

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Reforço da estratégia de pré-adesão»

(98/C 157/14)

O Comité Económico e Social decidiu, na reunião plenária de 11 de Dezembro de 1997, ao abrigo do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Reforço da estratégia de pré-adesão».

A Secção de Relações Externas, Política Comercial e Desenvolvimento, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 13 de Março de 1998, sendo relator F. Hamro-Drotz.

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por maioria de 98 votos, com 1 voto contra e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Introdução

O Conselho Europeu do Luxemburgo, de Dezembro de 1997, tomou as decisões necessárias ao lançamento do processo global de alargamento. As decisões baseiam-se nos pareceres da Comissão sobre a matéria⁽¹⁾, nas decisões tomadas pelo Conselho, em 27 de Novembro e 8 de Dezembro de 1997, sobre o relatório da Presidência ao Conselho Europeu, bem como no relatório elaborado pela Comissão sobre a situação económica e as perspectivas de desenvolvimento dos países candidatos⁽²⁾.

As conclusões do Conselho Europeu põem em evidência os principais desafios: «nos próximos anos, os objectivos serão a preparação dos países candidatos para a adesão à UE e a garantia de que a União Europeia esteja efectivamente preparada para o alargamento...»⁽³⁾.

A Comissão iniciou os trabalhos preliminares e a estratégia de preparação entrará em vigor em Março de 1998.

No Anexo são apresentadas as medidas prioritárias da estratégia de pré-adesão e a situação actual.

2. Trabalhos anteriores do CES sobre a matéria

A integração europeia, com a inerente melhoria das condições de actividade e de vida das gerações vindouras, sempre constituiu uma das principais preocupações do Comité Económico e Social.

(1) Agenda 2000, bem como as sínteses e conclusões sobre as candidaturas à adesão. Proposta de regulamento (CE/Euratom) do Conselho relativo à assistência em favor dos países candidatos da Europa Central e Oriental à adesão à União Europeia no âmbito de uma estratégia de pré-adesão (apresentada pela Comissão).

(2) Economia Europeia, Suplemento C nºs 3 e 4 (ISSN 1027-2097).

(3) C/97/400.

Nesta base, o Comité tem, nestes últimos anos, tido uma participação activa nas acções comunitárias que visam o estreitamento dos laços com os PECO. Isto constitui uma prioridade para os trabalhos do Comité.

No curso dos últimos anos, o Comité tem participado no estreitamento da cooperação com os PECO através da realização de audições (em Bruxelas, Varsóvia, Tallinn, etc.) dos representantes dos actores socioeconómicos dos países candidatos. Durante a elaboração dos pareceres, o Comité, em diversas ocasiões, realizou reuniões com aqueles representantes, designadamente durante as conferências sobre a «Europa dos Cidadãos», realizadas em Viena e em Helsínquia. Além disso, o Comité iniciou e reforçou os contactos bilaterais com os grupos de interesses daqueles países, designadamente através da criação de comités consultivos paritários com os actores de alguns países. Os resultados e as conclusões destes trabalhos foram tidos em devida conta nos pareceres e relatórios do Comité.

3. Conclusões e recomendações

O objectivo do presente parecer é propor orientações, medidas e prioridades num momento em que a União Europeia dá início a um reforço da estratégia de pré-adesão em Março de 1998.

O parecer baseia-se nas conclusões que constam dos pareceres sobre a matéria acima referidos sem citação explícita. Uma vez que o objectivo do Comité é continuar a participar no processo de preparação para o alargamento, o presente parecer foca, particularmente, a abordagem do Comité relativamente à fase preparatória do processo.

3.1. O CES aprova os princípios básicos para o processo de alargamento apresentados pelo Conselho Europeu: igualdade de condições e de critérios de participação no processo de adesão, evoluindo cada país à sua própria cadência em função do seu nível de preparação, não sendo iniciadas as negociações de adesão antes que o país candidato satisfaça os critérios estabelecidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga e tenha iniciado a transposição da legislação comunitária de modo que esta esteja em aplicação no momento da adesão.

As partes envolvidas deverão assumir o objectivo de limitar a casos de natureza excepcional o recurso a medidas transitórias no tocante ao alargamento.

Estes princípios realçam a importância do reforço da estratégia de pré-adesão e, na opinião do CES, o futuro alargamento será condicionado, em grande parte, desde a primeira hora, pelo bom andamento desta estratégia.

3.2. O CES aprova igualmente a estrutura da estratégia reforçada de pré-adesão, mas gostaria de chamar a atenção para o seguinte:

— Será essencial que, para cada país, seja definida uma parceria de pré-adesão do modo mais concreto e realista possível, por consequência não será demais insistir na importância da preparação e da aplicação da parceria. Para tal, e para cada país candidato, deverão ser estabelecidos claros objectivos políticos, económicos, sociais (tendo em conta, designadamente, a situação do emprego) e sectoriais (por exemplo, nos domínios da agricultura e do ambiente), bem como de cooperação regional. O CES verifica, com satisfação, que as linhas de orientação da parceria, para cada país, propostas pela Comissão em 4 de Fevereiro de 1998, seguem estes princípios. Deverá ser prestada especial atenção ao acompanhamento das parcerias, aos relatórios sobre a sua execução e ao controlo dos programas de acção, o que facilitará o desenvolvimento de um processo em continuidade.

— O processo de parceria, que, em muitos casos, corre o risco de ser relativamente longo, deverá ter igualmente em conta o facto de que o acervo comunitário é objecto de alterações constantes, designadamente devido ao reforço da coesão interna, à melhoria do funcionamento do mercado e à realização da União Monetária. Os países candidatos deverão desenvolver, em cooperação, as suas capacidades de adaptação a estas alterações. Simultaneamente, deverá ser garantido que o acervo comunitário e a coesão interna não sofram qualquer enfraquecimento na fase de preparação para o alargamento, durante o alargamento nem após o termo do processo.

— Será importante proceder a uma avaliação e a um controlo extremamente precisos das condições de financiamento da fase preparatória e evitar decisões que possam ter consequências financeiras insuportá-

veis, quer durante a fase preparatória quer após a adesão. Todos os planos de acção se deverão basear num quadro financeiro realista e deverão ter em conta os recursos existentes e previstos. Deverão ser encontradas novas fontes de financiamento através da estabilização do sistema bancário e do reforço dos mercados bolsistas, os quais poderão atrair capitais privados nacionais e estrangeiros. Simultaneamente, será necessário fixar claramente as modalidades de financiamento, de reembolso por parte dos países candidatos, de garantia para os investimentos privados, etc. A estabilização do direito de propriedade é condição necessária para os investimentos privados. Será conveniente definir com precisão, e regularmente, as necessidades e os objectivos de financiamento (por exemplo, para medidas ambientais) em função das principais necessidades e da evolução da situação de cada país. O financiamento deverá ser em função dos progressos registados em cada país. Será igualmente necessário desenvolver continuamente novos instrumentos no âmbito do programa *Phare* e de outros fundos para reforçar a eficácia dos apoios, e garantir uma coordenação eficaz entre os diferentes instrumentos financeiros desde o início do processo. Deverão ser exploradas as possibilidades de crédito e garantias do Banco Europeu de Investimento e do Fundo Europeu de Investimento, de cooperação com o BERD e o Banco Mundial.

— Dado que o processo de preparação para o alargamento se poderá revelar complexo e exigente e que a progressão se fará a ritmos diferentes, a administração da União Europeia deverá, desde o início do processo, ter uma base tão duradoura quanto possível, tarefa para a qual deverão ser reservados recursos suficientes. Do mesmo modo, os processos de preparação e de decisão deverão ser transparentes e idênticos para todos os actores envolvidos.

3.3. O CES apoia igualmente sem reservas a estratégia de pré-adesão para Chipre nos termos definidos no Luxemburgo. O CES insta com todas as partes envolvidas para diligenciarem o estabelecimento de relações estáveis e normalizadas entre as duas comunidades. Isto ajudaria a re-estabelecer um clima de confiança entre as duas comunidades.

3.4. O CES insta com a UE e a Turquia para estreitarem os laços de cooperação dentro de um espírito decisivo e activo, de modo que a estratégia de pré-adesão para a Turquia possa ser reforçada em tempo útil.

O Comité tenciona participar nesse processo, por exemplo, mediante o comité consultivo conjunto estabelecido entre o CES e os representantes de diferentes grupos de interesses da Turquia.

3.5. Na fase de preparação para o alargamento, a União Europeia deverá igualmente prestar uma atenção especial ao desenvolvimento da cooperação transfronteira e regional entre os países candidatos e os respectivos países vizinhos não pertencentes à UE.

Dever-se-á garantir que se mantenham intactos, e sejam mesmo reforçados, os contactos económicos, sociais, culturais e políticos entre os países candidatos. O Comité recomenda que a União Europeia continue, através de um plano de acção, a apoiar vigorosamente as trocas comerciais entre os países candidatos e o desenvolvimento da cooperação transfronteira entre os países vizinhos.

3.6. O CES associa-se à constatação do Conselho de que o alargamento depende também da capacidade da União Europeia de acolher novos Estados-Membros bem como da melhoria do funcionamento das instituições comunitárias, conforme disposto no Tratado de Amesterdão. Em simultâneo com a execução da estratégia de pré-adesão deveria ser realizada uma conferência intergovernamental entre os actuais Estados-Membros, de modo que os países candidatos disponham de um prazo suficiente para se familiarizarem com aquelas disposições.

Além disso, será necessário garantir que a globalidade da União Europeia possa aproveitar ao máximo, e o mais equitativamente possível, as possibilidades oferecidas pelo alargamento e que os Estados-Membros possam dispor de amplas informações, e efectuar um debate vigoroso, sobre as vantagens e as consequências do alargamento.

O futuro alargamento deverá ser tido devidamente em conta também no que respeita ao desenvolvimento das relações da UE com países terceiros, bem como no que respeita às futuras negociações em diferentes fóruns internacionais, tais como a OMC.

As consequências do alargamento para o CES, a sua composição, a sua actividade e para os seus procedimentos internos, deverão ser objecto de um estudo profundo e o CES compromete-se a emitir um parecer a esse propósito.

3.7. O reforço da estratégia de pré-adesão focará, particularmente, duas áreas:

- a) reforço da eficácia dos sistemas administrativo e jurídico, e
- b) transposição da legislação comunitária para as legislações nacionais, por um lado, e reforço dos investimentos necessários à sua execução, por outro lado. No respeitante ao segundo ponto, o objectivo é melhorar a competitividade internacional dos países candidatos, com base nos valores económicos e sociais, e melhorar a sua capacidade de adaptação à UE de modo a poderem aplicar nos mercados internos a crescente e vigorosa concorrência prevalente no

mercado único. Isto requer um reforço em larga escala das infra-estruturas dos países candidatos e a sua inclusão nas redes transeuropeias de transportes. Deste modo, as consequências far-se-ão sentir igualmente no emprego, no bem-estar e nas condições de trabalho.

A estratégia enfrenta um duplo desafio, a preparação dos países candidatos à adesão e, inversamente, a preparação dos actuais Estados-Membros para o alargamento. Revestem-se de uma importância primordial a sensibilização e a consciencialização dos cidadãos e dos actores económicos e sociais dos Estados-Membros e dos países candidatos do significado do alargamento com todas as suas consequências.

Neste contexto, o CES insta com a UE para aplicar a estratégia de pré-adesão numa frente alargada, envolvendo intimamente no processo os parceiros económicos e sociais dos Estados-Membros e dos países candidatos. Deverão ser tidos em conta os pontos de vista dos grupos representativos da vida económica, dos trabalhadores, dos agricultores, dos consumidores e de outros círculos pertinentes, através de um diálogo social, envolvendo-os, ao mesmo tempo, no processo de preparação para o alargamento, tanto ao nível nacional como internacional. O CES está convicto de que as possibilidades de levar a bom porto o processo de alargamento aumentarão sensivelmente quando forem conhecidas as posições daqueles círculos sobre a estratégia, o conteúdo dos programas de parceria e a gestão dos programas *Phare*, sem deixar de aproveitar os seus conhecimentos, a sua experiência, os seus contactos e os seus pontos de vista.

A aplicação nos países candidatos, numa base duradoura, dos modelos de diálogo social utilizados nos Estados-Membros, bem como a sensibilização dos parceiros económicos e sociais para o conteúdo das parcerias e para as vantagens da adesão à UE, exigem a participação dos actores pertinentes no processo. Uma economia viável requer um mercado de trabalho a funcionar e um diálogo social activo entre grupos de interesses estáveis e independentes, tais como grupos representativos da vida económica, dos trabalhadores, da agricultura, bem como entre estes e as autoridades. A estratégia de preparação deve focar prioritariamente os processos de reforma baseados nos princípios que regem uma economia viável, a democracia e o estado de direito, devendo ser criados e desenvolvidos nos países candidatos as estruturas, os conhecimentos e outros modelos adequados à aplicação daqueles princípios. Para atingir tal fim, tornar-se-ão imprescindíveis o contributo e o apoio dos actores sociais dos Estados-Membros. Simultaneamente, este envolvimento contribuirá para a preparação destes mesmos actores para a realidade do alargamento. O CES é de opinião que, participando no processo, os referidos actores dos Estados-Membros deverão ser investidos de uma certa responsabilidade na consecução dos objectivos estabelecidos.

O CES poderia desempenhar um papel central na estratégia de preparação para o alargamento e nos processos acima referidos. Para este efeito, o CES propõe que a UE apoie as suas intenções de, no âmbito do processo de preparação, estabelecer relações mais estreitas e mais íntimas com os actores sociais dos países candidatos, tanto a nível multilateral como bilateral.

Neste contexto, o CES manifesta a sua intenção, com base na sua experiência e nas relações estabelecidas, de emitir aditamentos a parecer sobre a matéria e de reforçar o diálogo estruturado através da realização de audições anuais dos actores dos países candidatos, estreitando assim, de diferentes modos, os contactos

regulares bilaterais com actores dos países candidatos. Os objectivos são os seguintes: tomar conhecimento dos pontos de vista dos actores sociais dos países candidatos sobre a estratégia de preparação e as parcerias, bem como sobre as respectivas modalidades de aplicação e de adaptação; apresentar os objectivos e as condições dos diversos factores do processo de preparação; apoiar a criação das necessárias estruturas sociais nos países candidatos; canalizar as conclusões das audições para as instituições competentes da UE. O objectivo do Comité é dar o seu contributo para os trabalhos preparatórios do alargamento.

O CES propõe que a UE considere esta iniciativa como parte integrante do reforço da estratégia de pré-adesão.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Síntese do quadro fixado para a preparação das novas adesões à UE

1. Três medidas prioritárias do programa de preparação para o alargamento da UE

Em Dezembro de 1997, o Conselho do Luxemburgo fixou as seguintes três medidas prioritárias para as fases preparatórias do alargamento:

1) Realização de uma Conferência Europeia anual (tendo a primeira sido realizada em 12 de Março de 1998), na qual participam os Estados-Membros da União Europeia e os países candidatos que partilhem dos mesmos valores e objectivos internos e externos. Numa primeira fase, a União Europeia convidará os PECO que já fizeram o pedido de adesão, a Turquia e Chipre.

Esta conferência constituirá um fórum multilateral de consulta política, em que serão debatidas questões de interesse geral para os participantes, e em que será alargada e reforçada a cooperação em matéria de política externa e de segurança, de justiça e de política interna, bem como em outros domínios de interesse comum, particularmente relacionados com questões económicas e de cooperação regional.

2) Início do processo de adesão e de negociação (em 30 de Março de 1998), nos termos do artigo O do Tratado da União Europeia, em que serão incluídos os dez PECO candidatos e Chipre («fórmula 15 + 11»). Este processo inclui os seguintes elementos:

a) Será estabelecido um quadro único para os países candidatos, com os quais, se necessário, os Estados-Membros poderão entrar em contacto directo. (Em 26 de Janeiro de 1998, o Conselho adoptou uma directiva relativa ao quadro único.)

b) Será realizado um reforço da estratégia de pré-adesão para permitir a adesão dos dez países candidatos à União Europeia. Os principais instrumentos da estratégia são as parcerias para a adesão e uma assistência acrescida de pré-adesão (ver capítulo 2). Para o caso de Chipre foi proposta uma estratégia diferente de pré-adesão. (Em 1999 será efectuado o primeiro controlo.)

c) Os pareceres da Comissão (Agenda 2000 e anexos) constituem o ponto de partida e as negociações de adesão seguirão os trâmites seguintes:

A União Europeia convocará conferências intergovernamentais bilaterais (em 30 de Março de 1998) para dar início às negociações com Chipre, Hungria, Polónia, Estónia, República Checa e Eslovénia sobre as condições de adesão.

Após a apresentação da proposta do Coreper, os Estados-Membros fixarão, em tempo útil, um quadro geral de negociações do qual constarão as disposições relativas aos processos de negociação. Na reunião de 13 de Março de 1998, o Conselho decidiu sobre a matéria.

A União Europeia acelerará (dentro dos prazos referidos no parágrafo anterior) os preparativos de negociação com a Roménia, Eslováquia, Letónia, Lituânia e Bulgária (a partir de 3 de Abril de 1998), particularmente através de uma análise pormenorizada («screening») do acervo comunitário.

d) Será iniciado um processo de acompanhamento com base nos relatórios a elaborar regularmente pela Comissão, os quais permitirão analisar os progressos registados nos PECO. Deste modo, poderá ser formulada uma recomendação relativa à realização de conferências intergovernamentais bilaterais. (O primeiro relatório será elaborado em finais de 1998.)

3) Será apresentada à Turquia uma estratégia específica, confirmando a sua elegibilidade para a adesão. Esta estratégia será objecto de análise do Conselho de Associação EU — Turquia, com base no artigo 28º do Acordo de Associação. (Em Março, a Comissão definiu esta estratégia mediante a apresentação de propostas relativas ao estreitamento da cooperação em domínios específicos.)

2. Síntese do reforço da estratégia de pré-adesão

Em 1995, o Conselho Europeu de Essen definiu a estratégia de pré-adesão com base nos Acordos Europeus, instituiu um diálogo estruturado e deu início à repartição de assistência através do programa *Phare*. Em 1996, o Conselho Europeu de Dublin tomou a decisão de reforçar esta estratégia e de abranger todos os países candidatos.

Nos termos da decisão tomada pelo Conselho do Luxemburgo, os Acordos Europeus constituirão a base das relações entre a União Europeia e os PECO candidatos à adesão. (Os acordos relativos aos três Estados bálticos entraram igualmente em vigor em 1 de Fevereiro de 1998.) A estratégia de pré-adesão encontra-se descrita, em pormenor, no documento da Comissão «Agenda 2000»⁽¹⁾.

O objectivo do reforço da estratégia de pré-adesão consiste em preparar todos os PECO candidatos para as negociações de adesão e para a adesão, bem como em transpor a maior parte do acervo comunitário para as legislações nacionais previamente à adesão.

A estratégia assenta, essencialmente, em a) parcerias para a adesão e b) aumento da ajuda pré-adesão.

A parceria para a adesão (com cada país) constitui um elemento-chave do reforço da estratégia de pré-adesão. O objectivo é mobilizar todas as formas de assistência disponíveis para cada país candidato, com base nas prioridades claramente definidas e nos programas preparados pela Comissão anualmente aprovados pela UE e pelo país candidato. A assistência económica, particularmente no âmbito do programa *Phare*, será prestada em função dos progressos registados no país candidato e, muito especialmente, em função do progresso verificado na transposição do acervo comunitário.

Em tempo útil, o Conselho tomará uma decisão relativa ao conceito de parceria e, com base nesta decisão, pronunciar-se-á, até 15 de Março de 1998, sobre os planos de pormenor de cada parceria. (As propostas relativas a cada país candidato foram apresentadas em 4 de Fevereiro de 1998. As propostas incluem objectivos a curto prazo (a realizar em 1998) e a longo prazo, bem como objectivos gerais e sectoriais. O Conselho e o Parlamento aprovaram as propostas, nos termos do artigo 235º, em 23 de Fevereiro de 1998 e 10 de Março de 1998, respectivamente.)

⁽¹⁾ Agenda 2000 — vol. II DOC/97/7.

(Para dar início às negociações, solicitou-se que cada país candidato apresentasse, em Março, um calendário de transposição do acervo comunitário. Os restantes elementos da preparação à adesão são: programa de médio prazo destinado às principais áreas económicas, linhas mestras para a realização do mercado único, bem como a cooperação no domínio do combate ao crime organizado.)

A assistência alargada à preparação da adesão será atribuída, essencialmente, através do programa *Phare*, cujo foco foi recentrado nas prioridades ligadas ao alargamento através da definição de duas prioridades: reforço do sistema administrativo e jurídico (30 %) e financiamento dos investimentos ligados à transposição e aplicação do acervo comunitário (70 %). O *Phare* é o mais importante programa destinado aos PECO, com um orçamento de 10,5 mil milhões de ECU para o período 1990-1999. Encontram-se em elaboração as disposições relativas ao programa *Phare* para o período 2000-2006. (A Comissão apresentou, em 18 de Março de 1998, uma proposta de directiva relativa aos instrumentos de financiamento dos preparativos para o alargamento, ISPA.)

A assistência pré-adesão inclui, a partir do ano 2000, a ajuda à agricultura, bem como um instrumento estrutural dando prioridade a acções semelhantes às do Fundo de Coesão para a assistência pré-adesão foram afectados, no âmbito dos Fundos Estruturais, um montante de 7 mil milhões de ECU e, no âmbito da PAC, um montante de 4 mil milhões de ECU. O Banco Europeu de Investimento (BEI) tomou recentemente a decisão de duplicar a sua assistência aos PECO, a qual se elevará a 3,5 mil milhões de ECU nos próximos dois anos.

Os países candidatos terão igualmente acesso a certos programas comunitários e à gestão de certos comités. As decisões serão tomadas caso a caso.
