

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo»

(COM(2003) 355 final — 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

Em 12 de Setembro de 2003, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania foi incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, com base no relatório introdutório da relatora G. Cassina, em 6 de Outubro de 2003.

Na 403.^a reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, 4 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução e conteúdo da proposta

1.1. A Comissão publicou em 11 de Junho de 2003 uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo. A dotação global do programa é de 250 milhões de euros e a sua duração é de cinco anos (2004-2008) ⁽¹⁾

1.2. As conclusões do Conselho Europeu de Tampere ⁽²⁾ estabeleceram a noção de parceria com os países terceiros em matéria de migração, sublinhando, nomeadamente, a necessidade de a União Europeia adoptar uma abordagem global do fenómeno da migração que contemple questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento em países e regiões ⁽³⁾.

1.3. Em 2001, a autoridade orçamental inscreveu, pela primeira vez, no artigo B7-667 do orçamento geral da União Europeia dotações especificamente destinadas ao financiamento de acções preparatórias em matéria de migração e asilo.

1.4. No documento em apreço a Comissão propõe um enquadramento jurídico e o reforço das dotações deste novo

instrumento de cooperação com os países terceiros no domínio da migração. Este instrumento permite a realização de um programa plurianual (primeira fase: 2004-2008) que prestará uma ajuda específica e complementar a países terceiros, apoiando as suas iniciativas para melhorar a gestão dos fluxos migratórios em todas as suas vertentes. Este programa dirige-se, nomeadamente, aos países terceiros que participam activamente na preparação ou na aplicação de acordos de readmissão rubricados, assinados ou concluídos com a Comunidade Europeia.

2. Observações na generalidade

2.1. O CESE aprova e apoia a criação de um programa com essa finalidade e exorta as instituições europeias a aprovarem este instrumento o mais brevemente possível. O CESE recorda que em muitos dos seus pareceres ⁽⁴⁾ em matéria de imigração sempre insistiu na necessidade de actuar em duas frentes complementares: a primeira é a da definição orgânica e coerente de disposições legislativas, procedimentos e programas, bem como de práticas exemplares para favorecer a entrada legal e a integração dos imigrantes no contexto social e económico europeu; a segunda é a da colaboração estreita com os países de origem dos imigrantes. Tendo consciência de que a complexidade da realidade migratória exige um esforço sinérgico muito claro entre as diversas políticas, o CESE

⁽¹⁾ Esta proposta de regulamento está no prolongamento da Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros» (COM(2002) 703 final).

⁽²⁾ Vide pontos 11 e 12 das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999.

⁽³⁾ Esta abordagem foi confirmada por ocasião do Conselho Europeu de Sevilha (pontos 27-29 das conclusões da Presidência) e do recente Conselho Europeu de Salónica (pontos 19-21 das Conclusões da Presidência).

⁽⁴⁾ Em especial, o parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração» in JO C 260 de 17.9.2001, p. 104-112, o parecer sobre «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada» in JO C 125 de 27.5.2002, p. 112-122 e o parecer sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente» in JO C 80 de 3.4.2002, p. 37-40.

aplaude e salienta a responsabilidade que a proposta confere à Comissão que doravante terá de assegurar a coerência com as outras políticas comuns (artigo 8.º).

2.1.1. É fundamental que a UE se dote de instrumentos adequados para evitar que os Estados-Membros oscilem constantemente entre iniciativas de protecção, e quiçá de encerramento, das fronteiras externas e tentativas de responderem de modo disperso às exigências de mão-de-obra, exacerbadas pela situação demográfica dos países da UE, com o recurso aos trabalhadores oriundos de países terceiros. Estes instrumentos deveriam ser, no seu conjunto, suficientemente flexíveis para responder a exigências diversas mas ter, ao mesmo tempo, um carácter comunitário que garanta a igualdade e a transparência na sua aplicação. A ausência de medidas desta natureza produz efeitos negativos também na percepção que têm os trabalhadores europeus da realidade migratória que é apresentada ora como uma necessidade ora como uma ameaça.

2.2. O CESE insiste na necessidade de assegurar que a acção nos dois âmbitos acima referidos (políticas migratórias transparentes e colaboração com os países de origem) seja simultânea, coerente e marcada por um conjunto de finalidades que integrem quer os valores quer as políticas da UE. Infelizmente, a definição de uma política migratória comum continua a ser deficiente em virtude das dificuldades de aprovação de algumas medidas (por exemplo, em matéria de reagrupamento familiar, de concessão de vistos, de estadas de longa duração, etc.). Estas dificuldades residem sobretudo na indisponibilidade dos governos dos Estados-Membros em renunciarem à sua abordagem individual do problema da imigração. O CESE deplora esta situação e insta à coerência e à responsabilidade na aplicação das decisões de Tampere, Sevilha e Salónica. Com efeito, muito mais que a insuficiência dos controlos nas fronteiras, é sobretudo a falta de certezas processuais e de políticas de acolhimento que favorece a imigração ilegal (1).

2.3. No texto proposto pode parecer, de facto, que se dá prioridade aos percursos de readmissão (que compreendem repatriamentos forçados e repatriamentos voluntários e ainda o regresso de quem beneficiou de protecção temporária)

relativamente a outras acções. É particularmente desejável uma política de informação inequívoca seja ao nível dos procedimentos de emigração legal seja das necessidades e das características dos mercados de emprego nos países da UE. Outro âmbito crucial é a formação profissional dos potenciais imigrantes, sobretudo se aplicada no quadro de investimentos e/ou deslocalizações das empresas europeias nos países de origem, mas sem descurar o imperativo de apoiar igualmente o desenvolvimento social e promover o respeito das normas sociais fundamentais nestes países. O CESE considera ainda que a clareza do texto não é favorecida pelo facto de abranger, com o mesmo instrumento, aspectos muito diversos da mobilidade dos cidadãos dos países terceiros (migrantes por motivos económicos, refugiados, pessoas que beneficiam de protecção temporária, migrantes ilegais, etc.).

2.4. De tudo isto resulta um desequilíbrio no conceito de «gestão dos fluxos», que é uma operação bem mais complexa que a simples retenção no país de origem dos imigrantes potenciais ou a criação de dispositivos e de programas para os repatriamentos. O CESE realçou já, em diversos pareceres sobre as migrações (2), a necessidade de uma gestão dinâmica e integrada dos fluxos migratórios (tanto na saída como no regresso) implicando diversas acções e diversos actores.

2.4.1. É sobretudo essencial uma informação clara sobre os procedimentos de expatriação, sobre as possibilidades de emprego, sobre os requisitos profissionais e administrativos para poder trabalhar na UE, bem como sobre as exigências do mercado de emprego dos países de acolhimento, as condições contratuais, os instrumentos e as oportunidades de integração individual e familiar. Convém assinalar que, a concretizar-se a perspectiva de relançamento do crescimento económico na Europa, incluindo um incentivo ao desenvolvimento das grandes redes de infra-estruturas, será necessária grande quantidade de mão-de-obra que poderia ser, em grande medida, também extracomunitária. Seria, por isso, miopia pensar que é possível suprir esta necessidade com as actuais normas nacionais tão diversas e por vezes contraditórias. Também pode acontecer que se acabe por recorrer, para as grandes obras de carácter comunitário, através de um sistema de subcontratação nem sempre devidamente controlado (ou controlável), a muitos trabalhadores dos países terceiros em condições irregulares e não protegidas. Uma situação absolutamente inaceitável.

(1) Aliás, a mesma comunicação da Comissão COM(2000) 703 final referia no ponto 4.2 que quando faltam políticas globais em matéria de imigração, como no caso da UE, os trabalhadores arranjam maneira de entrar (ilegalmente) no mercado globalizado de trabalho.

(2) Em particular, o parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal» (COM(2002) 175 final) in JO C 61 de 14.3.2003, p. 61-66 e o parecer sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre uma política comunitária em matéria de repatriamento das pessoas com residência ilegal in JO C 85 de 8.4.2003.

2.4.2. O programa em questão deveria, em vez disso, poder contribuir para esta perspectiva, no interesse da Comunidade e dos cidadãos dos países terceiros de emigrar para a UE. O CESE solicita, por conseguinte, pelo menos nas acções previstas pela proposta, que se preveja a introdução (nem que seja com mero carácter experimental) de um sistema análogo ao EURES⁽¹⁾, com a participação dos parceiros sociais da UE e dos países de origem dos imigrantes.

2.5. É igualmente crucial tudo o que se possa fazer em matéria de formação dos potenciais imigrantes, desde cursos de línguas até à verdadeira formação profissional que deveria ser desenvolvida com a participação, na linha da frente, das empresas que vão buscar mão-de-obra aos países terceiros. Além disso, a possibilidade de estágios de formação na Europa poderia representar uma transição importante que não só permitiria às empresas da UE disporem de mão-de-obra qualificada, mas também prestarem uma ajuda concreta aos países de origem melhorando os seus factores de competitividade e atraindo investimento directo estrangeiro.

2.5.1. O CESE compreende que o propósito das medidas propostas é apoiar directamente os países terceiros, mas pensa que o texto deveria permitir também uma interpretação segundo a qual seja possível desenvolver algumas iniciativas no território dos países membros capazes de contribuir para a consecução dos objectivos do programa. O CESE pensa que este ponto deve ficar bem explícito e recomenda, de qualquer modo, o lançamento de acções conjuntas de formação na Europa ou outras acções destinadas a secundar, de forma bem dirigida, as operações de repatriamento através de iniciativas económicas nos países terceiros em causa que dêem saídas laborais aos emigrantes que regressam. O CESE sabe perfeitamente que alguns programas — baseados em outros instrumentos comuns — já prevêem possibilidades neste sentido, mas entende que é preciso consolidá-los e procurar criar uma forte sinergia com o programa em debate.

3. Observações na especialidade

3.1. Os destinatários do programa são os países terceiros, mas o artigo 1.º, n.º 2, especifica: «Destina-se, nomeadamente,

aos países terceiros que participam activamente na preparação ou aplicação de acordos de readmissão rubricados, assinados ou concluídos com a Comunidade Europeia.» O CESE chama a atenção para o facto de esta referência aos países terceiros que tenham rubricado, assinado ou concluído um acordo de readmissão não dever ser interpretada como um sinal de prioridade exclusiva. O CESE observa, com efeito, que a maior necessidade de ajuda provém, talvez, justamente de alguns países que não assinaram ou não assinaram ainda acordos de readmissão: muitas vezes, só é possível exercer forte pressão sobre a imigração nos países que se encontram em fase de transição económica e/ou democrática, em condições de insegurança jurídica e que possuem sistemas e estruturas sociais débeis ou inexistentes. Nestas situações, seria particularmente positivo prestar um apoio tendo em mira a consolidação da democracia através da requalificação das estruturas administrativas e das políticas destinadas a instaurar sistemas sociais eficazes e justos, que respeitem as normas sociais fundamentais e propiciem o desenvolvimento da sociedade civil organizada.

3.2. Solicita-se a alteração seguinte ao terceiro travessão do n.º 2 do artigo 2.º: «divulgação estruturada, segundo o modelo da rede EURES, de informação sobre as perspectivas de trabalho legal na União Europeia e sobre os procedimentos que devem ser observados para esse efeito, bem como sobre as condições contratuais, administrativas e de acolhimento nos diversos Estados-Membros.» Ainda no atinente ao artigo 2.º, n.º 2, mas agora no nono travessão (acções), o CESE propõe que a referência explícita de que o diálogo regional e subregional devem envolver não só os governos dos países interessados, mas também os parceiros sociais. De resto, este artigo é digno de aplauso já que estabelece uma série de prioridades em relação aos objectivos e às acções com cuja necessidade o CESE concorda plenamente.

3.3. O artigo 4.º é um artigo fundamental que merece, por isso, uma colocação mais adequada. Sugere-se, por exemplo, que passe a ocupar o lugar do artigo 1.º ou seja nele integrado.

3.4. Os parceiros elegíveis no âmbito deste programa são enunciados no artigo 5.º. O CESE considera que os parceiros sociais, que jamais devem ser identificados com o conceito de ONG, devem ser referidos expressamente. É que detêm, de facto, no contexto das migrações, uma responsabilidade específica na gestão das migrações económicas que são a grande maioria. Para corroborar o que ficou dito, o artigo 6.º parece descrever implicitamente os parceiros sociais. Porém, o CESE considera um tanto restritiva esta abordagem visto ser predominantemente administrativa, quando no âmbito das migrações é extremamente importante a aceitação dos valores a que se refere o actual artigo 4.º

(1) EURES é um sistema de serviços de emprego europeus que tem por objectivo facilitar a livre circulação dos trabalhadores em território europeu. Funciona mediante uma rede de conselheiros constituída pela Comissão Europeia que se encontra continuamente em contacto com esta instituição fornecendo aos trabalhadores informações sobre o expatriamento, as condições de vida (custo de vida, sistema fiscal, sistema escolar, etc.) e as condições de trabalho (contratos, horários, remunerações, etc.) e aos empresários informações que lhes facilite o recrutamento de pessoal de fora do seu território nacional. Interage e colabora igualmente com os serviços nacionais de emprego e com as organizações dos trabalhadores e das entidades patronais.

3.5. O CESE toma nota do teor do artigo 7.º, n.º 3: «O co-financiamento de uma acção pelo presente programa exclui qualquer financiamento a partir de um outro programa financiado pelo orçamento da União Europeia.» Mas isso não obsta a que outras acções financeiras previstas por outros programas comunitários concorram para a realização dos objectivos da proposta em apreço, conforme indica o artigo 4.º Citemos: «Se necessário e tanto quanto possível, as acções

financiadas no âmbito do presente regulamento serão associadas a medidas destinadas a consolidar a democracia e o Estado de Direito.»

3.6. O artigo 11.º prevê que a Comissão apresente um relatório intercalar até ao fim de 2006 e um relatório final até ao fim de 2010. O CESE espera ser consultado desde logo sobre esta matéria.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu e o apoio a actividades pontuais no domínio da educação e da formação»

(COM(2003) 273 final — 2003/0114 (COD))

(2004/C 32/10)

Em 27 de Junho de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 149.º e 150.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 6 de Outubro de 2003 (relator: L. Pariza Castañón).

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 124 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Nos últimos anos, a Comissão Europeia tem co-financiado diversos organismos no domínio da educação e da formação, através de acordos celebrados com as seguintes instituições:

- Colégio da Europa
- Instituto Universitário Europeu de Florença
- Academia de Direito Europeu de Trier
- Instituto Europeu da Administração Pública de Maastricht

- Centro Inter-Universitário Europeu para os Direitos Humanos e a Democratização
- Centro Internacional de Formação Europeia
- Agência Europeia para o Desenvolvimento do Ensino para alunos com necessidades específicas.

1.2. Da mesma forma, a Comissão tem apoiado intervenções comunitárias no domínio da educação e da formação, nomeadamente:

- acções preparatórias ligadas ao acompanhamento da realização dos objectivos futuros dos sistemas de educação e formação;
- actividades destinadas a veicular informações nos meios académicos sobre a integração europeia, nomeadamente através da Acção Jean Monnet.