

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Cooperação macro-regional — Alargar a Estratégia para o mar Báltico a outras macro-regiões na Europa (parecer exploratório)

(2009/C 318/02)

Relator: **Michael SMYTH**

Em 18 de Dezembro de 2008, Cecilia MALMSTRÖM, ministra dos Assuntos Europeus, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da Presidência sueca, que elaborasse um parecer exploratório sobre a

«Cooperação macro-regional – Alargar a Estratégia para o mar Báltico a outras macro-regiões na Europa.»

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 11 de Setembro de 2009, tendo sido relator Michael SMYTH.

Na 456. reunião plenária de 30 de Setembro e 1 de Outubro de 2009 (sessão de 30 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O CESE apoia os objectivos dos quatro pilares da estratégia para o mar Báltico, que visam tornar a região próspera e segura, sustentável do ponto de vista ambiental, atractiva e acessível.

1.2 O Comité reconhece o vasto processo de consulta que precedeu a finalização da estratégia e o papel aí desempenhado pelos parceiros sociais e as partes interessadas. O CESE sublinha de novo o papel crucial da sociedade civil organizada na aplicação da estratégia para o mar Báltico e reitera o seu apoio à criação de um Fórum da Sociedade Civil do mar Báltico, que contribuiria para envolver a sociedade civil na evolução da estratégia.

1.3 O CESE acolhe favoravelmente o plano de acção da estratégia que compreende 15 medidas prioritárias, prevendo a responsabilidade da aplicação de cada uma destas medidas por um dos Estados-Membros da região do Báltico.

1.4 A estratégia para o mar Báltico tem pontos fortes e fracos: os pontos fortes são a vasta cobertura pretendida e o facto de ser revista regularmente pela Comissão e pelo Conselho Europeu, os pontos fracos residem na complexidade e nas questões da governação relativas à sua aplicação. A estratégia abrange a esfera de competências de 21 direcções gerais, bem como 8 Estados-Membros e a Rússia. Tendo em conta os 4 pilares, as 15 medidas prioritárias e as várias acções transversais, o cerne da estratégia caracteriza-se por uma «geometria variável» complexa que a pode tornar inexecutável. O CESE considera necessário envidar todos os esforços para simplificar os acordos de governação para a execução da estratégia.

1.5 O CESE tem um papel importante a desempenhar na conservação de um espírito de cooperação durante o desenvol-

vimento e a execução da estratégia. A criação de um Fórum da Sociedade Civil do mar Báltico constitui um avanço na atribuição de um papel relevante à sociedade civil na evolução futura da estratégia.

1.6 A estratégia para o mar Báltico coloca um enorme desafio ao CESE, em geral, e aos seus membros da região do Báltico, em particular. Obriga-os a tomar a iniciativa de representar a sociedade civil no processo de evolução da estratégia através de actividades do Fórum da Sociedade Civil. O facto de a estratégia se desenrolar por vários anos justifica a criação de um grupo permanente no seio do CESE para garantir uma participação efectiva do Comité num processo capaz de se tornar no modelo de cooperação macro-regional através da Europa.

2. Introdução

2.1 A questão da cooperação macro-regional tem ganho maior importância nos últimos anos. As macro-regiões são vistas hoje na UE como tendo o potencial necessário para contribuir de forma significativa para a política de coesão e para conseguir níveis comparáveis de desenvolvimento entre os Estados-Membros. Na Europa já existem formas de cooperação macro-regional. O Grupo de Visegrado, por exemplo, formado pela República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia, representa os esforços dos países da Europa Central para colaborar em vários domínios de interesse comum no espírito da integração europeia⁽¹⁾. Mais recentemente em 2008, a Parceria Euro-Mediterrânica, anteriormente designada por Processo de Barcelona, foi relançada na Cimeira de Paris para o Mediterrâneo. Esta parceria engloba todos os 27 Estados-Membros da União Europeia e 16 países parceiros do Sul do Mediterrâneo e do Médio Oriente e o seu objectivo é resolver problemas comuns como a poluição e a segurança marítimas, a energia e o desenvolvimento empresarial⁽²⁾.

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 Em Novembro de 2006, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução para a elaboração da estratégia para o mar Báltico. Esta estratégia para a macro-região do mar Báltico foi adoptada pela Comissão em 10 de Junho de 2009 e enviada ao Conselho Europeu em 19 de Junho de 2009. A Presidência sueca submetê-la-á a novos debates antes da adopção pelo Conselho em finais de Outubro de 2009. O presente parecer exploratório foi solicitado pela Presidência sueca, representando um elemento importante do seu programa de trabalho. O objectivo deste parecer é avaliar a proposta de estratégia para o mar Báltico, a sua preparação, estrutura e plano de acção da perspectiva da sociedade civil organizada. Baseia-se na análise do parecer recentemente adoptado pelo CESE sobre a *Região do Mar Báltico: O papel da sociedade civil na melhoria da cooperação regional e na identificação de uma estratégia regional* ⁽¹⁾.

2.3 O pedido de uma estratégia para o mar Báltico advém da ideia de que é necessário conseguir uma coordenação acrescida e mais eficaz entre a Comissão Europeia, os Estados-Membros, as regiões, os órgãos do poder local e outras partes interessadas para uma utilização mais eficaz dos programas e políticas. O mar Báltico é uma das regiões marítimas mais utilizadas e congestionadas do mundo, como se pode ver no mapa sobre o tráfego diário de navios anexo a este parecer. A região do mar Báltico é composta por oito Estados-Membros costeiros do Báltico (Finlândia, Suécia, Dinamarca, Alemanha, Polónia, Estónia, Letónia e Lituânia) e pela Rússia. Quando o Conselho solicitou à Comissão a elaboração da estratégia, determinou que os aspectos atinentes às relações externas da estratégia deveriam estar ligados ao actual quadro da Dimensão Setentrional ⁽²⁾. O CESE apoia a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento macro-regional que inclua todos os países do mar Báltico.

2.4 O processo que levou ao desenvolvimento da estratégia não tem precedentes. A Comissão considera que, se a estratégia para o mar Báltico é válida e exequível no Báltico, uma abordagem semelhante poderia ser aplicada a outras macro-regiões como a região do Danúbio ⁽³⁾, a região dos Alpes e do Mediterrâneo.

— A Comissão realizou uma série de vastas consultas ao longo de 2008 por todo o território da macro-região, que culminaram em Fevereiro de 2009, em Rostock. Centraram-se nos quatro pilares em que assenta a estratégia para o mar Báltico para tornar a região

— numa zona ecologicamente sustentável;

— numa zona próspera;

— numa zona acessível e atraente;

— numa zona segura.

⁽¹⁾ Parecer CESE 888/2009 adoptado em 13 de Maio de 2009 (ainda não publicado no JO)

⁽²⁾ A Dimensão Setentrional é um instrumento que permite à UE, Rússia, Noruega e Islândia executar políticas em domínios de cooperação previamente acordados.

⁽³⁾ Esta ideia foi apresentada pela comissária Hübner em *Para uma estratégia para a região do Danúbio*, http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

2.5 A estratégia é acompanhada por um plano de acção com 15 domínios prioritários que se repartem pelos quatro pilares. Cada domínio prioritário será coordenado por um dos países do Báltico, chamado a colaborar com todas as partes interessadas na sua aplicação ⁽⁴⁾.

2.6 A estratégia para o mar Báltico e as acções propostas serão financiadas por fundos já existentes, nomeadamente os fundos estruturais europeus (€ 55 mil milhões entre 2007 e 2013), fundos de cada Estado do mar Báltico, algumas ONG, financiamento privado e também de instituições como o Banco Europeu de Investimento (BEI), o Banco de Investimento Nórdico (BIN) e o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD).

2.7 Além do quatro pilares, a estratégia compreende igualmente acções horizontais destinadas a desenvolver a coesão territorial, designadamente:

— alinhar os fundos e as políticas existentes com as prioridades e acções da estratégia para o mar Báltico;

— coordenar a aplicação das directivas comunitárias e evitar barreiras burocráticas desnecessárias;

— fomentar nos Estados-Membros o recurso ao ordenamento do território marítimo como abordagem comum à cooperação transfronteiriça;

— desenvolver um ordenamento do território nos Estados-Membros bálticos;

— converter projectos-piloto bem sucedidos no quadro desta estratégia em acções de grande envergadura;

— desenvolver a investigação como base para decisões políticas;

— melhorar e coordenar a recolha de dados marítimos e socio-económicos na macro-região do Báltico;

— construir uma identidade regional.

3. Observações sobre a estratégia para o mar Báltico

3.1 O CESE congratula-se com a abordagem do Conselho e da Comissão ao desenvolvimento da estratégia para o mar Báltico, em particular, com a série de vastas consultas das partes interessadas da macro-região. Trata-se de uma estratégia inovadora baseada numa estrutura de governação transnacional e, assim, ultrapassará o quadro tradicional das políticas regionais da UE. Esta nova estrutura de governação situa-se entre o nível nacional e o nível supranacional.

⁽⁴⁾ A estratégia para o mar Báltico e o plano de acção podem ser consultados em: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 Os quatro pilares da estratégia e o respectivo plano de acção representam uma tentativa séria de criar um quadro de desenvolvimento mais bem coordenado para uma região tão diversa como o Báltico e, assim, promover a coesão territorial.

3.3 A estratégia para o mar Báltico é descrita pela Comissão como «um trabalho em curso». A definição de aspectos específicos da região do Báltico é necessariamente imprecisa, dado que as zonas geográficas mudam segundo a questão abordada. Assim, a questão do ambiente dá lugar a uma zona geográfica muito diferente da zona relativa à economia ou aos transportes. A abordagem adoptada na elaboração da estratégia para o mar Báltico consiste em começar por definir os problemas e dificuldades e deixar que estes delimitem a zona geográfica da macro-região. O CESE considera que a complexidade dos desafios enfrentados pela região do Báltico requer maior ênfase na governação efectiva da estratégia.

3.4 O CESE reconhece o elevado nível de apoio político à estratégia obtido na fase de consultas. A BASTUN, a rede de sindicatos do mar Báltico que representa sindicalistas de todos os Estados-Membros bálticos e da Rússia, desempenhou um papel de relevo no processo de consultas, que deu à estratégia para o mar Báltico a sua forma actual. O impulso conseguido deve manter-se durante a aplicação da estratégia. Neste sentido, o CESE regozija-se pelo empenhamento em mostrar o avanço da estratégia, no Conselho Europeu, todos os dois anos, durante as Presidências polaca (2011), letã (2013) e lituana (2015).

3.5 A elaboração de relatórios anuais sobre os progressos realizados na estratégia e uma revisão bianual constituem também um mecanismo importante para garantir que as partes interessadas se mantêm mobilizadas. Das consultas com a Comissão infere-se que, apesar de a estratégia para o mar Báltico ser oficialmente lançada a 19 de Junho, mantém-se essencialmente um trabalho em curso. O CESE mostra-se favorável e congratula-se com a realização de uma conferência ao mais alto nível e de uma reunião ministerial sobre a estratégia, em Setembro e Outubro de 2009, durante a Presidência sueca. Tendo em conta a relevância dada às consultas das partes interessadas na elaboração da estratégia, é importante que o CESE participe activamente no seu desenvolvimento, aplicação e difusão.

3.6 Ainda que pareça ter havido consenso nas consultas sobre a aplicação da estratégia, não houve um acordo generalizado sobre se os quadros institucionais existentes eram adequados à sua aplicação. Este e outros assuntos afins serão, sem dúvida, objecto de novos debates entre as partes interessadas e a Comissão ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Para um debate de qualidade sobre estas questões institucionais e de governação, ver C. Schymik e P. Krumrey, *EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?*, documento de trabalho FG1, SWP, Berlim.

3.6.1 Entretanto, a estratégia deveria, ainda assim, aproveitar as oportunidades oferecidas pelas iniciativas europeias existentes, como a programação conjunta da investigação, que recebeu um forte apoio do CESE. Esta iniciativa sustentará a recomendação da Comissão incluída na estratégia para o mar Báltico, a saber, explorar plenamente o potencial da região do mar Báltico em matéria de investigação e inovação com vista à prosperidade da zona.

3.7 No que se refere ao financiamento da estratégia, o CESE gostaria de sublinhar o seu apoio à utilização mais eficaz dos múltiplos canais de financiamento comunitário existentes. A fim de tornar esta utilização mais transparente, aconselha à elaboração e apresentação de orçamentos para as áreas prioritárias da estratégia. Se não for possível garantir um financiamento apropriado às iniciativas da estratégia para o mar Báltico, corre-se o risco de toda a estratégia se tornar incoerente, difusa e perder o apoio das partes interessadas nos Estados-Membros. Por conseguinte, o CESE reitera a sua posição de que a aplicação eficaz da estratégia para o mar Báltico exige que se estabeleça um orçamento próprio, a fim de evitar que a estratégia se reduza a uma mera declaração política, sem alcançar os seus objectivos ⁽²⁾.

3.8 Observam-se tensões claras no plano de acção, como tentativa de manter o entusiasmo das partes interessadas, propondo uma gama muito ampla de acções de grande visibilidade. Esta abordagem corre o risco de querer satisfazer a todos. A complexidade da estratégia é também uma das suas fraquezas.

3.9 A Comissão tenta resolver a complexidade da execução, fazendo com que cada Estado-Membro seja responsável por uma ou mais acções prioritárias. Em teoria é uma ideia inteligente, mas na prática poderá ser difícil de realizar. Será pedido a cada Estado-Membro que coordene acções em toda a macro-região e em várias direcções-gerais. A estratégia abrange as competências de 21 direcções-gerais. A experiência registada até à data com outras cooperações políticas intergovernamentais é díspar. A aplicação da Carta de Leipzig sobre Cidades Europeias Sustentáveis, que adoptou uma abordagem semelhante, revelou-se um pouco decepcionante e até ao momento tem progredido lentamente ⁽³⁾. A estratégia para o mar Báltico poderá ser considerada bastante mais complexa do que a Carta de Leipzig, existindo o risco de a sua gestão se tornar inviável.

⁽²⁾ Ver o parecer do CESE sobre a *Região do Mar Báltico: O papel da sociedade civil na melhoria da cooperação regional e na identificação de uma estratégia regional*, pontos 2.6 e 2.7. A Parceria Euro-Mediterrânica, por exemplo, tem um orçamento substancial e aplicado à EuroMed, JO C (CESE 888/2009).

⁽³⁾ Carta assinada em 24 de Maio de 2007 durante a Presidência alemã numa reunião informal dos ministros da UE responsáveis pelo desenvolvimento urbano e coesão territorial. Esta carta intergovernamental faz duas recomendações principais: maior uso de uma política de desenvolvimento urbano integrado e atenção especial às zonas desfavorecidas.

4. Possível papel do CESE na estratégia para o mar Báltico

4.1 O CESE já apresentou uma proposta para criar um Fórum da Sociedade Civil do mar Báltico e comunicou a sua disponibilidade para começar a preparar as suas bases ⁽¹⁾. Este fórum acompanharia a estratégia e contribuiria para a sua revisão bianual. O êxito das consultas de preparação da estratégia reforça a necessidade de um debate público permanente e da sensibilização para a sua aplicação.

4.2 O CESE e os conselhos económicos e sociais dos Estados-Membros bálticos têm um papel importante a desempenhar na garantia de uma atmosfera de cooperação e no trabalho de colaboração durante a aplicação da estratégia. A fim de reforçar a criação de instituições e estruturas participativas da sociedade civil, em especial em novos países membros e em países vizinhos, como a Rússia, poderá ser útil estabelecer relações e uma cooperação transfronteiriças entre organizações homólogas, como sindicatos, organizações de consumidores e organizações locais de voluntariado. Em especial, os membros do CESE provenientes dos oito Estados-Membros bálticos devem actuar como emissários, interlocutores e relatores de forma que o CESE se possa manter informado sobre os progressos, êxitos e desafios da estratégia e, assim, contribuir para a realização dos seus objectivos.

4.3 O CESE acolhe favoravelmente a tentativa séria de desenvolver uma abordagem integrada para a cooperação macro-regional no âmbito da estratégia para o mar Báltico. O Comité, tal como o Parlamento Europeu, defende desde há algum tempo uma tal abordagem.

4.4 O CESE apoia a abordagem alargada à execução defendida na estratégia, que permitirá aos Estados-Membros assumir a coordenação da aplicação dos 15 domínios prioritários e dos projectos-piloto associados.

4.5 Poderá afirmar-se que a estratégia para o mar Báltico constitui um teste importante ao papel do CESE. Desafia o Comité a participar plenamente na evolução da estratégia, apesar das dificuldades de governação já referidas no presente parecer. O desafio coloca-se em especial aos membros do CESE dos 8 Estados-Membros do Báltico abrangidos pela estratégia, obriga-os a tomar a iniciativa de representar a sociedade civil organizada durante a aplicação da estratégia através do Fórum da Sociedade Civil do mar Báltico. Dado que é provável que a estratégia se desenvolva durante muitos anos, justifica-se fortemente a criação de um observatório ou grupo de estudo eventual para o mar Báltico, para que todo o Comité possa participar efectivamente no que se tornará sem dúvida num modelo de cooperação macro-regional em toda a União Europeia.

Bruxelas, 30 de Setembro de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Ver o parecer do CESE sobre a *Região do Mar Báltico: O papel da sociedade civil na melhoria da cooperação regional e na identificação de uma estratégia regional*, ponto 3.4, JO C ... (CESE 888/2009).