

Parecer Comité Económico e Social Europeu sobre «Euro-regiões»

(2007/C 256/23)

Em 17 de Janeiro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «Euro-regiões».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 21 de Junho de 2007 sendo relator J.M. ZUFIAUR.

Na 437.ª reunião plenária de 11 e 12 de Julho de 2007 (sessão de 11 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 108 votos a favor e 1 abstenção o presente parecer:

1. Estado actual da questão**1.1 Definição**

1.1.1 As Euro-regiões são estruturas permanentes de cooperação transfronteiriça entre órgãos regionais e locais com relações de vizinhança directas situadas ao longo de fronteiras estatais partilhadas.

1.1.1.1 Entre as suas características ⁽¹⁾ incluem-se:

- As Euro-regiões e estruturas análogas, que não são uma nova forma de administração nem uma nova instância governativa mas sim uma plataforma de intercâmbio e de cooperação transfronteiriça horizontal entre órgãos governativos locais e regionais, promovem, mesmo assim, uma maior cooperação vertical entre os órgãos regionais ou locais, os órgãos governativos estaduais e as instituições europeias;
- São associações de órgãos locais e regionais situadas nos dois lados de uma fronteira nacional, por vezes com assembleia parlamentar;
- São associações transfronteiriças com secretariado permanente, equipa técnica e administrativa e recursos próprios;
- Nuns casos são entidades de direito privado, constituídas com base em associações sem fins lucrativos ou em fundações, de um lado ou do outro de uma fronteira, segundo as competências nacionais respectivas. Noutros, são entidades de direito público, constituídas com base em acordos interestaduais, que se ocupam, entre outro, da participação e da cooperação das entidades territoriais;
- Muitas vezes as Euro-regiões não são apenas definidas pelos seus limites geográficos ou politico-administrativos mas também partilham características económicas, sociais ou culturais comuns.

1.1.2 Utilizam-se vários termos para designar as diferentes «Euro-regiões»: Eurorregio, Eurorregión, Europarregión, Gran Región, Regio, etc.

1.2 Objectivos

1.2.1 As Euro-regiões e outras estruturas análogas ⁽²⁾ têm como objectivo principal a cooperação transfronteiriça, cujas

prioridades são seleccionadas de forma diferente consoante as especificidades regionais e geográficas. Em fases iniciais ou na modalidade de grupos de trabalho com objectivos muito específicos situam-se, em primeiro plano, a promoção da compreensão mútua, a edificação de relações culturais e o reforço da cooperação económica. As Euro-regiões, dotadas de estruturas mais integradas e de meios financeiros próprios, estabelecem para elas próprias objectivos mais ambiciosos. Estas tratam de todo o tipo de questões relacionadas com a cooperação transfronteiriça, desde a promoção de interesses comuns a todos os níveis até à realização e administração de programas transfronteiriços e de projectos concretos.

1.2.2 As actividades transfronteiriças incluem não apenas o desenvolvimento socioeconómico e a cooperação cultural mas também outras questões que têm interesse geral para as populações limítrofes, em especial: questões sociais, de saúde, de educação e de formação, de investigação e de desenvolvimento, de gestão de resíduos, de protecção da natureza e de gestão paisagística, de turismo e de lazer, questões relativas a catástrofes naturais, transportes e vias de comunicação.

1.2.3 As Euro-regiões são consideradas um quadro idóneo para a execução das políticas europeias de mobilidade do trabalho e de coesão económica, social e territorial, através de procedimentos de cooperação nas zonas fronteiriças que evitem conflitos de competência.

1.2.4 As Euro-regiões contribuem para dar um impulso, de baixo para cima e a partir da vida quotidiana, à construção e integração da União Europeia.

1.2.5 A cooperação entre os dois lados de uma fronteira contribui, por sua vez, para o desenvolvimento de formas de organização e de actuação transfronteiriças perante problemas comuns, como os comités sindicais inter-regionais, a colaboração entre organizações empresariais e câmaras de comércio, a constituição de comités económicos e sociais euro-regionais, etc.

1.2.6 Neste sentido, o grupo de estudo encarregado da elaboração deste parecer teve a oportunidade de comprovar em directo esta afirmação, uma vez que foi convidado pelo Comité Económico e Social da Grande Região ⁽³⁾ para uma audição no Luxemburgo em 13 de Fevereiro de 2007.

⁽¹⁾ Características baseadas no «Guia prático da Cooperação Transfronteiriça», ARFE, 2000.

⁽²⁾ Quando falamos de Euro-regiões pressupõe-se que também se incluem outras estruturas análogas.

⁽³⁾ Sarre, Lorena, Luxemburgo, Renânia-Palatinado, Região da Valónia, Comunidade francesa da Bélgica, Comunidade alemã da Bélgica.

1.3 Evolução histórica

1.3.1 O Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, é a organização europeia que trata, já há décadas, o tema das Euro-regiões e, em geral, o tema da cooperação transfronteiriça.

1.3.2 As primeiras experiências de cooperação transfronteiriça ocorreram em finais dos anos quarenta. O Acordo de Benelux, assinado em 1948, foi a primeira iniciativa para superar as linhas divisórias entre fronteiras estaduais. A Euregio foi criada em 1958 em redor do território holandês de Enschede e do alemão de Gronau. Só um pouco depois é que se efectuaram, então fora da Comunidade Europeia, várias experiências na Escandinávia, em que se incluem as de Öresund, Callote do Norte e Kvarken, através das fronteiras da Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.

1.3.3 Entre 1975 e 1985 criaram-se grupos de trabalho (GT) entre regiões de diferentes Estados (por exemplo, o GT do Jura e o GT dos Pirinéus), com uma capacidade de acção limitada.

1.3.4 A cooperação regional transfronteiriça e a criação de Euro-regiões expandiram-se a partir de 1990 ⁽⁴⁾. Entre os factores que contribuíram para essa expansão destacam-se:

- Os avanços na integração europeia, especialmente a criação do Mercado Único, o Euro e o alargamento da União Europeia;
- A descentralização e a regionalização crescentes dos Estados europeus;
- O aumento do trabalho transfronteiriço;
- O reconhecimento, embora limitado, do papel das regiões na governação das instituições europeias;
- O desenvolvimento de iniciativas comunitárias de cooperação transfronteiriça como o INTERREG.

1.3.5 Os dois últimos alargamentos implicaram, com a passagem de 15 para 27 Estados-Membros, uma aumento importante do número e das características das regiões transfronteiriças. Em concreto, as regiões fronteiriças, a nível do NUTS II, aumentaram para mais 38 e passaram de 7 137 quilómetros para 14 300 quilómetros de fronteiras.

1.3.6 O Parlamento Europeu, na sua Resolução ⁽⁵⁾ de Dezembro de 2005, considera que a cooperação transfronteiriça tem uma importância fundamental para a integração e a coesão europeias e pede aos Estados-Membros e à Comissão que fomentem e apoiem a utilização das Euro-regiões. A cooperação transfronteiriça foi também incluída no projecto de Tratado Constitucional Europeu (artigo III-220).

⁽⁴⁾ Actualmente há mais de 168 Euro-regiões e estruturas análogas. Aproximadamente metade das regiões dos Estados-Membros da União Europeia fazem parte de uma Euro-Região.

⁽⁵⁾ Resolução do Parlamento Europeu de 1.12.2005 sobre o papel das «Euro-regiões» no desenvolvimento da política regional.

1.4 Formas de cooperação

1.4.1 A Comissão, através da iniciativa comunitária Interreg III a favor da cooperação entre regiões, identificou três tipos de cooperação.

— A — Cooperação transfronteiriça

O objectivo da cooperação transfronteiriça é a integração económica e social através da aplicação de estratégias comuns de desenvolvimento e de intercâmbios estruturados entre os dois lados de uma fronteira.

— B — Cooperação transnacional

O objectivo da cooperação transnacional entre os órgãos nacionais, regionais e locais é fomentar uma melhor integração territorial através da formação de grandes grupos de regiões europeias ou macro-regiões.

— C — Cooperação inter-regional

O objectivo da cooperação inter-regional é aumentar o intercâmbio de informações e de experiências sem que se trate necessariamente de regiões fronteiriças.

Às Euro-regiões aplica-se especialmente o ponto A e também, cada vez mais, o ponto B.

2. Contexto comunitário

2.1 Recentemente, várias propostas comunitárias melhoraram o quadro geral em que actuam as Euro-regiões. No primeiro semestre de 2006 foram adoptadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de Ministros várias decisões importantes com implicações na cooperação transfronteiriça.

2.2 Perspectivas financeiras

2.2.1 A Comissão apresentou em 2004 a sua proposta inicial sobre a revisão das Perspectivas Financeiras (2007-2013) ⁽⁶⁾. Na referida proposta, a Comissão calculava, para uma União de 27 Estados-Membros, o nível da despesa em 1,14 % do RNB para o período 2007-2013. No seu parecer ⁽⁷⁾, o CESE, tendo em conta os importantes desafios a que a União Europeia deve dar resposta, pronunciava-se a favor de um aumento dos recursos próprios até um limite máximo de 1,30 % do RNB (ultrapassando o limite anterior de 1,24 %). O Conselho Europeu de Dezembro de 2005 estabeleceu o total de despesas para o período 2007-2013 em 1,045 % do RNB. Finalmente, em Abril de 2006, após negociações entre o Conselho e o Parlamento Europeu, a proposta definitiva foi estabelecida em 864 316 milhões de EUR, ou seja, 1,048 % do RNB.

2.2.2 Este importante corte afectou o esforço consagrado à coesão económica e social, que passou de 0,41 % do RNB na UE-15 para 0,37 % na UE-27. Isto num momento em que a entrada dos novos Estados-Membros e outros repto que a UE enfrenta, como a globalização, exigiam o aumento dos recursos e não a sua diminuição.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final.

⁽⁷⁾ Parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Construir o nosso futuro em comum — Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada para 2007-2013», JO C 74 de 23.3.2005, p. 32.

2.2.3 No que se refere à cooperação territorial europeia, o novo Objectivo 3 prevê 8 720 milhões de EUR (2,44 % de 0,37 % do RNB previsto para a coesão) em comparação com os 13 000 milhões de EUR pedidos pela Comissão na sua proposta inicial. Está claro que não se pode fazer mais com menos.

2.2.4 O estímulo financeiro à cooperação transfronteiriça da parte da UE aumentou relativamente ao período 2000-2006 anterior, mas a redução face às propostas iniciais da Comissão Europeia torna necessário uma maior cooperação por parte das entidades regionais e locais e o recurso, em maior medida, às parcerias público-privadas. Os meios previstos destinam-se agora a mais zonas fronteiriças, especialmente na Europa Central e Oriental, dada a entrada dos 12 novos Estados-Membros.

2.3 Novos regulamentos

2.3.1 As propostas da Comissão, apresentadas em Julho de 2004, sobre os Fundos Estruturais para o período 2007-2013, estabelecem um objectivo de «convergência», em vez do anterior Objectivo 1, um objectivo de «competitividade e emprego» em vez do anterior Objectivo 2 e criam um novo Objectivo 3, «cooperação territorial europeia», que dá maior relevância à actuação a nível regional transfronteiriço.

2.3.2 Em especial, este novo Objectivo 3⁽⁸⁾, baseado na experiência da iniciativa comunitária Interreg, está destinado a favorecer a integração equilibrada do território da União através da cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

2.3.3 O Comité proferiu os seguintes pareceres sobre a reforma dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2005⁽⁹⁾. O Conselho e o Parlamento Europeu aprovaram as novas propostas de regulamentos em 2006⁽¹⁰⁾.

2.4 Política de coesão: Orientações estratégicas

2.4.1 A Comunicação da Comissão⁽¹¹⁾ sobre orientações estratégicas em matéria de coesão, foi aprovada após a adopção dos diferentes regulamentos sobre fundos estruturais. A referida comunicação confirma a importância do novo Objectivo 3, «Cooperação territorial europeia», na sua tripla vertente: cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

2.4.2 A finalidade do novo objectivo de cooperação é promover uma maior integração do território da União e reduzir o efeito barreira através da cooperação transfronteiriça e o intercâmbio de boas práticas.

2.4.3 As orientações estratégicas para a política europeia de coesão pretendem:

a) melhorar a atractividade do território com vista ao aumento do investimento;

⁽⁸⁾ COM(2004) 495 final, artigo 6.º: Cooperação territorial europeia.

⁽⁹⁾ Pareceres do CESE sobre «Disposições gerais» dos Fundos, sobre o «Fundo de Coesão» o «Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional» e sobre o «Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça (AECT)», JO C 255 de 14.10.2005, pp. 76, 79, 88 e 91.

⁽¹⁰⁾ JO L 210 de 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 299 final e COM(2006) 386 final adoptada pelo Conselho de Ministros em 5 de Outubro de 2006.

b) fomentar a inovação e a iniciativa empresarial;

c) a criação de emprego, e, de uma forma muito específica, ter em conta a dimensão territorial das políticas de coesão.

2.4.4 É sabido que as fronteiras nacionais são, com frequência, um obstáculo para o desenvolvimento do território europeu no seu todo e podem limitar o seu potencial competitivo. Um dos objectivos principais da cooperação transfronteiriça comunitária é, portanto, a eliminação do efeito barreira entre fronteiras nacionais e a criação de sinergias para enfrentar problemas partilhados através de soluções comuns.

2.4.5 As políticas de coesão devem centrar-se em acções que produzam valor acrescentado às actividades transfronteiriças, como por exemplo: aumentar a competitividade transfronteiriça através da inovação e da investigação e desenvolvimento; conectar redes intangíveis (serviços) ou físicas (transportes) para fortalecer a integração transfronteiriça enquanto expressão da cidadania europeia; promover a mobilidade e a transparência transfronteiriça do mercado de trabalho; gerir os recursos hídricos e controlar as inundações; desenvolver o turismo; favorecer a participação dos agentes económicos e sociais; a valorização do património cultural; melhorar o ordenamento do território, etc.

2.5 Nova base jurídica para a cooperação territorial

2.5.1 Historicamente, a ausência de uma base jurídica europeia homogénea para a cooperação transfronteiriça constituiu um obstáculo ao desenvolvimento de acções relevantes nesse domínio.

2.5.2 A Comissão propôs em 2004 a criação de um Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça (AECT) denominação que, na última proposta da Comissão, se alterou substituindo-se o termo «transfronteiriça» pelo termo «territorial».

2.5.3 O Regulamento adoptado⁽¹²⁾ em 31 de Julho de 2006 reconhece que:

— Cumpre adoptar medidas para paliar as sérias dificuldades que os Estados-Membros e, em particular, as autoridades regionais e locais têm para executar e gerir acções de cooperação territorial no quadro de legislações e procedimentos nacionais diferentes.

— A fim de eliminar os obstáculos à cooperação territorial, é necessário criar um instrumento de cooperação a nível comunitário destinado à criação no território da Comunidade de agrupamentos de cooperação dotados de personalidade jurídica, designados «agrupamentos europeus de cooperação territorial» (AECT).

⁽¹²⁾ JO L 210 de 31.7.2006.

— As condições necessárias à cooperação territorial deverão ser criadas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir os seus objectivos, uma vez que o recurso ao AEGT é facultativo, sem prejuízo da ordem constitucional de cada Estado-Membro.

3. Integração económica e coesão social e territorial

3.1 Integração e especialização

3.1.1 Nos grandes Estados tradicionais, uma grande parte da actividade económica concentrou-se na zona central do país e, em muitos casos, na sua capital e nas cidades mais importantes. Dentro de cada Estado produziu-se uma certa especialização económica regional.

3.1.2 A integração europeia favorece a criação de novos espaços de cooperação como as Euro-regiões. Com a integração europeia, a especialização regional já não se desenvolve dentro de cada Estado, mas sim, cada vez mais, à escala europeia. As fronteiras entre Estados deixaram de ser uma barreira intransponível para os intercâmbios. Isso favorece o estabelecimento de novas relações entre regiões, por vezes com níveis de desenvolvimento diferentes, de distintos Estados-Membros, mas com objectivos comuns no âmbito da crescente especialização a nível europeu.

3.1.3 Tal cooperação torna-se particularmente necessária em actividades de âmbito de actuação reduzido, mais afectadas pelo efeito fronteira, como pode ser o caso das PME.

3.1.4 O CESE é de opinião que as Euro-regiões deveriam contribuir de forma substancial para os objectivos da política de coesão económica, social e territorial da UE. Neste sentido, a nova proposta de política territorial da União Europeia tem como objectivos prioritários a convergência e o aumento da competitividade e do emprego, sobretudo em regiões menos prósperas e em regiões que enfrentam novos desafios de especialização.

3.2 Competitividade

3.2.1 As Euro-regiões favorecem as economias de escala. Basicamente, induzem um aumento da dimensão dos mercados (economias de aglomeração), a complementaridade de factores produtivos e maiores incentivos ao investimento. É possível prever que determinados investimentos em inovação e desenvolvimento podem ter impacto directo numa distância de 250-500 quilómetros. Embora algumas Euro-regiões superem esta distância, a média tem entre 50 e 100 quilómetros de distância máxima.

3.2.2 As Euro-regiões são fundamentais para alcançar uma massa crítica suficiente em determinadas matérias, tornando possível investimentos em serviços essenciais que, se não existisse cooperação transfronteiriça, não se poderiam realizar.

3.2.3 Para aumentar a competitividade, a cooperação transfronteiriça entre órgãos regionais e locais pode ser aplicada a diferentes bens públicos.

— Redes de informação, comunicação, energia e transporte e outras infra-estruturas transfronteiriças;

— Serviços conjuntos, como escolas, hospitais, serviços de emergência;

— Instituições e serviços que favoreçam a actividade económica privada, incluindo o desenvolvimento do comércio, a iniciativa empresarial e a associação de empresas transfronteiriças, a criação de novas oportunidades de emprego e a mobilidade dos trabalhadores.

3.3 Coesão: dificuldades do trabalho transfronteiriço

3.3.1 A maior parte das Euro-regiões incluem regiões com um grau semelhante de desenvolvimento. No entanto, existem também Euro-regiões que incluem regiões com diferentes níveis de desenvolvimento. Um dos objectivos das Euro-regiões é promover as actividades económicas e de outro tipo que diminuam as disparidades inter-regionais. Para isso é fundamental um maior envolvimento dos Estados afectados e da UE.

3.3.2 Os investimentos sociais em matéria de serviços básicos nas zonas fronteiriças são, frequentemente, inferiores relativamente a áreas mais centrais em cada país. Em muitos casos com a consequência de uma menor influência daquelas nos centros decisórios. Esta falta de influência implica, muitas vezes, estarem insuficientemente dotadas de serviços de qualidade, diversificados e rentáveis, em especial para os sectores mais vulneráveis da população (crianças, imigrantes, famílias com menor poder de aquisição, pessoas com deficiências, doentes crónicos, etc.).

3.3.3 As Euro-regiões podem ser de grande valor para desenvolver este tipo de serviços e para que, em consequência, esses sectores sociais possam atingir um maior grau de protecção através de uma abordagem transfronteiriça. Além disso, as Euro-regiões podem contribuir para superar, numa grande parte, as barreiras e assimetrias jurídicas, administrativas e financeiras que limitam o progresso das suas populações. Também contribuem para a superação de preconceitos históricos, para a elaboração de análises conjuntas e para a melhor compreensão mútua das suas respectivas diferenças.

3.3.4 As lacunas jurídicas e a insuficiente harmonização referente à livre circulação de trabalhadores transfronteiriços apenas foram parcialmente supridas pelo acervo comunitário e pelo Tribunal de Justiça. Devido ao crescente número de trabalhadores transfronteiriços, esta realidade converteu-se num facto relevante a nível europeu, especialmente a nível da fiscalidade, segurança social e da assistência social, onde ainda subsistem definições e tratamentos diferentes de conceitos como o da residência, a definição de circunstâncias familiares, o reembolso das despesas de saúde, a dupla tributação e outro tipo de restrições administrativas ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ O futuro Observatório do Emprego do CESE poderia realizar um acompanhamento da problemática do trabalho fronteiro e transfronteiro na Europa.

4. A cooperação transfronteiriça: um valor acrescentado para a integração europeia

4.1 A superação das fronteiras

4.1.1 A necessidade de superar os obstáculos para a integração é uma experiência quotidiana para os habitantes das fronteiras. Não se trata de alterar as fronteiras nem de violar a soberania dos Estados mas sim permitir uma cooperação efectiva em todos os aspectos da vida de ambos os lados das fronteiras, melhorando as condições de vida e fazendo com que a Europa dos cidadãos seja uma realidade.

4.1.2 As fronteiras da UE já superaram amplamente o seu antigo papel de barreira, mas ainda há diferenças económicas, socioculturais, administrativas e jurídicas, algo que é particularmente evidente nas fronteiras exteriores da UE. Portanto, o objectivo da cooperação nas zonas transfronteiriças é desenvolver estruturas, procedimentos e instrumentos cooperativos que permitam remover os obstáculos administrativos e jurídicos, conseguir a eliminação dos factores históricos de divisão e converter a vizinhança em factor de mobilidade, de desenvolvimento económico e de progresso social. Trata-se, em suma, de fazer das regiões transfronteiriças «zonas de prosperidade partilhada».

4.2 Valor acrescentado

4.2.1 A cooperação transfronteiriça e a sua realização estável através das Euro-regiões, não só permite prevenir conflitos, dar resposta a catástrofes, ou superar barreiras psicológicas, como também aumenta de forma evidente o desenvolvimento de ambos os lados das fronteiras. Este valor acrescentado pode materializar-se em termos políticos, institucionais, económicos, sociais, culturais e de integração europeia. A cooperação transfronteiriça implica uma valiosa contribuição para a promoção da convivência, segurança e integração europeias. É uma forma muito eficiente de executar os princípios comunitários da subsidiariedade, parceria, coesão económica, social e territorial e de apoiar a plena incorporação de novos Estados-Membros na UE.

4.2.2 Estas estruturas permanentes de cooperação transfronteiriça permitem um envolvimento activo e sustentado dos cidadãos e das administrações, bem como de grupos políticos e sociais de carácter transnacional, asseguram o conhecimento mútuo e permitem uma parceria vertical e horizontal, a partir de estruturas e competências nacionais diferentes. Permitem, mesmo assim, a gestão de programas e projectos transfronteiriços, ou a gestão conjunta de fundos de diferente procedência (comunitários, estatais, próprios ou de terceiros). Na opinião do CESE, o desenvolvimento comum deste tipo de iniciativas pode ser levado a cabo com mais êxito e de uma forma mais eficaz se a sociedade civil organizada desempenhar um papel principal.

4.2.3 De uma perspectiva socioeconómica, as estruturas de cooperação transfronteiriça permitem mobilizar o potencial endógeno de todos os intervenientes (câmaras de comércio, associações, empresas, sindicatos, instituições sociais e culturais, organizações ecologistas ou agências turística, entre muitos outros); abrir os mercados laborais e harmonizar as qualificações profissionais; aumentar o desenvolvimento económico e a criação de emprego através de actuações noutros sectores como o das infra-estruturas, o transporte, o turismo, o meio ambiente, a educação, a investigação e a cooperação entre PME.

4.2.4 A nível sociocultural, o valor acrescentado da cooperação transfronteiriça radica na difusão permanente de conhecimento geral, difusão considerada como um *continuum* transfronteiriço, que pode ser abordada em diferentes publicações e formatos. Da mesma forma, permite envolver uma rede de entidades que actuam como multiplicadores. Este é o caso dos centros educativos, das instituições para a protecção do meio ambiente, das associações culturais, das bibliotecas, dos museus, etc. Além disso, a cooperação transfronteiriça fomenta a igualdade de oportunidades e o conhecimento extensivo da língua do país vizinho, ou inclusive de dialectos locais, componentes essenciais do desenvolvimento regional transfronteiriço e requisito prévio para a comunicação.

4.2.5 A cooperação transfronteiriça assim entendida, impedida por estruturas permanentes como as Euro-regiões, acrescenta valor às medidas nacionais graças à adicionalidade dos programas e projectos transfronteiriços, às sinergias mobilizadas, à investigação e à inovação em conjunto, à criação de redes dinâmicas e estáveis, ao intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas, aos efeitos indirectos da supressão das fronteiras e à gestão transfronteiriça e eficiente dos recursos disponíveis.

4.3 Obstáculos

No entanto, subsistem diferentes circunstâncias que dificultam a cooperação transfronteiriça ⁽¹⁴⁾, entre as quais podem ser citadas como as mais evidentes:

- As limitações jurídicas à actividade transfronteiriça dos órgãos regionais e locais impostas pelas legislações estatais.
- As diferenças de estrutura e de competência dos diferentes níveis administrativos de cada lado da fronteira.
- A falta de vontade política, especialmente a nível estatal, para eliminar restrições, por exemplo, mediante regulamentação estatal ou tratados bilaterais.
- A ausência de quadros legislativos comuns de fiscalidade e de segurança social, ou de reconhecimento de títulos académicos e habilitações profissionais.
- As diferenças económicas estruturais de ambos os lados da fronteira.
- As barreiras linguísticas, culturais e psicológicas, entre as quais se destacam os preconceitos e as resistências históricas entre os povos.

4.4 Princípios gerais para a cooperação transfronteiriça

4.4.1 O elevado número de exemplos por toda a Europa permitem identificar princípios gerais para o êxito da cooperação transfronteiriça.

- A proximidade dos cidadãos: os habitantes das zonas fronteiriças desejam a cooperação para superar os problemas que enfrentam ou para melhorar as suas expectativas de vida.

⁽¹⁴⁾ Parecer do CESE sobre «Gestão das mutações industriais nas regiões transfronteiriças após o alargamento da União Europeia» de 21 de Abril de 2006, JO C 185 de 8.8.2006.

- O envolvimento dos representantes políticos (locais, regionais, estatais e europeus) é essencial para uma boa cooperação transfronteiriça.
- A subsidiariedade: os níveis local e regional já demonstraram ser os melhores para a realização da cooperação transfronteiriça, embora seja necessária a aliança com os governos nacionais.
- A parceria: o envolvimento de todos os intervenientes de ambos os lados da fronteira é essencial para atingir objetivos comuns.
- As estruturas conjuntas: dotadas de recursos comuns (meios técnicos, administrativos, financeiros e decisórios) são a garantia de uma actividade duradoura e em constante evolução, bem como a garantia para exercer determinadas competências, gerir programas, incluindo os europeus, atingir consensos além fronteiras e evitar egoísmos nacionais.

5. Rumo a uma governação cooperativa

5.1 Novos espaços que exigem novas formas de governação

5.1.1 As Euro-regiões são espaços territoriais que põem em prática novos modelos de cooperação e de associação entre os sectores públicos, entre os sectores privados e entre uns e outros, para a definição de novas políticas em rede, com maior participação de todos os intervenientes realmente interessados.

5.1.2 O conceito de governação pode ser entendido como uma forma de governo mais participativa e horizontal do que as formas tradicionais mais hierarquizadas e verticais. Este conceito de governação é especialmente apropriado no caso das Euro-regiões, uma vez que se trata de dar soluções comuns a problemas comuns.

5.1.3 Por sua vez, as Euro-regiões desempenham cada vez mais uma função subsidiária, mas fundamental, na governação europeia da política de coesão económica social e territorial.

5.1.4 O CESE considera que, neste sentido, as Euro-regiões e estruturas semelhantes deveriam dar uma contribuição essencial para o aprofundamento do processo de integração e de construção europeia.

5.1.5 Por sua vez, a criação de Euro-regiões implica a cooperação entre actores institucionais e sociais que muitas vezes têm tradições e lógicas muito diferentes. Nem sempre por estar próximo se coopera mais. Daí o importante papel das instituições e das organizações da sociedade civil na governação horizontal.

5.1.6 A participação dos actores económicos e sociais na governação das Euro-regiões necessita da criação de quadros institucionais que a tornem efectiva. Trata-se de associar as organizações da sociedade civil na formulação e execução de políticas que emanam dos diferentes níveis de cooperação transfron-

teiriços entre dois ou mais Estados. A participação dos parceiros sociais na Rede EURES em questões transfronteiriças é uma concretização importante desse princípio.

6. Conclusões e recomendações

6.1 A adopção do regulamento relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT) e a inclusão de um novo objectivo sobre cooperação territorial propiciou novas possibilidades de actuação das Euro-regiões. Por um lado, porque estabelece um instrumento jurídico comunitário para a cooperação transfronteiriça, e, por outro, porque abre a possibilidade de os Estados-Membros, nos seus diferentes níveis, se associarem à cooperação territorial transfronteiriça. Em segundo lugar, a passagem da «cooperação transfronteiriça» para a «cooperação territorial» implica que as Euro-regiões possam expandir o seu campo de actividade para além das matérias próprias da cooperação no âmbito local e em colectividades próximas, até ao desenvolvimento integral de territórios mais amplos que partilhem sinergias e potencialidades comuns.

6.2 Em consequência, o CESE entende que a cooperação territorial promovida pelas Euro-regiões constitui um elemento essencial para promover a integração europeia, reduzir a fragmentação económica, social e cultural gerada pelas fronteiras nacionais e desenvolver a coesão económica, social e territorial. Para esse efeito, o CESE advoga que a cooperação territorial transfronteiriça seja objecto de uma atenção especial no próximo debate sobre a aprovação definitiva do novo Tratado Europeu.

6.3 Para que a cooperação territorial europeia possa cumprir as expectativas abertas pelas reformas anteriormente referidas é necessário, na opinião do CESE, um maior envolvimento dos Estados e das suas estruturas intermédias no desenvolvimento das Euro-regiões. Para esse efeito, são necessárias estratégias estaduais para a cooperação territorial no âmbito comunitário. E, em especial, os Estados terão que contribuir para a solução dos problemas mais prementes das suas populações transfronteiriças que, usualmente, têm a ver com o mercado de trabalho, a saúde, a assistência social, a educação e o transporte.

6.4 Na opinião do CESE, para uma maior eficácia das acções de cooperação territorial e em conformidade com o princípio da subsidiariedade, é conveniente um aumento da gestão directa por parte dos AECT dos projectos transfronteiriços e, em determinados casos, transnacionais financiados com fundos comunitários ou estatais.

6.5 Converter as Euro-regiões em «zonas de prosperidade partilhada» exige um maior envolvimento do sector privado empresarial (incluindo a economia social) nas iniciativas de desenvolvimento transfronteiriço tendo em conta, para esse efeito, a importâncias das Pequenas e Médias Empresas na estruturação do tecido produtivo e na criação de emprego.

6.6 O CESE entende que as Euro-regiões, como os AECT, constituídos nos termos do Regulamento n.º 1082/2006, são uma materialização exemplar dos princípios da governança europeia que a Comissão enunciou no seu Livro Branco de 2001. Neste sentido, o CESE considera que a eficácia das acções e das políticas transfronteiriças e de cooperação territorial em geral depende da realização de uma real «parceria» entre todos os intervenientes territoriais e socioeconómicos em causa. Assim sendo, o CESE pede que se estabeleçam fórmulas de participação das organizações representativas da sociedade civil organizada nos projectos de cooperação territorial.

6.7 Em especial, o CESE considera que a rede EURES deveria converter-se num instrumento europeu que exerça efectivamente um papel central na intermediação da procura e da oferta de trabalho. O âmbito transfronteiriço é, neste sentido, um laboratório fundamental. É por isso que o CESE lamenta a tendência, que se observa nos últimos anos, de «renacionalização» da gestão da EURES e advoga uma gestão realmente transfronteiriça da referida rede. Tendo em conta, por acréscimo, que a EURES, para além da sua função de mediadora no mercado de trabalho, desempenha um papel importante como impulsionadora do diálogo social nos níveis transnacionais mais próximos.

6.8 É notório que as organizações socioeconómicas desempenham uma importante função na integração europeia. Neste sentido, o CESE saúda as experiências de transnacionalização que representam os conselhos sindicais inter-regionais, as diferentes formas de cooperação e de associação transnacionais de

organizações empresariais, câmaras de comércio, centros de investigação e universidades ou a criação de comités económicos e sociais euroregionais, entre outras experiências, e encoraja, ao mesmo tempo que oferece o seu possível apoio, a sua consolidação e desenvolvimento.

6.9 Na opinião do CESE, as Euro-regiões desempenham e podem desempenhar ainda mais um papel importante nas regiões com fronteiras com países terceiros, tanto do ponto de vista do desenvolvimento económico como da segurança dos cidadãos e da integração social. Por isso, o CESE solicita que este tipo de organismos e as acções que as mesmas possam realizar façam parte das Políticas de Vizinhança e de Pré-adesão da UE.

6.10 Tendo em conta a grande riqueza de experiências da acção transfronteiriça (de que damos alguns exemplos no anexo deste parecer) e o grande desconhecimento que existe sobre as mesmas, inclusive nas próprias Euro-regiões, o CESE considera que seria muito oportuna a elaboração pela Comissão de um «Guia de boas práticas» na matéria, que inclua casos de parcerias público-privadas de êxito.

6.11 Sendo evidente que a análise de uma questão tão multifacetada como a que aqui se aborda não se pode cingir a um só parecer, o CESE considera conveniente aprofundar esta matéria — a cooperação territorial transfronteiriça e as estruturas que lhe servem de suporte — através de outros pareceres sobre temas de interesse comum transfronteiriço: o mercado de trabalho, o turismo, os pólos de desenvolvimento, etc.

Bruxelas, 11 de Julho de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS
