

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Bulgária na via da adesão»

(2001/C 260/12)

Em 13 de Julho de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «A Bulgária na via da adesão».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção das Relações Externas emitiu parecer em 28 de Junho de 2001, sendo relator T. ETTY.

Na 383.ª reunião plenária de 11 e 12 de Julho de 2001 (sessão de 11 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou, por 117 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A transição da Bulgária para uma economia de mercado e para a democracia após o colapso do regime comunista foi marcada por uma fase inicial particularmente difícil. Durante vários anos, a situação caracterizou-se por grande instabilidade política e económica. Em 1997 foram tomadas medidas enérgicas para estabilizar a economia através da adopção de um sistema de «currency board» por sugestão do Fundo Monetário Internacional. No mesmo ano, o país elegeu o seu primeiro governo desde 1989 a ter completado um mandato de quatro anos.

1.2. Para além dos graves problemas internos, o país e os seus vizinhos tiveram de enfrentar igualmente as consequências da guerra do Kosovo. Factores externos, e em particular a instabilidade da região dos Balcãs, continuam a influenciar negativamente o desenvolvimento da Bulgária. As expectativas de que o Pacto de Estabilidade pudesse contribuir para reduzir esse impacto negativo viram-se frustradas até ao presente.

1.3. No relatório periódico do ano anterior, a Comissão Europeia assinalou pela primeira vez um progresso no cumprimento dos critérios de Copenhaga. A consulta realizada pelo Fundo Monetário Internacional ao abrigo do Artigo IV do seu Estatuto, assim como o Quinto Relatório de Avaliação do FMI sobre a Bulgária para o ano 2000, apontam igualmente para resultados positivos no que respeita ao desempenho económico do país. Vários dos principais indicadores revelaram um progresso acentuado (crescimento do PIB, aumento das exportações, redução da dívida externa) e constatou-se que o governo estava a conseguir controlar a inflação. A privatização encontrava-se numa fase bastante avançada.

1.3.1. Por outro lado, foram identificados problemas recorrentes, como por exemplo, deficiências sérias dos sistemas administrativo e judicial, corrupção e o impacto destes factores no ambiente económico global.

1.3.2. O progresso da Bulgária a nível económico não foi ainda capaz de solucionar problemas como o muito baixo nível de vida, a elevada taxa de desemprego (cerca de 20 %, com grandes diferenças regionais) e a pobreza.

1.4. As recentes eleições parlamentares parecem confirmar a estabilidade da jovem democracia búlgara. No entanto, o sucesso do Movimento Nacional de Simeão II e a clara derrota tanto da União das Forças Democráticas, no poder, como do Partido Socialista Búlgaro, da oposição, podem ser interpretados, de acordo com muitos observadores, como uma expressão da falta de confiança nos políticos e nos partidos. Resta saber se o novo governo será capaz de inverter esta situação. Caso contrário, o país poderá divagar novamente para um futuro incerto.

1.5. A abertura de negociações de adesão com a União Europeia em Fevereiro de 2000 foi a concretização de uma das principais aspirações da Bulgária pós-comunista. Os progressos realizados a nível do alinhamento com os critérios políticos e económicos de Copenhaga têm sido registados pela Comissão Europeia no seu relatório periódico sobre os progressos efectuados pela Bulgária na preparação para a adesão.

1.6. O presente parecer baseia-se nas conclusões da Comissão para avaliar o papel desempenhado pela sociedade civil organizada, e em particular pelos grupos de interesses económicos e sociais, na preparação da Bulgária para a adesão.

1.7. Tanto o governo búlgaro como a União Europeia expressaram o seu interesse numa participação activa da sociedade civil organizada de ambas as partes no processo de adesão. O Comité Consultivo Misto (CCM) UE/Bulgária, criado ao abrigo do Acordo de Associação entre a UE e a Bulgária, tem procurado reforçar essa participação desde Janeiro de 1999. Para esse fim, tem não só analisado problemas de interesse mútuo mas também criado e activado uma rede de contactos na Bulgária e em Bruxelas. Essa rede inclui, ao lado dos serviços competentes da Comissão Europeia e do Conselho de Associação, também as principais associações europeias de grupos de interesses económicos e sociais. Foram também estabelecidos contactos de trabalho com o Comité Parlamentar Misto para a Bulgária.

1.8. Ainda antes do Conselho Europeu de Helsínquia, o governo búlgaro consultou os grupos de interesses sobre as principais questões da política económica e social.

1.8.1. Imediatamente após a decisão de Helsínquia de encetar negociações de adesão com a Bulgária, o governo búlgaro criou mecanismos especiais de consulta para garantir o envolvimento da sociedade civil no processo de preparação para a adesão. Entre esses mecanismos incluem-se:

- grupos de trabalho interdisciplinares para a elaboração dos documentos sintetizando a posição do governo e das políticas respeitantes aos capítulos do acervo comunitário em que os grupos de interesses económicos e sociais podem participar;
- um Conselho de Coordenação para a Integração Europeia, presidido pelo secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros responsável pela Integração Europeia e pelas Instituições Financeiras Internacionais; os principais grupos de interesses socioeconómicos e outras organizações não governamentais (ONG) foram convidados a participar;
- acesso a grupos de trabalho ou a reuniões especiais para cerca de 40 ONG e instituições de investigação, que criaram conjuntamente um Fórum Europeu. Os membros desse fórum que pretendam contribuir para a preparação das posições negociais do governo podem participar nesses grupos ou reuniões se o requererem.

1.8.2. Os objectivos declarados do governo ao criar estes mecanismos são garantir uma maior transparência do processo de negociação, melhorar o controlo democrático e criar melhores condições para uma transposição eficaz do acervo.

1.9. Ao lado das estruturas de consulta criadas pelo governo, o parlamento búlgaro instituiu uma Comissão para os Assuntos Europeus para acelerar a adopção de legislação relacionada com o acervo comunitário. Essa comissão pode igualmente consultar os grupos de interesses económicos e sociais.

1.10. É bastante claro quais são os principais parceiros do governo, de entre as organizações de empregadores e de trabalhadores, no processo de consulta.

1.10.1. Do lado dos empregadores, a Associação Industrial Búlgara (AIB) e a Câmara de Comércio e Indústria Búlgara (CCIB) são as principais organizações a nível nacional. A maior parte das empresas são membros de ambas. O mesmo vale para os membros de organizações que congregam pequenas e médias de empresas, pequenas empresas artesanais, assim como grandes empresas.

1.10.2. Há duas organizações sindicais principais, a Confederação dos Sindicatos Independentes da Bulgária (KNSB) e a Confederação do Trabalho «Podkrepa».

1.10.3. As quatro organizações referidas tomam parte activa nas consultas. A AIB, a KNSB e a Podkrepa estão representadas no CCM UE/Bulgária.

1.10.4. No que se refere aos outros grupos de interesses, a situação é mais complexa, especialmente no domínio da agricultura. De acordo com o governo, são consultadas mais de setenta organizações neste sector. No entanto, nenhuma das cinco federações agrícolas nacionais (algumas das quais contam com larga adesão) se encontra entre elas. Essas federações — a Associação dos Agricultores Búlgaros, a União das Cooperativas Agrícolas, a Câmara Búlgara da Agricultura, a União Central de Cooperativas e a Associação dos Jovens Agricultores (uma secção da Associação dos Agricultores Búlgaros) — também não estão representadas no CCM UE/Bulgária.

1.10.5. Há uma grande organização nacional independente de consumidores, a Federação dos Consumidores da Bulgária (FCB). Há dois anos, foi criada a Associação Nacional dos Consumidores Búlgaros (ANCB) por iniciativa do (então) Ministério do Turismo e do Comércio. Todos os principais grupos de interesses económicos e sociais representados no CCM UE/Bulgária questionaram a independência da ANCB.

1.10.6. Dos grupos que deverão estar representados no recentemente criado Conselho Económico e Social os artesãos, as organizações ambientais e as organizações de deficientes não fazem actualmente parte do CCM UE/Bulgária.

2. Linhas gerais do processo de consulta

2.1. Uma verdadeira consulta sobre a política económica e social é um fenómeno recente na Bulgária. Este facto deve ser tido em conta na avaliação das práticas de consulta sobre a adesão verificadas até à data. Sob o anterior regime, os chamados grupos de interesses económicos e sociais eram meros porta-vozes do partido e da elite política. Embora o governo actual tenha sido eleito democraticamente, a sua posição quanto aos grupos de interesses e quanto ao valor acrescentado da consulta dos mesmos pode estar ainda influenciada pelos mais de 40 anos de cultura comunista do passado.

2.2. Muitos dos representantes dos grupos de interesses estarão também, em certa medida, ainda ligados ao passado. Não se pode esperar que as associações de empregadores, os sindicatos, as organizações de consumidores, as federações de agricultores, etc., funcionem já da mesma maneira que os seus congéneres em países com uma longa tradição democrática e de diálogo bipartido e tripartido.

2.3. Os grupos de interesses na Bulgária poderão actualmente estar muito mais politizados do que os seus congéneres na União Europeia, os quais, embora longe de serem politicamente neutros, são em geral livres e independentes de partidos políticos e/ou do governo.

2.3.1. Qualquer tentativa de avaliar o funcionamento do processo de consulta e o papel que os grupos de interesses económicos e sociais podem desempenhar ao expressarem as posições e os anseios dos seus membros e assegurarem a sua participação na adopção do acervo comunitário deve ter plena consciência desta situação.

2.3.2. Além disso, deve reconhecer-se que esta avaliação só é possível se os resultados forem comparados com os dos Estados-Membros.

2.4. Definido o contexto global, uma observação geral a fazer sobre o processo de consulta é que a futura adesão da Bulgária à UE é objecto de amplo consenso. Todos os principais partidos políticos concordam que a adesão é a única alternativa para a Bulgária. O debate público sobre a adesão é muito limitado, o que todos os implicados consideram um facto positivo.

2.4.1. Essa situação pode ser reflexo mais de um sentimento geral do que o cumprimento dos critérios impostos pelo acervo comunitário; e é mais um exercício formal jurídico e administrativo do que de um esforço de obter consenso quanto ao conteúdo da legislação adoptada.

2.4.2. Para o CES, esta falta de debate é preocupante. É de esperar que a Bulgária beneficiará grandemente da adesão à UE, mas o processo de adaptação causará seguramente também graves problemas. Importa que os cidadãos estejam conscientes do reverso da medalha.

2.5. É flagrante que nos últimos anos tenham sido adoptadas tantas novas leis sem que as mesmas tenham sido acompanhadas por um plano de execução.

2.6. Desde que foi eleito, o governo elaborou cerca de 20 documentos que sintetizam a sua posição sobre vários capítulos do acervo. Até à data, foram iniciadas negociações com a UE sobre 16 capítulos, 9 dos quais foram já provisoriamente encerrados.

2.7. Ainda que a prática de consultar os grupos de interesses seja bastante recente, e embora os capítulos abertos representem apenas uma parte limitada do acervo (cuja adopção não coloca tantos problemas como os que deverão ser suscitados, por exemplo, pelos capítulos sobre a política social e o

emprego ou a agricultura), parece ser já possível tirar algumas conclusões provisórias. É ainda demasiado cedo para identificar tendências, mas será necessário fazê-lo numa fase posterior.

2.7.1. Em primeiro lugar, o complexo sistema de consulta dos grupos de interesses económicos e sociais criado em princípios de 2000 parece, até agora, limitar-se a uma estrutura meramente formal.

2.7.2. Em segundo lugar, as consultas parecem, até ao momento, não terem sido usadas de maneira intensiva. Os projectos de documentos sintetizando a posição do governo para as negociações com a UE nem sempre têm sido postos à disposição de algumas ou de todas as organizações consultadas. Nem sempre é evidente quais as organizações convidadas a expressar a sua opinião e quais os critérios de selecção do governo. As partes consultadas queixam-se por vezes de que as suas posições não são debatidas nem tomadas em consideração.

2.8. O governo búlgaro não procedeu, para nenhum dos 14 capítulos do acervo em negociação, a uma avaliação do impacto que pudesse servir de ponto de orientação para as organizações consultadas. O mesmo vale para os capítulos ainda não abertos mas sobre os quais foi já elaborado um documento com a posição do governo. Entre estes últimos encontra-se o documento crucial sobre a agricultura. As avaliações de impacto são um instrumento fundamental para os principais afectados pelas alterações provocadas pela adopção do acervo. Sem eles, será muito difícil para esses afectados definirem a sua posição sobre o processo de transposição do acervo, assim como sobre a sua possível contribuição para essa transposição.

2.9. De um modo geral, as principais organizações de empregadores e de trabalhadores a nível nacional têm sido consultadas muito regularmente. À excepção da segunda maior central sindical, a Podkrepa, essas organizações parecem bastante satisfeitas com a oportunidade de expressarem a sua opinião e com o impacto que a mesma tem tido sobre a actuação do governo. Revelam, todavia, apreensão quanto à sua própria capacidade de fazer contribuições competentes. Por exemplo, a KNSB observou que só poderia participar em metade dos grupos de trabalho criados pelo governo. Por vezes, tal deve-se à falta de conhecimento especializado; outras vezes, o conhecimento existe, mas os peritos enfrentam obstáculos linguísticos insuperáveis quando têm de analisar textos da UE.

2.9.1. Alguns grupos de membros dessas organizações mostram-se menos satisfeitos do que os seus líderes a nível nacional. Por exemplo, da parte dos empregadores (e sobretudo entre as PME e os representantes das empresas artesanais) há acusações de que as consultas têm sobretudo em atenção as posições tomadas a nível central (interprofissional) e nacional. Em seu entender, certas posições sectoriais e os interesses das regiões fora da capital devem igualmente ser tidos em conta.

3. Aspectos específicos do processo de consulta

3.1. No caso mais específico das consultas sobre o capítulo dos consumidores e da protecção da saúde pública (as negociações sobre o qual foram já provisoriamente encerradas), a principal organização de consumidores (FCB) tem expressado duras críticas quanto à legislação fundamental agora em vigor, tanto no que respeita às medidas de protecção como aos mecanismos de aplicação previstos na lei. A FCB queixa-se de não ter sido suficientemente consultada, de que a consulta foi uma mera formalidade e de que o governo ignorou completamente as suas sugestões de melhoramentos da lei, as quais, alega, estavam em perfeita consonância com os aspectos fundamentais do acervo. A FCB declarou-se surpreendida e decepcionada por a Comissão Europeia estar aparentemente satisfeita com a legislação adoptada e receosa de que o governo aproveitasse o aparente aplauso da Comissão para encobrir importantes lacunas nessa legislação.

3.1.1. Uma outra importante crítica da FCB foi que o governo não estava disposto a dialogar com organizações independentes que defendessem opiniões divergentes das suas. De acordo com essas organizações, as opiniões divergentes eram encaradas como «actos de hostilidade» (observações de teor semelhante, não relacionadas com a protecção dos consumidores mas sim com a política social, foram igualmente feitas pela Confederação sindical Podkrepa).

3.2. No que respeita às consultas sobre o capítulo das PME (também provisoriamente encerrado), as críticas concentraram-se na falta de atenção aos problemas específicos do sector em geral e na elaboração e adopção de legislação secundária sem consulta prévia dos grupos de interesses afectados.

3.3. Cinco das principais federações de produtores agrícolas a nível nacional declararam não terem sido consultadas pelo governo durante a elaboração do documento com a posição do governo sobre o capítulo da agricultura do acervo.

3.3.1. De acordo com essas entidades, o governo consultou uma série de organizações menores a nível regional ou mesmo local, algumas das quais só recentemente criadas, assim como grupos de reflexão e institutos de investigação directamente relacionados com o Ministério da Agricultura e por este subvencionados, os quais não podem ser considerados representativos da sociedade civil.

3.3.2. A explicação adiantada pelas federações para a atitude do governo (que contrasta flagrantemente com a tendência anteriormente referida de restringir as consultas às organizações centrais a nível nacional) é que o governo tinha motivos políticos. As federações expressaram enormes reservas quanto à transparência do processo e observaram, relativamente ao protesto do governo de que todas as suas posições estavam disponíveis no site web do Ministério da Agricultura, que apenas a versão final do documento com a posição do governo se encontrava em linha.

3.3.3. No decurso dos recentes trabalhos do CCM UE/Bulgária sobre questões agrícolas relacionadas com a adesão da Bulgária à UE, esse tipo de críticas não foi repetido pelo presidente da Federação das Cooperativas da Bulgária (PMRCA), que representa os grupos de interesses agrícolas no CCM.

3.4. O Comité Económico e Social não teve ainda oportunidade de analisar os aspectos socioeconómicos de dois problemas que têm merecido destaque no relatório periódico da Comissão Europeia: a situação das minorias na Bulgária e as unidades 1-4 da central nuclear de Kozloduy.

3.4.1. No que respeita às minorias, e em particular aos romanichéis (ciganos), a impressão do CES é de que o empenho dos grupos de interesses socioeconómicos em encontrar soluções para as dificuldades registadas pela Comissão tem, até agora, sido muito reduzido. O CES considera que certos aspectos do problema das minorias são importantes para os grupos de interesses na Bulgária, e em particular para as organizações de empregadores e para os sindicatos (p. ex., no que toca à política laboral ou à formação profissional). O CES desejaria ver um maior envolvimento dos seus congéneres no futuro, de que o próprio governo poderia tirar dividendos.

3.4.2. O encerramento previsto da central nuclear de Kozloduy terá importantes consequências para a comunidade local e para as regiões circunvizinhas. Prevê-se a perda de milhares de postos de trabalho. O CES espera que os órgãos do poder local, os empregadores a nível local e nacional (organizações) e os sindicatos, assim como as ONG relevantes, contribuam activamente para os esforços do governo no sentido de mitigar os problemas económicos e sociais que deverão surgir. Como é óbvio, os trabalhos de encerramento criarão novos postos de trabalho, mas não é ainda claro até que ponto esses novos empregos compensarão os despedimentos.

4. Conclusões

A integração pelo governo dos grupos de interesses económicos e sociais na preparação da Bulgária para a adesão à UE parece, até à data, ter sido bastante modesta. Porém, não há razões para supor que a Bulgária esteja mais atrasada neste capítulo do que outros países candidatos. O Comité Económico e Social procurou dar uma descrição concreta e objectiva da situação actual. As estruturas e os procedimentos analisados são ainda demasiado recentes para permitir a identificação de tendências. O acompanhamento recentes para permitir a identificação de tendências. O acompanhamento próximo do evoluir da situação e o encorajamento dos elementos positivos serão uma tarefa importante no futuro.

As consultas dos grupos de interesses económicos e sociais sobre as políticas do governo em matéria de adesão à UE têm, até à data, e de um modo geral, sido:

- 4.1. menos sistemáticas e abrangentes do que as estruturas criadas e as intenções expressas deixariam desejar;
- 4.2. assaz formais, por vezes mesmo meramente virtuais;
- 4.3. falhas de uma base adequada: não foram desenvolvidos os instrumentos essenciais (como avaliações de impacto) para uma consulta apropriada;
- 4.4. pouco claras no que respeita aos critérios usados pelo governo para convidar as diferentes organizações (à excepção das federações de empregadores e dos sindicatos);
- 4.5. realizadas a um nível relativamente elevado e abstracto;
- 4.6. insensíveis às posições divergentes das políticas ou dos planos do governo;
- 4.7. sobretudo um exercício tecnocrático e jurídico da parte do governo, e não associado a uma abordagem que inclua a identificação e a resolução de problemas concretos;
- 4.8. por vezes embaraçadas pela falta de capacidade das organizações consultadas.

5. Recomendações

5.1. O governo búlgaro deveria:

- proceder a uma avaliação conjunta com os grupos de interesses económicos e sociais da qualidade do processo de consulta até à data e extrair conclusões sobre eventuais melhoramentos no futuro;

- realizar avaliações do impacto da adopção do acervo comunitário com a colaboração dos grupos de interesses económicos e sociais;
- envolver esses grupos não só na elaboração do futuro trabalho legislativo no contexto da adesão mas também no acompanhamento da aplicação na prática do acervo comunitário;
- identificar, em conjunto com os grupos de interesses, os domínios do acervo para cuja aplicação prática esses grupos poderiam contribuir, e procurar a melhor maneira de lhes permitir prestar esse contributo;
- assegurar o pleno envolvimento do Conselho Económico e Social na preparação da Bulgária para a adesão.

5.2. Os grupos de interesses económicos e sociais deveriam:

- aproveitar as oportunidades de formação de capacidades oferecidas pelo programa *Access* da Comissão Europeia;
- em estreita cooperação com os seus congéneres comunitários, procurar soluções para os problemas que a existência de um número elevado de grupos de interesses económicos e sociais em certos sectores coloca ao envolvimento efectivo da sociedade civil no processo de adesão;
- intensificar o diálogo com os seus congéneres comunitários com vista a melhorarem o seu contributo para o processo de consulta, em particular sobre os capítulos do acervo que revistam maior importância, quer para si quer para os seus congéneres na UE.

5.3. A Comissão Europeia deveria:

- integrar as posições dos grupos de interesses económicos e sociais sobre o progresso realizado pela Bulgária nos seus futuros relatórios periódicos.

Bruxelas, 11 de Julho de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS