

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Melhorar a transparência e a inclusão no processo de adesão à União Europeia»

(parecer de iniciativa)

(2014/C 451/06)

Relatora: **Marina Škrabalo**

Na reunião plenária de 22 de janeiro de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

Melhorar a transparência e a inclusão no processo de adesão à União Europeia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 12 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A política de alargamento da UE, embora talvez não seja o mais popular domínio político da União, constitui um dos projetos políticos mais bem sucedidos da UE. Nos últimos anos, têm-se registado algumas melhorias em termos de transparência e inclusão do processo de adesão, o que se reflete nos processos atualmente em curso na Sérvia e no Montenegro. A mudança estratégica das instituições europeias no sentido de centrar o processo nos aspetos fundamentais — Estado de direito e governação económica — constitui uma oportunidade para promover a democracia participativa no âmbito da política de alargamento em geral, e não à sua margem.

1.2 Todavia, avizinham-se vários desafios. É necessária uma maior coerência de modo a assegurar que tanto as instituições da UE como os governos em causa adotam uma abordagem transparente e inclusiva ao longo de todo o processo de adesão, em todas as políticas e em todos os países candidatos e potenciais candidatos. Importa igualmente reforçar a integração das políticas no que diz respeito 1) às negociações propriamente ditas, 2) à promoção do desenvolvimento da sociedade civil e do diálogo social e 3) ao reforço das capacidades institucionais, que devem refletir-se melhor no financiamento disponibilizado para a ajuda de pré-adesão.

1.3 O CESE recomenda à Comissão Europeia, ao Conselho da União Europeia e ao Parlamento Europeu que:

- aumentem substancialmente o seu apoio financeiro para criar capacidades institucionais e desenvolver a participação dos cidadãos no processo de adesão, bem como para reforçar o profissionalismo e a independência dos meios de comunicação social;
- encorajem o reforço tanto do diálogo social como civil nos países do alargamento, articulando melhor esse diálogo com o processo de adesão;
- aumentem os seus esforços de comunicação, a fim de explicar aos cidadãos da UE os benefícios e desafios da política de alargamento, em colaboração com as organizações da sociedade civil;
- divulguem todos os documentos essenciais para as negociações de adesão, isto é, relatórios de avaliação analítica, traduções do acervo da UE e critérios para a abertura e o encerramento das negociações, e que esses documentos sejam publicados nos sítios Web das delegações da UE;
- torne obrigatório para os países do alargamento adotar e aplicar a legislação em matéria de acesso do público à informação e consultas públicas e garanta que esta é uma parte integrante do processo de acompanhamento dos progressos;
- apliquem as orientações da DG Alargamento para o apoio da UE à sociedade civil nos países do alargamento para o período de 2014-2020 ⁽¹⁾ de igual modo em todos os países do alargamento e reveja estas orientações, a fim de resolver com maior precisão os desafios específicos com que os parceiros sociais se deparam no âmbito do diálogo social;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

- visem a aplicação plena das orientações da DG Alargamento para o apoio da UE à integridade e liberdade dos meios de comunicação social nos países do alargamento para o período 2014-2020 ⁽²⁾.

1.4 O CESE recomenda aos governos nacionais dos países candidatos que:

- adotem e publiquem uma política escrita em matéria de acesso e divulgação da informação relativa às negociações, garantindo que:
 - as estruturas, os procedimentos e o calendário das negociações são transparentes e estão disponíveis ao público,
 - as posições de negociação nacionais se encontram disponíveis para os deputados ao Parlamento e que, pelo menos, os seus resumos estão à disposição do público;
- convidem representantes da sociedade civil, incluindo os parceiros sociais, a participar em todos os grupos de peritos, grupos de trabalho por capítulo e reuniões da equipa principal das negociações sempre que eles sejam afetados por questões relacionadas com a adesão;
- definam as suas prioridades nacionais antes de iniciar o processo de negociação, a fim de ajudar a equipa principal das negociações a defender mais eficazmente os setores prioritários e, assim, obter melhores resultados nas negociações;
- realizem avaliações do impacto regulamentar (AIR) durante a preparação das posições de negociação nacionais e da harmonização jurídica, a fim de identificar os riscos decorrentes do processo de ajustamento; envolvam intervenientes não estatais, incluindo a comunidade empresarial, sindicatos e representantes de grupos sociais afetados quando da realização das AIR;
- envolvam os parceiros sociais e as associações empresariais mais estreitamente na governação económica, nas reformas do mercado de trabalho e no cálculo dos custos sociais e económicos da harmonização, garantindo que as preocupações com a coesão social e a competitividade são tomadas em consideração;
- envolvam os conselhos económicos e sociais na programação da ajuda de pré-adesão com vista a satisfazer as necessidades dos parceiros sociais;
- incluam os parceiros sociais e outras partes interessadas, como associações empresariais, na assistência técnica e nos regimes de financiamento disponíveis para a sociedade civil;
- assegurem que os parlamentos nacionais desempenham, em tempo útil e de forma estratégica, uma função proativa, de deliberação e de supervisão no processo de adesão;
- não recorram a nomeações diretas para os comités consultivos mistos, mas antes a procedimentos inclusivos e transparentes, envolvendo os conselhos económicos e sociais e órgãos consultivos nacionais da sociedade civil na seleção dos candidatos.

1.5 Recomendações ao CESE:

- Os comités consultivos mistos (CCM) deverão procurar colmatar «nichos vazios», não abrangidos por outros órgãos no processo de negociação, e concentrar-se num número restrito de domínios, designadamente, os quatro temas principais da atual estratégia de alargamento: o Estado de direito, a governação económica, o reforço das instituições democráticas e dos direitos fundamentais, e o reforço do diálogo civil e social.
- Os CCM deverão maximizar os seus contactos com as partes interessadas a nível nacional e a outros níveis através de audições públicas, de consultas em linha e da cooperação com os conselheiros nacionais da assistência técnica para organizações da sociedade civil (TACSO — Technical Assistance for Civil Society Organisations) ⁽³⁾ e com os projetos de acompanhamento das principais políticas.
- Há que melhorar o intercâmbio de informação entre os CCM e os órgãos pertinentes da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu, a fim de facilitar a comunicação entre as instituições da UE e as partes interessadas da sociedade civil nos países do alargamento.
- Devem ser tomadas medidas urgentes para incentivar e facilitar um melhor equilíbrio de género entre os membros do CESE que participam nos CCM.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ A TACSO é um projeto de assistência técnica financiado pela UE para o desenvolvimento da sociedade civil nos países do alargamento, <http://www.tacso.org/>.

2. Principais características e alterações da política de alargamento da UE nos últimos cinco anos

2.1 Embora alguns dos seus efeitos sociais e políticos a longo prazo possam ser questionáveis, a política de alargamento da UE tem sido claramente fundamental para acelerar mudanças nas estruturas nacionais de governação, orientando-as para a democracia e a economia de mercado, bem como para promover a cooperação regional nos Balcãs Ocidentais do pós-guerra. No que se refere ao âmbito das negociações de adesão à UE, os períodos transitórios para aplicação da legislação europeia são uma questão fundamental, tal como o são os custos financeiros associados, tanto para a UE como para os países candidatos. Uma vez que a abertura e o encerramento de cada capítulo de negociação requerem uma votação por unanimidade no Conselho, o ritmo e o calendário das negociações podem ser altamente imprevisíveis perante o potencial impacto das políticas nacionais num ou mais Estados-Membros.

2.2 A UE provou estar aberta à possibilidade de aperfeiçoar e ajustar o processo de negociação de acordo com as mudanças das circunstâncias políticas. É importante assinalar que os atuais métodos de negociação têm evoluído muito ao longo dos anos, com base nesta abordagem de «aprender com a experiência».

2.3 Tal como anunciado na comunicação da Comissão — Estratégia do Alargamento e Principais Desafios para 2013-2014⁽⁴⁾, «uma lição essencial a retirar do passado é a importância de abordar os elementos fundamentais em primeiro lugar», a começar pelo Estado de direito, que foi colocado «no cerne do processo de alargamento». Esta abordagem representa uma importante mudança estratégica, deixando de se centrar em ajustes específicos das políticas e passando a orientar-se para a questão mais lata da governação democrática, finalmente entendida como condição essencial para uma harmonização pertinente e sustentável com o acervo da UE. Por conseguinte, durante as negociações de adesão em curso (Montenegro, Sérvia, Turquia), a Comissão tenciona manter abertos os capítulos 23 (sistema judicial e direitos fundamentais) e 24 (justiça, liberdade e segurança) durante as negociações de adesão, cujo ritmo poderá muito bem depender dos progressos realizados nestes dois importantes capítulos.

2.4 Por um lado, as alterações introduzidas na metodologia de negociação usada no processo de adesão revelam a flexibilidade da UE e a sua genuína preocupação em garantir a eficácia das negociações. A maior atenção dedicada a um alargamento fundamentado em dados concretos reforçou a posição dos intervenientes não estatais, cuja informação independente é valiosa para as avaliações regulares efetuadas pela Comissão nos seus relatórios intercalares. Por outro lado, poder-se-á considerar que as mudanças introduzidas refletem sobretudo uma necessidade seletiva de dados por parte da UE, sem ter em conta os encargos administrativos impostos aos países candidatos, a não ser que haja procedimentos claros para a recolha de dados e a participação das partes interessadas.

2.5 O «Quadro de Negociação com a Sérvia»⁽⁵⁾ é o primeiro quadro de negociação que menciona explicitamente os princípios da inclusão e da transparência: «A fim de reforçar a confiança do público no processo de alargamento, as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível, de modo a assegurar uma maior transparência. As consultas e deliberações internas serão protegidas na medida do necessário para salvaguardar o processo decisório, em conformidade com a legislação da UE sobre o acesso do público aos documentos em todos os domínios de atividade da União». Esta é uma importante lição retirada do caso da Croácia — onde a afluência às urnas no referendo da UE foi a mais baixa de sempre (43 %) — e representa um passo em frente na formalização de uma série de práticas melhoradas no caso do Montenegro.

2.6 A maior concentração da UE na governação económica prevê a introdução de estratégias nacionais de reforma económica e planos de ação para a gestão das finanças públicas, na esperança de que uma informação e uma supervisão macroeconómica mais atempadas possam ajudar a evitar uma recessão económica prolongada e um défice excessivo, o que ocorreu na Croácia imediatamente após a sua adesão. Assim, prevê-se que os países do alargamento sejam objeto de controlo comparável ao dos Estados-Membros da UE no quadro do Semestre Europeu. É essencial assegurar a preparação atempada do setor empresarial, a fim de ajudar as empresas a tornarem-se mais competitivas e enfrentarem os desafios do mercado único da UE, ao passo que a participação dos parceiros sociais é crucial para avaliar e chegar a acordo sobre a dimensão social das reformas económicas.

2.7 De acordo com as orientações da DG Alargamento para o apoio da UE à integridade e liberdade dos meios de comunicação social nos países do alargamento para o período 2014-2020⁽⁶⁾, uma sociedade civil dinâmica é essencial para estimular o pluralismo e a democracia participativa. O apoio da UE à sociedade civil deve, pois, centrar-se 1) na construção de um ambiente propício às atividades da sociedade civil e 2) no reforço das capacidades das organizações da sociedade civil para que possam intervir de forma eficaz e responsável. Estas orientações podem ser um instrumento útil para a integração da sociedade civil, desde que a sua aplicação esteja à altura do seu grau de ambição.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=PT&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Ver nota 2.

2.8 Até à data, a política de alargamento não conseguiu responder plenamente ao desafio de informar os cidadãos europeus sobre a sua importância vital para a segurança e a prosperidade de todo o continente, o que poderia contribuir para atenuar os receios de um novo alargamento que possam surgir juntamente com outras formas de xenofobia, especialmente em tempo de crise económica. A medida que as memórias das guerras nos Balcãs se vão desvanecendo, a atual crise na Ucrânia pode servir para lembrar que a ausência de paz e democracia nos pode afetar a todos.

3. Acesso do público aos documentos das negociações

3.1 Embora o processo de adesão não estabeleça uma condicionalidade em matéria de transparência e inclusão, as expectativas do público neste domínio estão a aumentar nos países que negociam a sua adesão à UE. No caso da Croácia, faltaram informações sobre os procedimentos técnicos das negociações: embora tenha sido adotado um protocolo sobre a coordenação interna das políticas relativas às posições de negociação da UE, esse documento nunca foi publicado no diário oficial do governo. À exceção de projetos legislativos, todos os documentos produzidos pelo governo croata relacionados com as negociações da UE foram debatidos e adotados em reuniões governamentais à porta fechada. Isto significa que o público não podia sequer solicitar documentos não confidenciais, já que não existia qualquer informação formal acerca da sua existência. Foram necessários vários anos de pressão por parte da sociedade civil para que o governo começasse a publicar informação básica sobre os documentos debatidos nas reuniões.

3.2 No que toca ao controlo parlamentar, as boas práticas da Eslovénia não tinham precedentes: o Parlamento nacional tinha o direito de vetar posições de negociação⁽⁷⁾, que eram igualmente divulgadas ao público. Embora o Parlamento croata tenha agido com competência como guardião do consenso político ao longo dos seis anos de negociações complexas com a UE, não conseguiu fomentar a participação mais alargada dos deputados, peritos e público em geral nas decisões políticas. O acesso às posições e aos relatórios de negociação estava limitado aos funcionários do governo e grupos restritos de membros da comissão parlamentar para o acompanhamento das negociações de adesão, o que implicou a quase total exclusão da grande maioria dos deputados, já para não falar do público em geral. Este cenário não deve repetir-se nas próximas rondas de negociações.

3.3 O acesso em tempo útil dos intervenientes não estatais e dos meios de comunicação social ao processo de negociação, bem como o seu acompanhamento independente, foi também dificultado pelo facto de os documentos produzidos pela Comissão Europeia e pelo Conselho (como as posições comuns da UE) não serem propriedade da República da Croácia. Consequentemente, o governo croata alegou não ter autoridade para os divulgar. Esta situação esteve aliada a uma falta de divulgação proativa por parte das instituições da UE⁽⁸⁾.

3.4 No caso do Montenegro, verificou-se uma clara melhoria na divulgação dos documentos relacionados com as negociações. A Comissão publicou no seu sítio Web todos os relatórios de avaliação analítica, que podem constituir valiosos instrumentos de diagnóstico para todas as partes interessadas em relação à não conformidade da legislação nacional com o acervo da UE. Além disso, o Conselho publicou por iniciativa própria as posições comuns da UE relativas aos capítulos 23 e 24, dada a importância e o interesse público nas reformas em causa. Resta saber se esta boa prática se traduzirá numa política a seguir no caso da Sérvia e da Turquia ou relativamente aos capítulos já abertos. Adicionalmente, não existe qualquer justificação formal para que o Conselho não possa publicar na íntegra os critérios de abertura após a sua aprovação por unanimidade. O acesso em tempo útil a estes documentos, essenciais para as negociações, é fundamental para os contributos e a participação da sociedade civil, para a informação dos órgãos de comunicação social e para um acompanhamento independente das ações governamentais com vista ao cumprimento das suas obrigações.

3.5 Com base nas lições retiradas de anteriores alargamentos, a Comissão está mais sensibilizada para o papel fulcral de meios de comunicação independentes e profissionais, como o demonstra a organização de duas conferências intituladas «Speak Up!», em 2011 e 2013, e a adoção das orientações para o apoio da UE à integridade e liberdade dos meios de comunicação social nos países do alargamento para o período 2014-2020, que devem servir igualmente de base para a afetação das dotações de financiamento. No entanto, mantém-se o desafio de saber como assegurar que os meios de comunicação chegam ao público da UE, que também tem de ser bem informado sobre o significado e a dinâmica da política de alargamento.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ Na prática, o Conselho publicou, a pedido, documentos relacionados com a adesão depois de extrair informações sensíveis, relacionadas sobretudo com as posições de negociação, e documentos propriedade dos Estados-Membros, com base no argumento de que estes requerem consultas intergovernamentais e dizem respeito às relações internacionais, em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de 30 de maio de 2001. A política de confidencialidade do Conselho também restringe o acesso a informações relacionadas com a adesão no Parlamento Europeu, onde estão reservadas salas especiais para arquivo e consulta de documentos confidenciais.

4. O papel da sociedade civil no processo de adesão

4.1 A participação da sociedade civil no processo de adesão implica: 1) a participação direta nas negociações propriamente ditas (ou seja, análise, elaboração das posições nacionais, supervisão dos progressos), 2) o diálogo social e civil no âmbito da formulação de políticas e da harmonização da legislação com o acervo da UE, 3) a participação na programação dos fundos de pré-adesão e 4) o acompanhamento independente dos progressos e do impacto social dos processos de reforma. O desempenho destas funções exige um apoio financeiro adequado, através dos governos nacionais e dos fundos de pré-adesão da UE.

4.2 Os grupos de trabalho para a elaboração das posições de negociação da Croácia e do Montenegro apresentavam uma elevada proporção de peritos da sociedade civil (mais de um terço de todos os membros). Em ambos os casos, foram organizados convites abertos à apresentação de candidaturas e publicados os nomes de todos os membros dos grupos de trabalho. No entanto, no caso da Croácia, o âmbito de participação dependia em grande medida do estilo de liderança no seio de cada grupo: nalguns casos, os membros da sociedade civil não tiveram oportunidade de ver o projeto de posições de negociação. Assim, os contributos da sociedade civil disseram respeito sobretudo à fase de análise inicial, tendo pouco impacto na conceção da estratégia de negociação e nas primeiras avaliações dos custos e benefícios sociais e económicos.

4.3 As instituições da UE proporcionaram vários canais para consultar a sociedade civil, a fim de recolher dados sobre os progressos das reformas associadas à adesão, nomeadamente correspondência em linha, consultas anuais da sociedade civil em Bruxelas, reuniões a nível nacional, sessões de informação e eventos públicos durante as visitas de representantes da UE. A Comissão mostrou-se igualmente aberta à elaboração de relatórios de acompanhamento independentes por organizações da sociedade civil. É certo, porém, que a Comissão tem sido muito mais proativa com ONG do que com sindicatos e associações empresariais. Tal é evidente no que se refere tanto ao nível de contacto como ao âmbito e objetivos dos regimes de financiamento de pré-adesão para o reforço de capacidades e acompanhamento de políticas.

4.4 Analisando o processo de adesão da Croácia, verifica-se que se perdeu uma oportunidade para reforçar o diálogo social no país no âmbito da sua adesão à UE, o que poderia ter contribuído para garantir condições mais eficazes e sustentáveis para a Croácia enquanto Estado-Membro da UE, como sucedeu na Bulgária. Os conselhos económicos e sociais nacionais não foram suficientemente utilizados para debater os custos e as medidas de apoio ao ajustamento social e económico, nem para programar a ajuda de pré-adesão. Uma parte muito reduzida dos fundos de pré-adesão foi afetada ao reforço de estruturas de diálogo social e das capacidades organizativas dos parceiros sociais. As associações empresariais e os sindicatos, com a sua estrutura capilar, deveriam ser mais bem aproveitados enquanto plataformas fundamentais para a deliberação dos custos e benefícios da adesão e para a preparação atempada da economia.

4.5 No atinente à formulação de políticas, no caso da Croácia, e em consonância com as tendências negativas nas anteriores rondas de adesão, mais de 80 % da legislação relativa ao acervo foi alvo de um procedimento acelerado, muitas vezes sem qualquer consulta pública, com avaliações do impacto regulamentar (AIR) muito limitadas, prejudicando a qualidade e a transparência do processo de redação legislativa⁽⁹⁾. Numa perspetiva mais positiva, a programação do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) foi inclusiva, em especial no respeitante à componente «sociedade civil», e foi conduzida pelo Conselho para o desenvolvimento da sociedade civil, com o apoio técnico do Gabinete do Governo para a sociedade civil. Isto conduziu ao desenvolvimento de regimes de subvenções altamente importantes, apoiando o acompanhamento independente de políticas em várias áreas de reforma fundamentais, e permitiu a importante intervenção dos parceiros sociais na atribuição de financiamento para reforçar as competências para o diálogo social. Nos próximos processos de adesão, deve ser evitada a incoerência entre os dois processos acima descritos e deve prevalecer sempre uma abordagem inclusiva no processo de decisão política.

5. Papel do CESE enquanto facilitador da participação da sociedade civil no processo de adesão

5.1 Sendo um forte apoiante da política de alargamento, o CESE criou comités consultivos mistos (CCM), que congregam as organizações da sociedade civil, a fim de elaborar recomendações para as autoridades políticas de ambas as partes e promover o debate público sobre a integração na UE nos países do alargamento. Estas estruturas permitiram realizar debates informados sobre as negociações, com base em várias perspetivas, e identificar as consequências da adoção do acervo da UE para diferentes setores da sociedade, apoiando a participação da sociedade civil no processo. Para além dos CCM, o Fórum da Sociedade Civil dos Balcãs Ocidentais constitui uma plataforma regional para o contacto com as autoridades políticas e oferece oportunidades para a criação de redes entre as organizações da sociedade civil dos Balcãs Ocidentais, enquanto analisa os grandes problemas da sociedade civil na região.

⁽⁹⁾ Avaliação da Croácia pelo SIGMA, maio de 2011.

5.2 A lista que se segue inclui alguns dos desafios identificados no trabalho dos CCM:

- os governos tendem a exercer demasiada influência nos processos de nomeação dos membros do CCM;
- verificaram-se perturbações em termos de trabalho e relações, devido a mudanças significativas nos membros do CESE em cada CCM; no entanto, por outro lado, uma insuficiente rotatividade por parte dos países parceiros pode muito bem ter impedido o envolvimento de novas organizações;
- os CCM possuem capacidades organizativas limitadas para conseguir chegar a um leque mais alargado de organizações da sociedade civil local, fora da capital e dos centros urbanos;
- os membros do CESE nos CCM tendem a ser predominantemente do sexo masculino, com uma percentagem média atual de 78 %, o que representa um sério desequilíbrio entre os géneros. Assim, insta-se o CESE a definir e aplicar medidas que resolvam esta situação insatisfatória.

5.3 Aumentar a sensibilização para o papel da sociedade civil e incluir os parceiros sociais no processo de adesão têm sido uma missão e um desafio para o CESE. Em alguns países, os governos têm mantido uma atitude negativa em relação à sociedade civil e, conseqüentemente, as recomendações dos CCM têm pouca ressonância. Não obstante, os CCM criaram oportunidades para intercâmbios diretos entre a sociedade civil e políticos e funcionários nacionais e da UE, mesmo que tenham tido pouco impacto nas políticas nacionais. Com isto em mente, os CCM beneficiariam bastante de um maior apoio e uma cooperação mais estreita com a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, assegurando que as principais preocupações sobre as realidades nacionais da adesão, decorrentes do diálogo civil e social nos países, serão ouvidas em todas as instâncias de decisão política pertinentes.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE
