronteiras da ex-Palestina do Mandato. As promessas anunciadas dos líderes já pouco lhes significavam.

A OLP (Organização de Libertação da Palestina) aparecia igualmente nesta conjuntura, em 1964, através da tentativa dos nacionalistas palestinianos e com o apoio dos regimes árabes radicais em tentar tomar as rédeas do poder e fazer reaparecer o sentimento do nacionalismo palestiniano na maioria da população já descrente. Parecendo somente mais um acto político, não contemplando os interesses e objectivos

da maioria da população, o facto é que, convergindo com os vários esforços das organizações, como a *Fatah*, construiu-se um sentimento de orientação nacional, confluindo os dois principais objectivos que guiavam o povo após a *Nakbah*: a criação de um Estado exclusivo para os palestinianos e o regresso dos seus refugiados. Se o primeiro objectivo fosse atingido, o segundo objectivo viria, em consequência do primeiro, a ser conseguido. Contudo, na década de 70, quando a OLP se mostrou disposta a concordar com um Estado na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, a inviabilização da realização dos dois objectivos mostrou-se mais um obstáculo em regressar à Palestina antiga/histórica. Esta situação foi mais uma a juntar às situações que proporcionaram à OLP uma vida “não muito efusiva” (Pappe, 2007). Apesar da criação de delegações da OLP, clubes e lugares de classe média urbana por todo o mundo árabe, e após o comunicado aos refugiados de que estes podiam contar com a OLP além da UNRWA, através da criação da Samed, os serviços de assistência social da OLP, a sua própria organização do Crescente Vermelho, com serviço de ambulâncias e hospitais e oficinas de bens de consumo doméstico, e o seu exército organizado – o Exército de Libertação da Palestina (ELP) – o facto é que nunca conseguiram obter a total confiança dos refugiados. Se a nacionalização do sistema de assistência social contribuiu favoravelmente aos olhos dos refugiados, nos anos 90, o posicionamento da OLP na questão do regresso dos palestinianos durante as negociações de paz com Israel continuou a não proporcionar a conquista da confiança dos mesmos.

No entanto, já com a substituição do líder Ahmad al-Shuqairi por Yasser Arafat em 1968, a *Fatah* continuava a ocupar uma posição de destaque. Se a FPLP mostrava uma incapacidade interna de se manter unida para a “contribuição da transformação dos regimes árabes tradicionais e criar um Estado marxista na Palestina libertada” (Pappe, 2007: 207), a *Fatah*, apesar de vaga sobre a natureza do futuro Estado, mostrava-se unida.

### ➤ A Guerra dos Seis Dias e a ocupação de 1967-1982

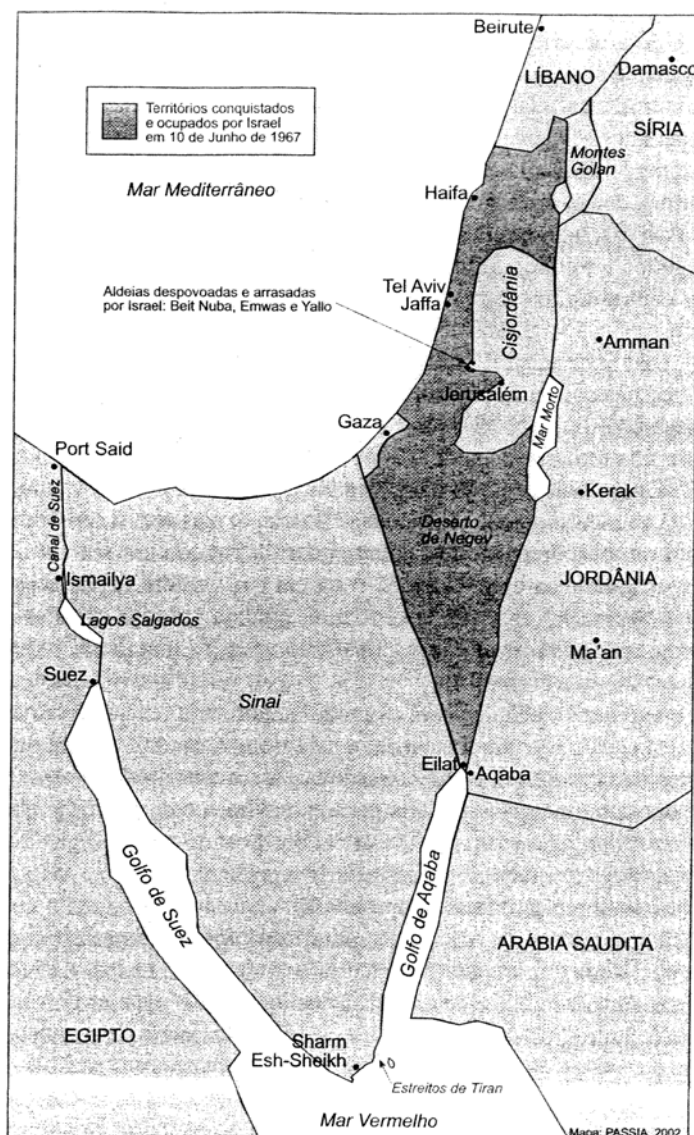
Terminada a campanha do Sinai, antevia-se novamente mais uma ronda de conflitos entre Israel e o mundo árabe. Se na fase dos conflitos, desde 1948 a 1956, estes eram pautados pelas tentativas dos “esforços de paz”, a guerra que se anunciava não apresentava, na sua essência, a mesma característica. Esta guerra fez-se antes acompanhar por uma corrida ao armamento nuclear, por parte de Israel. Já no lado

árabe, verificava-se a aplicação de processos de modernização nos seus exércitos, com a aquisição de novas armas. Estando os governos empenhados na luta que iam enfrentar, o apoio à população não se mostrava como uma prioridade. Como Pappé denota (2007: 226), alguns governos vieram a pagar caro esta priorização:

[A] ausência de sólidas políticas sociais e económicas criou um vácuo que foi avidamente preenchido pelo Islão político (substituindo a expressão de fundamentalismo islâmico) no lado palestino e pelo fundamentalismo judeu no lado israelita.

No seguimento de informações de que o Egipto tinha violado os acordos anteriormente estabelecidos relativamente à Península do Sinai, nomeadamente o acordo do armistício de 1949, levou a que, de 5 a 10 de Junho de 1967, eclodisse a chamada Guerra dos Seis Dias. A esta violação dos acordos, acrescentava-se ainda a situação que se deteriorava na fronteira israelo-síria, com a construção, por parte de Israel, de uma conduta de água para conduzir a mesma a território israelita, água essa que pertencia aos dois países, e a posterior retaliação síria sob forma de desvio dos canais, com vista a minimizar a corrente do rio. Israel lançou um contra-ataque preventivo contra o Egipto, Síria e Jordânia, que se tinha aliado aos restantes, e conquistou a Cisjordânia, a Faixa de Gaza e ocupa os montes Golan até à ponta norte, na Síria, e a Península do Sinai, no Egipto, até às margens do Canal do Suez (*vide* figura 4). Mesmo sob protestos internacionais, a parte oriental da cidade de Jerusalém é unificada e proclamada por Israel como capital eterna e indivisível. Com a demonstração devastadora da superioridade israelita e consequente derrota árabe, é nesta conjuntura que o líder da *Fatah*, Yasser Arafat, assume o comando da OLP. É aditado à Carta da OLP, de 1964, os artigos 8º, 9º e 10º, sublinhando a urgência de uma guerra para a libertação popular e a independência da OLP do controlo pan-árabe (Pappé, 2007: 235).

Israel conseguiu assim o seu tão desejado objectivo dos anos 50 – ocupar a Cisjordânia – o coração do antigo Israel, parte vital do Estado judeu estando mais próxima a realização do sonho sionista. A intransigência de Israel em não devolver os territórios ocupados em 1967, anteriormente identificados, conduz a uma ofensiva contra Israel, por parte da Síria e do Egipto, em 1973, na chamada Guerra de Yom Kippur, onde estes recuperam os territórios em causa. Contudo, a contra-ofensiva israelita não se fez demorar, restabelecendo a situação anterior.



**Figura 4** – O Médio Oriente após a guerra de Junho de 1967 (in PAPPE, Ilan (2007), *História da Palestina Moderna – Uma Terra, dois Povos*, Caminho/Nosso Mundo, Madrid, p. 177)

A ocupação da Cisjordânia e da Faixa de Gaza por Israel conduziu a uma nova vaga de populações deslocadas, surgindo novas comunidades de refugiados palestinianos, uns optando pela fuga, outros expulsos à força. A política de expulsão israelita estava em marcha, tendo sido Jerusalém um dos primeiros projectos de colonização judaica nos territórios ocupados (Pappe, 2007). A UNRWA ocupava-se ainda da questão dos refugiados, contudo, após os esforços sem resultados, a organização desistia gradualmente das tarefas definidas nas resoluções da ONU – a

repatriação e reinstalação dos refugiados - limitando a sua actuação como agência de socorro. O orçamento da UNRWA até para a prestação desse serviço era insuficiente, fornecendo os mínimos dos mínimos necessários às populações a ela afectas, situação que também não era facilitada pela hostilidade das sociedades anfitriãs locais, restringindo os meios de obtenção de emprego à maioria dos refugiados. Instalada na Jordânia até 1971, a OLP instala-se no Líbano, após o conflito de Fevereiro a Setembro de 1970, e consequente derrota do mesmo governo, em 1971. Esta mudança provoca um afastamento, enfraquecendo os laços com a comunidade palestiniana, a viver sob a ocupação israelita dos territórios ocupados em 1967.

Desde o início da “nova” ocupação israelita nos territórios palestinianos que a comunidade internacional no seu todo comenta a ilegitimidade das acções israelitas em manter os territórios como zona ocupada sem proporcionar os requisitos estipulados pela Convenção de Genebra<sup>23</sup> para os procedimentos a ter em tais zonas. Israel violava todas essas cláusulas, instalando judeus nesses mesmos territórios e forçando a expulsão dos palestinianos. Os colonatos judeus começavam a surgir na Cisjordânia e a população local começou a sofrer os maus tratos a estes associados. A desigualdade a nível de várias condições entre os palestinianos e israelitas era gritante, mas o nível laboral ultrapassava qualquer índice de comparação possível. Com uma rotina diária humilhante, os trabalhadores palestinianos eram autorizados a entrar em Israel, onde desempenhavam o seu trabalho precário e em condições desumanas, e ao final do dia eram obrigados a retirarem-se das terras pertencentes aos israelitas, e a regressarem a casa - mal pagos, quase escravizados, estrangeiros na sua própria pátria - passando sempre pelos *checkpoints* israelitas onde eram maltratados.

Na Faixa de Gaza, para além de todos os outros factores, a explosão demográfica apresentava-se como o maior problema, já para não referir o desemprego, contribuindo

---

<sup>23</sup> Identificada pela IV Convenção, Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, foi adoptada a 12 de Agosto de 1949, entrando em vigor na ordem internacional a 21 de Outubro de 1950. Tal como o título do âmbito de actuação da Convenção indica, Israel não o considerou. As suas acções ilegítimas, infringindo as disposições desta Convenção, foram mais do que muitas, das quais se destacam, o incumprimento do artigo 3.º, Título I, Disposições Gerais; artigo 27.º, Título III, Secção I – Disposições comuns aos territórios das Partes no conflito e aos territórios ocupados; e o artigo 49.º, Título III, Secção III – Territórios ocupados, quando este refere expressamente que, “As transferências forçadas, em massa ou individuais, bem como as deportações de pessoas protegidas do território ocupado para o da Potência ocupante ou para o de qualquer outro país, ocupado ou não, são proibidas, qualquer que seja o motivo” (Gabinete de Documentação e Direito Comparado, *IV Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 12 de Agosto de 1949*, in <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/dih-con-IV-12-08-1949.html>).

para que ainda hoje a Faixa de Gaza apresente um dos índices de pobreza mais elevados do mundo (Pappe, 2007: 248).

Antevendo o que efectivamente veio a acontecer, em Novembro de 1967, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 242, resultado do interesse e esforço dos EUA, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros americano, William Rogers, uma vez que para além de protector de Israel, os EUA queriam ser os mediadores de paz. Esta resolução apelava à retirada de Israel dos territórios ocupados em 1967, em troca da paz com os seus vizinhos árabes. Propunha formular uma paz justa e duradoura no mundo árabe, baseada nos princípios da Carta das Nações Unidas, em troca do reconhecimento pelos Estados árabes, do Estado de Israel dentro das linhas do armistício de 1949. Israel aceitou o princípio da resolução apresentada, contudo, só acordou negociações relativas à Península do Sinai. Quanto à Cisjordânia, Faixa de Gaza e montes Golan, recusou-se a apresentar qualquer acção de retirada.

Empenhados em dominar a sua participação e importância no processo de paz e excluir qualquer influência da União Soviética nesta questão, os EUA apostavam agora no processo de paz impondo uma condição: os países árabes tinham que estar dispostos a aliarem-se aos EUA na Guerra-Fria. Durante os três anos no poder, Yitzhak Rabin, após vencer Shimon Peres nas primeiras eleições democráticas do Partido Trabalhista e se tornar Primeiro-Ministro israelita, desenvolveu acções mais concertadas no âmbito da diplomacia. A 22 de Outubro de 1973, o Conselho de Segurança da ONU aprovou uma nova Resolução, a 338, que reafirmava a validade da resolução anteriormente acordada, a 242, indicando uma maior preocupação com o futuro dos palestinianos e apelando a um cessar-fogo para negociações com vista a instaurar a paz justa e duradoura no mundo árabe.

Com a legitimação da OLP nas Nações Unidas em 1975, todas as resoluções desta organização, em questões do Médio Oriente, passaram a abordar e a considerar de forma mais evidente a questão dos refugiados, denotando-se em todas um carácter mais pró-palestiniano, mas sempre com um pendor marcadamente favorável a Israel, não fosse estarem os EUA no Conselho de Segurança da ONU, órgão onde vetou, em diversas ocasiões, projectos de Resolução desfavoráveis a Israel. Representando os partidos de direita em Israel, na imagem central de Menachem Begin, e com a colaboração de Ariel Sharon, a subida ao poder em 1977 do partido anti-trabalhista *Likud* (= coesão), formado em 1973, opondo-se ao Partido Trabalhista, não melhorou a situação geral dos palestinianos, aliás, este partido, despreocupado com a discriminação

e violação dos direitos humanos, prendia a sua atenção na contribuição de condições mais favoráveis à obtenção do chamado “Grande Israel” – o sonho inicial e sempre presente da construção e magnificência do Estado judeu “completo” (Pappe, 2007: 253-260). Com a atribuição a Ariel Sharon da pasta da Defesa, e apesar da desilusão das suas intenções de apenas judaizar as zonas ocupadas e de não anexá-las, foi neste período que a ocupação se fez sentir mais forte do que nunca.

Do lado palestino, a Cimeira em Argel da Liga Árabe, em 1973, declara a OLP como a “única e legítima representante do povo palestino”, reafirmando, desde 1970, o direito do mesmo povo à auto-determinação. O discurso de Yasser Arafat, em 1974, na Assembleia Geral da ONU, reconheceu aos palestinos o direito à independência, concedendo à OLP o estatuto de observador. Em 1978, como acordado, Israel devolve o Sinai ao Egipto, ocupado em 1967, através dos acordos de Camp David, entre o Egipto, Israel e os EUA. A desocupação terminou em 1982, verificando-se, até à data uma intensificação de ocupação e intenção de anexar os outros territórios ocupados por Israel, contrariamente ao que as negociações de Camp David igualmente propunham – uma autonomia para os palestinos da Faixa de Gaza e Cisjordânia.

No mesmo ano de 1982, é defrontada a guerra no Líbano, em que Israel, ao invadir este último, tem como clara intenção expulsar a OLP desse território. As forças da OLP foram evacuadas, fixando-se desta vez em Tunes. Directa ou indirectamente responsável, Ariel Sharon, perpetuou de certa forma uma intenção verificada nos massacres associados a esta guerra, onde centenas de palestinos foram assassinados, aquando da invasão de vários campos de refugiados. Arafat, não tendo tido capacidade de distanciar a OLP da guerra do Líbano, agora sediada em Tunes, mostrava-se ainda mais incapaz nas suas acções políticas, centrando-se, cada vez mais nos seus problemas internos (Pappe, 2007: 266).

### ➤ **As Intifadas e o Processo de Oslo**

Se nos revelarmos incapazes de chegar a uma coabitação e a acordos honestos com os árabes, então não teremos aprendido nada durante dois mil anos de sofrimento e merecemos tudo o que nos acontecer. (Albert Einstein *apud* Bishara, 2001: 65)

Cada novo dia mostrava-se mais intolerável face ao anterior. A frustração, fúria, humilhação e a presença opressiva dos israelitas, os maus tratos nos *checkpoints* e

a exploração económica, que perduravam há mais de 20 anos, eram cada vez mais associados ao desespero retraído dos palestinianos e, principalmente, ao facto de assistirem a uma constante desvalorização das suas situações na lista das prioridades das cimeiras árabes (quando considerados) que pouco ou nada ofereciam para solucionar a libertação do povo que vivia sob a ocupação e solucionar a questão urgente dos refugiados. A intransigência das acções da política israelita conduziu a uma das revoltas do povo palestiniano, na chamada *Intifada* (= “sacudir”). Esta insurreição - com vista a uma tentativa de terminar com a ocupação de Israel na Faixa de Gaza e Cisjordânia, territórios que contribuem para o aproximar da construção do Grande Israel, o *Eretz Israel*, em hebraico - iniciou-se em Dezembro de 1987 nos campos de refugiados de Gaza. A sublevação, iniciada pelos refugiados, foi mantida com a ajuda da Palestina rural, à semelhança da revolta de 1936. Enfrentando o exército e forças israelitas, a coragem dos palestinianos, com poucos recursos e quase desarmados, adveio da comunidade palestiniana em Israel, através de greves e manifestações e posterior apoio da OLP (Pappe, 2007: 279-280). Durante a *Intifada*, a brutalização das acções israelitas fizeram-se sentir como nunca. Desde demolições colectivas de aldeias, a construção de vedações, circunscrevendo os vários campos de refugiados, centros de tortura e afins. Esta situação de sublevação necessária aos palestinianos e a crueldade desferida nos mesmos viria a minar qualquer acordo de paz nos anos 90. Como último recurso, perto do final da *Intifada*, em 1991, Israel usou o estrangulamento económico às aldeias e territórios palestinianos, impossibilitando o fornecimento de electricidade e água.

Usufruindo da importância que ganhou durante a *Intifada*, a OLP, em Novembro de 1988, anuncia em Tunes a Declaração de Independência<sup>24</sup>, reconhecendo

---

<sup>24</sup> A 19ª sessão do Conselho Nacional Palestino (CNP), que constitui o corpo legislativo e a instituição mais importante da OLP, reunido em Argel a 15 de Novembro de 1988, culminou no anúncio unilateral da Independência de um Estado da Palestina. O CNP considerou que o povo árabe palestiniano tinha sido excluído do destino de todos os outros povos, ao ser afastado do direito à independência reconhecido, teoricamente, pela Liga das Nações, em 1919, e pelo Tratado de Lausanne, em 1923, nos dois momentos em que a comunidade internacional garantiu a liberdade e independência a todos os territórios árabes do antigo Império Otomano. Foi neste sentido que, o Conselho, na sua função de responsável pelo povo palestiniano, pelos seus direitos e desejo de paz, emitiu a Declaração da Independência. Esta declaração pretende reafirmar o direito natural, histórico e legal dos palestinianos à terra e ao património, estabelecendo a natureza e as características que devem compor o Estado Palestino. A criação do Estado da Palestina permitiria ao povo palestiniano desfrutar de uma identidade nacional e cultural colectiva em completa igualdade de direitos, salvaguardando as liberdades de expressão, religião e convicções políticas. Para assegurar estes direitos estabelecer-se-ia um sistema de governação parlamentar democrático que garantisse o respeito pelas minorias e cuja governação se baseasse nos princípios de justiça social, igualdade, não discriminação dos direitos públicos em termos de género, etnia ou religião, vinculando a sua natureza à Carta da Liga dos Estados Árabes, adoptada pela Liga Árabe, oficialmente instituída a 22 de Março de 1945, no Cairo ([in http://untreaty.un.org/unts/1\\_60000/2/21/00003048.pdf](http://untreaty.un.org/unts/1_60000/2/21/00003048.pdf)).

a “partição da Palestina simultaneamente como um crime contra o povo palestino e uma medida necessária para pôr fim ao conflito” (Pappe, 2007: 285). Esta declaração, para além de abordar novamente questões como o destino dos refugiados, a questão de Jerusalém e as fronteiras de um Estado palestino, predisponha igualmente um melhoramento das relações da OLP com os EUA. No entanto, esta importância “súbita” da OLP não viria a ser tão significativa como esperado. Perdendo o seu impacto, esta enfraqueceu bastante com a saída da sua localização no Líbano, com o apoio imponderado e derrotado a Saddam Hussein, na Guerra do Golfo de 1991, e com a desagregação da União Soviética como principal apoiante. Perante este panorama e com negociações iniciadas na Conferência de Madrid em 1991, os negociadores palestinos acordaram encontrar-se em Oslo para negociar o princípio da partição como solução para o incessante conflito israelo-palestino.

Como já referido, foi perante esta solução que Arafat anunciou, indirectamente, que havia uma incapacidade insolúvel de criar um Estado árabe na sua totalidade da ex-Palestina do Mandato. Defendendo o retorno dos refugiados, de estabelecer Jerusalém como capital e da criação de um Estado palestino independente e livre de ocupação israelita, sem colonatos nem *checkpoints* à vista, é elaborada a Declaração de Princípios, em Setembro de 1993, no apelidado Processo de Oslo, mostrando a intenção e disponibilidade da OLP, não como uma ideologia nacionalista inquestionável, mas permitindo abertura nas negociações de paz (Pappe, 2007: 287).

Estipulou-se que as tropas israelitas deveriam retirar-se dos grandes centros populacionais palestinos, de forma a permitir a realização de eleições e afirmação do direito dos palestinos ao auto-governo nessas áreas, através da criação da Autoridade Nacional da Palestina (ANP)<sup>25</sup>, para a qual Arafat foi eleito como presidente em 1996.

---

<sup>25</sup> O estatuto da Palestina tomou forma a 13 de Setembro de 1993, com a Declaração de Princípios sobre a Autoridade do Governo Interino, entre Israel e a Organização de Libertação Palestina (OLP), fixando a Autoridade Nacional da Palestina (ANP) como uma entidade nacional autónoma, mas não como um Estado. Apresenta-se como um corpo administrativo transitório que garante a governação interna da Palestina e a transferência faseada de poderes e territórios. Todavia, o povo palestino é representado na comunidade internacional pela OLP, sendo esta reconhecida amplamente pelos restantes membros da comunidade internacional e possuindo mesmo o estatuto de observador em organismos como a ONU e a UE, sendo a sua personalidade jurídica inquestionável, apesar do seu carácter *sui generis*, comportando-se como um Estado soberano, muito embora não o seja *de facto*. A possibilidade de gozar do estatuto de observador na ONU, por exemplo, só foi possível devido às constantes mudanças nos seus estatutos, afim de garantir a inclusão da OLP entre os seus membros, nomeadamente, a adopção por parte da Assembleia Geral da Resolução 3237, em 1974, a Resolução 1949 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas e, em 1977, a Resolução número 36, adoptada pelo Conselho Económico e Social da Ásia Ocidental. Tal como Dinh (2003) refere, nada proíbe que “[a] coexistência de sujeitos diversos de direito internacional que se distinguem por estatutos jurídicos diferentes e uma personalidade jurídica mais ou menos afirmada [...] é o próprio direito internacional – e, pelo menos de início, a vontade concertada dos

Um dos seus propósitos era possibilitar que os palestinianos negociassem enquanto parte independente. Num período interino de cinco anos, e após a retirada por parte de Israel, seria negociado um acordo permanente que incluiria as questões de estatuto final enunciadas: Jerusalém, refugiados, colonatos, acordos de segurança, fronteiras, relações e cooperação com países vizinhos. Até que um acordo final estivesse estabelecido, o controlo palestiniano na Cisjordânia e Faixa de Gaza iria fazer-se em 3 zonas: zona A – incluía todas as cidades palestinianas e arredores; zona B – Israel e a Autoridade da Palestina partilhavam a responsabilidade pela segurança nos enclaves palestinianos e blocos de colonatos judeus; e as zonas C – com o controlo total de Israel, sendo nestas zonas que viviam os colonos judeus, quebrando assim qualquer continuidade geográfica que pudesse haver e impossibilitando a liberdade de circulação.

Redigido e ditado pelos israelitas, esta Declaração apenas abordava os problemas resultantes de 1967, não contemplando, por exemplo, a questão dos palestinianos deslocados aquando do ano de 1948. Esta situação comportada pela OLP, reconhecida pela primeira vez na sua história, baseava-se nas promessas enunciadas na cláusula 3.<sup>a</sup> do artigo 5.<sup>o</sup> do documento em como, após o período interino, as outras três questões iriam ser consideradas e solucionadas: a questão de Jerusalém, o destino dos refugiados palestinianos e a questão dos colonatos judeus nos territórios ocupados. Israel iniciou o processo de retirada das suas forças nos territórios palestinianos, começando estes a ver realizar-se o seu sonho de independência de um Estado, ainda que dividido em duas partes (Cisjordânia e Faixa de Gaza). Contudo, após a morte de Yitzhak Rabin em 1995, e conseqüente eleição de Benjamin Netanyahu para chefe do governo israelita e para líder do Likud (1996) - após derrota de Shimon Peres - estes acordos passaram a ser objecto de contínuas devoluções enquanto se retomava a construção de colónias judaicas nos territórios ocupados e na parte árabe de Jerusalém. São igualmente destacadas, pelo autor Pappe (2007), as constantes violações das cláusulas dos acordos visíveis no terreno, verificando-se a violação da integridade e estatuto da Cisjordânia e da Faixa de Gaza durante o período interino, segundo a cláusula 8.<sup>a</sup> do artigo 31.<sup>o</sup>, a cláusula 1.<sup>a</sup> do artigo 10.<sup>o</sup> e subcláusulas associadas, em que estipulava que Israel assegurava a passagem segura entre a Faixa de Gaza e a Cisjordânia, facto tal que não acontecia, entre outras situações identificadas no território.

---

Estados – que autoriza o reconhecimento da sua personalidade jurídica internacional e que precisa o seu conteúdo” (Dinh, Daillier e Pellet, 2003: 413).

No que respeita a Jerusalém, não se conseguiu chegar a um acordo entre israelitas e palestinos, face à necessidade desta em permanecer como uma cidade não dividida e aberta, muito menos no que respeita à questão dos colonatos judeus dentro das fronteiras da cidade, nem ao relativo bloqueio que estrangula economicamente a cidade, imposto pelos israelitas. Exigindo uma separação política, e não física, da cidade, os palestinos apenas querem uma soberania dividida e um controlo partilhado (Bishara, 2001: 120). Apesar de algumas evoluções significativas, nomeadamente o acesso pacífico e aberto aos lugares santos, através de um acordo entre a OLP e o Vaticano, em Fevereiro de 2000, sublinhou sobretudo a importância do culto na Cidade Santa, denunciando as acções unilaterais na cidade. De nada valeu a sugestão do Vaticano, em 2001, para que Jerusalém se tornasse uma cidade internacional, pois o impasse continua e as questões a ela associadas estão ainda por solucionar.

Considerando este impasse, e à semelhança da assinatura de outros acordos adicionais provenientes da tentativa do processo de paz das negociações de Oslo, como o Acordo de Paris em 1994 - protocolo composto pela componente económica de Oslo, em que ambos os lados, Israel e a Palestina, passariam a ser uma unidade económica, com sistemas alfandegários e política fiscal comum - a Declaração de Washington e o acordo de transferência de poderes e responsabilidades entre ambas, igualmente no mesmo ano, foram todas determinadas pelas forças, em detrimento dos palestinos. Face a isto, em Outubro de 1998, Israel e a Autoridade da Palestina (AP) assinaram o *Memorandum* de Wye River, por Netanyahu e Arafat, respectivamente, onde ficou estipulado que, no prazo de três meses, Israel deveria entregar à AP mais 13% do território da Cisjordânia. Passados dois meses, Israel desrespeita este acordo e decide voltar atrás (Bishara, 2001: 70).

Como anteriormente referido, no final da década de 80 dá-se o aparecimento dos movimentos islâmicos como o *Hamas* e a *Jihad Islâmica*, nos territórios ocupados e a sul do Líbano, e igualmente no território de Israel. Estes novos actores políticos surgiram, então, como consequência de uma ausência de políticas adequadas às várias necessidades urgentes na esfera política, económica e social. A religião começou a constituir uma justificação para as formas extremas de actividade política. Consolida-se, assim, a passagem de um sentimento de pan-arabismo de outrora, para um sentimento consumado de pan-islamismo. A conjuntura vivida desencadeia o aparecimento de movimentos islâmicos e a consequente transformação da fé religiosa numa ideologia política, evocando a união dos Estados islâmicos, capaz de manter a sua unidade através

de forças intrínsecas, não atacando necessariamente políticas, mas sim princípios e valores (Almeida, 2004). Tendo ambos aproximadamente o mesmo objectivo - a destruição do Estado de Israel a qualquer custo - a *Jihad Islâmica* Palestiniana; querendo essa destruição através da guerra santa sem reservas e implementando, após a destruição, um Estado islâmico palestino, é considerada um grupo terrorista pela comunidade internacional, tal como o *Hamas*, mas ainda mais extremista que este último.

A violência iniciava-se e dirigia-se aos vários inimigos, tanto os do outro lado do conflito, como contra os inimigos internos. Esta mesma violência associada a uma missão divina, rapidamente mostrou ser uma resposta eficaz de manifestação e acção contra décadas de discriminação, maus tratos e desconsideração pelo povo palestino, tendo sido neste contexto proclamada a morte de Yitzhak Rabin, pelas mãos de um colono. Como actor e impositor social, a religião defendia a construção de uma sociedade civil em Israel e na Palestina, sendo identificada como defensora de uma política religiosa de identidade, já que as formas de Estado não consideravam e abrangiam essa questão, abarcando o sentimento substituto de nacionalismo e confrontação de identificação com o “Outro”, marcando assim a sua imposição e diferenciação como sentimento e motivação colectiva (Pappe, 2007).

Apesar de apresentado no discurso e promoção pública, e nos meios de comunicação como um processo de paz, internamente, no caso palestino o Processo de Oslo era visto, já em 1995, como mais uma forma de ocupação, longe de qualquer independência que dali poderia surgir. Tendo imposto a sua versão na redacção dos princípios deste processo - “[e]stes acordos, vagos e sujeitos a toda a espécie de interpretações revela[vam] muito menos do que aquilo que escondiam” (Bishara, 2001: 71) - Israel continuava a não ponderar nenhuma questão relacionada aos refugiados, a não reconhecer qualquer soberania palestina em Jerusalém, nem o direito dos palestinos à autodeterminação, situação esta que perdurou pelos governos de Rabin, Netanyahu, Peres e Barak. A Palestina não passava de “um Estado judeu forte dominando um pequeno protectorado palestino” (Pappe, 2007: 300).

Após o período interino previsto na Declaração de Princípios para a autonomia palestina, em Maio de 1999, retomavam-se, através da mediação do presidente norte-americano Bill Clinton, uma vez mais, as negociações entre Clinton, Yasser Arafat e Ehud Barak, no *Memorandum* de Sharm el-Sheikh, redefinindo a aplicação do último *Memorandum*, que estipulava a abertura de dois corredores seguros entre a Faixa de

Gaza e a Cisjordânia e o recomeço das negociações sobre todas as questões que tinham ficado em suspenso. À semelhança do anterior *Memorandum*, também neste se destacavam os vagos e indefinidos pontos de vista aplicados aos israelitas, ao passo que, as obrigações palestinianas não poderiam estar mais bem minuciosamente detalhadas (Bishara, 2001: 74).

No Verão de 2000, Clinton convocou novamente Arafat e o Primeiro-Ministro israelita Barak (mandato entre 1999-2001), para se reunirem em Camp David, no que ficou conhecido como as “negociações” de Camp David II, sem contudo chegarem a nenhum acordo definitivo. Em Setembro do mesmo ano, uma visita não anunciada do expoente máximo da direita israelita, Ariel Sharon, a Haram al-Sharif, na Esplanada das Mesquitas em Jerusalém, conduz ao início de uma nova *Intifada*, em Outubro de 2000, apelidada de *Intifada al-Aqsa*, nos territórios ocupados e alastrando-se também a Israel, provocando, uma vez mais, confrontos violentos e dezenas de mortos. Estas tentativas de negociações foram o culminar de um entendimento impossível, quando foi proposto a Arafat, como resolução final que “persuadi[sse] a liderança palestiniana de que o melhor que poderiam esperar seria uma soberania limitada na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, sem integridade territorial, nem capital” (Pappe, 2007: 312). A rejeição de Arafat advinha da obrigação em aceitar igualmente, face à proposta de Barak:

[S]ó a recuperação de certas partes da Cisjordânia (que representa apenas 22% do território histórico da Palestina), enquanto Israel mantinha o controlo das fronteiras internacionais. Os palestinianos deveriam também subscrever a proposta israelita respeitante aos 3,7 milhões de refugiados, proposta essa que previa compensações, o estabelecimento nos países de acolhimento ou a imigração para o Ocidente [...] [f]inalmente, propunha-se aos palestinianos uma «autoridade funcional» do Estado palestiniano sobre Jerusalém oriental e o controlo da Esplanada das Mesquitas. (Bishara, 2001: 80)

A gota de água surgiu quando foi sugerido ainda que “abandonassem a única razão da sua luta desde 1948: o direito de regresso dos refugiados expulsos por parte de Israel em 1948” (Pappe, 2007: 300), sabendo os israelitas que tinha sido um direito reconhecido pela ONU em Dezembro do mesmo ano. A Segunda *Intifada*, embora improvisada, tinha como objectivo, segundo Bishara (2001: 49-50):

[A]o contrário das revoltas e das manifestações anteriores, o objectivo de ir além dos acordos de Oslo e de reivindicar a independência, ou melhor, o fim da ocupação, era muito claro [...] A *Intifada*, antes de ser para Israel uma ameaça que terá que ser afastada através da força armada, é uma mensagem política clara, que é

necessário escutar [...] Surgiu em consequência do impasse nas negociações, mas as suas origens remontam à ocupação e à debilidade do processo de Oslo, que pretensamente poria fim a um século de conflito.

Antes de se proceder à identificação de acontecimentos posteriores, na “tentativa” de resolução deste massacre que tem sido o conflito israelo-palestiniano, percebamos, sem com isso tomar partido das partes intervenientes, o que reivindicam os israelitas e que factos apresentam os mesmos, para que estes ajam como donos das terras que tanto anseiam conquistar, através das negociações estabelecidas e pelas investidas tomadas? Defendem que a terra por que lutam é a mesma que foi prometida por Deus aos judeus, terra essa que, desde a expulsão dos mesmos pelos romanos, nunca se estabeleceu como Estado na sua essência. Tendo sido criado e reconhecido o Estado de Israel pela comunidade internacional em 1947, porque não têm estes direito à totalidade das terras de Israel? Adicionalmente, alegam ainda o facto de serem donos das terras por eles compradas e por eles conquistadas.

Perante estes argumentos, alguns deles evocados ao longo de décadas, deixando à consideração a validade e veracidade dos mesmos, vejamos o lado palestiniano: tendo os árabes vivido no local durante sucessivos séculos, estes reclamam o direito à independência nacional e soberania sobre a terra que quase desde sempre habitaram, considerando que, à excepção da Palestina, todos os territórios anteriormente colonizados pelo Império Turco obtiveram a sua independência. Alegam ainda o facto de se terem tornado refugiados e prisioneiros nas “suas terras”, pelas mãos dos israelitas. Tal como Bishara (2001: 26) refere, “[u]m *apartheid* informal, de iniciativa governamental, separa os judeus dos palestinianos no Estado de Israel, desde o seu estabelecimento em 1948.”

Estes têm sido os argumentos apresentados pelas duas partes que se têm defrontado durante décadas em defesa de uma mesma terra. Se os israelitas têm comparecido nas negociações e aceite, por exemplo, resoluções da ONU, em prol do povo palestiniano, o mesmo se pode dizer que têm sido os israelitas os primeiros a violarem as mesmas, como aconteceu, à semelhança de outras, com a Resolução 194 de 1948. Os palestinianos, aderindo igualmente às negociações, perante as acções de corte e desrespeito pelos acordos estipulados, reagem principalmente através da violência, com ataques bombistas suicidas, como única forma de acção política já identificada - os movimentos islâmicos. Surgindo associado a estes um claro projecto nacional-religioso, para que os mesmos tenham repercussões e dêem notoriedade a este povo oprimido,

brutalizado e humilhado durante décadas, estas acções são identificadas aos olhos da comunidade internacional, não como sinais de justiça mas de demonstração de acções terroristas pela natureza dos actos e ideologias. Contudo, o terrorismo não deverá ser usado como meio de persuasão, concordando-se em parte com a declaração de Dershowitz (2003: 114) quando este refere:

[T]errorism is a tactic selected by elite leaders because it works, not because it is a desperate reaction to oppression.

O fracasso dos acordos de Oslo foram o exemplo disso mesmo: constantes bloqueios e desrespeito por parte dos israelitas durante os cinco anos do período interino. Veja-se que os palestinianos, ao reconhecerem o Estado de Israel durante estas negociações, estavam a renunciar a 78% do “seu território” que, em 1948, o mesmo povo israelita lhes retirou. Os palestinianos reivindicavam apenas os 22% do território da Palestina que Israel tinha conquistado em 1967 e, por acções consideradas e identificadas anteriormente, nem isso foi ponderado pelo lado israelita. Veja-se ainda que, não só foi concedido pela ONU o direito elementar básico de regresso dos refugiados, ou indemnização se assim preferissem, também foi estipulado que os palestinianos tinham direito a 43% do território para o Estado árabe, percentagem bastante inferior ao que pediam agora. Tal como Bishara (2001: 163) analisa, Israel violou abertamente a legislação internacional e toda e qualquer negociação:

[U]m «não» ao regresso às fronteiras de 1967 significa um «não» à Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Um «não» ao regresso dos refugiados palestinianos significa um «não» à Resolução 194 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Um «não» à retirada de Jerusalém oriental e à soberania palestiniana nessa cidade significa um «não» às Resoluções 242 e 181 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. E um «não» ao desmantelamento dos colonatos judeus nos territórios ocupados significa um «não» à Resolução 242 e à 4ª Convenção de Genebra.

Não se podendo desconsiderar todos estes indícios de incumprimento e até violação de actos acordados, o facto é que os palestinianos foram vítimas de um processo de colonização violento, com a defesa de interesses de apenas uma das partes – Israel - este último ajudado pelas potências europeias vencedoras da Primeira Guerra Mundial e apoiado pelos EUA, principal compactuante do desenrolar de acções israelitas neste processo.

Destacando as inquietações do autor Pappe (2007), este questiona frequentemente como foi possível estes israelitas proferirem certos actos verificados? Outrora vítimas de perseguições, maus tratos, humilhações, linchamentos, necessitando de se refugiarem da brutalização vivida nas mãos da Alemanha nazi e dos *pogroms* de uma Rússia czarista, os israelitas foram impiedosos e perpetuaram os mesmos actos de violência vividos, contra o povo palestino.

Tal como anteriormente verificado, não se pense que as constantes acções de renegociação por parte dos EUA são totalmente realizadas de “boa fé”, sem nenhuma intenção ou contrapartida. Se no início dos anos 90, o processo de paz para os EUA, relativo ao conflito israelo-palestino, representava um trunfo na época da Guerra-Fria, este apresenta-se agora um problema para a *pax americana* na região, após a Guerra do Golfo (Bishara, 2001: 125). Estando os interesses quase sempre em primeiro lugar, tal como o mesmo autor salienta, houve quatro factores que serviram de base aos esforços diplomáticos pós-Processo de Oslo: as relações estratégico-ideológicas com o Estado de Israel; a pressão política interna; o estabelecimento no Médio Oriente de uma zona de cooperação comercial e de segurança no Mediterrâneo oriental; e a garantia de a comunidade internacional e as Nações Unidas ficarem “de fora” da resolução do conflito (*op. cit.*, 85). Respeitando os princípios durante as negociações, assumiram o seu papel como principal actor internacional no terreno, sem serem, contudo, completamente fiéis ao lado palestino, e assegurando, uma vez mais, os seus interesses.

## 4.2 Abordagem estrutural da situação interna palestina: contexto social e económico, político e de segurança

Face ao analisado, e não descurando o vector nacionalista, se a questão religiosa parece ser uma das questões centrais - e que, de certa forma, está na base das principais actuações e defesa dos objectivos israelitas, não só no capítulo associado a Jerusalém, em que “[a] Cidade Santa deveria ser encarada como um trunfo, e não como um obstáculo nas negociações [...] deveria ser o motor da paz, uma força de estabilidade e de coexistência pacífica, e não um subproduto do processo, ou pior ainda, uma fonte de divisão e de conflito” (Bishara, 2001: 122) – a questão dos refugiados comporta igualmente diferenças a nível de composição que Israel teme, se os mesmos regressarem e o Estado deixe de ser composto por uma maioria judaica. Este perigo, visto por parte dos israelitas, tornou-se num dos motivos da expulsão dos refugiados palestinianos e negação do regresso à terra que lhes pertence. Apesar de incessante na defesa do caso de Israel, Dershowitz (2003: 85), acaba por identificar este perigo sentido pelos israelitas quando refere:

[T]he claimed right of return has never contemplated their return as a *minority* group, based on any personal desire to live in a particular village or house in Jewish Israel. The right to return has always contemplated returning as a *majority* group so as to eliminate the Jewish state and live in a Muslim state [...] the refugees were not primarily a humanitarian concern but rather a political tactic designed to produce the intended destruction of Israel. Surely no one would expect Israel to facilitate its own politicide.

Contudo, vista como questão maioritária, ao factor religioso acrescem muitos outros que podem “explicar” a tomada de posição israelita face à palestiniana. A questão económica, por exemplo, poderá ajudar a clarificar o interesse de Israel nas terras palestinianas. Se o processo de paz dos anos 90 foi pautado por uma necessidade económica urgente reforçada pelo Acordo de Paris de 1994, componente económica de Oslo, foi neste contexto que Israel, experimentando uma economia mais liberal e exportadora, tentou consolidar as relações bilaterais e multilaterais na região, conseguindo retirar vários benefícios decorrentes dessa prática, nomeadamente mais

investimentos internacionais e o alargamento das quotas de mercado à exportação nos países árabes (Bishara, 2001: 127-128). Todavia, o mesmo não se verificou do lado palestino. Para além das barreiras geográficas e políticas, a Palestina ficou a lidar com um estrangulamento da sua “pobre” economia. No entanto, se os palestinos têm uma economia fraca e com sérios riscos de ser absorvida pela economia global, já Israel, como verificado, em posição mais privilegiada, detém uma economia em expansão, contudo, frágil. A sua economia vulnerável e longe do nível das economias ocidentais apresenta uma ineficiência operativa, como identificado no subcapítulo “Caracterização das dinâmicas intrínsecas do Médio Oriente”, por motivo de alto investimento no exército e despesas militares.

O contínuo recurso à aquisição de terras palestinas e consequente expulsão da população, aumentando cada vez mais as estatísticas da UNRWA que, se em 1950 comportava 914 000 refugiados, em 2005, o número ascendia aos 4,4 milhões (Nusseibeh, 2007: 32), com vista a novas aquisições e construção de aldeias, colonatos e cidades judias têm continuado, não sendo muito diferente das acções praticadas por volta do final do século XIX. Estatisticamente, a tabela que se segue (*vide* tabela 4), respeitante à distribuição da população palestina, é explícita através dos seus números totais dos finais do ano de 2006.

| Distribution of Palestinians, end-2006 |                                |                       |                  |
|--|--------------------------------|-----------------------|------------------|
| Region                                 | Refugees in camps <sup>a</sup> | Refugees <sup>a</sup> | Total            |
| Total in Mandate Palestine             | 669,096                        | 1,765,499             | 4,905,868        |
| West Bank <sup>b</sup>                 | 187,916                        | 734,861               | 2,299,983        |
| Gaza Strip                             | 481,180                        | 1,030,638             | 1,471,592        |
| Israel <sup>c</sup>                    | -                              | -                     | 1,134,293        |
| Total outside Mandate Palestine        | 668,292                        | 2,738,670             | 5,007,918        |
| Jordan                                 | 330,468                        | 1,880,740             | 2,799,440        |
| Other Arab states                      | 337,824                        | 857,930               | 1,635,486        |
| Other countries                        | -                              | -                     | 572,992          |
| <b>Total</b>                           | <b>1,337,388</b>               | <b>4,504,169</b>      | <b>9,913,786</b> |

<sup>a</sup> Only includes refugees registered with the UNRWA. <sup>b</sup> Economist Intelligence Unit estimate based on the 2007 West Bank census. <sup>c</sup> Arab citizens of Israel (including Druze and Bedouin); excludes East Jerusalem.

Sources: UN Relief and Works Agency (UNRWA); Palestinian Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Palestine No. 8*.

**Tabela 4** – Distribuição dos Palestinos, final de 2006 (*in* Economist Intelligence Unit (EIU), *Palestinian Territories – Country Profile 2008*, London, United Kingdom, 2008, p. 14)

Demonstra-se ainda que a terra continua a constituir um dos bens mais valiosos, onde o *slogan* do sionismo, datado da mesma época “a land without a people, for a people without a land” (British Lord Shaftesbury *apud* Dershowitz, 2003: 24), já há muito que tinha perdido o seu significado original. Adicionalmente, a grande falta de recursos naturais em Israel faz com que este reivindique, por exemplo, os recursos hídricos, especialmente os lençóis subterrâneos na Cisjordânia, sendo este um dos factores que fazem com que Israel seja totalmente dependente de políticas monetárias e financeiras estrangeiras.

Segundo vários autores e referenciando Pappé (2007: 308), este aponta como única saída: “que o [que] estabilizará no futuro esta intrincada matriz de identidade, política e económica (entre Israel e a Palestina) é uma correlação duradoura entre identidade nacional e realidades socioeconómicas”. Retomando o último ponto, e considerando a citação do autor acima - com o qual mais facilmente se concorda - o Processo de Oslo parecia inicialmente uma compilação do que seria necessário desenvolver e implementar como acções tanto pelo interesse palestino, como israelita. Contudo, apesar dos palestinos experienciarem um auto-governo, nos referidos 22% do território onde, para além de contemplar os poderes executivo, legislativo e judicial, deveriam ter experimentado igualmente, com a ajuda da UE, um sistema financeiro mais democrático, um sistema educativo e criação de meios de comunicação nacional, acções que ascenderiam até uma eleição, em 1996, para o governo e parlamento. O que aconteceu na realidade foi que, nenhum destes programas vingaram e Oslo tornou-se mais um capítulo trágico na tentativa de resolução e paz nestes territórios.

Que negociações adicionais foram tomadas, tendo que ponderar mais um modelo de fracasso tão recente? Em 2001, com as eleições de Ariel Sharon para a chefia do governo israelita, na figura de Primeiro-Ministro, cargo mais alto do governo, e novos atentados suicidas que se seguiram e perpetuaram por Jerusalém e Haifa, com a consequente retaliação israelita, que bombardeava edifícios da Autoridade da Palestina, e que apertava o cerco a Arafat, após mais dois anos de confronto aceso, culminando com a destruição do campo de refugiados palestino em Jenin, no Inverno de 2002-2003, os EUA tomam novas rédeas e assumem mais um esforço de paz.

Após uma reunião realizada em Madrid, em Abril de 2002, foi constituído o chamado “Quarteto”<sup>26</sup>, composto pelos EUA, já com a nova administração de George W. Bush, UE, Rússia e Nações Unidas. Este esclarecia que, para o cessar do conflito israelo-palestiniano e o início do processo de paz, seria definido até 2005 uma série de fases, no chamado “Roteiro para a Paz”/*Road Map*<sup>27</sup>, que conduzisse à criação de um Estado palestino independente nos territórios ocupados, em troca da promessa palestina de terminar os ataques terroristas desferidos contra Israel. Apesar da ausência de grandes alterações a aplicar no terreno, este processo faseado era visto como mais uma esperança relativo ao dossier de tentativa do processo de paz nos territórios ocupados e em Israel.

Com base nesta vontade, o Primeiro-Ministro israelita e o seu homólogo palestino, no cargo criado em 2003, tendo este último como líder Mahmoud Abbas, mais conhecido como Abu Mazen, combinaram esforços recíprocos, nomeadamente a cessação dos ataques terroristas por parte dos palestinos e negociaram a libertação de prisioneiros por parte dos israelitas (Pappe, 2007). O contínuo desrespeito destes acordos por ambas as partes, palestina e israelita, mantinha estes últimos no domínio de todos os aspectos da vida dos palestinos, através do contínuo encerramento de fronteiras, brutalização nos *checkpoints*, destruição de casas e até construção de mais um muro, à semelhança do da década de 90 na Faixa de Gaza - tornando-a numa “prisão a céu aberto”, separando agora a Cisjordânia do território de Israel. Os palestinos continuavam assim, sem alternativa, a desferir novos ataques terroristas como única

---

<sup>26</sup> Tendo como representante o ex-Primeiro-Ministro britânico Tony Blair, destacado em 2007, o Quarteto é um grupo informal que tem por objectivo prestar assistência aos israelitas e palestinos, de modo a pôr fim à violência e recomeçar o processo de paz. O Quarteto está empenhado numa visão de dois Estados coexistindo lado a lado, em paz e segurança, decretando em Janeiro de 2006, os três princípios que o governo palestino do *Hamas* deve aceitar para retomar a ajuda internacional: o compromisso em não usar a violência; o reconhecimento de Israel; e a aceitação dos acordos anteriores, incluindo do *Road Map*, acordado em Junho de 2002 (Crisis Group, 2007).

<sup>27</sup> Documento que ambiciona e que pretende servir de guião para a resolução definitiva do conflito israelo-palestiniano, baseado na solução de dois Estados, através da “emergência” de um Estado palestino independente, democrático e viável, vivendo lado a lado em paz e segurança com Israel e restantes vizinhos. Este plano de acção é composto por três fases estabelecidas pelo Quarteto: **Fase I** – até Maio de 2003 – assentava numa série de concessões mútuas para restaurar a confiança; **Fase II** – de meados até ao final de 2003 – criação de um Estado palestino com “fronteiras provisórias”; **Fase III** – entre 2004 e 2005 – solução permanente para as questões pendentes do estatuto dos territórios palestinos – fronteiras definidas, estatuto de Jerusalém, refugiados e colonatos. Com os prazos já ultrapassados, o *Road Map* mantém-se ainda como a moldura internacional favorita para o estabelecimento de uma possível solução do conflito israelo-palestiniano, pese embora as Partes ainda não tenham começado a implementar a sua primeira fase (*Middle East: The Road Map Peace* – Council on Foreign Relations, in [http://www.cfr.org/publication/7738/middle\\_east.html](http://www.cfr.org/publication/7738/middle_east.html)).

tentativa de pôr fim à ocupação. Perante tais dificuldades de relacionamento com algumas das componentes da OLP, e sem o apoio do seu camarada Arafat, nesse mesmo ano, Mahmoud Abbas apresentou a demissão. Após a designação de Ahmed Qasr, conhecido como Abu Ala, para formar governo com nova intenção de paz, os desenvolvimentos no terreno foram piorando.

Em 2004, as operações militares israelitas eliminaram o xeque Ahned Yassin, guia espiritual do *Hamas*, e posteriormente o seu sucessor Abdel Aziz Rantisi. No mesmo ano, a morte de Arafat a 11 de Novembro faz com que o povo seja chamado às urnas em Janeiro de 2005, para eleger o novo presidente palestino, reelegendo Mahmoud Abbas, considerado defensor do diálogo com Israel e favorável às renegociações do processo de paz (Pappe, 2007).

Actualmente, a Palestina encontra-se ainda dividida na governança pelo Primeiro-Ministro Ismail Haniyeh, do *Hamas*, que consolidou a sua posição após a morte do último guia espiritual do movimento, e pelo Presidente Mahmoud Abbas, da *Fatah*. Considerado pela comunidade internacional como um movimento terrorista, foi contudo o *Hamas* que, nas primeiras eleições legislativas democráticas para o Parlamento palestino de 25 de Janeiro de 2006, o partido que obteve a maioria, vencendo-as com 76 assentos no Parlamento, contra 43 da *Fatah* (EIU, 2008: 8), “vale[ndo]-lhe, claramente, a sua boa imagem forjada por obras sociais dignas da inveja da *Fatah*, então desacreditada aos olhos da maioria do eleitorado” (Santos, 2008: 126), despoletando o conflito entre os dois partidos, que perdura até aos dias de hoje.

O confronto de Junho de 2007 foi talvez o mais aceso dos confrontos, levando mesmo à expulsão dos elementos do *Hamas* das suas posições no governo da ANP na Cisjordânia, e à substituição destes por membros da *Fatah*, uma vez que, a partir daí, o *Hamas* ficou a controlar apenas a Faixa de Gaza. Apesar de Mahmoud Abbas ter decretado a ilegalidade do movimento islâmico do *Hamas*, este continua a funcionar como líder do governo. Como consequência do controlo da Faixa de Gaza, Mahmoud Abbas nomeou o economista Salam Fayyad como Primeiro-Ministro da ANP, para assegurar a governação no território da Cisjordânia, continuando Ismail Haniyed como Primeiro-Ministro em Gaza.

Apesar do *Road Map*, documento proposto pelo Quarteto, calendarizado segundo fases que deveriam decorrer em três anos, com vista à obtenção de uma

solução para o conflito, até 2005, a realidade é que o mesmo, não tem revelado grandes sucessos. Contudo, tal como Pinto (2008: 37) identifica, este permanece como o principal documento reconhecido pela comunidade internacional como base fundamental de iniciativas diplomáticas para a resolução do conflito, reafirmado em Novembro de 2007, aquando da Conferência de Annapolis.

A subida ao poder do *Hamas*, em Janeiro de 2006, e da tomada de poder do mesmo em Gaza, a 15 de Junho de 2007, levou a UE a tomar medidas, nomeadamente através de um boicote imposto à população palestiniana na Faixa de Gaza. Recusando-se a comunidade internacional, no geral, e a UE, os EUA e Israel, em particular, em negociar com a organização terrorista do *Hamas*, a suspensão de apoios era uma manobra de forma a promover a desestabilização do governo do *Hamas*, com vista a que, passado alguns meses, o Presidente Mahmoud Abbas pudesse convocar novas eleições e a população, cansada das privações impostas, tendesse a votar, sem eleger desta vez o *Hamas*.

Tal como se irá verificar, este bloqueio, num regime de boicote imposto pelos doadores, centrou-se principalmente nos congelamentos das transferências de receitas de impostos e outras taxas, sendo estas arrecadadas por Israel que, após a governança de Ehud Olmert (2006-2009), se encontra novamente com Benjamin Netanyahu no poder. Para garantir que a Autoridade da Palestina não tinha qualquer influência, impedimento ou acesso a verbas disponibilizadas na atribuição destes fundos, por iniciativa da Comissão Europeia, apoiada pelo Quarteto, foi proposto aos Estados-Membros a criação de um mecanismo de assistência, com o apoio do Banco Mundial, sendo estabelecido o programa TIM – Mecanismo Temporário Internacional, em funcionamento entre Junho de 2006 e Fevereiro de 2008.

O contínuo agravamento da situação dos 1,4 milhões de palestinianos na Faixa de Gaza, fez com que estes se vissem à beira do colapso económico. 1,1 milhões de residentes já recebiam assistência antes da tomada de poder do *Hamas*, e os responsáveis da UNRWA continuavam a referir o risco desta se tornar uma comunidade inteiramente dependente da ajuda internacional, caso o isolamento se mantivesse. Os projectos neste território estavam parados. O desemprego ascendia a índices nunca antes registados, fazendo com que a população vivesse completamente à mercê da ajuda humanitária que a UE não suspendeu, continuando a pagar 25 a 30% do total da electricidade em Gaza no valor de 8,75 milhões de dólares por mês, contribuições essas,

no âmbito do TIM. Aproximadamente 52% da população em Gaza e 19% na Cisjordânia viviam abaixo do nível da pobreza, segundo as estatísticas da UNRWA (EIU, 2008: 3).

Para que se perceba este confronto entre o *Hamas* e a *Fatah* adveio, em parte, da tentativa de instauração de um Governo de Unidade Nacional entre estes dois últimos, em Março de 2007, com a mediação da Arábia Saudita, e com a assinatura do Acordo de Meca, em Maio do mesmo ano, estabelecendo-se no Acordo, em quatro directrizes, as condições gerais para o início do diálogo, com vista à formação de um governo de coligação e processo de reforma da OLP, com o objectivo da entrada do *Hamas* nas negociações e participação futura nas questões da Autoridade da Palestina (Dawood, 2007). Após a falha de negociação com vista à criação deste governo unitário, e estando já os doadores ocidentais a desempenhar acções de assistência ao povo palestiniano, o boicote tentava persuadir o *Hamas* a reconhecer Israel, a renunciar à violência e a honrar todos os acordos anteriores (EIU, 2008: 10). Com o objectivo de exercer mais pressão sobre este movimento islâmico, ficou acordado que este mecanismo adoptado, o TIM, aberto a todos os doadores, fosse usado por Israel como canal de retenção onde este, segundo o texto: “stopped transferrals of tax revenues (the major source of PA revenue) and intensified closures, including preventing Gazans from working in Israel” (*Ibidem*), sendo aqui beneficiado Israel, através desta alternativa encontrada pela UE, tendo, contudo, como objectivo último a suspensão da actuação do movimento terrorista que tinha tomado o poder.

Fruto da crise, Fayyah vê-se impedido de garantir o pagamento de salários dos funcionários palestinianos em Gaza e na Cisjordânia, tornando a Palestina dependente da ajuda da comunidade internacional, cujas contribuições através dos programas TIM e posterior PEGASE, analisados no capítulo seguinte, têm assegurado não apenas o pagamento desses salários, como o desenvolvimento de projectos em áreas diversas que contribuem para o reforço e fortalecimento das instituições democráticas da ANP, como elemento chave para a constituição do futuro Estado palestiniano (TIM – *Palestinian Press Coverage 2006-2008*). Neste seguimento, o Governo de Unidade Nacional entre as facções não resistiu, uma vez que, como já conhecido, em Junho de 2007, o *Hamas* toma o poder de liderança na Faixa de Gaza, tomando a *Fatah* por seu lado, o controlo da Cisjordânia após a expulsão de membros do movimento islâmico. Terminando na

mesma altura o boicote na Cisjordânia, o mesmo continuou a ser imposto na Faixa de Gaza. Contudo, tal como Pereira (2008: 43) defende:

[F]oi a dissolução do Governo de Unidade Nacional entre a *Fatah* e o *Hamas*, na sequência do golpe de Estado em Gaza, que criou as condições políticas para o recomeço das negociações entre Israel e a Autoridade Palestiniana, formalmente consagrado em Annapolis.

Isto porque a participação do *Hamas* nesse Governo Unitário era considerado um desvio, principalmente para Israel e os EUA, à política defendida pelo Quarteto, quanto a negociações com movimentos islâmicos. Nesta sequência geral de acontecimentos, à semelhança do fecho da fronteira do Egipto com a Faixa de Gaza, a 7 de Junho de 2007, aquando da intensificação do combate entre a *Fatah* e o *Hamas*, o governo de Israel fechou o seu posto de fronteira com o território de Gaza, alegando que a *Fatah* não conseguia garantir a segurança na região, impondo um bloqueio a este território palestiniano, proibindo todas as exportações, exceptuando, em parte, a entrada de ajuda humanitária. Tal como Pinto (2009) refere, e citando as palavras da mesma autora:

[A] argumentação do Governo de Israel assentava em dois fundamentos essenciais: garantir a segurança dos israelitas, através da eliminação das capacidades de lançamento de *rockets* a partir de Gaza por militantes de grupos radicais, em particular do *Hamas*; e a anulação do tráfico, nomeadamente de armamento, através de túneis subterrâneos na zona fronteiriça de Rafah, que divide Gaza e o Egipto.

Não facilitando a conjuntura que se vivia no território, o aperto do cerco israelita e as permanentes sanções que continuavam a provocar a paralisação da economia, e as consequências graves no nível da produção e da iniciativa empresarial, aumentaram as tensões políticas. Aquando da intensificação dos confrontos entre Israel e o *Hamas*, a intervenção militar israelita em Gaza, no final de 2008, tinha como principal alvo dos ataques os militantes e apoiantes do *Hamas*. Adicionado ao facto da necessidade de defesa das fronteiras face ao inimigo, o *Hamas*, que contava com o apoio do Irão, considerando-se uma dupla ameaça a Israel, este último teve aqui a oportunidade de afirmação da capacidade de dissuasão do inimigo *Hamas*, revertendo o sentimento do fracasso sofrido pelas forças armadas israelitas no Verão de 2006, às mãos do movimento israelita libanês *Hezbollah* (Pinto, 2009).

O colapso da economia palestina, já debilitada e agravada pelas asfixiantes restrições à liberdade de circulação de pessoas e mercadorias, obrigou a UE a fazer um esforço financeiro, sem comparação até à data, tentando colmatar as necessidades da população palestina. Essa assistência orçamental, como já identificada, veio através do TIM, a partir de 2006, e reforçada posteriormente através do PEGASE com a realização da Conferência de Doadores de Paris, a 17 de Dezembro de 2007, onde a generosidade da comunidade internacional foi indiscutível. Contudo, tal como Pereira (2008: 45) salienta, a principal fragilidade dos recentes processos de paz prende-se com o facto de as negociações políticas não terem correspondência com a situação no terreno.

Se é verdade que o golpe do *Hamas* em Gaza criou as condições para a Conferência de Annapolis, verdade é também que a situação no terreno permanece como um símbolo dessa fragilidade. No que respeita ao texto acordado na Conferência de Annapolis (26 e 27 de Novembro de 2007), se de uma forma, na sua substância, seja vazio de conteúdo (Pereira, 2008: 45), o facto é que este comportou algumas novidades, nomeadamente as fases do *Road Map* deixaram de estar reféns de uma lógica sequencial, que impedia o avanço para a etapa seguinte sem o cumprimento das obrigações anteriores, passando a desenrolar-se paralelamente, pese embora a finalização da terceira fase continue condicionada ao cumprimento dos compromissos assumidos na primeira fase. Neste ponto, o destaque vai para as obrigações da Autoridade Palestina em pôr fim aos actos de terrorismo e à violência, assim como normalizar o quotidiano e reformar as suas instituições. À parte israelita pede-se que pare a construção dos colonatos, inclusive do seu “crescimento natural”, e o desmantelamento dos *checkpoints*. No processo negocial foi de salientar o empenho da administração americana, pela Secretária de Estado Condoleezza Rice, motivada pelo apoio dos países árabes, e pela preocupação com a subida do radicalismo e da crescente influência do Irão na região e da proximidade do mesmo com o *Hamas* (Pereira, 2008: 45). No presente, este empenho tem-se verificado a nível da actual Secretária de Estado, Hillary Clinton, e pela actuação do representante especial para o Médio Oriente, George Mitchell, nomeado dois dias depois da tomada de posse de Barack Obama.

Todavia, apesar dos esforços da comunidade internacional para a resolução do conflito, e acordo entre as Partes, a verdade é que a política interna palestina permanece dominada pela divisão entre a Cisjordânia e Gaza, e os esforços para a reconciliação interna têm-se revelado infrutíferos, e até condicionantes para

desenvolvimentos mais favoráveis durante as negociações, como o que aconteceu em Annapolis e, continua a verificar-se, com o *Hamas* e o consolidar do seu poder, e o contínuo conflito em “lume brando com Israel” (Pereira, 2008: 46). O registo da continuação do lançamento de *rockets* a partir de Gaza, sobre o território israelita pelas forças do *Hamas*, tal como a persistência de Israel no encerramento das fronteiras com Gaza e a progressiva deterioração das condições de vida das populações locais, são condições que reforçaram a necessidade de prudência e acentuaram as dificuldades registadas na elaboração do documento final a apresentar em Annapolis, tendo as Partes posições divergentes no que toca às questões fundamentais do estatuto final, como os refugiados, o estatuto de Jerusalém, os recursos hídricos, os colonatos e as fronteiras. Pela parte de Israel, este torna claro que não tenciona executar nada do que foi acordado, enquanto os palestinianos não sejam capazes de assegurar e garantir a segurança no seu território e no próprio território de Israel.

Os contínuos ataques e acções consideradas terroristas que o *Hamas* desfere contra o território de Israel devem-se, em parte, segundo as suas justificações, ao facto do sentimento de exclusão que sentem pela não participação nas negociações inerentes à Palestina. Contudo, a posição de Israel, pode ser definida através das palavras de Dershowitz (2003: 237):

[I]srael's best change for peace is to remain strong militarily while also helping to strengthen the hands of those Palestinians who truly believe in a two-state solution – those who would be satisfied with a Palestinian state living side by side with a Jewish state not merely as a temporary tactic but as an enduring solution to this century-long problem.

Ainda sobre a mesma temática, destacam-se as disposições do Conselho da UE (2005), quando refere que a violência e o terror:

[S]ão incompatíveis com os processos democráticos [...] reconhecendo embora o direito de Israel a assegurar a protecção dos seus cidadãos contra ataques terroristas [e vice-versa, acrescente-se], o Conselho apel[a] a Israel, no sentido de agir com moderação e de se abster de quaisquer execuções extrajudiciais, que constitu[am] uma violação do direito internacional.

Não tendo Annapolis conseguido os acordos e “promessas” esperadas decorrentes da Conferência realizada, uma vez mais, a comunidade internacional, face à falta de consenso entre as Partes, continuou os seus esforços, prolongando a duração de actuação do TIM como forma de assistência, lançando os contornos daquilo que seria a

Conferência de Doadores de Paris, a 17 de Dezembro de 2007, sobretudo no que concerne à capacidade palestiniana de “capacity building” e “institution building”. Delineando o seu plano de recuperação, reconstrução e desenvolvimento económico e financeiro, esta conferência representa um contributo indispensável ao seguimento do processo político realizado em Annapolis, tal como indicado nas palavras de Ferrero-Waldner (IP/07/1938, 2007):

[T]he Paris Conference will demonstrate the support of the international community to the building of a Palestinian State [...] Financial assistance can only make a difference if it complements the political process launched in Annapolis. We are determined to support and accompany this process which will only be successful with a comprehensive approach involving all actors in the region.

A Conferência de Doadores de Paris foi realizada a pedido da Autoridade Nacional da Palestina, tendo como objectivo a mobilização de fundos para uma implementação efectiva do Plano de Desenvolvimento e Reforma Palestino (PDRP), também designado de Plano Fayyad, contribuindo assim para uma mudança no terreno. O Plano Fayyad é composto por um projecto macroeconómico de revitalização, com um plano orçamental para o período de 2008-2010 (EIU, 2008: 19), marcado por uma importante vertente de segurança, requerendo para tal o apoio da comunidade internacional para a realização dos projectos em inúmeras áreas de desenvolvimento económico e social, com o objectivo último de reforçar o processo e as instituições públicas.

Este plano ambiciona restaurar a boa governação nos territórios palestinianos, ao estabelecer uma agenda de reforma, desenvolvimento económico, um plano fiscal e um programa de segurança e instauração da lei e da ordem, que permitam reverter a grave crise que afecta os territórios. O PDRP tenta igualmente realizar os seus objectivos nacionais, através de quatro domínios específicos: boa governação, desenvolvimento social, desenvolvimento da economia e do sector privado e desenvolvimento das infra-estruturas públicas (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia, 2008).

No critério da boa governação, este centra-se na segurança e instauração da lei, justiça, reforma fiscal, responsabilidade e transparência na gestão das finanças públicas, reforma do serviço civil e administrativo e reforma do governo local. No que diz respeito ao desenvolvimento social, este plano aposta no desenvolvimento da protecção social, educação e saúde. O desenvolvimento económico e do sector privado assenta, em parte, no decorrer da abertura aos mercados regionais e internacionais, como

elemento fundamental para estabelecer uma sociedade livre, democrática e equitativa, necessitando igualmente da concretização do investimento externo e liberdade de movimentos no território, considerando os sectores da agricultura, indústria e serviços, destacando os âmbitos do turismo, habitação, comércio, promoção do investimento e planos de desenvolvimento. Por último, o desenvolvimento da infra-estrutura pública tende a enfatizar as suas acções nos transportes, sector da electricidade, água e desperdício e instalações culturais e recreativas (IP/08/94, 2008).

No que respeita ao modelo de canalização da ajuda, foram indicadas duas propostas aceites, numa perspectiva de complementaridade. A primeira, apresentada pelo Banco Mundial, prevê a criação de um *Trust Fund* que privilegie a utilização de uma conta única do *Single Treasure Account* (Tesouro do Ministério das Finanças da ANP), possibilitando uma maior previsibilidade na gestão dos fundos disponibilizados pelos doadores. A segunda proposta, apresentada pela Comissão Europeia, aposta na criação de um mecanismo substituto do TIM (prorrogado até Março de 2008), o já mencionado PEGASE. Pretendendo gerir a futura ajuda comunitária, e aberto ao mesmo tempo a todos os doadores internacionais, assume-se como um mecanismo alargado e flexível, prevendo quatro áreas de aplicação das contribuições disponibilizadas, através de cinco canais financeiros, um pouco na perspectiva do funcionamento do TIM, defendendo a importância de uma ajuda orçamental directa.

A Conferência de Doadores de Paris, que no dia da sua realização anunciou o contributo de 440 milhões de euros para os palestinianos em 2008 (IP/07/1938, 2007), afigurou-se assim como fundamental para que os palestinianos conseguissem estabelecer uma estratégia de médio prazo, para reforço das instituições públicas, constituindo esta uma oportunidade para mobilizar fundos adicionais para a Autoridade Nacional da Palestina apoiar o processo político, tendo como pano de fundo a implementação efectiva do Plano Fayyad, uma vez que o PEGASE se desenvolveu sobre os quatro eixos deste plano. De realçar que o Plano está formulado para aplicação na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, apesar dos actuais constrangimentos decorrentes da tomada de poder pelo *Hamas*.

Paralelamente às negociações que se iam desenrolando, com a delineação de novos mecanismos de apoio ao território palestiniano, por parte da UE, iam igualmente sendo desencadeadas no terreno confrontações internas entre o *Hamas* e Israel, intensificadas no final de 2008, com a intervenção militar por parte de Israel a Gaza, e

com a retaliação deste último território. Apesar dos apelos da comunidade internacional, no sentido de defender a necessidade do levantamento do bloqueio imposto à Faixa de Gaza:

[O] *Hamas* garantia que Israel tinha sido o principal responsável pelo incumprimento do acordo de cessar-fogo – iniciado em 18 de Junho de 2008 e, alegadamente, em vigor até 19 de Dezembro do mesmo ano – já que não tinha concretizado a abertura das fronteiras de Gaza e tinha mantido o território sob um bloqueio contínuo de bens essenciais. (Pinto, 2009)

Pela parte de Israel, como já identificado, este defende que o embargo imposto é uma forma de impedir a entrada de mísseis e outros materiais bélicos em Gaza (EIU, 2009a: 5).

As notícias sobre o território palestino e a sua situação com Israel fazem-se sempre chegar à comunicação social em todo o mundo, ora nos apelos pelo levante completo do embargo imposto a Gaza, ora pelas notícias de *rockets* lançados pelo *Hamas* destinados a Israel, ou ainda pela continuação da construção de colonatos em território palestino. No final de 2008, intensificou-se a deterioração da situação humanitária da população da Faixa de Gaza, no geral devido ao intenso combate aceso com Israel, com investidas militares de ambas as partes. O acontecimento mais recente nesta temática, até à data da redacção deste estudo, deu-se a 31 de Maio de 2010, quando Israel atacou uma frota de seis barcos provenientes da Turquia, que tentava quebrar o bloqueio em Gaza, com o objectivo de fazer chegar à população as 10 mil toneladas de ajuda humanitária a bordo (*in* <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2010/05/201053133047995359.html>).

Chegados a este ponto, não há dúvidas de que, tal como defende Pappe (2007: 314-315), se não houver uma quebra na lógica de que o plano do processo de paz está na retirada israelita para as fronteiras de 1967 e a criação de um Estado palestino, então todas as tentativas futuras serão um fracasso. Como o autor denota, o início deste processo terá que passar pelas principais vítimas do conflito: os refugiados. Quando solucionada esta questão, aí sim, novos passos poderão ser dados numa tentativa de negociação das premissas anteriormente consideradas: o estabelecimento de condições para a continuidade territorial, segurança, fronteiras reconhecidas e carácter nacional dos dois Estados.

Haverá um momento necessário e veemente, em que as duas partes, palestinianos e israelitas, se encontrem “frente-a-frente”, analisem, ponderem, aliviem as tensões regionais e negociem os pontos de tensão que têm desencadeado o conflito de séculos. Que descubram uma força e vontade política de cessar os conflitos, ultrapassando o acto de culpabilização da parte contrária, uma vez que nenhuma delas está inocente, visto que tal como refere Bishara (2001: 166):

[A]mbos os povos precisam de acalentar o sonho de um futuro comum e próspero e abandonar os sonhos de um direito exclusivo à terra. Os israelitas deverão aceitar a diversidade de populações da região e renunciar ao racismo. Os palestinianos terão que perdoar. Se uns e outros tiverem que se separar, que isso seja apenas uma etapa temporária no caminho da reintegração.

Percebamos agora, no capítulo seguinte, se a União Europeia, através da PEV e dos programas de apoio direccionados para a Palestina, nos domínios verificados, conseguiu até à data desenvolver uma intervenção significativa junto da sociedade palestiniana, face à conjuntura em que esta se encontrava e se encontra actualmente.

## **5. A INTERVENÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NA PALESTINA**

### **5.1 O eixo da actuação da PEV neste território**

Face à conjuntura que até então se formou na Palestina, analisaremos agora quais foram as áreas e eixos de actuação da PEV, inicialmente apontados para este território e quais os desenvolvimentos que se verificaram, ou não, decorrentes dessa intervenção.

Tal como Freire e Simão (2008: 143) identificam, a ordem internacional é cada vez mais pautada por incertezas e marcada por uma “interdependência crescente e tendências de fragmentação”, tendo ainda que gerir, simultaneamente, as inúmeras ameaças à segurança internacional. Apesar do empenhamento da UE e de um crescente entrosamento de tentativas de cooperação e ajuda na promoção e aproximação às políticas e modos de acção da União - visando o desenvolvimento de uma comunidade de segurança alargada – o facto é que a complexidade e situação de todos estes processos têm colocado à prova a aplicabilidade, sustentabilidade e viabilidade da PEV e das respostas e acções dos países vizinhos a ela afectos, face às propostas e medidas inicialmente anunciadas.

Agindo através da “diferenciação”, foi este princípio que possibilitou à PEV oferecer negociações bilaterais a cada país vizinho, através dos Planos de Acção, identificando para cada um deles, as necessidades e procura de objectivos a atingir, tomando sempre em linha de conta as suas especificidades, situação política e económica e de como poderiam estes desenvolver uma capacidade de compatibilidade de actuação conjunta, num universo de diversidade regional com a procura de valores partilhados.

Aprovado em Maio de 2005, no mesmo ano em que foram adoptados os Planos de Acção para Israel, Jordânia, Moldávia, Marrocos, Tunísia e Ucrânia, o Plano de Acção para a Autoridade da Palestina visava a prossecução de reformas nos seguintes domínios [Comissão das Comunidades Europeias, 2004: SEC (2004a) 565 e COM (2004b) 789 final]:

- o encorajamento ao desenvolvimento de esforços com vista à resolução do conflito no Médio Oriente, especialmente na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, e atender às dificuldades humanitárias necessárias apresentadas por esses territórios;
- o estabelecimento de uma sociedade democrática através da organização e da supervisão de eleições conforme as normas internacionais na Cisjordânia e na Faixa de Gaza;
- a fomentação da responsabilidade financeira e gestão das finanças públicas, através de um sistema moderno que permita o controlo financeiro (interno e externo), conforme as práticas internacionais, desenvolvendo a prática da transferência financeira na Palestina, possibilitando assim meios concertados contra a corrupção e a luta contra a fraude;
- o desenvolvimento de relações comerciais com a Autoridade da Palestina, fazendo avançar planos de reformas económicas e regulamentares;
- o intensificar da cooperação nos domínios dos transportes e da energia, permitindo a boa governança ambiental, com o objectivo de melhorar a participação palestiniana na rede de transportes euro-mediterrânicos;
- o reforço do diálogo e cooperação política, com a instauração de um sistema moderno e de controlo, com base nos valores comuns, desenvolvendo a intensificação da luta contra o terrorismo e incitação à violência; a promoção da protecção dos Direitos do Homem e dos direitos das minorias; o desenvolvimento e melhoramento do diálogo entre culturas e religiões; a cooperação na luta contra o racismo e a xenofobia, e em particular contra o anti-semitismo e a “islamofobia”;
- a adopção de uma estratégia coerente de reforma judiciária e um sistema viável que permita respeitar eficazmente a legislação; o reforço do Estado de Direito e o respeito pelos Direitos do Homem e das liberdades civis fundamentais, fomentando a liberdade

de expressão, associação e liberdade de imprensa e dos meios de comunicação da informação;

- o reforçar das instituições e capacidade administrativa da Palestina, permitindo a viabilização do desenvolvimento da economia e reforço dos organismos competentes em matéria de reforma económica;
- a necessidade de reforçar e reformar as instituições públicas palestinianas;
- o desenvolvimento de um sistema educativo moderno, assente em noções de paz, tolerância e compreensão mútua, promovendo o diálogo inter-cultural.

Estatisticamente, certas áreas acima identificadas podem ser analisadas mediante os quadros que se seguem, apresentando os mesmos a urgência de intervenção que estas áreas necessitam. Não excluindo a importância de nenhum domínio da sociedade, a questão económica é talvez a que mais facilmente se identifica.

Como é possível verificar pelos indicadores macro-económicos da Palestina (*vide* tabela 5), o claro défice da economia é facilmente reconhecido pela avaliação constante de um balanço negativo das contas, mesmo com a injeção de ajuda externa.

| Government finances<br>(NIS m) |        |        |        |        |        |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   |
| Total revenue                  | 3,185  | 4,274  | 5,532  | 1,596  | 4,894  |
| Total expenditure              | 6,388  | 6,030  | 7,355  | 7,016  | 8,237  |
| Net lending & VAT refunds      | -533   | 775    | 1,598  | 700    | 2,193  |
| Balance                        | -3,736 | -2,572 | -3,421 | -6,120 | -5,535 |
| External budget support        | 2,675  | 1,581  | 1,567  | 3,217  | 4,149  |
| Balance after budget support   | -1,060 | -990   | -1,854 | -2,903 | -1,386 |

Sources: Ministry of Finance; IMF; Economist Intelligence Unit.

**Tabela 5** – Finanças públicas da Palestina, 2003-2007 (*in* Economist Intelligence Unit (EIU), *Palestinian Territories – Country Profile 2008*, London, United Kingdom, 2008, p. 19)

Adicionado ao facto de que sendo o desenvolvimento económico e social, associado ao comércio, mercado e quadro regulamentar, uma das bases apresentadas pela PEV, como impulsionadora de modo a promover uma sustentabilidade para a

maioria dos outros objectivos prioritários a atingir, torna-se necessário alterar os índices apresentados pela Autoridade da Palestina (AP) nos gráficos de importação e exportação de bens (*vide* tabela 6 e 7). Ao mesmo tempo é necessário melhorar os índices demonstrativos do seu empírico desenvolvimento da dimensão externa da economia palestiniana, na sua relação directa com o mercado da UE<sub>27</sub>, detendo a AP os valores mais baixos tanto face à importação como à exportação, comparativamente aos seus vizinhos da PEV (*vide* tabela 8 e 9).

Imports of goods (million EUR)

|                                | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| EU-27                          | 992 698 | 979 145 | 936 972 | 935 245 | 1 027 522 | 1 180 005 | 1 351 445 | 1 424 229 |
| Algeria                        | 9 909   | 11 108  | 13 076  | 11 963  | 14 718    | 16 356    | 17 085    | :         |
| Armenia                        | 914     | 933     | 998     | 1 079   | 1 048     | 1 367     | 1 660     | 2 224     |
| Azerbaijan                     | 1 273   | 1 599   | 1 754   | 2 309   | 2 824     | :         | :         | :         |
| Belarus                        | 9 389   | 8 997   | 9 455   | 10 194  | 13 237    | 13 526    | 17 743    | 20 828    |
| Egypt                          | 15 061  | 14 214  | 13 169  | 9 548   | 10 308    | 15 973    | 16 356    | :         |
| Georgia                        | 730     | 760     | 773     | 1 004   | 1 483     | 2 003     | :         | :         |
| Israel                         | 38 698  | 37 184  | 35 010  | 30 243  | 32 936    | 36 202    | 38 120    | :         |
| Jordan                         | 4 138   | 5 438   | 5 308   | 4 996   | 6 544     | 8 403     | 9 224     | :         |
| Lebanon                        | 6 794   | 8 026   | 7 513   | 6 996   | 8 268     | 7 523     | 7 483     | :         |
| Moldova                        | 846     | 997     | 1 094   | 1 232   | 1 420     | 1 854     | 2 138     | :         |
| Morocco                        | 12 519  | 12 189  | 12 551  | 12 583  | 14 329    | 16 728    | 19 083    | :         |
| Occupied Palestinian territory | 2 580   | 2 271   | 1 603   | 1 591   | 1 908     | 2 144     | :         | :         |
| Syria                          | 4 131   | 5 084   | 4 746   | 4 518   | 5 667     | 7 562     | 8 137     | :         |
| Tunisia                        | 10 069  | 11 085  | 10 070  | 8 970   | 10 237    | 10 605    | 11 944    | :         |
| Ukraine                        | 15 146  | 17 628  | 17 908  | 20 272  | 23 157    | 35 721    | :         | :         |

**Tabela 6** – Importação de bens (milhões EUR) dos países da PEV, 2000-2007 (*in* *European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p. 24)

Exports of goods (million EUR)

|                                | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005      | 2006      | 2007      |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| EU-27                          | 849 739 | 884 707 | 891 898 | 869 236 | 952 954 | 1 053 188 | 1 159 212 | 1 238 710 |
| Algeria                        | 23 853  | 21 371  | 19 915  | 21 757  | 25 792  | 36 952    | 43 487    | :         |
| Armenia                        | 321     | 371     | 515     | 589     | 567     | 757       | 766       | 821       |
| Azerbaijan                     | 1 895   | 2 588   | 2 282   | 2 282   | 2 891   | :         | :         | :         |
| Belarus                        | 7 965   | 8 410   | 8 566   | 8 784   | 11 073  | 12 895    | 15 707    | 17 713    |
| Egypt                          | 5 062   | 4 627   | 4 930   | 5 401   | 6 165   | 8 583     | 10 887    | :         |
| Georgia                        | 349     | 332     | 366     | 418     | 523     | 702       | :         | :         |
| Israel                         | 34 005  | 32 448  | 31 209  | 28 096  | 31 048  | 34 380    | 37 282    | :         |
| Jordan                         | 1 333   | 2 561   | 2 929   | 2 723   | 3 633   | 3 982     | 4 157     | :         |
| Lebanon                        | 779     | 979     | 1 219   | 1 488   | 1 536   | 1 514     | 1 818     | :         |
| Moldova                        | 514     | 634     | 678     | 697     | 791     | 880       | 836       | :         |
| Morocco                        | 8 054   | 7 884   | 8 315   | 7 757   | 7 975   | 9 006     | 10 142    | :         |
| Occupied Palestinian territory | 434     | 324     | 255     | 247     | 251     | 270       | :         | :         |
| Syria                          | 5 017   | 5 636   | 6 912   | 5 066   | 4 327   | 6 387     | 7 734     | :         |
| Tunisia                        | 6 877   | 7 689   | 7 270   | 6 501   | 7 786   | 8 438     | 9 311     | :         |
| Ukraine                        | 15 882  | 18 177  | 18 918  | 20 357  | 26 133  | 27 851    | :         | :         |

**Tabela 7** – Exportação de bens (milhões EUR) dos países da PEV, 2000-2007 (*in* *European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p. 24)

Share of EU-27 in imports of the ENP countries (%)

|                                | Imports |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                | 2000    | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Algeria                        | 58.7    | 61.0 | 56.8 | 58.9 | 54.8 | 53.1 | 54.7 | :    |
| Armenia                        | 48.0    | 37.5 | 44.2 | 45.4 | 45.3 | 44.1 | 38.7 | 36.9 |
| Azerbaijan                     | 23.8    | 23.1 | 25.5 | 34.2 | 35.0 | :    | :    | :    |
| Belarus                        | 21.9    | 22.3 | 22.9 | 22.5 | 20.4 | 22.3 | 23.3 | 22.5 |
| Egypt                          | 33.2    | 29.0 | 26.7 | 26.2 | 25.1 | 21.4 | 20.6 | :    |
| Georgia                        | 31.4    | 35.6 | 33.1 | 41.4 | 37.1 | 32.4 | :    | :    |
| Israel                         | 43.9    | 42.6 | 41.7 | 42.1 | 41.0 | 38.7 | 37.4 | :    |
| Jordan                         | 35.7    | 28.9 | 29.9 | 26.5 | 23.6 | 24.1 | 23.2 | :    |
| Lebanon                        | 45.7    | 43.7 | 45.3 | 44.5 | 40.0 | 40.1 | 37.7 | :    |
| Moldova                        | 54.1    | 49.8 | 46.1 | 46.4 | 45.1 | 46.7 | 46.6 | :    |
| Morocco                        | 58.7    | 54.9 | 57.5 | 59.8 | 56.1 | 52.8 | 52.6 | :    |
| Occupied Palestinian territory | 11.2    | 18.3 | 11.7 | 8.9  | 9.0  | 9.4  | :    | :    |
| Syria                          | 32.9    | 36.8 | 29.9 | 20.4 | 16.1 | 12.3 | 18.6 | :    |
| Tunisia                        | 71.3    | 71.5 | 71.1 | 73.6 | 69.8 | 69.0 | 64.8 | :    |
| Ukraine                        | 29.0    | 30.4 | 32.8 | 34.5 | 33.4 | 28.3 | :    | :    |

**Tabela 8** – Mercado de trocas de importações entre a UE<sub>27</sub> e os países da PEV (%), 2000-2007 (in *European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p.31)

Share of EU-27 in exports of the ENP countries (%)

|                                | Exports |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                | 2000    | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Algeria                        | 63.2    | 64.7 | 64.5 | 59.3 | 54.0 | 55.5 | 52.6 | :    |
| Armenia                        | 62.2    | 41.1 | 60.1 | 57.4 | 52.7 | 60.4 | 60.2 | 59.3 |
| Azerbaijan                     | 63.7    | 70.7 | 70.9 | 68.1 | 54.3 | :    | :    | :    |
| Belarus                        | 28.8    | 28.7 | 34.2 | 37.1 | 37.5 | 45.1 | 46.6 | 44.2 |
| Egypt                          | 34.1    | 25.6 | 24.2 | 30.4 | 30.1 | 29.0 | 30.7 | :    |
| Georgia                        | 23.5    | 23.1 | 19.0 | 18.1 | 20.5 | 25.7 | :    | :    |
| Israel                         | 29.0    | 28.0 | 26.3 | 28.1 | 27.8 | 28.7 | 27.3 | :    |
| Jordan                         | 5.8     | 4.1  | 7.1  | 3.4  | 3.2  | 3.1  | 3.0  | :    |
| Lebanon                        | 22.9    | 22.9 | 17.0 | 11.4 | 10.5 | 11.3 | 12.0 | :    |
| Moldova                        | 35.6    | 32.9 | 36.7 | 39.9 | 41.9 | 42.0 | 52.4 | 51.0 |
| Morocco                        | 75.2    | 72.9 | 73.8 | 76.3 | 74.3 | 73.7 | 74.1 | :    |
| Occupied Palestinian territory | 0.4     | 0.8  | 3.7  | 2.5  | 2.3  | 3.4  | :    | :    |
| Syria                          | 68.3    | 70.0 | 62.1 | 61.1 | 53.9 | 44.5 | 40.2 | :    |
| Tunisia                        | 80.2    | 80.2 | 79.0 | 80.3 | 83.3 | 80.0 | 77.2 | :    |
| Ukraine                        | 31.1    | 33.7 | 35.8 | 37.8 | 34.4 | 30.7 | :    | :    |

**Tabela 9** – Mercado de trocas de exportações entre a UE<sub>27</sub> e os países da PEV (%), 2000-2007 (in *European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p.31)

Para além das questões relativas às condições sociais da população, como já anteriormente identificado neste estudo, associado à mais alta densidade populacional por habitante/km<sup>2</sup> (vide tabela 2), a Autoridade da Palestina detém ainda uma das taxas mais altas de desemprego, verificando-se três vezes superior à média da UE<sub>27</sub> (vide tabela 1). Adicionalmente a estas áreas que necessitam de actuação, juntam-se muitas

outras. É possível defender que quase não há um único domínio que não seja identificado por parte da PEV, e que seja claramente excluído de qualquer necessidade de actuação.

Finalmente, poderá destacar-se a situação energética e a premente situação das infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias (*vide* tabela 10). Se estas se mantiverem sem uma actuação considerável, não conseguirão atingir o objectivo identificado de melhorarem a participação na rede de transportes euro-mediterrânicos.

Apresentando uma rede rodoviária de aproximadamente 4900 km no ano de 2000, e com uma densidade de aproximadamente 800 km/1000km<sup>2</sup>, grande parte desta - respeitante à Autoridade da Palestina - apresenta-se decadente, detendo Israel parte das infra-estruturas com melhor qualidade (EIU, 2008: 16). Já a rede ferroviária, de necessidade de intervenção urgente, remontando à época do Mandato Britânico na Palestina, viu grande parte das suas infra-estruturas destruídas nas guerras de 1948 e 1967 (*op. cit.*, 16-17).

Road and rail infrastructure <sup>(1)</sup>

|                                | Road network                               |                        |                                     |                    |                          |                    | Rail network                |                      |                                     |                    |
|--------------------------------|--|------------------------|-------------------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|-----------------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------|
|                                | Length of road network (km) <sup>(2)</sup> |                        | Density (km/1 000 km <sup>2</sup> ) |                    | Length of motorways (km) |                    | Length of rail network (km) |                      | Density (km/1 000 km <sup>2</sup> ) |                    |
|                                | 2000                                       | 2007                   | 2000                                | 2007               | 2000                     | 2007               | 2000                        | 2007                 | 2000                                | 2007               |
| EU-27                          | :  | :                      | :                                   | :                  | :                        | :                  | :                           | :                    | :                                   | :                  |
| Algeria                        | 104 450 <sup>(3)</sup>                     | 109 452 <sup>(3)</sup> | 44 <sup>(3)</sup>                   | 46 <sup>(3)</sup>  | 49                       | 107                | 3 973 <sup>(4)</sup>        | 3 572 <sup>(4)</sup> | 2 <sup>(4)</sup>                    | 2 <sup>(4)</sup>   |
| Armenia                        | 6 000                                      | 6 000                  | 202                                 | 202                | :                        | :                  | 730                         | 730                  | 25                                  | 25                 |
| Azerbaijan                     | 18 800 <sup>(5)</sup>                      | 18 800 <sup>(5)</sup>  | 217 <sup>(5)</sup>                  | 217 <sup>(5)</sup> | :                        | :                  | 2 120                       | 2 120                | 24                                  | 24                 |
| Belarus                        | 74 400                                     | 85 700                 | 358                                 | 413                | :                        | :                  | 5 550                       | 5 550                | 27                                  | 27                 |
| Egypt                          | 71 799                                     | 106 854                | 71                                  | 106                | :                        | :                  | 4 693                       | 5 128                | 5                                   | 5                  |
| Georgia                        | 20 400                                     | 20 300                 | 294                                 | 292                | :                        | 300                | 1 600                       | 1 600                | 23                                  | 23                 |
| Israel                         | 16 449                                     | 17 686                 | 803                                 | 863                | 56                       | 146                | 858 <sup>(6)</sup>          | 905 <sup>(6)</sup>   | 42 <sup>(6)</sup>                   | 44 <sup>(6)</sup>  |
| Jordan                         | 7 245                                      | 7 694                  | 81                                  | 86                 | :                        | :                  | 622                         | 622                  | 7                                   | 7                  |
| Lebanon                        | 6 769 <sup>(3)</sup>                       | 6 970 <sup>(3)</sup>   | 648 <sup>(3)</sup>                  | 667 <sup>(3)</sup> | 170                      | 170 <sup>(7)</sup> | 0                           | 0                    | 0                                   | 0                  |
| Moldova                        | 9 400 <sup>(8)</sup>                       | 9 300 <sup>(8)</sup>   | 278 <sup>(8)</sup>                  | 275 <sup>(8)</sup> | :                        | :                  | 1 140 <sup>(9)</sup>        | 1 150 <sup>(9)</sup> | 34 <sup>(9)</sup>                   | 34 <sup>(9)</sup>  |
| Morocco                        | 32 511 <sup>(10)</sup>                     | 32 697 <sup>(10)</sup> | 46 <sup>(10)</sup>                  | 46 <sup>(10)</sup> | 425                      | 639                | 1 907                       | 1 907                | 3                                   | 3                  |
| Occupied Palestinian territory | 4 924                                      | 5 147                  | 818                                 | 855                | :                        | :                  | 0                           | 0                    | 0                                   | 0                  |
| Syria                          | 44 575 <sup>(6)</sup>                      | 51 967 <sup>(3)</sup>  | 241 <sup>(6)</sup>                  | 281 <sup>(6)</sup> | :                        | :                  | 2 796 <sup>(4)</sup>        | 2 833 <sup>(4)</sup> | 15 <sup>(4)</sup>                   | 15 <sup>(4)</sup>  |
| Tunisia                        | 19 115                                     | 19 275                 | 116                                 | 117                | 142                      | 262                | 2 169 <sup>(11)</sup>       | 2 153 <sup>(7)</sup> | 13 <sup>(11)</sup>                  | 13 <sup>(11)</sup> |
| Ukraine                        | 169 500                                    | 169 400                | 281                                 | 281                | :                        | :                  | 22 300                      | 21 900               | 37                                  | 36                 |

(1) For ENP-South countries 2006 data are shown instead of 2007, except otherwise indicated. (2) Excluding motorways, except otherwise indicated. (3) Including non paved sections which may be used by non motorised vehicles. (4) Standard gauge and Narrow gauge. (5) Including motorways. (6) 2000 data include non active railway line for standard gauge with active sidings, 2006 data include only active railways and sidings. (7) 2005 data. (8) Public roads; excluding Transnistria. (9) Including Transnistria. (10) Paved roads. (11) In-use and not in-use lines.

**Tabela 10** – Infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias dos países da PEV, 2000-2007 (*in European Neighbourhood: a statistical overview, Eurostat, 2009, p. 94*)

No que respeita à condição energética (*vide* tabela 11), a indicação da PEV em que a Autoridade da Palestina deve intensificar a cooperação neste domínio prende-se com o baixo consumo dos níveis regionais, apesar deste ter vindo a apresentar um lento aumento, mas não ser ainda suficiente face às necessidades da população que continuam ainda sem acesso à rede eléctrica, em parte devido às restrições impostas por Israel, ficando esta sem acesso completo à mesma ou recorrendo por vezes a geradores (EIU, 2008: 16).

Gross inland energy consumption

|                                | Gross inland energy consumption (1 000 toe) |           |           |           |           |           |           |        | Average annual growth rate (%) |
|--------------------------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|--------------------------------|
|                                | 2000  | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007   |                                |
| EU-27                          | 1 722 908                                   | 1 762 412 | 1 757 782 | 1 802 858 | 1 823 647 | 1 825 679 | 1 825 181 | :      | 1,0 <sup>(1)</sup>             |
| Algeria                        | :   | :         | :         | :         | 35 188    | 35 731    | :         | :      | 1,5 <sup>(2)</sup>             |
| Armenia                        | :   | :         | :         | :         | :         | :         | :         | :      | :                              |
| Azerbaijan                     | 13 395                                      | 13 953    | 14 161    | 14 418    | 14 876    | 16 328    | 16 823    | 15 737 | 2,3                            |
| Belarus                        | 35 954                                      | 36 128    | 35 814    | 36 335    | 37 497    | 38 593    | 40 655    | 40 484 | 1,7                            |
| Egypt                          | :   | :         | 50 535    | 51 418    | 50 020    | 58 000    | :         | :      | 4,7 <sup>(3)</sup>             |
| Georgia                        | :   | 3 549     | :         | :         | :         | :         | :         | :      | :                              |
| Israel                         | 19 661                                      | 19 524    | 19 919    | 20 333    | 20 746    | :         | :         | :      | 1,4 <sup>(4)</sup>             |
| Jordan                         | 5 056                                       | 5 150     | 5 299     | 5 774     | 6 434     | 6 972     | :         | :      | 6,6 <sup>(5)</sup>             |
| Lebanon                        | :   | :         | 5 073     | :         | 5 154     | 4 887     | 5 241     | :      | 0,8 <sup>(6)</sup>             |
| Moldova                        | 1 853                                       | 1 735     | 1 892     | 1 978     | 2 144     | 2 278     | 2 271     | :      | 3,4 <sup>(1)</sup>             |
| Morocco                        | 10 779                                      | 12 093    | 11 232    | 11 062    | 11 170    | 12 128    | :         | :      | 2,4 <sup>(5)</sup>             |
| Occupied Palestinian territory | :   | :         | 747       | 851       | 834       | 861       | :         | :      | 4,9 <sup>(3)</sup>             |
| Syria                          | :   | :         | :         | :         | :         | :         | :         | :      | :                              |
| Tunisia                        | :   | :         | :         | 6 900     | 7 572     | 7 549     | :         | :      | 4,6 <sup>(7)</sup>             |
| Ukraine                        | :   | :         | :         | :         | :         | :         | :         | :      | :                              |

(1) 2000-2006, (2) Growth rate 2004-2005, (3) 2002-2005, (4) 2000-2004, (5) 2000-2005, (6) 2002-2006, (7) 2003-2005.

**Tabela 11** – Consumo interno bruto energético dos países da PEV, 2000-2007 (*in European Neighbourhood: a statistical overview*, Eurostat, 2009, p. 104)

Após identificação e perante as formulações apresentadas no Plano de Acção, estas seriam analisadas, decidindo a Palestina a sua forma de adaptação e revisão. Tais considerações seriam retomadas três anos depois e, após a verificação de um balanço favorável em determinadas matérias, seriam estudados possíveis desenvolvimentos faseados nas relações bilaterais, possibilitando novas linhas de contratação.

A União Europeia, sendo um dos maiores intervenientes e doadores de capital de assistência financeira neste território, apoia o desenvolvimento e reforma da Palestina,

onde as suas contribuições, com a cooperação do Banco Mundial, ascendem a perto de 3,5 biliões de euros por ano, tendo em vista promover a ajuda humanitária, a estabilidade, o progresso e a regeneração económica, a integração e a reforma política, incluindo o apoio à realização de eleições (Ferrero-Waldner, 2006: 4). Considerando este último campo de actuação, a Comissão Europeia foi a primeira a desenvolver uma ajuda substancial e bem delineada, com vista à criação de uma comissão eleitoral independente na Palestina, uma vez que grande parte do apoio da UE a este território está centrado na obtenção de instituições garantes do Estado de Direito para que as mesmas possam desencadear o aperfeiçoamento de instituições necessárias a um governo viável, assentes num efectivo sustentável de receitas e numa gestão financeira saudável.

Se a presidência de Mahmoud Abbas na Palestina parecia ter criado uma oportunidade para um novo esforço de paz na região, apesar dos progressos continuarem a ser lentos, a situação alterou-se consideravelmente com a vitória do *Hamas*, nas eleições de Janeiro de 2006. Apesar do atingir do objectivo identificado no Plano de Acção, estabelecendo as primeiras eleições democráticas, transparentes e sobre a observação da UE, através do envio de uma Missão de Observação Eleitoral, posicionando a Autoridade da Palestina no 85º lugar do ranking do índice democrático de 167 países (EIU, 2008: 8-9), a vitória do movimento islâmico repercutiu uma estagnação e até mesmo retrocessos na política da UE em relação a este território, nomeadamente pelo aumento do défice da balança económica no ano de 2006.

Após esta nova governação, a assistência a este território ficou confinada, essencialmente, à prestação de condições de necessidade urgentes, especialmente na ajuda humanitária, face à continuada deterioração da situação política e económica. Outra acção afectada pelo escalar da violência do conflito israelo-palestiniano no território foram as missões civis e operações militares da UE, nomeadamente a Missão de Assistência Fronteiriça da UE na fronteira de Rafah dos Territórios Palestinos (EU BAM Rafah), iniciada a 30 de Novembro de 2005 (com duração prevista de um ano) e a Missão de Polícia da UE nos Territórios Palestinos (EUPOL COPPS), iniciada a 1 de Janeiro de 2006 (com duração prevista de três anos), destinada a fornecer os instrumentos necessários à Autoridade da Palestina no desenvolvimento de uma força policial eficaz (Joana, 2006: 135). As palavras de Ferrero-Waldner (2006: 3) pareciam

agora cada vez mais um objectivo futuro inatingível quando esta, ao reforçar as condições que se tinham estabelecido na Palestina, proferia que:

[E]conomic and political reforms are two sides of the same coin in the longer run. Without security and an open political climate, based on functioning institutions and the rule of law, there can be no market economy. Vice versa, without a tangible economic perspective and fair access to opportunities, political progress will remain shaky, and the ground for ideological radicalization will stay fertile.

Perante a conjuntura que se estava a instalar, houve a necessidade de redefinir e renegociar a forma de intervenção da UE na Palestina, uma vez que o Plano de Acção da PEV estava agora ameaçado com o novo governo estabelecido. Enfrentando o ambiente político instável e a delicada situação económica, quase estagnada, aos quais se juntava o aumento da pobreza e necessidade de prestação de assistência, e igualmente o aumento nos índices demográficos da população, enfrentava-se uma situação que requeria uma intervenção urgente e precisa. Apoiando desde sempre o mundo árabe e tentando conciliar a partilha dos valores europeus com as especificidades históricas e culturais desta região, a UE continua a apostar na ajuda à resolução dos problemas domésticos verificados nos países do Médio Oriente em geral, tentando atingir a autoconfiança dos mesmos.

A política de actuação da União não é “imperativa nem impositora”, pelo contrário, promove o apoio e a protecção dos seus membros e dos destinatários das suas acções desenvolvidas. Tal como Ferrero-Waldner evidencia (2006: 5), apesar do apoio externo sozinho não produzir e não ser suficiente para o desenvolvimento sustentado aos vários níveis da ajuda necessária aos países receptores, a verdade é que o apoio da UE ao Médio Oriente e Mediterrâneo tem sido incondicional, tendo sido o orçamento dispensado entre 2004 a 2006 bem superior ao período de apoio prestado entre 1993 e 2003 aos países candidatos da Europa Oriental.

Como já identificado, o acordo UE - Autoridade da Palestina, no Plano de Acção da PEV, foi posto em causa quando o movimento terrorista do *Hamas* tomou a liderança na Palestina, mais especificamente no governo da Faixa de Gaza, em Junho de 2007, permanecendo até à actualidade. Os argumentos apresentados centram-se na impossibilidade de negociar e trabalhar directamente com um governo que tem como intenção única a destruição de Israel e, conseqüentemente, a não aceitação dos princípios básicos do processo de paz, não renunciando à violência e não reconhecendo

o direito à existência de Israel, actuações estas contrárias às recomendações do Quarteto.

No entanto, o fim do apoio europeu apenas iria prejudicar o povo palestino, já deveras massacrado e a necessitar urgentemente de todo o apoio que fosse possível providenciar. Perante esta realidade, tal como anteriormente referido, a União Europeia decidiu suspender a ajuda providenciada através de fundos pagos à, ou por via da, Autoridade da Palestina. A UE continuava, por sua vez, a disponibilizar toda a ajuda humanitária, incluindo equipamentos médicos e serviços de saúde, disponibilização de meios para a obtenção de energia e combustível, e ainda apoio ao sistema educativo, tendo contribuído em apenas seis meses, de Janeiro a Junho de 2006, com um total de 154 milhões de euros, incluindo 64 milhões de euros para a UNRWA, 40 milhões de euros para assegurar o contínuo acesso à obtenção de energia e 34 milhões de euros em ajuda humanitária (IP/06/792, 2006).

Conclui-se assim que, perante o balanço de actuação da PEV neste território, houve alguns progressos numa fase inicial, mesmo que lentos e limitados. Devido às eleições e conseqüente subida ao poder do *Hamas*, este acontecimento proporcionou uma alteração da conjuntura, por questões maioritariamente internas, não possibilitando aos palestinianos usufruir de uma melhoria substancial do nível de vida em vários sectores da sociedade, verificando-se ainda, pelo contrário, um agravar das condições internas vividas na Palestina.

No próximo subcapítulo iremos continuar a testemunhar o incansável apoio da UE a este território, através da análise dos mecanismos de intervenção “alternativos” à actuação da PEV – apesar da mesma não ter sido extinta – que a União desenvolveu e adaptou face à situação que se tinha instalado no território: o programa TIM (Mecanismo Temporário Internacional) e o posterior PEGASE (Mecanismo Palestino-Europeu de Gestão e Assistência Sócio-Económico).

## 5.2 Os programas europeus destinados à ajuda na Palestina

Passando à análise proposta no capítulo anterior, tentaremos perceber que negociações e actuações tiveram que ser colocadas em prática, face aos desenvolvimentos no terreno e à inoperacionalidade forçada da PEV, nomeadamente através da análise da composição e actuação dos dois mecanismos de assistência desenvolvidos, com vista a apoiar a população palestiniana: o TIM e o PEGASE.

### ➤ TIM (Mecanismo Temporário Internacional)

On 9 May 2006, concerned about deteriorating conditions, particularly in Gaza [...and] about delivery of humanitarian assistance, economic life, social cohesion, and palestinian institutions, the Middle East Quartet welcomed a European Union proposal to develop a mechanism to provide direct assistance to Palestinian people. (TIM – *Final Operational and Financial Report*, 2006-2008: 5)

O TIM desenvolveu a sua fase operacional de 26 de Junho de 2006 a 31 de Março de 2008, tendo sido prorrogado seis vezes. Este mecanismo foi composto por três vertentes/*windows* de actuação distintas, tentando assim aliviar as consequências da crise sócio-económica e humanitária que se tinha instalado nos territórios da Palestina. Vejamos a composição de actuação das suas vertentes [TIM – *Final Operational and Financial Report*, 2006-2008: 6 e SEC (2006) 807 final]:

- Vertente 1/*window* I – Programa de Apoio de Serviços de Emergência (ESSP). Visava assegurar o fornecimento de bens essenciais, especialmente nas áreas da saúde, educação, serviços sociais, electricidade, água e saneamento. O financiamento foi feito através do *Trust Fund* do Banco Mundial, já anteriormente identificado, mediante o

qual os doadores, incluindo a Comissão Europeia e os Estados-Membros da UE, puderam fazer as suas contribuições, tal como figura na tabela 12.

Total disbursed for Window I

| Window I - Emergency Services Support Program (ESSP) |  |
|--|--|
| Sectors  | Disbursed  |
| Health   | \$23,484,369.68                                    |
| Education and Higher Education                       | \$20,271,867.20                                    |
| Social Affairs                                       | \$458,000.88                                       |
| Utility Sector                                       | \$2,782,961.25                                     |
| Project Management                                   | \$303,903.85                                       |
| <b>Total disbursed</b>                               | <b>\$47,301,102.86</b><br><b>*(€35,037,853.97)</b> |

\*Exchange rate used: €1= \$1.35

**Tabela 12** – Total de distribuição de verbas na vertente 1/*window* I, 2006-2008 (in Temporary International Mechanism - TIM, *Direct Support to the Palestinian Population in the occupied Palestinian territory*, EuropeAid – European Commission, *Final Operational and Financial Report*, 26 June 2006 - 31 March 2008, Brussels, p. 18)

- vertente 2/*window* II – Contribuição Provisória de Ajuda de Emergência (IERC). Integralmente fundado pela Comissão Europeia, destinou-se a ajudar e assegurar o fornecimento continuado de serviços de utilidade pública, como a electricidade, através do fornecimento de combustíveis. Apesar das constantes interrupções e restrições de Israel, especialmente em finais de Agosto de 2007, entre Novembro de 2006 e Março de 2008, o TIM conseguiu fornecer 140 milhões de litros de combustível para a produção de electricidade em Gaza (TIM – *Final Operational and Financial Report*, 2006-2008: 20), tal como indicado na tabela 13.

## Total disbursed for Window II

| WINDOW II - Interim Emergency Relief Contribution (IERC)                                     |                      |                                | Disbursed<br>in €m     |
|--|----------------------|--------------------------------|------------------------|
| <b>Emergency Fuel Programme in Gaza: More than 5 million litres of fuel delivered</b>        |                      |                                |                        |
| Facilities supported   | Number of facilities | Fuel provided (million litres) | <b>3.90</b>            |
| Hospitals and Health Centres   | 45                   | 1.40                           |                        |
| Water System   | 103                  | 2.10                           |                        |
| Waste Water System   | 75                   | 0.80                           |                        |
| Power Generators   | 6                    | 0.80                           |                        |
| Um Nasir Disaster Relief   | 29                   | 0.01                           |                        |
| <b>Fuel Delivery to the Gaza power plant: more than 140 million litres of fuel delivered</b> |                      |                                |                        |
| 100% of Electricity Production in Gaza   |                      |                                | <b>105.70</b>          |
| <b>Access to Electricity and Quality Health Care</b>   |                      |                                |                        |
| Electricity Production Gaza (GPP)  |                      |                                | <b>5.60</b>            |
| Electricity Distribution Gaza (GEDCO)  |                      |                                | <b>3.50</b>            |
| Electricity Distribution West Bank (JDECO, SELCO)  |                      |                                | <b>8.50</b>            |
| East Jerusalem Hospitals Referral Costs  |                      |                                | <b>3.50</b>            |
| <b>Total disbursed</b>   |                      |                                | <b>€130.70 million</b> |

**Tabela 13** – Total de distribuição de verbas na vertente 2/window II, 2006-2008 (in Temporary International Mechanism - TIM, *Direct Support to the Palestinian Population in the occupied Palestinian territory*, EuropeAid – European Commission, *Final Operational and Financial Report*, 26 June 2006 - 31 March 2008, Brussels, p. 22)

- vertente 3/window III – Pagamento de Prestações Sociais. Esta vertente foi criada para apoiar os membros mais pobres e necessitados da população dos territórios ocupados palestinianos, e igualmente para os que não tinham rendimentos mensais (ordenados), decorrentes da situação de deterioração das condições de vida. A mesma foi fundada pela Comissão Europeia, pelos Estados-Membros da UE e outros doadores. À semelhança das vertentes anteriores, esta vertente apresenta igualmente uma tabela síntese da sua actuação (*vide* tabela 14).

## Total disbursed for Window III

| WINDOW III - TIM Social Allowances  | Number of payments | Amount in €m | Disbursed in €m |
|---|--------------------|--------------|-----------------|
| <b>Support to over 77,000 Low Income Cases</b>                                  |                    |              |                 |
| Up to 12,000 health care providers  | 19                 | 69.00        | <b>377.10</b>   |
| Up to 59,000 public service providers   | 17                 | 278.70       |                 |
| Up to 6,600 pensioners  | 17                 | 29.40        |                 |
| <b>Support to over 79,000 Social Hardship Cases</b>                             |                    |              |                 |
| Over 79,000 Social Hardship Cases - including one complementary payment to SHCs | 8                  | 58.10        | <b>58.10</b>    |
| <b>The Netherlands' support to up to 16,000 Civil Police</b>                    |                    |              |                 |
| Up to 16,000 civil police employees   | 2                  | 5.70         | <b>5.70</b>     |
| <b>Total disbursed</b>  |                    |              | <b>440.90</b>   |

**Tabela 14** – Total de distribuição de verbas na vertente 3/window III, 2006-2008 (in Temporary International Mechanism - TIM, *Direct Support to the Palestinian Population in the occupied Palestinian territory*, EuropeAid – European Commission, *Final Operational and Financial Report*, 26 June 2006 - 31 March 2008, Brussels, p. 27)

Face à análise de composição e áreas de actuação do TIM, respondendo às exigências e necessidades apontadas pelos Estados-Membros da UE e pelo Quarteto, os principais objectivos do TIM foram: ajudar a socorrer e aliviar a crise sócio-económica vivida pelos territórios ocupados palestinianos; produzir um rápido impacto de melhoramento na vida dos palestinianos, assegurando que os serviços básicos essenciais continuavam a ser providenciados; possibilitar injeções de quantias monetárias para a economia tão necessitada; e, ainda, facilitar o nível máximo de apoio da comunidade internacional e doadores no geral, no sentido de promover a retomada de transferências de receitas palestinianas por parte de Israel (TIM – *Final Operational and Financial Report*, 2006-2008: 15).

Tendo sido a vertente 1 de exclusiva responsabilidade de actuação do Banco Mundial, já a vertente 2 e 3 foram geridas pelo TIM, em coordenação com a Comissão Europeia, os Estados-Membros da União (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Holanda, Espanha,

Suécia e Reino Unido) e restantes doadores (Austrália, Canadá, Noruega e Suíça), segundo a tabela seguinte (*vide* tabela 15). Providenciando aproximadamente 624 milhões de euros ao TIM, a UE apresenta-se como o principal financiador a nível de verbas disponibilizadas (TIM – *Final Operational and Financial Report*, 2006-2008: 6).

### CONTRIBUTIONS TO THE TIM

| In million € | EC           | AUS         | AT          | BE          | CAN         | CH          | DE          | DK          | ES          | FI          | FR           | GR          | IE          | IT          | LU          | MT          | NL           | NO          | SE          | UK           | TOTAL         |
|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|---------------|
| Window I     | 15.0         | 2.55        | 1.00        | 2.50        |             | 3.06        |             |             | 15.0        |             | 3.00         |             |             | 2.27        |             |             |              | 2.60        | 4.90        | 8.90         | <b>60.78</b>  |
| Window II    | 131.0        |             |             |             |             |             |             |             |             |             |              |             |             |             |             |             |              |             |             |              | <b>131.00</b> |
| Window III   | 309.5        |             |             |             | 5.65        |             | 40.0        | 0.08        | 10.0        | 1.00        | 11.50        | 0.20        | 2.00        |             | 2.20        | 0.03        | *24.12       | 5.95        | 4.80        | 33.99        | <b>451.74</b> |
| <b>TOTAL</b> | <b>455.5</b> | <b>2.55</b> | <b>1.00</b> | <b>2.50</b> | <b>5.65</b> | <b>3.06</b> | <b>40.0</b> | <b>0.08</b> | <b>25.0</b> | <b>1.00</b> | <b>14.50</b> | <b>0.20</b> | <b>2.00</b> | <b>2.27</b> | <b>2.20</b> | <b>0.03</b> | <b>24.12</b> | <b>8.55</b> | <b>9.70</b> | <b>42.89</b> | <b>643.52</b> |

\*The amount includes a €6 million specific contribution for social allowances to civil police and civil protection.

**Tabela 15** – Contribuições para o TIM, 2006-2008 (*in* Temporary International Mechanism - TIM, *Direct Support to the Palestinian Population in the occupied Palestinian territory*, EuropeAid – European Commission, *Final Operational and Financial Report*, 26 June 2006 - 31 March 2008, Brussels, p. 6)

De salientar que, para além destas três vertentes/*windows* de actuação, o TIM apoiou ainda o sector privado. A crise financeira que desde o início de 2006 assola a Palestina, tendo como consequência, em parte, o não pagamento de contas do sector privado, levou à falência quase geral do sector económico e negócios, afectando o fornecimento de serviços sociais. Tal como indicado pelo Primeiro-Ministro Salam Fayyad (TIM – *Final Operational and Financial Report*, 2006-2008: 29), uma das prioridades do seu governo era o pagamento de dívidas do sector privado. O TIM foi assim moldado a esta necessidade, através da implementação da vertente “Facilidade Financeira II – Dívidas”, aberto aos doadores que desejassem ajudar a diminuir as dívidas da Autoridade Palestiniana, tentando reduzir a exposição e vulnerabilidade financeira da AP, providenciando uma rápida injeção de fundos económicos.

Perante a conjuntura com que o TIM se deparou, e para a qual foi delineado, a sua implementação e necessidade de assegurar o seu funcionamento não foi tarefa fácil. Para além de uma forte monitorização, verificação e controlo de todas as funções, o TIM tentou sempre, e com sucesso, a protecção e defesa do interesse dos doadores, sendo os mesmos regularmente informados através de relatórios detalhados,

privilegiando a transparência e o rigor de toda a sua actuação (TIM – *Final Operational and Financial Report, 2006-2008: 7*), tal como verificado nos dois quadros em anexo a este estudo (*vide Anexo II*), respectivos aos eventos cronológicos do TIM.

Tendo o TIM conseguido minimamente providenciar ajuda face às necessidades básicas da população dos territórios ocupados palestinianos, e no decorrer do estado de emergência declarado pelo Presidente Mahmoud Abbas, Israel, que até à data tinha sido usado como canal de retenção de transferências fiscais pertencentes à AP, começou a permitir transferências mensais regulares, para aliviar a crise financeira que a AP estava a enfrentar no final de 2007 (*op. cit.*, 10).

Toda a acção e desenvolvimento de implementação do TIM foram avaliados por uma comissão externa independente (*Audit Report of the TIM*):

TIM was viewed as positively...and directly improving living conditions for a large amount of the Palestinian population. The overall efficiency of TIM (*window II and III*) has been the most appreciated feature by all interviewed persons who did acknowledge the quality of the management structure and the appropriate timeliness of the mechanism. It is a major accomplishment for the EC to have been able to establish the structure in an extraordinarily short time and to comply with the major stated objectives. (TIM – *Final Operational and Financial Report, 2006-2008: 13*)

Da avaliação geral da actuação do TIM (*Final Evaluation/SOGES – August 2008: 3-4*), é possível defender que este provou ser, num ambiente difícil e hostil, um instrumento inovador capaz de mobilizar rapidamente recursos provenientes de diferentes doadores e aplicá-los eficientemente nas vertentes-alvo mais necessitadas. Este mecanismo geriu aproximadamente 650 milhões de euros, mostrando uma estrutura de actividade adequada para enfrentar a multiplicidade de esferas de actuação com que tinha de lidar, com vista a evitar uma maior crise humanitária que se vivia e evitar o colapso institucional, contribuindo para a consolidação da credibilidade institucional da AP. O TIM conseguiu assim atingir o seu objectivo específico: contribuir para a manutenção e disponibilização dos bens essenciais e apoio às necessidades básicas da população.

Decorrente ainda da avaliação final deste mecanismo (TIM – *Final Operational and Financial Report, 2006-2008: 7*), o relatório considerou como “principal lição” do funcionamento do TIM o seguinte:

[T]he work of the TIM started as the most relevant part of a larger humanitarian intervention to assist the Palestinians, but ended in preparing the base for further interventions addressed to wider development and institutional initiatives. TIM showed that when the political constraints were reduced it had the capacity to overcome some institutional shortcomings, thus contributing to consolidation of good practices within the PA counterpart.

Sendo inegável a sua eficiência e ágil actuação, o TIM permitiu o estabelecimento e a sua continuação, através do PEGASE:

[I]n such a volatile environment as the occupied Palestinian territory, to be able in any moment despite any external event to continue the support to needed beneficiaries as the past experience of TIM shows. (TIM – *Final Operational and Financial Report*, 2006-2008: 7-8)

➤ **PEGASE (Mecanismo Palestino Europeu de Gestão e de Ajuda Sócio-Económica)**

Apresentado em Bruxelas a 21 de Janeiro de 2008, o PEGASE entrou oficialmente em vigor a 1 de Fevereiro de 2008, para um período de actuação de três anos, tendo substituído o TIM gradualmente nos três meses seguintes. Segundo o documento de apresentação concebido pela Comissão Europeia (PEGASE-*EC/EuropeAid Cooperation Office*, 2008: 2-6), o principal objectivo deste novo mecanismo foi contribuir activamente para a recuperação da economia palestiniana no quadro do Plano de Reforma e Desenvolvimento Palestino (PRDP), através dos seus quatro eixos. Consideradas áreas fundamentais, segundo os eixos de actuação, a Comissão Europeia esperou que os recursos fornecidos conseguissem reformar e fomentar condições para o desenvolvimento de um futuro Estado palestiniano. O seu escopo de actuação centrou-se na Cisjordânia, na Faixa de Gaza, e em Jerusalém oriental, tendo estado aberto à participação não apenas dos Estados-Membros da UE, como de outros doadores internacionais para canalização de assistência bilateral. Não pretendendo sobrepor-se ou substituir outros mecanismos sob a alçada do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), o PEGASE desempenhou, dentro do possível, uma acção de complementaridade, assumindo-se como facilitador, flexível e potenciador, das contribuições dos doadores à AP.

A implementação deste programa de ajuda no terreno foi feita em coordenação com as estruturas locais já existentes, nomeadamente do Representante Especial do Quarteto e do AHLC (*Ad-Hoc Liaison Committee*), sendo este último o principal mecanismo de coordenação ao nível político para assistência ao povo palestino, tendo como principal responsabilidade a revisão de estratégias e políticas de ajuda dos diversos doadores (PEGASE-EC/*EuropeAid Cooperation Office*, 2008: 5). O PEGASE foi implementado local e internacionalmente por uma equipa de oficiais da Comissão e dos Estados-Membros, apoiados por peritos e agentes locais. Os projectos e iniciativas são incluídos em estudos regulares do FMI e do Banco Mundial de supervisão das finanças públicas e implementação de reformas pela AP. Tal como o TIM, o PEGASE tentou oferecer um controlo, monitorização, verificação, eficácia e segurança de todos os pagamentos personalizados, sendo os doadores informados com relatórios periódicos, protegendo assim os interesses destes últimos.

Neste seguimento, e ainda segundo o documento orientador de implementação do PEGASE, este desenvolveu-se com a colaboração do Primeiro-Ministro Fayyad, assim como do Ministério das Finanças da AP e de outros Ministérios de cariz técnico. Neste sentido, o PEGASE operou maioritariamente através do *Single Treasure Account* (STA) e no sistema orçamental e financeiro da AP. Contudo, na mesma perspectiva de actuação do TIM, o PEGASE colocou à disposição dos doadores, cinco canais financeiros (*op. cit.*, 6):

- apoio orçamental directo ao STA, sem discriminação/identificação dos projectos a financiar. Este sistema poderá ter sido utilizado por doadores que não tinham um destino específico de aplicação das suas contribuições;

- contribuições directas para alíneas específicas do STA, com identificação das despesas, podendo este sistema de canalização ter sido utilizado por aqueles que desejassem especificar o sector de aplicação da sua ajuda bilateral;

- pagamentos faseados e coordenados, paralelamente aos pagamentos orçamentais da AP de despesas específicas. Este sistema de pagamento é semelhante ao usado pelo TIM, no pagamento de prestações sociais;

➤ reembolsos *a posteriori* de despesas específicas. Este poderá ter sido o canal usado para o pagamento de despesas não-salariais de funcionamento dos ministérios, assim como de infra-estruturas;

➤ pagamentos directos a beneficiários ou fornecedores. Este sistema poderá ter sido utilizado para pagamentos de contratos de assistência técnica ou pagamentos de ajuda ao abastecimento de combustível.

Tal como anteriormente identificado, estes cinco canais de canalização de assistência estão aplicados aos quatro eixos do PRDP. No primeiro eixo, a “Governança”, o PEGASE colocou à disposição dos ministérios, agências e departamentos administrativos, apoio e assistência técnica conforme necessário, tendo uma participação especial na missão EUPOL COPPS, através do fornecimento de equipamento civil, reconstruindo igualmente as “Muqatta” - estações policiais locais (PEGASE-EC/EuropeAid Cooperation Office, 2008: 11).

No que concerne ao “Desenvolvimento Social”, este segundo eixo deu apoio especial à UNRWA, ajudando no mesmo sector, os serviços e administração pública da AP; protecção do sistema social com um programa de apoio às famílias vulneráveis palestinianas; fornecimento de serviços públicos essenciais, especialmente no abastecimento de combustíveis pela “Gaza Power Generating Company” (GPGC); projectos educacionais, e apoio ao melhoramento dos serviços médicos e de saúde gerais, com duas iniciativas específicas: a “Health Quality Improvement” (HQI) e a “Health Care Affordability” (HCA) (*op. cit.*, 12-22).

No terceiro eixo, “desenvolvimento económico e do sector privado”, o PEGASE financiou despesas de investimento e sustentação das Pequenas e Médias Empresas (PMEs), a fim de preservar o emprego existente, criar novas oportunidades de emprego e gerar investimentos privados e recursos adicionais para o sistema fiscal palestiniano. Este apoio teve como base de actuação, a redução de dívidas no sector privado palestiniano (PEGASE-EC/EuropeAid Cooperation Office, 2008: 23-28).

Por fim, no quarto e último eixo de actuação, “desenvolvimento de infra-estruturas públicas”, tentou-se a criação ou reparação de infra-estruturas básicas necessárias para melhorar a vida quotidiana da população, de forma a impulsionar o negócio do ambiente e do turismo, oferecendo novos postos de trabalho local. Tentou ainda apoiar o sector da electricidade e criar condições de reformas necessárias para

diminuir a necessidade de financiamento externo, reduzindo os gastos do orçamento. As actuações focaram-se essencialmente na central de distribuição eléctrica, “Gaza Power Station” (GPP), apoiando igualmente programas como “Water and Wastewater Management” (WWM), “Solid Waste Management” (SWM), “Road Improvement” (RI) e “Road Safety” (RS), tentando ainda a reactivação do “Israeli-Palestinian Joint Transport Office” (JTO) (PEGASE-EC/EuropeAid Cooperation Office, 2008: 29-31). Tal como verificado, e como foi delineado na criação do PEGASE, este último tentou apoiar o PRDP, complementando a sua actividade igualmente com programas europeus de apoio, principalmente destinados aos refugiados, através da UNRWA e outras ONGs internacionais, assim como o apoio a programas de ajuda humanitária e programas de ajuda alimentar, como o ECHO.

Contrariamente ao número elevado de relatórios publicados referentes à implementação e exercício do TIM, para o PEGASE, até à data deste estudo, são poucos os relatórios disponíveis, havendo apenas boletins parciais contendo informação da sua participação, como alguns que se encontram anexados a este estudo (*vide Anexo III*). Através dos mesmos é possível analisar um gradual envolvimento e participação de doadores, cujas verbas se vão intensificando segundo os eixos de actuação e canalização de ajuda, contudo não na totalidade e de forma evidenciada como esperado. Verifica-se igualmente por estes boletins, o quão difícil se torna a acção do PEGASE face a uma conjuntura que desde o final de 2008, tem agravado a situação da população palestiniana.

Como se não bastasse a luta aberta que a Palestina trava desde sempre com Israel, a tensão entre o *Hamas* e a *Fatah*, tendo esta se tornado numa guerra civil, não tem facilitado o dia-a-dia da AP. Pelo contrário, tem-se verificado um intensificar dos conflitos dentro das fronteiras. As negociações com Israel não têm mostrado grandes resultados ou progressos (EIU, 2008: 11). Se Israel permitiu o início de transferências de verbas à AP, como anteriormente indicado, o mesmo continua a impor o boicote à Faixa de Gaza, sendo que este tem vindo a alargar-se à negação de entrada de “outros bens”. Tal como verificado através do seu balanço, o PEGASE encontrou certas dificuldades à semelhança do TIM. Apesar de ser estruturado com directrizes mais específicas do que o TIM para que, em contextos não favoráveis a negociações, consiga mais facilmente atingir um diálogo entre as Partes, abrangendo igualmente um leque superior de áreas de actuação, e um maior envolvimento directo com a administração palestiniana (MEMO/08/47, 2008), o facto é que o agravamento dos conflitos internos

na AP, não proporcionaram um campo de actuação muito vantajoso. A implementação do PEGASE continuou a ser fortemente afectada, especialmente em Gaza, pela falta de verbas monetárias nos bancos deste território, assim como as restrições ao acesso e movimento dentro do mesmo, e ainda pelos limites impostos na disponibilização e fornecimento de combustível à “Gaza Power Plant” (PEGASE Bulletin 50, 2009: 1).

Futuramente, quando forem disponibilizados os relatórios finais da actividade do PEGASE, seria interessante a sua comparação face ao programa de ajuda europeu anterior, tentando verificar se este conseguiu superar o TIM no atingir dos seus objectivos, como era esperado. Esta análise seria igualmente interessante e positiva no delineamento futuro de novos programas de apoio europeu, destinados a este território, uma vez que poderão contribuir favoravelmente na nova indicação de meios, mecanismos e procedimentos de funcionamento e formas de actuação no terreno.

Para além destes dois programas, pensados e delineados quase exclusivamente pela UE, muitas foram as conferências, agências, instituições e até a criação de Comités de apoio que começaram igualmente a prestar ajuda ao povo palestino, decorrentes da situação em que os territórios ocupados da Palestina se encontravam.

Não nos cabe analisar neste estudo todos estes apoios, uma vez que a proposta de análise foi centrada sempre no apoio efectivo da União Europeia, contudo, não será demais destacar alguns desses apoios com os quais se contactou durante a pesquisa para este estudo, sendo estes apenas alguns dos muitos existentes: United Nations Seminar on Assistance to the Palestinian People – *International response to the humanitarian and economic needs of the Gaza Strip* – Cairo, 10 and 11 March 2009; *Giving Gaza’s Children a Future*, United Nations Children’s Fund (UNICEF); o “Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People and the Division for Palestinian Rights”, pela Assembleia Geral das Nações Unidas; Consolidated Appeals Process (CAP) – *occupied Palestinian territory*, 2009, United Nations, funcionando com apoio e subvenção de ONGs e em acção complementar ao Plano Fayyad (PRDP).

Decorrente da análise deste último programa de apoio, em concordância com a Aliança das Civilizações das Nações Unidas (UNAOC) - tendo como Alto-representante, desde 2007, o antigo Presidente da República Portuguesa Jorge Sampaio – no início deste estudo tinha-se como objectivo tentar perceber que tipo de ajuda

Portugal desenvolveu na Palestina, que verbas disponibilizou e o porquê de ter seleccionado a área da Educação para canalização de ajuda bilateral, face às quatro iniciativas do PRDP, “Acesso à Educação” (ATE), “Qualidade de Educação para Todos” (QEFA), “Eficiência e Performance Educativa” (EPE) e “Iniciativa de Treino Vocacional” (VTI), segundo o documento orientador de lançamento do PEGASE (PEGASE-EC/EuropeAid Cooperation Office, 2008: 19).

Partindo de uma perspectiva geral para um plano mais particular, era intuito avaliar, através do *case study* da Palestina, que tipo de apoio lhe foi prestado no campo da Educação, por parte de Portugal. Contudo, actualmente, esta análise não é passível de execução e avaliação. A matéria referente a verbas do PEGASE, em alguns domínios específicos, e de certos países doadores encontra-se classificada, não constando por isso na informação dos boletins em anexo. Futuramente, deverá ser possível desenvolver esta temática e perceber, através da relação histórica de Portugal com a Palestina, por exemplo, que tipo de ajuda se desenvolveu e se foi bem sucedida, sendo de igual interesse a continuação da avaliação do mesmo num estudo futuro mais aprofundado.

## 6. CONCLUSÃO

Sentindo-se com menor poder interventivo em questões de segurança e políticas face a outros intervenientes como os EUA, torna-se contudo inegável o esforço por parte da UE na tentativa de, desde muito cedo, desenvolver e consolidar a sua intervenção nestas áreas, através do seu conceito estratégico em matéria de política externa, tanto dentro das suas fronteiras, como junto dos seus vizinhos. O facto de ter nas suas fronteiras próximas países envolvidos em conflitos violentos faz com que a União tente a todo o custo contribuir, em parte, para a resolução e proporcionar a estes países conjunturas mais favoráveis, sendo cada vez mais as suas acções centradas na tentativa de conseguir uma vizinhança mais segura.

Perante o facto actual da existência de “guerras sem frentes [...] sem respeito pelos limites territoriais, onde a população desempenha um papel fundamental, como alvo principal [...] onde as zonas de interesse estratégico fundamentais [...] são capazes de exportar a sua própria instabilidade” (Garcia e Saraiva, 2004: 104-105), a UE, através da Política Europeia de Vizinhança (PEV), e agindo pelo princípio da “diferenciação” da mesma, conseguiu oferecer negociações bilaterais a cada país vizinho. Ainda que necessite demonstrar uma maior diferenciação dos instrumentos políticos face aos objectivos a prosseguir com os diversos interlocutores, na garantia da segurança e da estabilidade das suas fronteiras externas, prestando atenção prioritária aos Estados mais avançados no processo de reformas políticas, a PEV, através dos Planos de Acção identifica, para cada um deles, as acções necessárias a proceder, tomando sempre em linha de conta as suas especificidades, situação política e económica, e de como poderiam estes desenvolver uma capacidade de compatibilidade e actuação conjunta, num universo de diversidade regional com a procura de valores partilhados.

Apoiando desde sempre o mundo árabe, e não obstante existir alguma homogeneidade no Médio Oriente alargado, a UE tem de facto tentado agir face às

especificidades e aos contrastes regionais existentes, continuando a apostar na ajuda à resolução dos problemas domésticos verificados nos países do Médio Oriente em geral, tentando atingir a autoconfiança do mesmo. Contudo, a progressiva afirmação do pan-arabismo em detrimento do pan-islamismo, e face às circunstâncias que se estabeleceram em territórios em que uma acção interventiva se tornou veemente, como o *case study* da Autoridade Nacional da Palestina, a União Europeia, juntamente com outros actores internacionais, e através do Quarteto tentou assim unir esforços na obtenção de um mesmo objectivo: a resolução do conflito israelo-palestiniano, através da procura de uma solução viável para as questões do estatuto final, nomeadamente a questão de Jerusalém, o destino dos refugiados palestinianos e a questão dos colonatos judeus nos territórios ocupados.

Diante da inoperacionalidade de algumas das acções da União, nomeadamente nos lentos e limitados avanços da PEV, face às condicionantes da situação vivida nos territórios ocupados da Palestina, a sua actuação e intervenção entusiástica na tentativa de resolução da situação de conflito não esmoreceu. Não sendo de longe a conjuntura mais favorável, a Palestina continua com a sua política interna dominada pela divisão entre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, lideradas pelos grupos da *Fatah* e do *Hamas* respectivamente, enfrentando adicionalmente uma grave crise financeira e não só, decorrente da ocupação e controlo de Gaza pelo *Hamas*, e pelo conseqüente embargo imposto por Israel ao mesmo território.

Enquanto as negociações persistem em torno do conflito instalado entre Israel e a Palestina, simultaneamente, continuam a ser urgentes as acções de ajuda a este último. Decorrentes das considerações identificadas ao longo deste estudo e apontando-se como uma das principais fragilidades dos recentes processos de paz, o facto das negociações políticas não terem, na maioria das vezes, correspondência com a situação no terreno (Pereira, 2008: 45), a UE tomou em consideração esta constatação, sendo exemplo disso os recentes desenvolvimentos no processo de Paz do Médio Oriente (PPMO) nos novos esforços diplomáticos adicionais através de negociações e visitas ao terreno. Os recentes contornos do prolongamento do mandato de Marc Otte e o desenvolvimento de um progressivo fomento de confiança entre os territórios intervenientes no conflito, através das missões no terreno do EU BAM Rafah e do EUPOL COPPS, constituem exemplos de uma perspectiva de abordagem mais *in loco*. Tal como verificado, a contínua e urgente intervenção na Palestina levou a que a UE desenvolvesse programas europeus

de ajuda: o TIM e o PEGASE. Se o primeiro se pôde orgulhar dos seus feitos, o posterior PEGASE seguiu as orientações decorrentes da actuação do anterior programa, sendo-lhe implementado uma lógica de maior correspondência das negociações políticas com a situação no terreno. Mediante as avaliações das suas actuações, estas permitem-nos considerar que a União Europeia não poupa esforços nas suas acções, estando estes dois programas bem estruturados face às necessidades reais identificadas no terreno, mostrando estes uma estrutura de actividade adequada para enfrentar a multiplicidade de esferas de actuação decorrentes da conjuntura vivida no dia-a-dia palestino, com vista a evitar uma crise humanitária mais grave e endémica, e evitar o colapso institucional.

Sabendo que, muito provavelmente, “uma solução para o conflito deve conter uma resposta equilibrada às exigências em confronto e ter em atenção o contexto regional de cooperação e competição, de forma a obter o consenso necessário” (Freire e Simão, 2008: 163), parece-nos, contudo, que estamos ainda longe de efectivar essa solução. À semelhança do que tem acontecido até hoje, espera-se que a UE não poupe forças, continuando a desempenhar os esforços possíveis no atingir dos seus objectivos e resoluções de problemas e crises que se vão instalando.

Tal como proposto inicialmente, tentar-se-ia aqui estudar a intervenção da canalização de assistência bilateral por parte de Portugal no sector da Educação na Palestina. Contudo, devido à actualidade desta temática, algumas matérias sobre orçamentos no programa PEGASE encontram-se ainda classificadas, pelo que se espera que, futuramente, se possa desenvolver estudos bastante interessantes decorrentes da disponibilização destas informações em falta.

## BIBLIOGRAFIA

---, 2008, “A Palestina – Dados históricos para a compreensão da situação actual e algumas reflexões”, Comissão Justiça e Paz CNIR/FNIRF, disponível em: [http://www.triplov.com/hist\\_fil\\_ciencia/palestin/petitio.html](http://www.triplov.com/hist_fil_ciencia/palestin/petitio.html), [consult. em 2008/12/04].

---, 2008, *Audit Report of the Temporary International Mechanism – TIM, Final Report*, 12 November 2008, EuropeAid Cooperation Office – European Commission, Brussels.

---, 1945, *Carta da Liga dos Estados Árabes*, de 22 de Março de 1945, disponível em: [http://untreaty.un.org/unts/1\\_60000/2/21/00003048.pdf](http://untreaty.un.org/unts/1_60000/2/21/00003048.pdf), [consult. em 2010/01/10].

---, 2007, “Commission co-chairs Palestinian Donors Conference and announces €440 million (\$ 650 million) to the Palestinians for 2008”, IP/07/1938, December 17 2008, Brussels.

---, 2008, “Commission launches PEGASE – a new mechanism to support the Palestinians people”, IP/08/94, January 25 2008, Brussels.

---, 2007, “Commissioner Ferrero-Waldner to visit Israel and the Palestinian Territories”, 16 June 2006, IP/06/792, Brussels.

---, 2008, *Direct Support to the Palestinian Population in the occupied Palestinian territory*, Temporary International Mechanism – TIM, *Final Operational and Financial Report*, 26 June 2006 – 31 March 2008, EuropeAid – European Commission, Brussels.

---, 2010, “Extending the mandate of the European Union Special Representative for the Middle East peace process”, Council Decision 2010/107/CFSP, February 22, Official Journal of the European Union.

---

---, 2008, *Final Evaluation of the Temporary International Mechanism – TIM, Final Report*, August 2008, European Commission, Brussels.

---, 2008, *Final Evaluation of the Temporary International Mechanism – TIM, Final Report*, August 2008/SOGES S.p.A., pp. 1-33, European Commission, Brussels.

---, 2009, *Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, 11 Dezembro 2009, Bruxelas.

---, 2008, *International Press Coverage*, Temporary International Mechanism – TIM, June 2006 – March 2008, EuropeAid – European Commission, Brussels.

---, 2010, “Israel attacks Gaza aid fleet”, 31 May 2010, disponível em: <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2010/05/201053133047995359.html>, [consult. em 2010/06/10].

---, 1949, *IV Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra*, de 12 de Agosto de 1949, Gabinete de Documentação e Direito Comparado, disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-con-IV-12-08-1949.html>, [consult. em 2010/03/05].

---, 2010, “Middle East Quartet Statement”, March 19, Moscow, disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/>, [consult. em 2010/03/28].

---, 2005, “Middle East: The Road Map to Peace”, Council on Foreign Relations, disponível em: [http://www.cfr.org/publication/7738/middle\\_east.html](http://www.cfr.org/publication/7738/middle_east.html), [consult. em 2010/03/10].

---, 2008, *Palestinian Press Coverage*, Temporary International Mechanism – TIM, June 2006 – March 2008, EuropeAid – European Commission, Brussels.

---, 2004, Proposition de Décision du Conseil relative à la *position à adopter par la Communauté européenne au sein du comité mixte institué par l' accord d' association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération en ce qui*

---

concerne l' approbation d' une recommandation portant sur la en oeuvre du plan d' action UE-Autorité palestinienne, COM (2004) 789 final, Bruxelles.

---, 2006, *Special Rapporteur on the situation of human rights in the occupied Palestinian territory*, Universities of Leiden (Netherlands) and Pretoria (South Africa), United Nations – Human Rights in Palestine, 21 June 2006, disponível em: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/0478C20910151B14C12571940058247A?opendocument>, [consult. em 2010/02/12].

---, 2007, “The Israeli-Palestinian Conflict: Annapolis and After”, in *International Crisis Group*, Middle East Briefing, N.º 22, 20 November 2007, Jerusalem/Washington/Brussels.

---, 2008, *The occupied Palestinian Territory*, ENP – European Neighbourhood Policy, 3 April 2008, Brussels.

---, 2008, *World Bank Strategy for a Prosperous and Viable Palestinian State*, West Bank and Gaza Update, March 2008, The World Bank Group.

ALAOUI, Assia Bensalah (1995), “Les Relations entre l’Europe et le Monde Árabe: «Cooperative Security»”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 73, Janeiro-Março 1995, pp. 185-213, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

ALMEIDA, João Marques de (2004), “O Pan-Islamismo Radical e a Ordem Internacional Liberal”, in *Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)*, disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=32>, [consult. em 2009/11/23].

ASSUNTOS GERAIS (2003), Assuntos Gerais e Relações Externas, 2519ª Sessão do Conselho, Junho 2003, Luxemburgo.

BARD, Mitchell G. (2004), *Mitos e Fatos – A Verdade sobre o conflito árabe-israelense*, Brasil: Editora & Livraria Sêfer.

BILGIN, Pinar (2001), “O Significado da Segurança no Médio Oriente”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 99, Outono 2001, pp. 149-170, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

BISHARA, Marwan (2001), *Palestina/Israel – A Paz ou o Apartheid*, 1ª ed., Lisboa: Terramar.

CASTRO E ALMEIDA, Manuel Oliveira Ramos de (2007), “What is European Security?”, in *Revista Negócios Estrangeiros*, N.º 10 – Fevereiro 2007, pp. 225-236, Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

CHARILLON, Frédéric (2001), “O Significado da Segurança na Europa. A UE – da PESC ao Colapso da Política Externa”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 99, Outubro 2001, pp. 103-147, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2006a), Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o *Reforço da Política Europeia de Vizinhança*, COM (2006) 726 final, Dezembro 2006, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2006b), Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Relatório anual 2006 sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia e a execução da ajuda externa em 2005*, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2004), Comunicação da Comissão ao Conselho sobre as propostas da Comissão a favor dos *Planos de Acção no Quadro da Política Europeia de Vizinhança*, COM (2004) 795 final, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2006c), *Transferências de dotações N.º DEC 32/2006 – Ajuda de emergência à Cisjordânia e à Faixa de Gaza, Despesas não obrigatórias*, SEC (2006) 807 final, 28 Junho 2006, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2008), *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, Tirar partido da Diversidade Territorial*, Comunicado da

Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu, COM (2008) 618 final, Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA (2007), *A União Europeia no mundo – A política externa da União Europeia*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

COMISSÃO EUROPEIA (2010), *O Tratado de Lisboa e a acção externa da UE*, Centro Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD).

COMISSÃO EUROPEIA (2008), *Relatório anual de 2008 sobre as políticas de desenvolvimento e de ajuda externa da Comunidade Europeia e respectiva execução em 2007*, Serviço de Cooperação EuropeAid, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

COMISSÃO EUROPEIA (2009), *Relatório anual sobre as Políticas de Desenvolvimento e de ajuda externa da Comunidade Europeia e respectiva execução em 2008*, Serviço de Cooperação EuropeAid, Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA (2005), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia em 2004*, Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA (2008), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia em 2008*, disponível em: <http://europa.eu/generalreport/pt/2008/rg97.htm>, [consult. em 2010/02/20].

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2004a), *Politique européenne de voisinage, Rapport sur L' Autorité Palestinienne, La Cisjordanie et la Bande de Gaza*, Document de Travail des Services de la Commission SEC (2004) 565, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2004b), *Politique Européenne de Voisinage*, Document d' Orientation COM (2004) 373, Communication de la Commission, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (2006), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen concernant *l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires*, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2007), Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, *Une politique européenne de voisinage forte*, COM (2007) 774 final, Bruxelles.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2005), *Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy*, SEC (2005) 1521, Communication to the Commission, Brussels.

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO (2003), *Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais*, Março 2003, RAPID, IP/04/632, Bruxelas.

CONSEIL EUROPEEN (2007), *Conclusions de la Présidence*, décembre 2007, Bruxelles.

CONSELHO DA UE (2005), 2687ª Sessão do Conselho – Assuntos Gerais e Relações Externas, C/05/274, 7 Novembro 2005, Bruxelas.

CONSELHO DA UE (2006), *Operações da UE*, disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=pt&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=pt&mode=g), [consult. em 2009/09/10].

CONSELHO EUROPEU (2003), *Uma Europa segura num mundo melhor: Estratégia europeia em matéria de segurança*, EES, Dezembro 2003, Bruxelas.

COURELA, Pedro; PINTO, Vânia (2004), “Que papel para os actores externos?”, Relatório do debate organizado pelo Instituto Diplomático em colaboração com o IEEI,

in *Revista Negócios Estrangeiros*, N.º 7 – Setembro 2004, pp. 141-153, Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

CRAVINHO, João Gomes (2008), “Putting Effective Multilateralism to the Test. The Case of EU Engagement in the Mediterranean, Middle East and Sub-Saharan Africa”, in *Revista Negócios Estrangeiros*, N.º 12 – Janeiro 2008, pp. 11-14, Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

CREMONA, Marise (2004), “The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues”, in *Working papers*, N.º 25 – November 2004, CDDRL – Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford: Stanford Institute for International Studies (IIS).

DANNREUTHER, Roland (2008), “European Neighbourhood Policy – Selling the Brand Strategically, The European Security Strategy 2003-2008: Review and Implementation”, in *Studia Diplomatica* – Vol. LXI, N.º 3, 2008, EGMONT – The Royal Institute of International Relations.

DAWOOD, Layla (2007), “O Acordo de Meca e a formação de um governo de unidade nacional palestino”, Fevereiro de 2007, disponível em: [http://www.pucminas.br/imagendb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTC20070314105940.pdf?PHPSESSID=efac8e454945e2ca3d9fb43dd0bdb00](http://www.pucminas.br/imagendb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTC20070314105940.pdf?PHPSESSID=efac8e454945e2ca3d9fb43dd0bdb00), [consult. em: 2010/03/20].

DERSHOWITZ, Alan M. (2003), *The Case for Israel*, United States of America (USA): John Wiley & Sons, Inc.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain (2003), *Direito Internacional Público*, 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

EIU (2009a), *Israel*, Country Profile January 2009, Economist Intelligence Unit (EIU), United Kingdom: London.

EIU (2009b) *Israel*, Country Profile April 2009, Economist Intelligence Unit (EIU), United Kingdom: London.

---

EIU (2008), *Palestinian Territories*, Country Profile 2008, Economist Intelligence Unit (EIU), United Kingdom: London.

ENCEL, Frédéric (2008), “Israël Survivra-t-il en 2068?”, in *Politique Internationale*, N.º 121, automne 2008, pp. 329-344, France.

EUROPEAN COMMISSION (2009), *Annual Report on the European Community's Development and External Assistance Policies and their implementation in 2008*, disponível em: [http://www.urgeotraeuropa.com/mm/file/europeaid\\_annual\\_report\\_2009\\_en.pdf](http://www.urgeotraeuropa.com/mm/file/europeaid_annual_report_2009_en.pdf), [consult. em 2010/03/20].

EUROPEAN COMMISSION (2007), *Annual Report 2007 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2006*, October 2007, EuropeAid, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2008), *Information Note on PEGASE for the European Parliament*, EuropeAid Co-operation Office, 14 February 2008, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/200/200802/20080227\\_note\\_pegase\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/200/200802/20080227_note_pegase_en.pdf), [consult. em 2009/11/20].

EUROPEAN COMMISSION (2008), *Mécanisme Palestino Européen de Gestion et d'Aide Socio-Economique - PEGASE*, EuropeAid Co-operation Office, 21 January 2008, Brussels disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/wgme20080220\\_pegasefinaldoc\\_/wgme20080220\\_PEGASEfinaldoc\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/wgme20080220_pegasefinaldoc_/wgme20080220_PEGASEfinaldoc_en.pdf), [consult. em 2009/11/25].

EUROPEAN COMMISSION (2008/09), *PEGASE BULLETIN N.º 36, 49, 50, 52, 53, 57 - Direct Financial Support of Recurrent Costs of the Palestinian Authority Budget - Implementation Progress*, in *European Commission Technical Assistance Office*, Jerusalem 2008-2009, disponível em: <http://unispal.un.org/unispal.nsf/udc.htm> (United Nations Information System on the Question of Palestine – UNISPAL), [consult. em 2010/06/20].

EUROPEAN COMMISSION (2009), *The European Union's Pegase Mechanism: at the service of the Palestinian Population, open to all donors – a guide to donors wishing to contribute through Pegase to the early recovery and reconstruction of Gaza*, European Commission Technical Assistance Office, 2 March 2009, Jerusalem.

EUROPEAN COMMISSION (2007), *Working together – The European Neighbourhood Policy*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROPEAN INVESTMENT BANK, EIB (2008), *Neighbourhood Investment Facility (NIF) Trust Fund – Agreement constituting the Implementation Rules of the Trust Fund*, September 2008.

EUROPEAN UNION (2008), “How is PEGASE similar to the TIM?”, MEMO/08/47, 28 January 2008, Brussels, disponível em: <http://www.europa-eu-un.org>, [consult. em 2010/04/20].

EUROPEAN UNION (2005), “The EU – Committed to the Middle East Peace Process”, Factsheet, disponível em: <http://europa.eu.int/>, [consult. em 2009/11/30].

EUROPEAN UNION (2008), “The European Neighbourhood Policy: Creating a Ring of Friends Surrounding Europe”, in *EUFocus* – January 2008, Delegation of the European Commission to the USA.

EUROSTAT (2007), Statistical books, *Euro-Mediterranean Statistics/Statistiques euro-méditerranéennes*, European Commission/Euro-Med, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROSTAT (2009), Statistical books, *European Neighbourhood: a statistical overview*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROSTAT (2008), *Statistical portrait of the European Union 2008 – European Year of Intercultural Dialogue*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

FERNANDES, José Pedro Teixeira (2007), “A Jihad no Islão: entre o passado e o presente”, in *Instituto de Sociologia e Etnologia das Religiões da FCSH*, Universidade Nova de Lisboa, XVª Semana de Estudos das Religiões, Novembro 2007, disponível em: [http://www.jptfernandes.com/docs/A\\_Jihad\\_no\\_Islao.pdf](http://www.jptfernandes.com/docs/A_Jihad_no_Islao.pdf), [consult. em 2010/01/14].

FERRERO-WALDNER, Benita (2007), *Bilateral relations between Israel and the European Union*, February 2007, The Hebrew University of Jerusalem.

FERRERO-WALDNER, Benita (2006), *The EU, the Mediterranean and the Middle East: A Partnership for Reform*, Hamburg: The German World Bank Forum «Middle East & Germany: Change & Opportunities.»

FONTAINE, Pascal (2007), *A Europa em 12 lições*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

FONTAINE, Pascal (1995), *A União Europeia*, prefácio de Francisco Lucas Pires, 1ª ed., Lisboa: Referência/Editorial Estampa.

FONTAINE, Pascal (2000), *Uma Ideia Nova para a Europa – A Declaração Schuman 1950-2000*, 2ª ed., Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

FREIRE, Maria Raquel; SIMÃO, Licínia (2008), “A Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 119, Primavera 2008, pp. 141-166, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

FREIRE, Maria Raquel (2009), “A política externa em transição – o caso da Federação Russa”, in *Revista Relações Internacionais*, N.º 23 – Setembro 2009, disponível em:

---

[http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992009000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992009000300005&script=sci_arttext), [consult. em 2009/11/20].

GAERC (2007), *Strengthening the European Neighbourhood Policy*, General Affairs and External Relations Council, June 2007, Presidency Progress Report.

GARCIA, Francisco P.; SARAIVA, Maria Francisca (2004), “O fenómeno da Guerra no novo século – uma perspectiva”, in *Revista Negócios Estrangeiros*, N.º 7 – Setembro 2008, pp. 104-121, Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

GASPAR, Carlos (2002), “A Aliança Atlântica e o método dos alargamentos”, in *Revista Nação e Defesa*, Maio 2002, IPRI – Instituto Português de Relações Internacionais, disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=44>, [consult. em 2009/11/23].

GONÇALVES, Williams (2003), “Relações Internacionais”, pp. 1-38, disponível em: [www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf), [consult. em 2009/11/30].

HAASS, Richard N.; INDYK, Martin (2009), “Beyond Iraq – A New U.S. Strategy for the Middle East”, in *Foreign Affairs*, January/February 2009, USA.

HUSSEINI, Jalal Al; BOCCO, Riccardo (2008), “Les négociations israélo-palestiniennes de juillet 2000 à Camp David: reflets du «processus d’ Oslo»”, in *Relations Internationales*, numéro 136, hiver 2008 (octobre), France.

IEVP (2007), Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, Cooperação Transfronteiriça, *Documento de Estratégia 2007 – 2013/ Programa Indicativo 2007 – 2010*.

JOANA, Helder Filipe de Carvalho (2006), “O Conceito Estratégico da União Europeia”, in *Revista Negócios Estrangeiros*, N.º 11.1 – Julho 2007, pp. 114-149, Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

---

JORNAL OFICIAL DA UE (2004), *Acção Comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa*, disponível em: [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/eda/index\\_pt.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/eda/index_pt.htm), [consult. em 2009/05/10].

LEAL, Catarina Mendes (2006), “A Importância do Islamismo Político no Médio Oriente”, in *Departamento de Prospectiva e Planeamento – Questões Geopolíticas Centrais*, disponível em: [http://www.dpp.pt/pages/files/infor\\_inter\\_2006\\_supl\\_V.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/infor_inter_2006_supl_V.pdf), [consult. em 2010/01/13].

LEWIS, Bernard (2009), “Free at Last – The Arab World in the Twenty-first Century”, in *Foreign Affairs*, March/April 2009, pp. 77-88, USA.

LOBO-FERNANDES, Luís Filipe (2007), “Em Torno da Questão da Repartição de Poderes entre a União Europeia e os Estados-Membros em Matéria de Política Externa”, in *Revista Negócios Estrangeiros*, N.º 11.1 – Julho 2007, pp. 36-54, Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

MATOS, Luís Salgado (2008), “As formas da Organização Política e a Estabilidade Estratégica no Médio Oriente”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 121, Outono-Inverno 2008, pp. 7-29, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

MATTOSO, A. e HENRIQUES, A. (1972), *História Geral e Pátria II – Idade Moderna e Contemporânea*, 1ª ed., Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.

MEAD, Walter Russell (2009), “Change They Can Believe In – To Make Israel Safe, Give Palestinians Their Due”, in *Foreign Affairs*, pp. 59-76, USA.

MEYER-RESENDE, Michael (2008), “Democratic Transition in the Mediterranean and Europe’s Role”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 199, Primavera 2008, pp. 53-59, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

NUSSEIBEH, Sari Anwar (2007), *Final Status: Jerusalem and Return*, The James A. Baker III Institute for Public Policy – Rice University, USA.

---

OBAMA, Barack (2007), “Remarks of Senator Barack Obama: A New Beginning”, October 2, 2007, Chicago: IL, disponível em: [http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks\\_of\\_senator\\_barack\\_obam\\_27.php](http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks_of_senator_barack_obam_27.php), [consult. em 2009/11/29].

OFFICIAL JOURNAL OF EU (2006), Regulation (EC) N.º 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down *general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*.

PAIXÃO, Quintela (1995), “O Médio Oriente: Caracterização, Factores de Instabilidade e Perspectivas Futuras”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 73, Janeiro-Março 1995, pp. 121-146, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

PAPPE, Ilan (2007), *História da Palestina Moderna – Uma Terra, dois Povos*, Madrid: Caminho/Nosso Mundo.

PARLAMENTO EUROPEU (2005), *50 Anos de Europa - Os Grandes Textos da Construção Europeia*,. 2ª ed. revista e aumentada, Lisboa: Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu.

PARLAMENTO EUROPEU (2010), *Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 8 de Julho de 2010, sobre uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviços Europeu para a Acção Externa* [08029/2010 – C7-0090/2010/0816(NLE)], disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//PT#title2>, [consult. em 2010/07/29].

PEREIRA, Bernardo Futscher (2008), “Entre Gaza e Annapolis – o conflito Israelo-Palestiniano na Presidência Portuguesa da UE”, in *Revista Relações Internacionais*, Março 2008, pp. 43-46, Portugal.

PINTO, Ana Santos (2009), “A paz no Médio Oriente: entre a esperança de Fénix e o castigo de Sísifo”, disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n22/n22a04.pdf>, [consult. em 2010/01/28].

PINTO, Ana Santos; LIMA, Bernardo Pires de; DAEHNHARDT (2008), “A Europa e o Médio Oriente: do Fim dos Impérios aos Desafios Comuns”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 121, Outono/Inverno 2008, pp. 31-52, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

PINTO, Maria do Céu (2006), “A Palestina Após a Vitória do Hamas”, in *Relações Internacionais*, Setembro 2006, pp. 91-107, Portugal.

RATO, Vasco; SOLLER, Diana (2008), “A Grande Estratégia Americana no Médio Oriente”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 121, Outono/Inverno 2008, pp. 53-72, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

RIBEIRO, José Félix (2004), “Uma Questão Crucial no Futuro Geopolítico do Golfo Pérsico: a Sucessão na Casa Real Saudita”, in *Departamento de Prospectiva e Planeamento – Questões Geopolíticas Centrais*, volume II, disponível em: [http://www.dpp.pt/pages/files/infor\\_inter\\_2004\\_II\\_IV2.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/infor_inter_2004_II_IV2.pdf), [consult. em 2010/01/13].

RIBEIRO, José Félix (2008), “O Irão, os EUA e a Geopolítica do Golfo Pérsico”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 121, Outono/Inverno 2008, pp. 73-86, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

SAMPAIO, Luís de Almeida (2008), “Paz en el Medio Oriente: ¿Mera Ilusion o Real Posibilidad?”, in *Diplomacia*, N.º 116, Julio-Septiembre 2008, pp. 58-64, Santiago de Chile.

SANTOS, Juliana (2008), “O Paradoxo do Hamas: Democracia vs. Terrorismo?”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 120, Verão 2008, pp. 103-126, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

SCHUMAN, Robert (2000), *Pour l'Europe*, Préface de Jacques Delors, Genève: Les Éditions Nagel, S.A.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2008), “Intervenção no Seminário «O Tratado de Lisboa e o Futuro da Integração Europeia»”, disponível em: [http://ec.europa.eu/portugal/pdf/comissao/9maio\\_2008/discurso\\_nuno\\_severiano\\_teixeira\\_tratado\\_lisboa\\_9maio2008\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/portugal/pdf/comissao/9maio_2008/discurso_nuno_severiano_teixeira_tratado_lisboa_9maio2008_pt.pdf), [consult. em 2010/03/03].

TELO, António José (2008), “Um Mundo que Mudou”, in *Revista Nação e Defesa*, N.º 120, Verão 2008, pp. 9-26, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

TONRA, Ben (2003), “The European Union’s Global Role”, in *FORNET Working Group 1: Theories and Approaches to the CFSP*, London School of Economics, November 2003, Dublin: Dublin European Institute.

UNIÃO EUROPEIA (2000), Presidência – Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira.

### **Sítios na internet:**

#### GLOSSÁRIO DO SITE DA UE:

➤ [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/index_pt.htm), [consult. em 2009/11/25].

➤ [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12101\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_pt.htm), [consult. em 2009/11/25].

➤ [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_political\\_cooperation\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_pt.htm), [consult. em 2009/11/23].

➤ [http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_pt.htm), [consult. em 2009/12/02].

OUTROS:

- <http://consilium.europa.eu>, [consult. em 2010/03/03].
- [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=4296&p\\_est\\_id=9749](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=4296&p_est_id=9749), [consult. em 2009/11/29].
- [http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm), [consult. em 2009/11/11].
- [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp-leaflet\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp-leaflet_pt.pdf), [consult. em 2009/10/01].
- [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/eda/index\\_pt.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/eda/index_pt.htm), [consult. em 2009/11/25].
- <http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/assuntos-europeus/vertente-externa/politica-europeia-de-vizinhanca>, [consult. em 2009/11/26].
- <http://news.bbc.co.uk>, [consult. em 2010/09/13].
- [http://www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_PCBS/Downloads/book1553.pdf](http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_PCBS/Downloads/book1553.pdf), Palestinian Central Bureau of Statistics Website – Palestine in Figures, [consult. em 2010/02/10].
- <http://www.unaoc.org> (The United Nations Alliance of Civilizations – UNAOC), [consult. em 2009/10/05].

---

## ANEXO I - FICHA-PAÍS

### AUTORIDADE NACIONAL DA PALESTINA



**Área/Superfície:** Cisjordânia (incluindo Jerusalém oriental): aprox. 5.800 km<sup>2</sup>; Faixa de Gaza: 365 km<sup>2</sup>

**População:** aprox. 3 milhões e 82 mil habitantes (final de 2007)

**Principais cidades ou centros urbanos:** Hebron, Gaza, Jerusalém oriental, Nablus, Khan Younis, Ramallah & Al Bireh.

**Coordenadas:** lat. 62°-49° N; long. 8° O–2° E

**Fuso horário:** + 2 horas do GMT (Greenwich Mean Time)

**Unidade Monetária:** Cisjordânia: dinar jordano; Faixa de Gaza: shekel israelita. Também aceita dólares americanos.

**Língua oficial:** árabe.

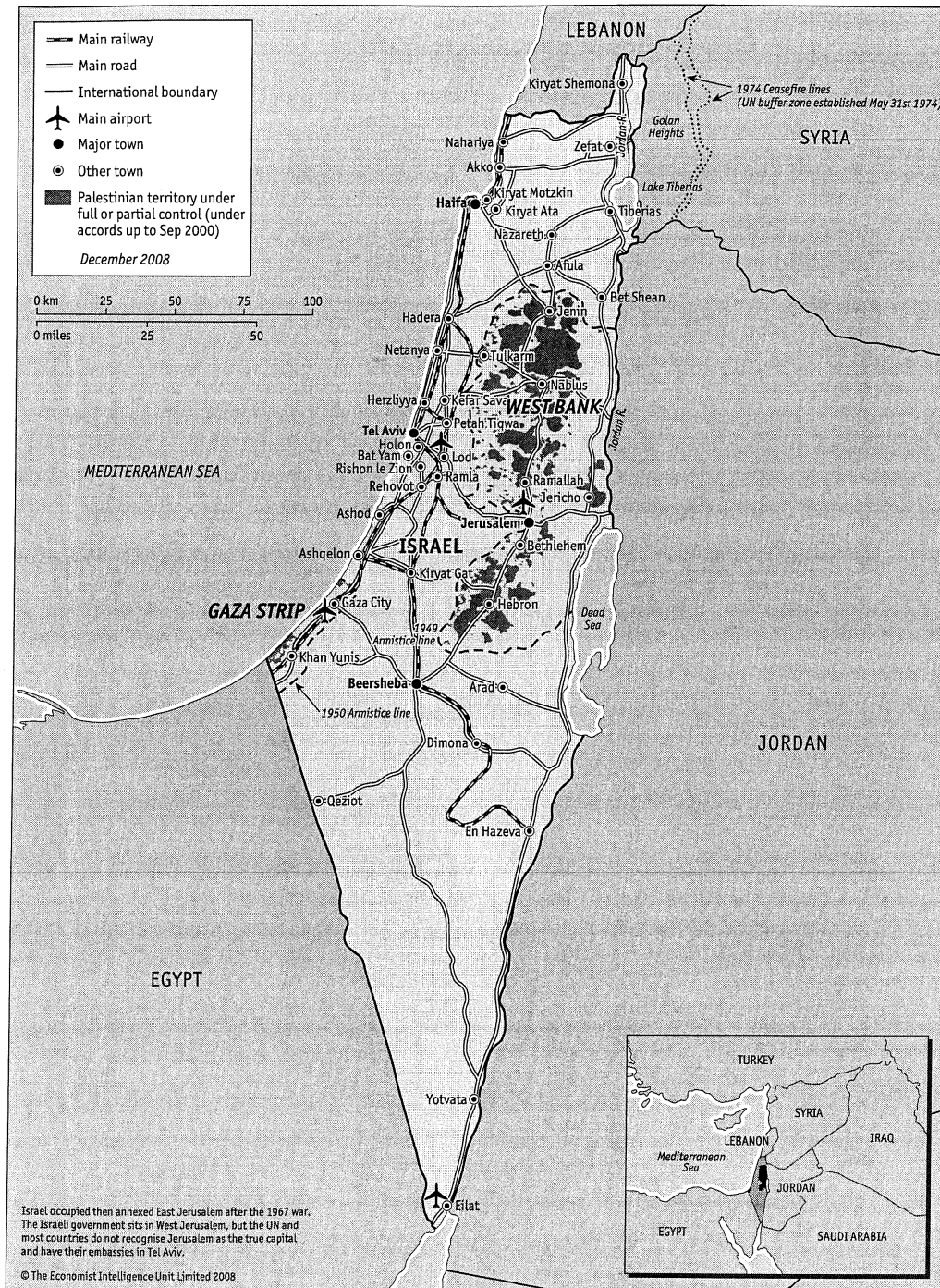
**Instituição da ANP:** 13 de Setembro de 1993, através da Declaração de Princípios sobre a Autoridade do Governo Interino.

**Governança:** Cisjordânia (liderança da *Fatah*) – Presidente: Mahmoud Abbas

Primeiro-Ministro: Salam Fayyad

Faixa de Gaza (liderança do *Hamas*) – Primeiro-Ministro: Ismail Haniyeh

## Mapa actual da ANP



(Ficha-país da ANP e mapa respectivo in *Palestinian Territories, Country Profile 2008*, Economist Intelligence Unit (EIU), United Kingdom: London).

## ANEXO II

## CHRONOLOGY OF TIM ACTIVITIES AND RELATED EVENTS

|                  | Date   | Event  |
|------------------|--|--|
| 2006             | 9 May 2006   | The <b>Quartet</b> expressed its willingness to endorse a temporary international mechanism  |
|                  | 16 June 2006   | The <b>European Council</b> endorses the set up of TIM   |
|                  | 17 June 2006   | The <b>Quartet</b> endorses the set up of TIM  |
|                  | 26 June 2006   | <b>TIM office</b> in East Jerusalem becomes <b>operational</b>   |
|                  | 28 June 2006   | <b>Gaza Power Plant bombed</b> - fuel delivery stops   |
|                  | 4 July 2006  | <b>Office of the President (OoP)</b> requests fuel delivery for hospitals and other facilities   |
|                  | 11 July 2006   | Start of <b>emergency fuel delivery</b> programme  |
|                  | 12 July 2006   | <b>Financing agreements for TIM activities were signed with the OoP</b>  |
|                  | 16 July 2006   | <b>G8</b> calls for expansion of TIM to donors   |
|                  | 7 August 2006  | <b>First payment of allowances</b> to health service providers (12,000 beneficiaries)  |
|                  | 11 August 2006   | €1 million contributed by <b>Austria</b> to Window I   |
|                  |  | €4.45 million contributed by <b>the UK</b> to Window I   |
|                  | 14 August 2006   | ESSP agreement signed with the <b>World Bank</b>   |
|                  | 23 August 2006   | First payment to <b>Low Income Cases (LICs)</b> (62,000 beneficiaries)   |
|                  | 24 August 2006   | €10 million contributed by <b>the Netherlands</b> to Window III  |
|                  | 1 September 2006   | First <b>Consultative Group</b> meeting  |
|                  | 12 September 2006  | <b>First payment to Social Hardship Cases (SHCs)</b> (36,000 beneficiaries)  |
|                  | 15 September 2006  | <b>TIM's second mandate:</b> the EU General Affairs Council endorses TIM extension until the end of 2006                                     |
|                  | 20 September 2006  | Quartet endorses TIM extension   |
|                  | 4 October 2006   | €20 million contributed by <b>Germany</b> to Window III  |
|                  | 10 October 2006  | €0.20 million contributed by <b>Greece</b> to Window III   |
|                  |  | TIM EU MS/Donor meeting in Brussels  |
|                  | 13 October 2006  | <b>LIC scheme expanded</b> to cover 71,000 beneficiaries   |
|                  |  | €4.44 million contributed by <b>the UK</b> to Window III   |
|                  | 18 October 2006  | €4.90 million contributed by <b>Sweden</b> to Window I   |
|                  | 24 October 2006  | €2.50 million contributed by <b>Belgium</b> to Window I  |
|                  | 3 November 2006  | €4.45 million contributed by <b>the UK</b> to Window I   |
|                  | 13 November 2006   | €1.80 million contributed by <b>Norway</b> to Window I   |
|                  | 14 November 2006   | €11.50 million contributed by <b>France</b> to Window III  |
|                  | 15 November 2006   | Resumption of fuel delivery to the Gaza Power Plant  |
|                  | 22 November 2006   | €3 million contributed by <b>Norway</b> to Window III  |
|                  | 23 November 2006   | Second payment to SHCs, includes one-time payment to Food for Work/Training programmes' beneficiaries (around 73,000 beneficiaries in total) |
| 1 December 2006  | €1 million contributed by <b>Luxembourg</b> to Window III  |  |
|                  | €1 million contributed by <b>Ireland</b> to Window III   |  |
| 4 December 2006  | €0.80 million contributed by <b>Denmark</b> to Window III  |  |
| 6 December 2006  | €0.987 million contributed by <b>the UK</b> to Window III  |  |
|                  | €2.95 million contributed by <b>Norway</b> to Window III   |  |
| 7 December 2006  | €3 million contributed by <b>France</b> to Window I  |  |
|                  | €0.03 million contributed by <b>Malta</b> to Window III  |  |
| 11 December 2006 | €0.20 million contributed by <b>Luxembourg</b> to Window III                                       |  |
| 15 December 2006 | <b>TIM's third mandate:</b> the European Council endorses TIM extension until the end of March '07 |  |
| 21 December 2006 | €0.80 million contributed by <b>Norway</b> to Window I   |  |
|                  | €1.50 million contributed by <b>Switzerland</b> to Window I  |  |
| 22 December 2006 | The <b>Quartet</b> endorses TIM extension until end March '07                                      |  |

|                  | Date  | Event  |
|------------------|---|--|
| 2007             | 8 January 2007  | €5 million contributed by <b>Spain</b> to Window III   |
|                  |   | €15 million contributed by <b>Spain</b> to Window I  |
|                  | 2 February 2007   | The Quartet called for the Temporary International Mechanism to be further developed   |
|                  | 5 February 2007   | <b>LIC scheme expanded</b> to cover 77,000 beneficiaries   |
|                  | 19 February 2007  | €1 million contributed by <b>Finland</b> to Window III   |
|                  | 28 February 2007  | Complementary payment to around 4,000 SHCs   |
|                  | 7 March 2007  | €3.33 million contributed by <b>the UK</b> to Window III   |
|                  | 17 March 2007   | Establishment of Palestinian <b>National Unity Government</b>  |
|                  | 21 March 2007   | The Quartet endorses TIM extension until the end of June '07   |
|                  | 23 April 2007   | <b>TIM's fourth mandate:</b> the EU General Affairs Council endorses TIM extension   |
|                  | 30 April 2007   | €2.28 million contributed by <b>Italy</b> to Window I  |
|                  | 7 May 2007  | €20 million contributed by <b>Germany</b> to Window III  |
|                  | 22 May 2007   | Emergency fuel programme phased out under Window II  |
|                  | 30 May 2007   | The Quartet endorses TIM extension until the end of September '07  |
|                  | 15 June 2007  | €6 million specific contribution by <b>the Netherlands</b> for the allowances to the civil police  |
|                  | 17 June 2007  | Establishment of a <b>Palestinian emergency government</b>   |
|                  | 18 June 2007  | <b>TIM's fifth mandate:</b> the EU General Affairs Council endorses TIM extension  |
|                  | 26 June 2007  | €1 million contributed by <b>Luxembourg</b> to Window III  |
|                  | 25 July 2007  | €5.60 million contributed by <b>Canada</b> to Window III   |
|                  | 16 August 2007  | Fuel deliveries to Gaza Power Plant suspended for security reasons   |
|                  | 22 August 2007  | Fuel deliveries to Gaza Power Plant resumed  |
|                  | 23 September 2007   | The Quartet endorses TIM extension until the end of 2007   |
|                  | 1 October 2007  | €5 million contributed by <b>Spain</b> to Window III   |
|                  | 9 October 2007  | Distribution of <b>TIM Evaluation and Operational and Financial Report</b> (Jan - June 2007)   |
|                  |   | €2.50 million contributed by <b>Australia</b> to Window I  |
|                  | 16 October 2007   | <b>TIM's sixth mandate:</b> the EU General Affairs Council endorses TIM extension  |
|                  | 30 October 2007   | The quantity of fuel delivered to the Gaza Power Plant reaches <b>100 million litres</b>   |
|                  | 30 November 2007  | €1 million contributed by <b>Ireland</b> to Window III   |
|                  | 6 December 2007   | €4.80 million contributed by <b>Sweden</b> to Window III   |
|                  | 10 December 2007  | <b>TIM's seventh and last mandate:</b> the EU General Affairs Council endorses TIM extension <b>until the end of March '08</b> and announces the establishment of a new mechanism of support to the Palestinians |
|                  | €1.56 contributed by <b>Switzerland</b> to Window I               |  |
| 17 December 2007 | The Quartet endorses TIM extension until end of March 2008        |  |
| 21 December 2007 | €2.87 million contributed by <b>the Netherlands</b> to Window III |  |
| 2008             | 19 January 2008   | Presentation of the new PEGASE mechanism to the PA   |
|                  | 21 January 2008   | Presentation of the new PEGASE mechanism to EU MS  |
|                  | 1 February 2008   | <b>Official launch of PEGASE</b> - TIM and PEGASE phase out / in for 2 months  |
|                  | 5 February 2008   | <b>First operation of PEGASE:</b> Payment to civil servants and pensioners   |
|                  | 22 February 2008  | €5.25 million contributed by <b>the Netherlands</b> to Window III  |
|                  |   | €7.34 million contributed by <b>the UK</b> to Window III   |
|                  | 3 March 2008  | €13.46 million contributed by <b>the UK</b> to Window III  |
|                  | 5 March 2008  | Second PEGASE payment to civil servants and pensioners and the last TIM payment to LICs  |
|                  | 6 March 2008  | First PEGASE payment to vulnerable Palestinian families / 7th and the last SHC payment under TIM   |

(Cronologia das actividades do TIM e eventos relacionados 2006-2008, in *Direct Support to the Palestinian Population in the occupied Palestinian territory*, Temporary International Mechanism – TIM, *Final Operational and Financial Report*, 26 June 2006 – 31 March 2008, EuropeAid – European Commission, Brussels, p. 49-50).

## ANEXO III

(Boletins referentes à implementação do PEGASE - Direct Financial Support of Recurrent Costs of the Palestinian Authority Budget - Implementation Progress, in European Commission Technical Assistance Office, Jerusalem 2008-2009).



PEGASE is the new European mechanism launched on 1 February 2008 by the European Commission to help build a Palestinian State. PEGASE is fully aligned with the three-year Palestinian Reform and Development Plan (PRDP). The mechanism aims to shift from emergency assistance to a sustainable Palestinian development process through support in four key sectors: governance, social development, economic and private sector development, and public infrastructure development.

The PEGASE Direct Financial Support manages all programmes of direct support to recurrent costs of the Palestinian Authority, such as salaries, social expenditure, net lending and arrears towards the private sector.

### DONOR CONTRIBUTIONS

Funds from the EC, EU Member States and other donors channelled through PEGASE in support of recurrent expenditures

| (in million €) | PRDP Axis II                  |                     |              | PRDP Axis III | TOTAL         |
|----------------|-------------------------------|---------------------|--------------|---------------|---------------|
|                | Civil Servants and Pensioners | Vulnerable Families | Fuel         | Arrears       |               |
| Belgium        |                               |                     | 9.00         |               | 9.00          |
| Germany        |                               |                     | 20.00        |               | 20.00         |
| Italy          |                               | 20.00               |              |               | 20.00         |
| Malta          | 0.15                          |                     |              |               | 0.15          |
| Netherlands    | 5.25                          |                     |              |               | 5.25          |
| Slovenia       | 0.15                          |                     |              |               | 0.15          |
| Spain          | 20.00                         |                     |              |               | 20.00         |
| Sweden         | 10.62                         |                     |              |               | 10.62         |
| UK             | 20.80                         |                     |              |               | 20.80         |
| EC             | 129.00                        | 16.00               | 56.00        | 10.00         | 211.00        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>185.97</b>                 | <b>36.00</b>        | <b>85.00</b> | <b>10.00</b>  | <b>316.97</b> |

The above table does not include funds carried over from 2007.

### PRDP AXIS II – SOCIAL DEVELOPMENT

Social ministries account for the majority of Palestinian Authority expenditure: through donor assistance, one of the first priorities of PEGASE is to ensure continued service delivery in the areas of health, education and social services

#### ► Public administration and services

The Palestinian Authority's expenditure on wages accounts for almost half of yearly public expenditure. The PRDP calls for a significant share of donors' funds to help the PA alleviate its budget deficit and avert a fiscal crisis. PEGASE contributes on a monthly basis to the payment of salaries and pensions by the Ministry of Finance. This support directly benefits **over 78,000 Civil Servants and Pensioners (CSP)**, such as teachers and doctors, who provide key public services to the overall population throughout the occupied Palestinian territory.

|  | Payments made since February 2008 | Amount of last payment made on 05/11/08 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|--|-----------------------------------|---|---|
| Over 70,000 public service providers   | 10                                | 13.33   | 196.34  |
| Over 8,000 pensioners                  |                                   | 1.63  | 18.83   |
| Over 78,000 CSP beneficiaries in total |                                   | <b>14.96</b>  | <b>215.17</b>                                     |

#### ► Aid to vulnerable Palestinian families

Given the difficult socio-economic situation, the burden on social assistance systems has increased significantly. In order to reinforce social protection and improve the Palestinian Authority's public finances, PEGASE grants direct support to poor and vulnerable families who depend on financial aid from the administration. Payments of allowances are made on a quarterly basis to beneficiaries of the Ministry of Social Affairs' cash support programme. This support directly reaches **over 46,000 vulnerable Palestinian families** to whom allowances are paid over the counter in 39 bank branches throughout the occupied Palestinian territory.

|  | Payments made since February 2008 | Amount of last payment made on 15/09/08 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|--|-----------------------------------|---|---|
| <b>Support to over 46,000 Vulnerable Families*</b> | <b>3</b>                          | <b>6.87</b>   | <b>23.86</b>                                      |

\*51% of beneficiaries of PEGASE aid to vulnerable Palestinian families are in the Gaza Strip, and 49% are in the West Bank.

#### ► Provision of essential public services

In order to help the Palestinian Authority ensure the continued provision of essential services to **1.4 million Palestinians in Gaza**, PEGASE contributes to the delivery of fuel to the Gaza Power Plant. This support enables the production of electricity for households, schools, hospitals and public services throughout the Gaza Strip. The overall delivery process is subject to strict monitoring and controls.

In addition, with these funds, PEGASE also directly supports the PA's public reform objectives by funding part of the net-lending stemming from the government subsidies of West Bank and Gaza citizens' consumption of energy.

|   | Litres delivered    |
|---|---------------------|
| Fuel deliveries to the Gaza Power Plant in the month of October 2008          | 10,004,950          |
| Current weekly delivery plan (no regular deliveries on Fridays and Saturdays) | 2,500,000           |
| <b>Total fuel delivered to the Gaza Power Plant: 01/02/08 – 05/11/08</b>      | <b>87,921,600 *</b> |

The quantity includes over 10 million litres delivered between 21/09 and 20/10 that will be paid by the PA

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Fuel paid under PEGASE (million €)</b> | <b>87.25</b> |
|---|--------------|

### AXIS III – ECONOMIC AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

**The Palestinian Authority seeks to develop a market economy led by the private sector: PEGASE supported the creation of a proper environment for Palestinian businesses to flourish**

#### ► Private sector arrears

The Palestinian Authority has built up debts towards private sector businesses for the purchase of goods and services. PEGASE helped reduce the stock of unpaid bills accumulated by the PA towards private sector businesses. Since the beginning of 2008, PEGASE provided direct support to almost 650 businesses in the occupied Palestinian territory, out of which around 40% are in the Gaza Strip and 60% in the West Bank. This contribution resulted in a rapid injection of funds into the economy, which provided **relief to Palestinian businesses and raised their purchasing power**. It further **secured the employment of thousands of Palestinian workers** and, consequently ensured that the provision of services to the administration could continue. From 1 February to 22 September 2008, PEGASE made five payments and fully disbursed funds made available by the EC budget to this programme.

|   | Payments made since February 2008 | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|---|-----------------------------------|---|
| <b>Support for the payment of arrears to the private sector</b> | <b>5</b>                          | <b>24.3</b>                                       |



PEGASE is the new European mechanism launched on 1 February 2008 by the European Commission to help build a Palestinian State. PEGASE is fully aligned with the three-year Palestinian Reform and Development Plan (PRDP). The mechanism aims to shift from emergency assistance to a sustainable Palestinian development process through support in four key sectors: governance, social development, economic and private sector development, and public infrastructure development.

Below is the overview of the PEGASE programmes of direct support to recurrent costs of the Palestinian Authority, such as salaries, social expenditure, net lending and arrears towards the private sector.

### DONOR CONTRIBUTIONS

Funds from the EC, EU Member States and other donors channelled through PEGASE in support of recurrent expenditures

| (in million €)  | PRDP Axis II                  |                          |               | PRDP Axis III     | TOTAL               |
|-----------------|-------------------------------|--------------------------|---------------|-------------------|---------------------|
|                 | Civil Servants and Pensioners | Vulnerable Families      | Fuel          | Arrears           |                     |
| Belgium         |                               |                          | 9.00          |                   | 9.00                |
| Finland         | 3.00                          |                          |               |                   | 3.00                |
| Germany         |                               |                          | 20.00         |                   | 20.00               |
| Hungary         | 0.20                          |                          |               |                   | 0.20                |
| Ireland         | 1.50                          |                          | 1.50          |                   | 3.00                |
| Italy           |                               | 20.00                    |               |                   | 20.00               |
| Luxembourg      | 0.50                          |                          |               |                   | 0.50                |
| Malta           | 0.15                          |                          |               |                   | 0.15                |
| Netherlands     | 19.85 <sup>a</sup>            |                          |               |                   | 19.85 <sup>a</sup>  |
| Slovenia        | 0.15                          |                          |               |                   | 0.15                |
| Spain           | 20.00                         |                          |               | 3.00 <sup>b</sup> | 23.00               |
| Sweden          | 10.62                         |                          |               |                   | 10.62               |
| UK              | 20.80                         |                          |               |                   | 20.80               |
| EC <sup>c</sup> | 267.00                        | 23.00 <sup>c</sup>       | 121.00        | 10.00             | 421.00 <sup>c</sup> |
| <b>TOTAL</b>    | <b>343.77<sup>a</sup></b>     | <b>43.00<sup>c</sup></b> | <b>151.50</b> | <b>13.00</b>      | <b>551.27</b>       |

<sup>a</sup> The amounts include €6 million for the payment of salaries to the Civil Police/Defence of the Palestinian Authority

<sup>b</sup> Earmarked for the payment of Palestinian Authority arrears for the purchase of medicines

<sup>c</sup> The amounts include €1 million assigned revenue from Austria

The above table does not include funds carried over from 2007

### PRDP AXIS II – SOCIAL DEVELOPMENT

Social ministries account for the majority of Palestinian Authority expenditure: through donor assistance, one of the first priorities of PEGASE is to ensure continued service delivery in the areas of health, education and social services

#### ► Public administration and services

The Palestinian Authority's expenditure on wages accounts for almost half of yearly public expenditure. The PRDP calls for a significant share of donors' funds to help the PA alleviate its budget deficit and avert a fiscal crisis. PEGASE contributes on a monthly basis to the payment of salaries and pensions by the Ministry of Finance. This support directly benefits **approximately 78,000 Civil Servants and Pensioners (CSP)**, such as teachers and doctors, who provide key public services to the overall population throughout the occupied Palestinian territory.

|   | Payments made since February 2008 | Amount of last payment made on 17/02/09 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|---|-----------------------------------|---|---|
| Around 70,000 public service providers          | 13                                | 21.2  | 253.36  |
| Over 8,000 pensioners                           |                                   | 2.3   | 25.18   |
| <b>Around 78,000 CSP beneficiaries in total</b> |                                   | <b>23.5</b>   | <b>278.54</b>                                     |

#### ► Aid to vulnerable Palestinian families

Given the difficult socio-economic situation, the burden on social assistance systems has increased significantly. In order to reinforce social protection and improve the Palestinian Authority's public finances, PEGASE grants direct support to poor and vulnerable families who depend on financial aid from the administration. Payments of allowances are made on a quarterly basis to beneficiaries of the Ministry of Social Affairs' cash support programme. This support directly reaches **over 47,000 vulnerable Palestinian families** to whom allowances are paid over the counter in 42 bank branches throughout the occupied Palestinian territory.

|   | Payments made since February 2008 | Amount of last payment made on 16/12/08 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|---|-----------------------------------|---|---|
| Support to over 47,000 Vulnerable Families* | 4                                 | 9.36  | 33.22   |

\*50.3% of beneficiaries of PEGASE aid to vulnerable Palestinian families are in the Gaza Strip, and 49.7% are in the West Bank.

#### ► Provision of essential public services

In order to help the Palestinian Authority ensure the continued provision of essential services to **1.4 million Palestinians in Gaza**, PEGASE contributes to the delivery of fuel to the Gaza Power Plant. This support enables the production of electricity for households, schools, hospitals and public services throughout the Gaza Strip. The overall delivery process is subject to strict monitoring and controls.

In addition, with these funds, PEGASE also directly supports the PA's public reform objectives by funding part of the net-lending stemming from the government subsidies of West Bank and Gaza citizens' consumption of energy.

|   | Litres delivered    |
|---|---------------------|
| Fuel deliveries to the Gaza Power Plant in the month of January 2009          | 3,833,180           |
| Current weekly delivery plan (no regular deliveries on Fridays and Saturdays) | 2,900,000           |
| <b>Total fuel delivered to the Gaza Power Plant: 01/02/08 – 25/02/09</b>      | <b>104,001,910*</b> |

\*The quantity includes over 10 million litres delivered between 21/09 and 20/10 funded by the PA; in addition, between 7 and 21 January 2008, IDF delivered to GPP via the Kerem Shalom and the Nahal Oz crossing 740,970 litres of fuel.

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| Fuel paid under PEGASE (million €) | 97.11 |
|------------------------------------|-------|

### AXIS III – ECONOMIC AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

The Palestinian Authority seeks to develop a market economy led by the private sector: PEGASE supported the creation of a proper environment for Palestinian businesses to flourish

#### ► Private sector arrears

The Palestinian Authority has built up debts towards private sector businesses for the purchase of goods and services. PEGASE helped reduce the stock of unpaid bills accumulated by the PA towards private sector businesses. Since the beginning of 2008, PEGASE provided direct support to almost 650 businesses in the occupied Palestinian territory, out of which around 40% are in the Gaza Strip and 60% in the West Bank. This contribution resulted in a rapid injection of funds into the economy, which provided **relief to Palestinian businesses and raised their purchasing power**. It further **secured the employment of thousands of Palestinian workers** and, consequently ensured that the provision of services to the administration could continue. From 1 February to 22 September 2008, PEGASE made five payments and fully disbursed funds made available by the EC budget to this programme.

In addition, Spain provided through PEGASE a contribution of €3 million to the payment of Palestinian Authority arrears for the purchase of medicines, the implementation of which is ongoing.

|  | Payments made since February 2008 | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|--|-----------------------------------|---|
| Support for the payment of arrears to the private sector | 5                                 | 24.3  |

**PEGASE DIRECT FINANCIAL SUPPORT OF RECURRENT COSTS  
OF THE PALESTINIAN AUTHORITY BUDGET**

Implementation Progress  
30 April 2009

PEGASE is the new European mechanism launched on 1 February 2008 by the European Commission to help build a Palestinian State. PEGASE is fully aligned with the three-year Palestinian Reform and Development Plan (PRDP). The mechanism aims to shift from emergency assistance to a sustainable Palestinian development process through support in four key sectors: governance, social development, economic and private sector development, and public infrastructure development. Below is the overview of the PEGASE programmes of direct support to recurrent costs of the Palestinian Authority, such as salaries, social expenditure, net lending and arrears towards the private sector.

**DONOR CONTRIBUTIONS**  
Funds from the EC, EU Member States and other donors channelled through PEGASE  
in support of recurrent expenditures

| (in million €)       | PRDP Axis II                  |                  |                          |             | PRDP Axis III |              |                   |             | TOTAL              |               |
|----------------------|-------------------------------|------------------|--------------------------|-------------|---------------|--------------|-------------------|-------------|--------------------|---------------|
|                      | Civil Servants and Pensioners |                  | Vulnerable Families      |             | Fuel          |              | Arrears           |             | 2008               | 2009          |
|                      | 2008                          | 2009             | 2008                     | 2009        | 2008          | 2009         | 2008              | 2009        |                    |               |
| Austria <sup>a</sup> |                               |                  | 1.00 <sup>a</sup>        |             |               |              |                   |             | 1.00 <sup>a</sup>  |               |
| Belgium              |                               |                  |                          |             | 9.00          |              |                   |             | 9.00               |               |
| Finland              | 3.00                          |                  |                          |             |               |              |                   |             | 3.00               |               |
| Germany              |                               |                  |                          |             | 20.00         |              |                   |             | 20.00              |               |
| Hungary              | 0.20                          |                  |                          |             |               |              |                   |             | 0.20               |               |
| Ireland              | 1.50                          |                  |                          |             | 1.50          |              |                   |             | 3.00               |               |
| Italy                |                               |                  | 20.00                    |             |               |              |                   |             | 20.00              |               |
| Luxembourg           | 0.50                          | 0.1 <sup>b</sup> |                          |             |               |              |                   |             | 0.50               | 0.1           |
| Malta                | 0.15                          |                  |                          |             |               |              |                   |             | 0.15               |               |
| Netherlands          | 19.85 <sup>c</sup>            |                  |                          |             |               |              |                   |             | 19.85 <sup>c</sup> |               |
| Slovenia             | 0.15                          |                  |                          |             |               |              |                   |             | 0.15               |               |
| Spain                | 20.00                         |                  |                          |             |               |              | 3.00 <sup>d</sup> |             | 23.00              |               |
| Sweden               | 10.62                         |                  |                          |             |               |              |                   |             | 10.62              |               |
| UK                   | 20.80                         |                  |                          |             |               |              |                   |             | 20.80              |               |
| EC                   | 159.00                        | 108.00           | 16.00                    | 6.00        | 67.00         | 54.00        | 10.00             |             | 252.00             | 168.00        |
| <b>SUB-TOTAL</b>     | <b>235.77<sup>b</sup></b>     | <b>108.01</b>    | <b>37.00<sup>a</sup></b> | <b>6.00</b> | <b>97.50</b>  | <b>54.00</b> | <b>13.00</b>      | <b>0.00</b> | <b>383.27</b>      | <b>168.01</b> |
| <b>GRAND TOTAL</b>   | <b>343.78</b>                 |                  | <b>43</b>                |             | <b>151.5</b>  |              | <b>13</b>         |             | <b>551.28</b>      |               |

<sup>a</sup> Contribution to the EU budget as assigned revenue earmarked for the payment of VPF

<sup>b</sup> Contribution of € 0.1 million to support the Palestinian Civil Police and Rule of Law

<sup>c</sup> The amounts include €6 million for the payment of salaries to the Civil Police/Defence of the Palestinian Authority. The payment to 14,560 beneficiaries was executed on 17 February 2009

<sup>d</sup> Earmarked for the payment of Palestinian Authority arrears for the purchase of medicines

The above table does not include funds carried over from 2007

**PRDP AXIS II – SOCIAL DEVELOPMENT**  
Social ministries account for the majority of Palestinian Authority expenditure: through donor assistance, one of the first priorities of PEGASE is to ensure continued service delivery in the areas of health, education and social services

► **PUBLIC ADMINISTRATION AND SERVICES**

The Palestinian Authority's expenditure on wages accounts for almost half of yearly public expenditure. The PRDP calls for a significant share of donors' funds to help the PA alleviate its budget deficit and avert a fiscal crisis. PEGASE contributes on a monthly basis to the payment of salaries and pensions by the Ministry of Finance. This support directly benefits **approximately 78,000 Civil Servants and Pensioners (CSP)**, such as teachers and doctors, who provide key public services to the overall population throughout the occupied Palestinian territory.

|   | Payments made since February 2008 | Amount of last payment made on 06/04/09 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|---|-----------------------------------|---|---|
| Around 70,000 public service providers          | 15                                | 20.68   | 297.45  |
| Over 8,000 pensioners                           |                                   | 2.25  | 30.10   |
| <b>Around 78,000 CSP beneficiaries in total</b> |                                   | <b>22.93</b>  | <b>327.55</b>                                     |

### ► AID TO VULNERABLE PALESTINIAN FAMILIES

Given the difficult socio-economic situation, the burden on social assistance systems has increased significantly. In order to reinforce social protection and improve the Palestinian Authority's public finances, PEGASE grants direct support to poor and vulnerable families who depend on financial aid from the administration. Payments of allowances are made on a quarterly basis to beneficiaries of the Ministry of Social Affairs' cash support programme. This support directly reaches **over 48,000 vulnerable Palestinian families** to whom allowances are paid over the counter in 43 bank branches throughout the occupied Palestinian territory. Currently, due to Israeli restrictions on shipments of cash to the Gaza Strip, and consequently insufficient cash available in the local banks, March 2009 payment to over 24,500 families in Gaza is on hold.

|   | Payments made since February 2008 | Amount of last payment made on 24/03/09 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|---|-----------------------------------|---|---|
| Support to over 48,000 Vulnerable Families* | 5                                 | 9.17  | 42.39   |

\*50.5% of beneficiaries of PEGASE aid to vulnerable Palestinian families are in the Gaza Strip, and 49.5% are in the West Bank.

### ► PROVISION OF ESSENTIAL PUBLIC SERVICES

In order to help the Palestinian Authority ensure the continued provision of essential services to **1.4 million Palestinians in Gaza**, PEGASE contributes to the delivery of fuel to the Gaza Power Plant. This support enables the production of electricity for households, schools, hospitals and public services throughout the Gaza Strip. The overall delivery process is subject to strict monitoring and controls.

In addition, with these funds, PEGASE also directly supports the PA's public reform objectives by funding part of the net-lending stemming from the government subsidies of West Bank and Gaza citizens' consumption of energy.

|   | Litres delivered    |
|---|---------------------|
| Fuel deliveries to the Gaza Power Plant in the month of March 2009            | 10,009,700          |
| Current weekly delivery plan (no regular deliveries on Fridays and Saturdays) | 2,900,000           |
| <b>Total fuel delivered to the Gaza Power Plant: 01/02/08 – 29/04/09</b>      | <b>123,527,500*</b> |

\*The quantity includes over 10 million litres delivered between 21/09 and 20/10 funded by the PA; In addition, between 7 and 21 January 2009, IDF delivered to GPP via the Kerem Shalom and the Nahel Oz crossing 740,970 litres of fuel.

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| Fuel paid under PEGASE (million €) | 111.63 |
|------------------------------------|--------|

## AXIS III – ECONOMIC AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

The Palestinian Authority seeks to develop a market economy led by the private sector: PEGASE supported the creation of a proper environment for Palestinian businesses to flourish

### ► PRIVATE SECTOR ARREARS

The Palestinian Authority has built up debts towards private sector businesses for the purchase of goods and services. PEGASE helped reduce the stock of unpaid bills accumulated by the PA towards private sector businesses. Since the beginning of 2008, PEGASE provided direct support to almost 650 businesses in the occupied Palestinian territory, out of which around 40% are in the Gaza Strip and 60% in the West Bank. This contribution resulted in a rapid injection of funds into the economy, which provided **relief to Palestinian businesses and raised their purchasing power**. It further **secured the employment of thousands of Palestinian workers** and, consequently ensured that the provision of services to the administration could continue. From 1 February to 22 September 2008, PEGASE made five payments and fully disbursed funds made available by the EC budget to this programme.

In addition, Spain provided through PEGASE a contribution of €3 million to the payment of Palestinian Authority arrears for the purchase of medicines, the implementation of which is ongoing.

|  | Payments made since February 2008 | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|--|-----------------------------------|---|
| Support for the payment of arrears to the private sector | 5                                 | 24.3  |



PEGASE is the new European mechanism launched on 1 February 2008 by the European Commission to help build a Palestinian State. PEGASE is fully aligned with the three-year Palestinian Reform and Development Plan (PRDP). The mechanism aims to shift from emergency assistance to a sustainable Palestinian development process through support in four key sectors: governance, social development, economic and private sector development, and public infrastructure development. Below is the overview of the PEGASE programmes of direct support to recurrent costs of the Palestinian Authority, such as salaries, social expenditure, net lending and arrears towards the private sector.

### DONOR CONTRIBUTIONS

Funds from the EC, EU Member States and other donors channelled through PEGASE in support of recurrent expenditures

| (in million €)     | PRDP Axis II                  |                  |                     |      |       |       | PRDP Axis III     |      | TOTAL  |        |
|--------------------|-------------------------------|------------------|---------------------|------|-------|-------|-------------------|------|--------|--------|
|                    | Civil Servants and Pensioners |                  | Vulnerable Families |      | Fuel  |       | Arrears           |      | 2008   | 2009   |
|                    | 2008                          | 2009             | 2008                | 2009 | 2008  | 2009  | 2008              | 2009 |        |        |
| <b>Austria</b>     |                               |                  | 1.00 <sup>a</sup>   |      |       |       |                   |      | 1.00   |        |
| <b>Belgium</b>     |                               |                  |                     |      | 9.00  |       |                   |      | 9.00   |        |
| <b>Finland</b>     | 3.00                          |                  |                     |      |       |       |                   |      | 3.00   |        |
| <b>Germany</b>     |                               |                  |                     |      | 20.00 |       |                   |      | 20.00  |        |
| <b>Hungary</b>     | 0.20                          |                  |                     |      |       |       |                   |      | 0.20   |        |
| <b>Ireland</b>     | 1.50                          |                  |                     |      | 1.50  |       |                   |      | 3.00   |        |
| <b>Italy</b>       |                               |                  | 20.00               |      |       |       |                   |      | 20.00  |        |
| <b>Luxembourg</b>  | 0.50                          | 0.1 <sup>b</sup> |                     |      |       |       |                   |      | 0.50   | 0.1    |
| <b>Malta</b>       | 0.15                          |                  |                     |      |       |       |                   |      | 0.15   |        |
| <b>Netherlands</b> | 19.85 <sup>c</sup>            |                  |                     |      |       |       |                   |      | 19.85  |        |
| <b>Slovenia</b>    | 0.15                          |                  |                     |      |       |       |                   |      | 0.15   |        |
| <b>Spain</b>       | 20.00                         |                  |                     |      |       |       | 3.00 <sup>d</sup> |      | 23.00  |        |
| <b>Sweden</b>      | 10.62                         |                  |                     |      |       |       |                   |      | 10.62  |        |
| <b>UK</b>          | 20.80                         |                  |                     |      |       |       |                   |      | 20.80  |        |
| <b>EC</b>          | 159.00                        | 108.00           | 16.00               | 6.00 | 67.00 | 54.00 | 10.00             |      | 252.00 | 168.00 |
| <b>SUB-TOTAL</b>   | 235.77                        | 108.10           | 37.00               | 6.00 | 97.50 | 54.00 | 13.00             | 0.00 | 383.27 | 168.10 |
| <b>GRAND TOTAL</b> |                               | 343.87           |                     | 43   |       | 151.5 |                   | 13   |        | 551.37 |

<sup>a</sup> Contribution to the EU budget as assigned revenue earmarked for the payment of VPF

<sup>b</sup> Contribution of € 0.1 million to support the Palestinian Civil Police and Rule of Law

<sup>c</sup> The amounts include €6 million for the payment of salaries to the Civil Police/Defence of the Palestinian Authority. The payment to 14,560 beneficiaries was executed on 17 February 2009

<sup>d</sup> Earmarked for the payment of Palestinian Authority arrears for the purchase of medicines

The above table does not include funds carried over from 2007

### PRDP AXIS II – SOCIAL DEVELOPMENT

Social ministries account for the majority of Palestinian Authority expenditure: through donor assistance, one of the first priorities of PEGASE is to ensure continued service delivery in the areas of health, education and social services

#### ► PUBLIC ADMINISTRATION AND SERVICES

The Palestinian Authority's expenditure on wages accounts for almost half of yearly public expenditure. The PRDP calls for a significant share of donors' funds to help the PA alleviate its budget deficit and avert a fiscal crisis. PEGASE contributes on a monthly basis to the payment of salaries and pensions by the Ministry of Finance. This support directly benefits approximately 78,000 Civil Servants and Pensioners (CSP), such as teachers and doctors, who provide key public services to the overall population throughout the occupied Palestinian territory.

|   | Payments <sup>1</sup> made since February 2008 | Amount of last payment made on 07/05/2009 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|---|--|---|---|
| <b>Around 70,000 public service providers</b>   |  | 11.45   | 308.92  |
| <b>Over 8,000 pensioners</b>                    | 16   | 1.48  | 31.56   |
| <b>Around 78,000 CSP beneficiaries in total</b> |  | 12.93   | 340.48  |

<sup>1</sup> Does not include bank rejections

#### ► AID TO VULNERABLE PALESTINIAN FAMILIES

Given the difficult socio-economic situation, the burden on social assistance systems has increased significantly. In order to reinforce social protection and improve the Palestinian Authority's public finances, PEGASE grants direct support to poor and vulnerable families who depend on financial aid from the administration. Payments of allowances are made on a quarterly basis to beneficiaries of the Ministry of Social Affairs' cash support programme. This support directly reaches **over 48,000 vulnerable Palestinian families** to whom allowances are paid over the counter in 43 bank branches throughout the occupied Palestinian territory.

|  | Payments made since February 2008 | Amount of last payment made on 24/03/09 (million €) | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|--|-----------------------------------|---|---|
| <b>Support to over 48,000 Vulnerable Families*</b> | 5                                 | 9.17  | 42.39   |

\*50.5% of beneficiaries of PEGASE aid to vulnerable Palestinian families are in the Gaza Strip, and 49.5% are in the West Bank.

#### ► PROVISION OF ESSENTIAL PUBLIC SERVICES

In order to help the Palestinian Authority ensure the continued provision of essential services to **1.4 million Palestinians in Gaza**, PEGASE contributes to the delivery of fuel to the Gaza Power Plant. This support enables the production of electricity for households, schools, hospitals and public services throughout the Gaza Strip. The overall delivery process is subject to strict monitoring and controls.

In addition, with these funds, PEGASE also directly supports the PA's public reform objectives by funding part of the net-lending stemming from the government subsidies of West Bank and Gaza citizens' consumption of energy.

|  | Litres delivered    |
|--|---------------------|
| <b>Fuel deliveries to the Gaza Power Plant in the month of April 2009</b>            | <b>9,815,220</b>    |
| <b>Current weekly delivery plan (no regular deliveries on Fridays and Saturdays)</b> | <b>2,900,000</b>    |
| <b>Total fuel delivered to the Gaza Power Plant: 01/02/08 – 27/05/09</b>             | <b>132,751,420*</b> |

\*The quantity includes over 10 million litres delivered between 21/09 and 20/10 funded by the PA; In addition, between 7 and 21 January 2009, IDF delivered to GPP via the Kerem Shalom and the Nahel Oz crossing 740,970 litres of fuel.

|   |               |
|---|---------------|
| <b>Fuel paid under PEGASE (million €)</b> | <b>122.09</b> |
|---|---------------|

### AXIS III – ECONOMIC AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

The Palestinian Authority seeks to develop a market economy led by the private sector: PEGASE supported the creation of a proper environment for Palestinian businesses to flourish

#### ► PRIVATE SECTOR ARREARS

The Palestinian Authority has built up debts towards private sector businesses for the purchase of goods and services. PEGASE helped reduce the stock of unpaid bills accumulated by the PA towards private sector businesses. Since the beginning of 2008, PEGASE provided direct support to almost 650 businesses in the occupied Palestinian territory, out of which around 40% are in the Gaza Strip and 60% in the West Bank. This contribution resulted in a rapid injection of funds into the economy, which provided **relief to Palestinian businesses and raised their purchasing power**. It further **secured the employment of thousands of Palestinian workers** and, consequently ensured that the provision of services to the administration could continue. From 1 February 2008 to 21 May 2009, PEGASE made six payments under this programme, out of which five were paid out of funds made available by the EC budget in addition to the recent payment that started on 12 May 2009, which was funded by Spain for €3 million to cover the payment of Palestinian Authority arrears for the purchase of medicines.

|   | Payments made since February 2008 | Total of payments made since 01/02/08 (million €) |
|---|-----------------------------------|---|
| <b>Support for the payment of arrears to the private sector</b> | 6                                 | 27.3  |