



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 4.12.2006
COM(2006) 726 final

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

SOBRE O REFORÇO DA POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA

{SEC(2006) 1504}
{SEC(2006) 1505}
{SEC(2006) 1506}
{SEC(2006) 1507}
{SEC(2006) 1508}
{SEC(2006) 1509}
{SEC(2006) 1510}
{SEC(2006) 1511}
{SEC(2006) 1512}

1. INTRODUÇÃO

Os primeiros dezoito meses de execução da Política Europeia de Vizinhança (PEV) criaram uma base sólida para o reforço das relações entre a União e os seus vizinhos. Temos um quadro de política único, planos de acção PEV com onze dos nossos parceiros que estabelecem compromissos mútuos concretos e um diálogo reforçado e produtivo com quase todos os parceiros. Também possuímos um novo instrumento financeiro que melhorará consideravelmente a qualidade da nossa assistência e proporcionará mais fundos para apoiar as reformas dos nossos parceiros.

A Política Europeia de Vizinhança tem como ponto de partida o interesse vital da União em rodear-se de uma maior estabilidade e desenvolvimento económico, bem como de uma melhor governação, na sua vizinhança. A responsabilidade por que tal aconteça compete essencialmente aos próprios países, mas a UE pode incentivar e apoiar consideravelmente os seus esforços de reforma. Por conseguinte, é do interesse mútuo da UE e dos seus vizinhos reforçar e aprofundar consideravelmente as suas relações. A PEV e o alargamento da UE continuam a ser dois processos distintos: tanto para os nossos parceiros, com os quais uma cooperação consideravelmente reforçada com a UE é inteiramente possível sem uma perspectiva específica de adesão, como para os vizinhos europeus, sem que tal determine antecipadamente o modo como as suas relações com a UE se possam vir a desenvolver no futuro, em conformidade com as disposições do Tratado.

Nos últimos anos, a maioria dos nossos países vizinhos realizou progressos em matéria de reformas políticas e económicas, encontrando-se em anexo à presente comunicação relatórios com informações específicas sobre os progressos já realizados na execução dos primeiros sete planos de acção. Alguns parceiros colocaram os planos de acção no centro das suas estratégias de reforma interna e as instituições financeiras internacionais (IFI) estão também a alinhar as suas políticas por esses planos.

Contudo, a pobreza e o desemprego, os resultados económicos nem sempre positivos, a corrupção e a má governação continuam a colocar desafios importantes. Os cidadãos dos países vizinhos, nomeadamente os jovens, são frequentemente confrontados com perspectivas pessoais insatisfatórias. Os "conflitos congelados" e os acontecimentos recentes no Médio Oriente e no Sul do Cáucaso recordam-nos que ainda não estão estabelecidas as condições para uma coexistência pacífica, tanto entre alguns dos nossos vizinhos como com outros países importantes na cena internacional. Estes problemas não são unicamente dos nossos vizinhos, podendo vir a ter consequências para a UE, nomeadamente em termos de imigração clandestina, insegurança do abastecimento de energia, degradação do ambiente e terrorismo.

Deste modo, tornou-se claro que a PEV poderá e deverá ser reforçada, em especial quando se tem em conta os custos potenciais proibitivos de não conseguir apoiar os nossos vizinhos nos seus esforços de reforma. A UE tem de apresentar propostas atraentes aos países parceiros da PEV, proporcionando-lhes melhores perspectivas de comércio e investimento, promovendo os contactos entre as populações e facilitando as viagens para fins legítimos de curta duração, adoptando uma atitude mais activa na abordagem dos conflitos congelados e criando mais possibilidades de mobilizar fontes de financiamento. A UE tem de ajudar os países vizinhos que desejam empreender reformas a efectuar-las mais rapidamente, em melhores condições e com custos mais baixos para os seus cidadãos. Tem também de dar mais incentivos e persuadir aqueles que ainda se encontram hesitantes.

O argumento central da presente comunicação é que a PEV é indispensável e já provou o seu valor, sendo essencial que a UE parta dessa base para reforçar o seu empenhamento em relação a esta política. Por conseguinte, a presente comunicação contém uma série de propostas destinadas a melhorar consideravelmente o impacto da PEV.

2. PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS

A PEV tem os seguintes **pontos fortes**:

- **Integração.** A PEV fornece um quadro único e claro que abrange a vizinhança no seu conjunto, para debater e tratar toda a série de questões que se colocam entre a UE e cada parceiro. Por exemplo, a concentração exclusiva em questões económicas em detrimento de questões desconfortáveis ligadas à governação ou aos direitos humanos torna-se assim muito mais difícil e os planos de acção prevêm uma cooperação activa nos domínios da liberdade, segurança e justiça, promovendo o Estado de Direito.
- **Apropriação conjunta.** O instrumento operacional da política, o plano de acção PEV, é inteiramente negociado e mutuamente acordado a nível político. Não é uma imposição de um dos lados, mas sim, um programa de trabalho comum conjuntamente acordado.
- **Concretização.** Os planos de acção, embora gerais e abrangendo uma série de domínios, são pormenorizados. A experiência adquirida com a sua execução revela que isso torna muito mais fácil debater, acordar e executar objectivos específicos, com limites temporais e mensuráveis.
- **Melhor utilização dos fundos.** De ora em diante, o novo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) permitirá que a assistência comunitária aos países parceiros seja explicitamente ditada pelas políticas, partindo também de novas formas de cooperação (cooperação transfronteiriça, TAIEX, geminação) e dispondo de um aumento de recursos. Em especial no que diz respeito aos países PEV até à data abrangidos pelo TACIS, o IEVP constituirá uma melhoria importante, passando-se de uma assistência técnica para uma plena cooperação.

Contudo, existem outros domínios da PEV com potencialidades consideráveis para a realização de novos progressos. A UE procura encorajar um programa de reformas muito ambicioso nos países parceiros, sendo muitos dos custos políticos e económicos suportados antecipadamente. Contudo, uma parte importante dos incentivos da PEV, por exemplo em termos de integração e acesso ao mercado e outros benefícios económicos, só produzirá resultados mais tarde, o que causa dificuldades reais aos países parceiros no que se refere à angariação do apoio interno necessário à reforma.

Mais concretamente:

- **Integração económica e comercial.** A UE continuou a reforçar as relações comerciais com a maioria dos países PEV, inclusive através do apoio ao processo de adesão da Ucrânia à OMC e da preparação das negociações de um acordo de comércio livre global e aprofundado, da preparação para a concessão de preferências comerciais autónomas à Moldávia e do lançamento de negociações tendo em vista o alargamento do âmbito dos acordos de comércio livre com os parceiros mediterrânicos no que diz respeito à cobertura de produtos agrícolas e serviços. A fim de obter benefícios políticos e económicos

adicionais para todos, é importante oferecer a todos os parceiros PEV, tanto a Leste como no Sul, uma perspectiva clara de integração económica e comercial aprofundada com a UE e incluir nas nossas ofertas de liberalização um melhor acesso a todos os domínios com interesse e potencialidades económicas para os nossos parceiros, o que deverá incluir produtos que sejam para eles da maior importância.

- **Mobilidade e migração.** Embora a cooperação com os países PEV em matéria de mobilidade e gestão da migração tenha aumentado, a PEV ainda não permitiu a realização de progressos significativos em matéria de facilitação do acesso dos cidadãos dos países vizinhos à UE. A lentidão e o custo dos procedimentos necessários à obtenção de um visto para estadias de curta duração (por exemplo, para os empresários, investigadores, estudantes, turistas ou até para viagens oficiais) constitui um desincentivo muito claro para os países parceiros e um entrave à concretização de muitos objectivos subjacentes da PEV.
- **Conflitos regionais.** A PEV conseguiu poucos resultados no apoio à resolução de conflitos congelados ou abertos na região, não obstante algumas realizações específicas (por exemplo, no que diz respeito à gestão das fronteiras na Moldávia e nos Territórios Palestinos). A UE tem de ser mais activa e estar mais presente nos mecanismos de resolução de litígios a nível regional ou multilateral e nos esforços de manutenção da paz.

Por conseguinte, a Comissão identificou alguns domínios em que a PEV deverá ser reforçada a fim de assegurar o seu êxito. Em todos estes domínios, tal implicaria um esforço adicional por parte da UE, mas que seria compensado pelas vantagens políticas que esta poderia obter.

3. REFORÇO DA POLÍTICA

O desenvolvimento e a reforma nos nossos parceiros é essencialmente do seu interesse próprio e da sua responsabilidade soberana. Não obstante, é também do interesse da UE apoiar os parceiros nesses esforços. Muitos dos instrumentos necessários para tal já existem. Outros terão de ser reforçados, como a seguir indicado. Assim, a UE continuará a ajustar o seu apoio às necessidades e aspirações dos parceiros. Quanto mais progressos forem realizados por um país parceiro na execução das reformas, mais profundas se poderão tornar as relações e maior o apoio que a UE deverá prestar.

3.1. Reforçar a componente económica e comercial

Uma integração económica mais profunda com os nossos parceiros PEV será crucial para o êxito e a credibilidade da política. Desde o início, uma premissa-chave da PEV era que a integração económica deveria ir para além do comércio livre de bens e serviços para incluir também questões internas: a abordagem dos obstáculos não pautais e a convergência global progressiva nos domínios comercial e da regulamentação (tais como regras e normas técnicas, normas sanitárias e fitossanitárias, política da concorrência, competitividade empresarial, política industrial e inovação, colaboração na investigação, direitos de propriedade intelectual, medidas aduaneiras de facilitação do comércio e capacidade administrativa no domínio das regras de origem, boa governação no domínio fiscal, direito das sociedades, contratos públicos e serviços financeiros). Os planos de acção no âmbito da PEV constituem um passo nesta direcção.

Já foram concluídos ACL com parceiros mediterrânicos que abrangiam essencialmente produtos industriais, tendo sido recentemente iniciadas negociações para alargar a sua

cobertura nos domínios da agricultura e das pescas e incluir os serviços e o direito de estabelecimento. Com o tempo, a execução dos planos de acção PEV, nomeadamente nos domínios relativos à regulamentação, preparará o terreno para a conclusão de uma nova geração de "acordos de comércio livre (ACL) globais e aprofundados" com todos os parceiros PEV, como aquele que a UE tenciona negociar com a Ucrânia.

Um ACL global e aprofundado deverá abranger basicamente todo o comércio de bens e serviços entre a UE e os parceiros PEV, incluindo os bens de especial importância para os nossos parceiros, devendo igualmente prever disposições juridicamente vinculativas em questões de regulamentação económica e comercial. Os ACL existentes com os países mediterrânicos deverão ser alargados em conformidade a outros domínios da regulamentação. Os resultados da avaliação do impacto de um acordo comercial na sustentabilidade serão integrados neste processo.

Esses ACL globais e aprofundados terão de ser especificamente adaptados e cuidadosamente programados no tempo de modo a ter em conta as circunstâncias económicas e o estado de desenvolvimento de cada país parceiro, prevendo, se necessário, um certo nível de assimetria. Dado o seu grau de complexidade e ambição, os ACL aprofundados constituem um objectivo que se coloca em termos de médio prazo e, para alguns países PEV, até mesmo de longo prazo. Antes de iniciar negociações tendo em vista a conclusão de ACL aprofundados, a UE tem de avaliar a capacidade dos parceiros para executar e manter esses acordos, bem como o seu nível de ambição. Os países avançarão nesta direcção de modo gradual e a ritmos diferentes, mas o que é importante é dar-lhes a todos a mesma perspectiva. Em última instância, o objectivo será que os nossos parceiros partilhem uma base regulamentar comum e um nível de acesso ao mercado semelhante. A fim de realizar este objectivo e reforçar a sua capacidade administrativa, os parceiros terão de prosseguir os seus esforços para pôr em prática as vertentes dos planos de acção que dizem respeito ao comércio e à regulamentação. Será consagrada especial atenção à assistência nesses sectores.

Numa primeira fase, esta abordagem poderá permanecer, em larga medida, uma abordagem bilateral entre a UE e cada parceiro, a fim de ter em conta as grandes diferenças existentes entre a situação dos diversos países. Esta medida permitirá que os países mais avançados progridam mais rapidamente sem ficar bloqueados pelos outros. Contudo, o conceito é plenamente compatível com a visão a mais longo prazo da emergência de uma comunidade económica entre a UE e os seus parceiros PEV. Estão já a ser desenvolvidos certos aspectos na zona do Mediterrâneo por meio do Acordo de Agadir. A mais longo prazo, os esforços desenvolvidos para criar uma comunidade económica de vizinhança mais vasta incluirão questões como a aplicação de quadros regulamentares comuns e a melhoria do acesso ao mercado para os bens e serviços entre os parceiros PEV, bem como algumas disposições institucionais adequadas como, por exemplo, os mecanismos de resolução de litígios.

Acções específicas: Comércio, investimentos e integração económica

- adopção de uma abordagem do tipo "ACL globais e aprofundados" para todos os parceiros PEV, incluindo elementos internos e a liberalização dos fluxos comerciais entre os países parceiros, se necessário prevendo um certo nível de assimetria;
- aumento do apoio às reformas e esforços para melhorar o quadro regulamentar em matéria económica e comercial, bem como o clima dos investimentos;
- reforço da cooperação e integração económica em sectores-chave.

3.2. Facilitar a mobilidade e gerir as migrações

Desde os primeiros tempos da existência da Comunidade Europeia, a possibilidade dos cidadãos dos nossos Estados-Membros viajarem no interior da Comunidade, em negócios, para fins de formação, ou em férias, constituiu um elemento essencial para a promoção do comércio e dos investimentos internos, a sensibilização mútua e o incentivo aos contactos económicos, sociais e culturais. A mobilidade das pessoas também se reveste da maior importância para todos os parceiros PEV. A União não poderá concretizar plenamente muitos dos aspectos da Política Europeia de Vizinhança se a possibilidade de realizar viagens por motivos legítimos de curta duração continuar a ser tão limitada como é actualmente. Efectivamente, as nossas políticas e práticas em matéria de vistos causam frequentemente verdadeiras dificuldades e impõem reais obstáculos a viagens legítimas. As longas bichas em frente dos Consulados da UE constituem um sinal inequívoco dos obstáculos à entrada na União. Quer se trate de viagens de negócios, de ensino ou turismo, de ciência e investigação, conferências da sociedade civil ou até para reuniões oficiais a nível da administração local ou nacional, a possibilidade de obter vistos de curta duração num período de tempo razoável e a custos aceitáveis constituiria um indicador do êxito da nossa Política Europeia de Vizinhança.

Por conseguinte, o reforço da PEV torna necessário efectuar um exame muito sério sobre o modo como os procedimentos relativos à emissão de vistos podem deixar de ser um obstáculo tão grande às viagens legítimas de cidadãos de países vizinhos para a UE (e vice-versa). Evidentemente, esta questão só pode ser abordada num contexto mais vasto que aborde questões conexas como a cooperação em matéria de imigração clandestina, nomeadamente por via marítima, a luta contra o tráfico de seres humanos, uma gestão eficaz das fronteiras, acordos de readmissão e o regresso efectivo de migrantes ilegais, bem como o tratamento adequado de pedidos de protecção internacional e asilo. No entanto, havendo um compromisso sólido por parte dos nossos parceiros no sentido de procurarem cumprir estes requisitos prévios, seria possível oferecer melhorias muito consideráveis em matéria de vistos, com o estabelecimento de procedimentos mais simples e rápidos para a sua emissão em relação a certas categorias de viagens, nomeadamente para fins de negócios, oficiais e de formação, intensificando simultaneamente os nossos esforços conjuntos contra a imigração clandestina.

A título ilustrativo do que se poderá conseguir, em Outubro de 2006 foram rubricados com a Ucrânia acordos de readmissão e facilitação da emissão de vistos, estando previsto para breve o início de discussões com a Moldávia sobre acordos do mesmo tipo. Estão já na fase de conclusão as negociações com Marrocos sobre um acordo de readmissão. Os acordos de facilitação da emissão de vistos são negociados a par dos acordos de readmissão, sendo adaptados às necessidades específicas do país terceiro em causa e prevendo uma simplificação dos procedimentos de emissão de vistos para viagens de curta duração no que diz respeito a certas categorias de pessoas.

São também pertinentes as evoluções a mais larga escala da política de vistos na UE como, por exemplo, as negociações entre Estados-Membros sobre a criação do sistema de informação sobre vistos, que incluiria dados biométricos sobre os requerentes de vistos e permitiria o intercâmbio de dados entre os Estados-Membros. Além disso, a Comissão propôs vários tipos de colaboração entre Estados-Membros, incluindo a criação de centros comuns para os pedidos de visto, o que facilitaria, em larga medida, a sua recepção nos países PEV.

Tendo em conta a necessidade de uma abordagem equilibrada e partindo do diálogo sobre as questões de migração e emissão de vistos previsto nos planos de acção PEV, a União deverá

estar disposta a iniciar negociações sobre a readmissão e a facilitação da emissão de vistos com cada país vizinho com o qual já exista um plano de acção, logo que estejam cumpridas as condições prévias requeridas.

Acções específicas: Mobilidade e migração

- facilitação da emissão de vistos pela eliminação de obstáculos às viagens legítimas como, por exemplo, para fins oficiais, de negócios, formação e turismo;
- enquanto parte de uma abordagem global que assegure uma boa gestão da migração e da mobilidade, integrando as questões da readmissão, colaboração na luta contra a imigração clandestina e uma gestão das fronteiras efectiva e eficaz.

3.3. Incentivar os intercâmbios entre populações vizinhas

Paralelamente à questão da mobilidade, a PEV tem de ter uma "face humana" e os cidadãos da UE e dos países vizinhos deverão ter mais oportunidades de interagir, de aprender sobre as respectivas sociedades e de compreender melhor a cultura uns dos outros. A PEV não pode ser apenas um assunto de funcionários e políticos. De ambos os lados das fronteiras, as pessoas deverão poder constatar directamente o impacto de relações mais fortes entre a União e os seus vizinhos.

- Os intercâmbios de estudantes e jovens têm de ser um elemento central da PEV, à semelhança do que aconteceu no interior da UE, onde esses intercâmbios ajudaram a estabelecer pontes de entendimento e a ultrapassar preconceitos. A cooperação universitária será apoiada através do programa TEMPUS, ao mesmo tempo que será introduzido um novo regime de bolsas para a região abrangida pela PEV, em 2007, ao abrigo do programa Erasmus Mundus. O diálogo sobre as políticas no sector do ensino superior deverá ser reforçado a fim de apoiar os esforços de modernização e reforma dos países parceiros. Serão ainda reforçados a divulgação e o intercâmbio das melhores práticas neste domínio, o que contribuirá para estabelecer um domínio de cooperação no ensino superior e para assegurar a convergência com as políticas comunitárias, tais como o processo de Bolonha, no qual participam muitos parceiros PEV. Dever-se-á reforçar a assistência à reforma do ensino, nomeadamente através da Fundação Europeia para a Formação. Poder-se-á também prever um novo programa PEV destinado a promover os intercâmbios entre jovens trabalhadores em todos os sectores profissionais, incluindo as artes e a cultura, bem como entre as entidades reguladoras. Os Estados-Membros terão um papel importante a desempenhar no apoio destas actividades.
- A mobilidade dos investigadores é uma parte essencial da crescente cooperação em matéria de investigação entre a UE e os países PEV e para melhorar a excelência. A circulação de cientistas requer uma acção comum para aumentar a sensibilização em relação às oportunidades de subvenções tendo em vista a mobilidade (por exemplo, bolsas Marie Curie), sendo para tal plenamente explorados os instrumentos de informação existentes.
- De modo geral, seria igualmente importante fomentar os intercâmbios a nível da sociedade civil, para além dos contactos entre governos a fim de estabelecer pontes em muitos domínios, designadamente contactos entre sindicatos, autoridades regionais e locais (incluindo programas de geminação de cidades), técnicos de saúde, ONG e grupos culturais. Os programas de cooperação transfronteiriça a financiar ao abrigo do IIEVP desempenharão um papel importante neste contexto, mas serão também necessários

intercâmbios mais vastos à escala da UE. Muitos destes intercâmbios assumirão predominantemente um carácter económico e social, embora também sejam importantes os intercâmbios culturais e o diálogo intercultural.

- O reforço dos contactos entre empresas constituiria um exemplo específico importante destes intercâmbios a nível da sociedade civil. As organizações patronais na UE e nos países PEV, em especial das pequenas e médias empresas, deverão ser activamente incentivadas a estabelecer relações mais estreitas e a trocar experiências entre si.
- A participação da sociedade civil na PEV deverá ir além dos programas de cooperação e intercâmbio. Temos de incentivar os governos parceiros para que permitam uma participação adequada dos representantes da sociedade civil enquanto partes interessadas no processo de reforma, tanto a nível da preparação da legislação como do acompanhamento da sua execução ou do desenvolvimento de iniciativas nacionais ou regionais relacionadas com a PEV. A nível nacional, ou num contexto regional mais vasto, a realização de seminários destinados ao Governo e à sociedade civil sobre os desafios da reforma ajudará a criar um clima de confiança.
- A visibilidade será também um elemento importante no reforço da PEV, conferindo-lhe significado junto dos cidadãos da UE e dos países parceiros. A Comissão já adoptou uma estratégia de informação e comunicação sobre esta política. Os Estados-Membros deverão também transpor os objectivos e os resultados da PEV para as suas acções de informação, tanto a nível externo como interno.

A dimensão humana da PEV é uma questão a abordar quer a nível dos Estados-Membros quer da Comunidade. A integração destes elementos nos programas bilaterais e a partilha de informações e melhores práticas sobre as acções levadas a cabo entre as sociedades civis dos diversos países reforçarão a imagem da União, no seu conjunto, junto dos países parceiros. A fim de aumentar a visibilidade geral destes esforços da UE, a Comissão tenciona estabelecer um "balcão único na Internet" que esteja em ligação com os sítios *Web* dos Estados-Membros, a fim de facilitar o acesso às informações sobre os programas de intercâmbio na União.

Acções específicas: Intercâmbios entre as populações

- Intercâmbios de jovens e nos domínios do ensino, cultural e da investigação;
- intercâmbios a nível da sociedade civil e aumento da sua participação na PEV;
- intercâmbios entre autoridades regionais e locais;
- formação das entidades reguladoras do futuro;
- contactos entre empresas;
- acções de informação e destinadas a aumentar a visibilidade.

3.4. Uma dimensão temática para a PEV

Até à data, a execução da PEV tem-se colocado, em larga medida, em termos bilaterais, ou seja, entre a UE e cada país parceiro. Trata-se de uma característica essencial em virtude das grandes diferenças existentes entre os parceiros no que diz respeito à sua situação política e

económica, necessidades e aspirações. Essa diferenciação tem de continuar a ser uma preocupação central da política.

No entanto, existem alguns temas transversais em relação aos quais a UE e os seus parceiros PEV, tanto a Sul como a Leste, partilham preocupações e interesses comuns e que poderiam ser convenientemente abordados num contexto multilateral. Em domínios como a energia, os transportes, o ambiente, o desenvolvimento rural, a sociedade de informação, a cooperação para a investigação, a saúde pública, os serviços financeiros, a gestão das fronteiras, a migração ou os assuntos marítimos, os problemas não assumem com frequência um carácter unicamente bilateral, pelo que a sua resolução poderá lucrar com um debate, acção e cooperação conjuntos entre a UE e todos os parceiros PEV ou, pelo menos, a sua maioria. Estes domínios são importantes para um crescimento, prosperidade, estabilidade e segurança duradouros.

A lista dos tópicos a incluir nesses temas a abordar por todos os parceiros PEV teria de ser explorada e debatida de modo aprofundado, o mesmo acontecendo com a forma de abordar esses temas. Alguns poderão ser abordados através de métodos relativamente informais, tais como reuniões ministeriais ou de peritos realizadas numa base *ad hoc* ou com uma periodicidade mais regular. Outros beneficiariam provavelmente com o estabelecimento de uma estrutura mais institucionalizada ou integrada. Deverá ser consagrada atenção à execução efectiva dos processos e acordos multilaterais, quer dos já existentes quer dos novos. Dever-se-á considerar urgentemente a possibilidade de concluir acordos multilaterais entre a UE e os parceiros PEV em relação a um pequeno número de sectores-chave, sendo os exemplos mais óbvios a energia (que alarga o âmbito de aplicação do Tratado da Comunidade da Energia) e os transportes (acordos de aviação horizontais / globais). Dever-se-á também considerar o alargamento das redes, assegurando-se a sua interoperacionalidade com os sistemas comunitários.

Outro elemento importante da PEV é a possibilidade de os países parceiros participarem em certas agências e programas comunitários. Numa comunicação paralela sobre este assunto¹, a Comissão propõe uma abordagem geral destas questões.

Acções específicas: Aspectos temáticos

- reforço do diálogo multilateral e bilateral com os parceiros PEV em sectores-chave;
- Consideração da possibilidade de negociar acordos multilaterais adicionais nos domínios da energia e dos transportes e reforço dos já existentes;
- desenvolvimento de esforços tendo em vista o alargamento das redes comunitárias dos transportes e da energia aos países vizinhos, bem como a sua interoperacionalidade.
- participação dos vizinhos em agências e programas comunitários pertinentes.

¹ Tal como pormenorizado na Comunicação paralela da Comissão, “Abordagem geral destinada a permitir a participação dos países parceiros PEV nas agências e nos programas comunitários”, COM(2006)xx de 29 de Novembro de 2006.

3.5. Reforçar a cooperação política

Se a PEV não puder contribuir para a resolução dos conflitos na região, terá falhado em relação a um dos seus principais objectivos. Esses conflitos podem ameaçar a própria segurança da União, quer através do risco de escalada ou de um êxodo de refugiados, quer pela interrupção dos abastecimentos de energia ou o corte das ligações comerciais e de transportes, ou ainda em virtude do alastramento do terrorismo e da criminalidade organizada, incluindo o tráfico de seres humanos, drogas e armas. A União dá uma grande contribuição para apoiar os refugiados e as pessoas deslocadas, mas seria muito melhor se esses recursos pudessem ser utilizados para promover o desenvolvimento sustentado. É também necessário, no interesse de todos os implicados, estabelecer uma colaboração mais estreita com a Rússia tendo em vista a prevenção de conflitos e o reforço da estabilidade na Europa Oriental e no Sul do Cáucaso.

Quer se trate da Moldávia ou do Sul do Cáucaso, dos Territórios Palestínianos ou do Médio Oriente de modo mais geral, ou do Sahara Ocidental, os vizinhos da União sofreram os efeitos desses conflitos durante muitos anos. A PEV nunca poderá substituir os esforços regionais ou multilaterais em curso para abordar estas questões. Contudo, a UE tem de estar preparada para desempenhar um papel mais activo neste contexto, quer através da sua plena participação nesses esforços (como no caso do Quarteto) ou da sua participação caso a caso em acções de manutenção ou de controlo da paz, civis ou militares. As operações de gestão das fronteiras também têm um papel importante a desempenhar: o êxito da missão UE-BAM na fronteira moldava e a implantação em Rafah, por exemplo, constituem disso exemplos importantes. A Comissão está pronta a desenvolver, juntamente com o secretariado do Conselho, novas propostas no domínio da resolução dos conflitos. O novo Instrumento de Estabilidade também facultará oportunidades para reforçar a participação comunitária nestes domínios.

A PEV também pode facultar os meios para reforçar o diálogo, juntamente com um apoio concreto à reforma e ao desenvolvimento que, por sua vez, poderão contribuir a mais longo prazo para resolver estas questões. O reforço da cooperação regional (ver ponto 3.6 mais adiante) poderá dar uma contribuição importante neste contexto. Além disso, a adopção de algumas medidas poderá reforçar consideravelmente a dimensão política da PEV.

- A possibilidade de alinhamento, numa base caso a caso, pelas Declarações da PESC (já oferecida aos parceiros PEV orientais) poderia ser também proposta aos parceiros meridionais.
- Os parceiros PEV poderiam ser convidados, também numa base caso a caso, a participarem em reuniões de informação e coordenação organizadas pela UE em recintos internacionais, tais como a ONU, o Conselho da Europa e a OSCE.
- Em 2007, poder-se-ia realizar uma reunião informal de alto nível com todos os parceiros PEV com os quais exista um plano de acção em vigor, a fim de lançar na prática a PEV reforçada proposta na presente comunicação.
- A cooperação parlamentar poderia também ser intensificada, quer entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, quer através do trabalho das fundações políticas europeias.

- A presença da União na região poderia também ser intensificada através do reforço das missões diplomáticas da CE e dos Estados-Membros nos países PEV. Cada país PEV deveria dispor o mais rapidamente possível de uma delegação própria da Comissão.

Acções específicas: Cooperação política

- um papel mais activo por parte da UE nos esforços regionais ou multilaterais tendo em vista a resolução dos conflitos, incluindo a participação, conforme adequado, em missões de manutenção da paz civis ou militares;
- possibilidade de alinhamento pelas Declarações da PESC oferecida a todos os parceiros PEV;
- reunião informal de alto nível no âmbito da PEV, em 2007;
- intensificação da cooperação parlamentar;
- reforço da presença diplomática da UE em todos os países PEV.

3.6. Reforçar a cooperação regional

Na região do Mar Negro, onde a Moldávia, a Ucrânia e os países do Sul do Cáucaso têm fronteiras com a UE, a Rússia e a Turquia, a PEV também oferece grandes potencialidades de diálogo e cooperação a nível regional. A partir de Janeiro de 2007, quando o Mar Negro constituir uma das fronteiras da União, uma abordagem regional reforçada tornar-se-á uma parte essencial da nossa política de vizinhança. Na nossa cooperação a nível regional com os países parceiros em torno do Mar Negro (quer ao abrigo da PEV ou, no caso das nossas relações com a Rússia, ao abrigo da parceria estratégica, e com a Turquia, na sua qualidade de país candidato), a UE deverá ser plenamente inclusiva, qualquer que seja o contexto formal das suas relações bilaterais com esses países. Poderão ser abordadas questões sectoriais concretas através de iniciativas pertinentes, nomeadamente de uma cooperação científica em benefício mútuo, apoiada por um diálogo sobre as políticas nesse domínio, ou fóruns tais como a Comissão Internacional para a Protecção do Mar Negro.

O reforço da cooperação na região do Mar Negro, uma "Sinergia do Mar Negro", poderá também ajudar a preparar o terreno para resolver conflitos regionais que se arrastam há muito. A Organização de Cooperação Económica do Mar Negro (OCEMN) constitui uma plataforma útil para o nosso diálogo e cooperação com a região no seu conjunto. A Comissão está actualmente a examinar a possibilidade de estabelecer contactos mais estreitos com a OCEMN, incluindo com o estatuto de observador. Além disso, e a partir desses contactos mais estreitos, será útil estabelecer um diálogo regular com a OCEMN a nível de Ministros dos Negócios Estrangeiros, o que ajudaria a implementar e a desenvolver a política regional da União em relação ao Mar Negro. Paralelamente a estas reuniões da OCEMN, seria igualmente interessante realizar reuniões entre os ministros da UE e dos países PEV orientais tendo em vista um diálogo político e debates sobre questões relativas à PEV. A Comissão tenciona abordar a questão do diálogo reforçado com a região do Mar Negro numa comunicação distinta a apresentar no próximo ano. A "Sinergia do Mar Negro" deverá ter em conta outras iniciativas regionais, tais como a iniciativa de Baku nos domínios dos transportes e da energia.

Em torno do Mediterrâneo, a PEV constitui um novo e importante complemento do diálogo e da integração regionais há muito existentes no contexto da Parceria Euro-Mediterrânica. A Parceria Euro-Mediterrânica permitiu que a UE e os seus vizinhos meridionais lançassem pontes de diálogo e cooperação, a nível regional, nos domínios político, económico, comercial, social e cultural. O programa de trabalho quinquenal acordado na Cimeira de

Barcelona de 2005, com base na agenda PEV, já traçou um percurso claro para o reforço da cooperação regional nos próximos anos.

A partir da Parceria Euro-Mediterrânica e dos acordos de associação agora em vigor com a maioria dos parceiros mediterrânicos, a PEV criou uma oportunidade real de reforçar as nossas relações com os nossos parceiros mediterrânicos, ao mesmo tempo que reconhece plenamente os diferentes interesses e circunstâncias desses países. Os compromissos em matéria de reforma acordados conjuntamente, expostos em cada um dos cinco planos de acção actualmente em vigor (com Israel, Jordânia, Marrocos, Autoridade Palestiniana e Tunísia) já produziram resultados, tal como revelado pelos respectivos relatórios sobre os progressos realizados. Mais especificamente, estes planos de acção estabeleceram prioridades comuns claras, permitiram-nos integrar diversos tópicos num diálogo unitário e tornaram possível a realização de progressos reais em domínios sensíveis. Com a conclusão iminente dos planos de acção com o Egipto e o Líbano, o aspecto bilateral das relações euro-mediterrânicas ficará a par do aspecto regional. Além disso, poder-se-á procurar criar sinergias com outras zonas económicas, tais como o Conselho de Cooperação do Golfo, tendo em vista o apoio às reformas económicas e ao desenvolvimento sustentável no Mediterrâneo, sempre que for possível mobilizar em conjunto os recursos e os investimentos necessários para o efeito.

Tanto em volta do Mar Mediterrâneo como do Mar Negro, a maior flexibilidade oferecida pelos novos instrumentos de cooperação revestir-se-á de grande importância. Por exemplo, os novos programas de cooperação transfronteiriça estabelecidos ao abrigo do I EVP oferecerão pela primeira vez uma verdadeira oportunidade de promover uma cooperação de base entre as autoridades locais e regionais, de cada lado destes mares, e abordar questões de interesse mútuo, tais como o ambiente, os transportes e as comunicações, a segurança marítima, o ambiente marinho, o desenvolvimento económico regional, o turismo e os intercâmbios sócio-culturais.

Deveríamos também ir além da vizinhança imediata da União, a fim de colaborar com "os vizinhos dos nossos vizinhos". Na Ásia Central, por exemplo, ou no Golfo, os novos instrumentos (I EVP e ICD) poderão financiar actividades no âmbito da cooperação regional, incluindo países em ambas as regiões, o que poderia assumir especial importância em sectores como a energia, os transportes, o ambiente e a política de investigação. De modo mais geral, poder-se-á atrair os financiamentos e investimentos públicos e privados a fim de satisfazer as necessidades de modernização e desenvolvimento dos nossos vizinhos imediatos. Considerações semelhantes são também aplicáveis aos países vizinhos dos países PEV do Norte de África, no contexto da estratégia UE-África, onde serão de grande interesse programas de cooperação regional mais amplos e a cooperação em domínios como a migração, as infra-estruturas, a energia, a paz e a segurança. Para além destas actividades de cooperação regional, poder-se-á também considerar a constituição de uma agenda comparável para o diálogo e a reforma com o Cazaquistão, em resposta ao interesse manifestado por este país. A Ásia Central será abordada num documento de política a apresentar em breve.

Acções específicas: Cooperação regional

- Sinergia do Mar Negro, incluindo diálogo a nível de Ministros dos Negócios Estrangeiros e uma cooperação intensificada com a OCEMN, tendo em conta a cooperação regional existente, nomeadamente a iniciativa de Baku sobre a energia e os transportes;
- execução integral do programa de trabalho euro-mediterrânico;
- reforço da cooperação com "os vizinhos dos nossos vizinhos", por exemplo, nos

domínios da energia, transportes e luta contra a imigração clandestina.

3.7. Reforçar a cooperação financeira

A partir de 2007, a nossa cooperação com os países vizinhos será financiada ao abrigo do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP), juntamente com o novo mandato de empréstimos do Banco Europeu de Investimento. Ambos constituirão uma melhoria significativa em relação ao passado. O IEVP, por exemplo, será consideravelmente mais flexível do que instrumentos anteriores (nomeadamente em comparação com o TACIS) e representará um aumento dos recursos em relação aos anteriormente disponíveis (de cerca de 32 %, a preços constantes, se compararmos o período de 2007-2013 com o período de 2000-2006). Outros novos instrumentos de cooperação (direitos humanos, segurança nuclear, bem como programas temáticos) estarão também disponíveis para os parceiros PEV. O novo mandato do BEI deverá permitir dar um maior apoio à Europa Oriental e ao Sul do Cáucaso, embora seja provável que este venha a ser significativamente inferior ao inicialmente proposto pela Comissão.

O financiamento disponível para apoiar a agenda de reformas da PEV será ainda relativamente modesto, não obstante a sua ambição de tratar uma agenda de reformas muito completa. Os fluxos do investimento privado para a maioria dos países da região também permanecem baixos, o que constitui uma decepção, tal como a sua capacidade para financiar infra-estruturas de importância crucial.

Por conseguinte, é essencial maximizar o impacto e o efeito multiplicador do financiamento da UE, devendo este ser mais inovador em relação ao tipo de acções apoiadas, e procurando-se estabelecer sinergias entre o IEVP e outros fundos da UE, bem como com os Estados-Membros e as suas instituições financeiras, as IFI e outros dadores.

A fim de recompensar os progressos na execução das reformas e conferir um efeito multiplicador aos financiamentos disponíveis para investimento por parte das IFI e de outros dadores, a Comissão tenciona introduzir dois mecanismos de financiamento inovadores, reservando uma parte significativa do financiamento ao abrigo do IEVP para apoiar as facilidades em favor da governação e do investimento. Serão apresentadas propostas pormenorizadas durante o exercício de programação mas, em princípio, durante o período de 2007-2013, a Comissão tenciona reservar:

- Um montante de 300 milhões de euros (o que corresponde, em média, a cerca de 43 milhões de euros por ano) destinado a uma Facilidade em favor da Governação que, em acréscimo às dotações normais por país, deverá constituir um apoio adicional, reconhecendo e apoiando os países parceiros que realizaram mais progressos na execução da agenda de reformas acordada, tal como exposta no seu plano de acção. De acordo com a avaliação dos progressos realizados na execução dos aspectos de governação (definidos em linhas gerais) dos planos de acção, este financiamento seria disponibilizado para dotações nacionais adicionais, a fim de apoiar elementos-chave da agenda de reformas, o que ajudaria os governos reformadores a fortalecer as suas circunscrições nacionais para a reforma.
- Um montante de 700 milhões de euros (o que corresponde, em média, a cerca de 100 milhões de euros por ano) para um Fundo de Investimento no âmbito da política de vizinhança, para reforçar a FEMIP², a utilizar em apoio dos empréstimos concedidos pelas

² Facilidade Euro-Mediterrânica de Investimento e de Parceria.

IFI aos países parceiros PEV. Este fundo prestaria apoio sob forma de subvenções às operações de empréstimo efectuadas por instituições como o BEI (no contexto do seu novo mandato de empréstimos externos), o BERD e possivelmente instituições dos Estados-Membros que financiam o desenvolvimento, de acordo com as prioridades estabelecidas pela UE. Estima-se que esse fundo poderia multiplicar quatro a cinco vezes o montante das subvenções recebidas tendo em vista a concessão de empréstimos em condições preferenciais para os projectos de investimento nos países parceiros PEV em sectores prioritários definidos nos planos de acção. O apoio concreto dos Estados-Membros, que acrescentam o seu próprio financiamento sob a forma de subvenções à contribuição da CE para o fundo fiduciário, será altamente desejável na medida em que reflecte o apoio político da União a uma PEV reforçada. Se os Estados-Membros contribuíssem com montantes equivalentes ao da CE, a facilidade poderia gerar empréstimos preferenciais de montantes muito elevados. A administração desse fundo fiduciário poderia envolver todos os contribuintes de acordo com a sua contribuição e o grau de coordenação das suas políticas em relação à região com a PEV. A coordenação entre o Fundo de Investimento no âmbito da política de vizinhança e o fundo fiduciário para as infra-estruturas UE-África permitirá a coerência das práticas e a criação de sinergias.

No âmbito dos esforços em curso para reforçar a coordenação entre os dadores da UE enquanto grupo, os Estados-Membros deverão alinhar cada vez mais os seus programas de cooperação pelas prioridades acordadas e as agendas de reforma estabelecidas nos planos de acção PEV. Dever-se-á igualmente assegurar o prosseguimento da coordenação com as acções do Banco Mundial.

Acções específicas: Cooperação financeira

- maximizar o impacto e o efeito multiplicador dos recursos, que são escassos;
- Facilidade em favor da governação;
- Fundo de investimento no âmbito da política de vizinhança;
- reforço da coordenação entre a assistência prestada pela CE e pelos Estados-Membros.

4. CONCLUSÕES

Nos dois anos que se seguiram à sua criação, os progressos realizados ao abrigo da PEV confirmaram as grandes potencialidades desta política a longo prazo. É agora necessário transformar estas potencialidades em realidade através do reforço da credibilidade e do impacto da política.

A PEV e o alargamento da UE são processos distintos. Efectivamente, no que diz respeito aos parceiros PEV europeus, a PEV não determina antecipadamente de modo algum o possível desenvolvimento futuro das suas relações com a UE, em conformidade com as disposições do Tratado. Independentemente dessa perspectiva, temos de envidar esforços conjuntos para garantir a execução com êxito das agendas de reformas acordadas, com vista a aproximar todos os nossos vizinhos da União.

A fim de apoiar os nossos vizinhos na prossecução de programas de reforma exigentes e com custos significativos, temos de ser capazes de fazer uma oferta mais atraente. Podemos fazer mais em relação às questões económicas e comerciais, à facilitação da emissão de vistos e à

gestão das migrações, aos contactos entre as populações e aos contactos entre as administrações e as entidades reguladoras. Podemos igualmente esforçar-nos mais em termos de cooperação política e regional, bem como em termos de cooperação financeira. Algumas destas acções terão um certo custo, mas este não é proibitivo e é certamente muito inferior ao custo da inacção.

Para alcançar estes objectivos, os Estados-Membros têm de dar a sua contribuição: as melhorias aqui propostas requerem um empenhamento político total e um compromisso económico e financeiro proporcionado. A Comissão está também a tomar as medidas necessárias para assegurar que as considerações políticas no âmbito da PEV sejam plenamente integradas em todos os aspectos do seu trabalho. A Comissão deseja debater estas ideias de modo mais aprofundado com o Conselho e o Parlamento. Simultaneamente, será importante prosseguir um diálogo aberto com os nossos parceiros, a fim de reforçar a apropriação mútua da PEV. Para o efeito, a Comissão tenciona organizar uma conferência de alto nível em 2007.

Como revelado pelos relatórios sobre os progressos realizados, os países parceiros já deram provas do seu empenhamento, através da adopção e início de execução dos ambiciosos planos de acção PEV. A fim de que a União os possa apoiar adequadamente nos seus processos de reforma, incentivá-los e recompensar os progressos realizados, é necessário assegurar que as potencialidades da PEV se concretizam na realidade. As propostas acima expostas constituirão uma oferta sólida a apresentar aos nossos parceiros PEV, o que é sem dúvida do interesse da União.