

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento»

(2008/C 44/21)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a «Política comunitária de imigração e de cooperação com os países de origem para favorecer o desenvolvimento».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 2 de Outubro de 2007, sendo relator L. PARIZA CASTAÑOS.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 94 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 Desde 2006 que se tem vindo a consolidar uma nova perspectiva no tratamento das migrações e políticas migratórias, especialmente graças ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento ⁽¹⁾. A análise das relações entre as migrações e o desenvolvimento gerou uma nova forma de observar as migrações, que tem em consideração os interesses dos países de origem e supera a visão dominante na Europa, segundo a qual as políticas migratórias se definiam unicamente em função das necessidades e interesses das sociedades de acolhimento.

1.2 Antes do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas, foi apresentado, em Outubro de 2005, o relatório final da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI); este documento já colocava as bases para uma visão multidimensional das migrações internacionais, que dá especial importância aos aspectos do desenvolvimento dos países de origem dos migrantes. A este documento seguiram-se numerosos trabalhos e encontros no quadro das Nações Unidas e em outros âmbitos internacionais.

1.3 A União Europeia participou neste debate e deu passos no sentido de se equacionarem as políticas migratórias em relação com as de cooperação para o desenvolvimento. A Comissão Europeia já tinha publicado em 2002 uma Comunicação sobre migração e relações com países terceiros ⁽²⁾, que apresentava uma visão ampla das migrações de modo a não circunscrever este tema à luta contra a imigração irregular, ter em conta os seus aspectos positivos e relacioná-lo com os objectivos de luta contra a pobreza. Na comunicação fazia-se referência à importância das remessas, à fuga de cérebros devido ao recrutamento efectuado pelos países ricos (entre eles a UE) e ao retorno, considerando todas estas questões em relação com os objectivos de desenvolvimento dos países de origem.

1.4 Do mesmo modo, o regulamento adoptado em 2004, que estabelece o apoio financeiro a fornecer aos países terceiros para a gestão da migração e do asilo (Aeneas) ⁽³⁾, prevê a

possibilidade de financiamento de acções para a gestão das migrações que tenha em conta os interesses dos países de origem (o regulamento procura sobretudo o financiamento de acções para lutar contra a imigração irregular).

1.5 Mas o documento que tratou de forma mais ampla deste tema foi, até ao momento, a Comunicação sobre a relação entre migração e desenvolvimento, apresentada pela Comissão em finais de 2005 ⁽⁴⁾. Com esta Comunicação dá-se continuidade à Comunicação de 2002, mas, ao contrário daquela, centra-se mais na relação entre migrações e desenvolvimento (deixando de lado outros aspectos como os relacionados com a luta contra a imigração irregular). Desenvolvem-se novos aspectos relacionados com temas como o das remessas, o reforço do papel das organizações das diásporas para o desenvolvimento, a circulação de cérebros (e a redução da incidência negativa que tem a fuga de cérebros), etc.

1.6 Esta comunicação é complementada por um documento da Comissão elaborado especificamente para a participação no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento ⁽⁵⁾.

1.7 Uma nova comunicação da Comissão ⁽⁶⁾ desenvolveu essa abordagem, ao propor políticas de imigração circular e parcerias para a mobilidade entre a UE e países terceiros. A opinião do CESE está exposta no ponto 11 deste parecer.

1.8 O Parlamento Europeu também elaborou o seu próprio parecer ⁽⁷⁾. Incide nos mesmos temas abordados pelas comunicações da Comissão, mas é mais incisivo nas propostas. Critica as políticas de «migração escolhida» por fomentarem a fuga de cérebros. Propõe medidas concretas para o retorno dos mais qualificados, tais como o desenvolvimento de programas de compensação das diferenças salariais para as pessoas que desejarem regressar ao seu país, ou ainda medidas para assegurar a transferência dos direitos às pensões e à segurança social dos que regressaram. Também se refere à circulação de cérebros, imposta pelas políticas de co-desenvolvimento, propõe medidas no que respeita às remessas, etc.

⁽¹⁾ 14 e 15 de Setembro de 2006.

⁽²⁾ COM(2002) 703 final de Dezembro de 2002.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 491/2004 de 10 de Março de 2004.

⁽⁴⁾ COM(2005) 390 final de 1 de Novembro de 2005.

⁽⁵⁾ COM(2006) 409 final de 14 de Julho de 2006.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 final, de 16.5.2007.

⁽⁷⁾ 2005/2244 (INI).

1.9 O CESE, através do presente parecer e do parecer de iniciativa sobre « Migração e desenvolvimento: oportunidades e desafios »⁽⁸⁾, dá uma nova contribuição à política de imigração da UE, incorporando uma nova perspectiva — a cooperação com os países de origem para favorecer o seu desenvolvimento.

2. A dimensão global do desemprego, da pobreza e da desigualdade⁽⁹⁾

2.1 Durante as últimas décadas registou-se um aumento sem precedentes da riqueza material e da prosperidade no mundo. Pelo menos em termos do PIB. No entanto, esta prosperidade repartiu-se de forma muito desigual, já que numerosos países e centenas de milhões de pessoas não usufruíram do crescimento da riqueza.

2.2 O aumento do PIB não reflecte com rigor o grau de desenvolvimento real de uma sociedade. O índice de desenvolvimento humano do PNUD⁽¹⁰⁾ procura uma definição mais ampla de desenvolvimento, mais além do PIB, que inclui, entre outro, a esperança de vida e os níveis de formação. Contudo, não inclui outros indicadores que parecem relevantes como o respeito dos direitos humanos, a democracia, o acesso ao trabalho digno ou a igualdade.

2.3 Uma questão primordial é a falta de emprego ou outro acesso a meios de subsistência. O desemprego é, geralmente, um factor essencial e «impulsionador» que motiva as pessoas a deslocarem-se para onde possa haver melhores oportunidades. A população mundial, de 6,7 mil milhões em 2006, estava a crescer em cerca de 75 milhões por ano, principalmente em países em desenvolvimento. O relatório da OIT «Global Employment Trends 2007» estima a mão-de-obra mundial, em 2006, em cerca de 2,9 mil milhões de pessoas⁽¹¹⁾. Neste mesmo ano, estimava-se em 195,2 milhões o número de desempregados, cerca de 6,3 % da mão-de-obra global total. O número de «trabalhadores pobres» — ou pessoas que vivem com o equivalente a dois dólares dos E.U.A. por dia ou menos — continuou a aumentar atingindo os 1,37 mil milhões em 2007⁽¹²⁾.

2.4 A situação crítica dos agricultores nos países em desenvolvimento é um poderoso factor económico subjacente à migração internacional — agora e futuramente. Em 2000 cerca de 43 % dos trabalhadores do mundo trabalhavam na agricultura, e nos países mais pobres estavam, em geral, em pior situação do que a população urbana. Isto é, em parte, o resultado, designadamente, de políticas públicas que reflectem pacotes de ajustamento estrutural, que empurraram os países

para a «modernização» da produção agrícola para a orientar mais para a exportação, e para o conseqüente torpedear da situação dos pequenos agricultores através da crescente liberalização do comércio; esses pequenos agricultores foram atirados para fora da agricultura ou para o «subemprego» crónico ou ainda para a migração para fora do mundo rural. A verdade é que, entre 1980 e 1999, a parte da população urbana na população total aumentou de 32 % para 41 % nos países de baixos e médios rendimentos⁽¹³⁾.

2.5 Há que sublinhar que não existe uma correlação automática entre receitas e desenvolvimento humano. Países com menores receitas podem ter melhores índices de desenvolvimento humano⁽¹⁴⁾ devido a políticas públicas adequadas ou à ausência de conflitos.

2.6 Neste mundo global, os índices mais extremos de desenvolvimento humano correspondem à Noruega e ao Níger. Os noruegueses são 40 vezes mais ricos do que os nigerianos, vivem o dobro dos anos e têm uma taxa de escolarização cinco vezes superior.

2.7 Ao analisar as tendências de desenvolvimento humano desde os anos 70, verificamos que a maioria dos países melhorou o seu índice de desenvolvimento humano. No entanto, a África subsaariana é a única excepção — 28 dos 31 países cujo desenvolvimento humano é mais baixo encontram-se nesta região.

2.8 Outros dados que parecem relevantes são os seguintes:

— Nas últimas três décadas a esperança de vida média à nascença aumentou 7 anos nos países desenvolvidos e 9 nos países em desenvolvimento. A única excepção foi a África subsaariana, onde a esperança de vida é mais baixa do que há 30 anos. A esperança de vida retrocedeu 20 anos no Botswana e 13 na Zâmbia.

— A taxa de mortalidade infantil desce mais nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento.

— No contexto de uma economia mundial baseada no conhecimento, a escolarização média de uma criança num país de rendimentos elevados supera os 15 anos. No Burkina Faso é inferior a 4. Nos países menos desenvolvidos, 20 % das crianças não acabam os estudos primários. No Chade, Malawi ou no Ruanda, esta taxa ultrapassa 40 %.

— Na América Latina, apesar das novas tendências mais positivas, ainda existem graves problemas de pobreza e de desigualdade na repartição da riqueza.

⁽⁸⁾ Parecer de iniciativa do CESE de ... de 2007 sobre o tema « Migração e desenvolvimento: oportunidades e desafios » de que é relator S. SHARMA (REX/236, CESE 673/2007).

⁽⁹⁾ Dados extraídos do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2006 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e uma globalização justa. Criar oportunidades para todos, relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (patrocinada pela OIT) (2004).

⁽¹⁰⁾ O último Relatório sobre o Desenvolvimento Humano — RDH (recentemente publicado) é de 2006 (correspondendo efectivamente a dados de 2004).

⁽¹¹⁾ OIT «Tendências Mundiais do Emprego», 2007, Genebra.

⁽¹²⁾ Relatório da OIT sobre «Indicadores do Mercado de Trabalho».

⁽¹³⁾ Ibidem.

⁽¹⁴⁾ Último relatório sobre o Desenvolvimento Humano.

2.9 A pobreza reduziu-se no mundo ⁽¹⁵⁾. Mas esta redução deve-se, em grande medida, ao desenvolvimento ocorrido nos últimos anos na China e na Índia. 20 % da população mais pobre dispõe somente de 1,5 % dos rendimentos mundiais e tem receitas diárias inferiores a 1 dólar (USD). 40 % da população mundial dispõe apenas de 5 % dos rendimentos mundiais e vive com menos de dois dólares por dia. Por outro lado, 90 % dos habitantes dos países da OCDE situam-se entre os 20 % da população mundial que tem rendimentos mais altos. No extremo oposto, 50 % dos habitantes da África subsaariana fazem parte dos 20 % com menores rendimentos. As 500 pessoas mais ricas do mundo têm rendimentos (sem contar os activos) que ultrapassam os rendimentos de 416 milhões de pessoas mais pobres.

2.10 A pobreza, o desemprego e a desigualdade são características comuns dos países de origem da emigração. A ausência de um trabalho digno, a crise económica, a falta de perspectivas de desenvolvimento, as catástrofes e as doenças, as guerras, a corrupção e a ineficiência de alguns governos, a falta de liberdade e de instituições democráticas, impelem numerosas pessoas a abandonar os seus países em busca de horizontes com melhores perspectivas. A Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais considerou, no seu relatório de 2005 para a ONU, que muitos dos fluxos migratórios em grande escala, não desejados e difíceis de gerir, são o resultado da falta de desenvolvimento sustentado e de problemas estruturais em numerosos países.

2.11 Por outro lado, as redes criminosas que se dedicam à exploração e ao tráfico de seres humanos aproveitam-se dessa situação para se enriquecerem com a imigração irregular. É, pois, importante que uma acção adequada e concentrada seja empreendida contra essas redes, que exploram as necessidades de pessoas inocentes. É também importante que os controlos fronteiriços efectivos, incluindo as fronteiras marítimas, sejam adequadamente coordenados entre os países de trânsito e de destino.

2.12 A promoção da paz e da democracia, do crescimento económico e social e do desenvolvimento humano, a luta contra a pobreza e a desigualdade podem contribuir de forma importante para reduzir a emigração não desejada.

2.13 Mas não são os mais pobres que emigram, dado que a emigração não está ao alcance dos mais carenciados. Emigram os que têm um certo nível de rendimentos (pessoais ou familiares), maior formação, maior dinamismo e melhores condições físicas, muito frequentemente os mais jovens. A emigração, pelo menos numa fase inicial, contribui para a perda de capital humano dos países de origem.

2.14 Embora nem sempre assim seja, a pobreza e a falta de oportunidades está na origem da decisão de muitas pessoas que emigram para a Europa. A UE tem que colaborar activamente na luta contra a pobreza nos países de origem e aplicar uma abordagem abrangente da política de imigração.

2.15 O CESE propõe que a União Europeia e os Estados-Membros dêem um novo impulso político aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, acordados há sete anos na ONU e

que se devem alcançar no ano de 2015 e se devem completar com a promoção do trabalho digno que a OIT está a apoiar.

2.16 Os avanços são lentos e a comunidade internacional não está a apoiar os esforços políticos necessários para o efeito; por exemplo, são poucos os Estados-Membros que cumprem o compromisso de afectar 0,70 % do seu PIB à ajuda ao desenvolvimento. A avaliação intercalar que o Secretário-Geral da ONU realizou em 2007 ⁽¹⁶⁾ é decepcionante, os progressos são escassos e inclusive houve uma redução de 5,1 % da ajuda ao desenvolvimento entre 2005 e 2006.

2.17 O Comité propõe à Comissão Europeia que adopte uma agenda precisa para promover os oito objectivos do milénio:

- Erradicar a fome: reduzir para metade a pobreza extrema, ou seja, reduzir para metade o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia;
- Educação universal: permitir o acesso de todas as crianças ao ensino primário;
- Igualdade: promover a igualdade de género e a autonomia das mulheres;
- Mortalidade infantil: reduzir, em dois terços, a taxa de mortalidade das crianças de menos de 5 anos;
- Saúde materna: reduzir, em três quartos, a taxa de mortalidade materna;
- Doenças: inverter a tendência de propagação de doenças como a malária, o paludismo ou a sida;
- Sustentabilidade: reduzir, para metade, a percentagem da população que não tem acesso à água potável e ao saneamento;
- Comércio: estabelecer um sistema de intercâmbios multilateral, ao mesmo tempo que se garante a luta contra a corrupção e a promoção da boa governação.

3. Comércio e desenvolvimento

3.1 A partir de diferentes ângulos, vincula-se a abertura comercial ao crescimento económico, ao desenvolvimento, à criação de emprego e à redução da pobreza. O exemplo mais claro está nas actuais negociações que ocorrem na Organização Mundial do Comércio (OMC). A actual ronda de negociações — Ronda de Doha — foi designada a Ronda do Desenvolvimento. O mesmo objectivo têm os Acordos de Associação Económica (EPA, sigla em inglês), negociados como parte integrante do Acordo de Cotonú, que vincula a União Europeia e os países ACP, ou a recente comunicação da Comissão Europeia «Para uma estratégia da UE em matéria de ajuda ao comércio» ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Veja-se o relatório de 2007 das Nações Unidas no sítio: www.un.org.

⁽¹⁷⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Para uma estratégia da UE em matéria de ajuda ao comércio — contribuição da Comissão* (COM(2007) 163 final).

⁽¹⁵⁾ Relatório sobre desenvolvimento humano 2006 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

3.2 Por vezes, relaciona-se abertura comercial com o desenvolvimento dos países mais pobres e com a redução da imigração não desejada. Outras vezes, explica-se a emigração como consequência da protecção dos mercados dos países desenvolvidos face aos produtos dos países em desenvolvimento.

3.3 É preciso considerar a forma como a promoção do comércio pode contribuir para a redução da pobreza no mundo. O CESE considera que é uma referência fundamental o recente estudo conjunto realizado pela Organização Internacional do Trabalho e a OMC «*Commerce et emploi Un défi en matière de politiques*» de Março de 2007.

3.4 Na última década, em que se reduziram notavelmente as barreiras comerciais, diminuiu a pobreza à escala mundial. No entanto, esta redução da pobreza concentrou-se na China e na Índia, embora limitada a algumas regiões e a alguns sectores sociais. As experiências dos países que abriram as suas economias são díspares. Os países que basearam o seu desenvolvimento na exportação têxtil, não reduziram significativamente a pobreza. Noutros, apenas cresceu a economia informal. Na Ásia diminuíram as diferenças salariais entre trabalhadores qualificados e não qualificados, mas aumentaram ⁽¹⁸⁾ na América Latina.

3.5 O CESE considera que, ao contrário do que pensam as elites que dirigem alguns países em desenvolvimento, não há qualquer contradição entre desenvolvimento e direitos humanos. Estudos recentes indicam que ⁽¹⁹⁾ o aumento dos investimentos internacionais e das exportações ocorre nos países que democratizam os seus sistemas políticos, promovem os direitos laborais e melhoram a protecção social. O respeito das normas internacionais da OIT para a promoção de um trabalho digno, o apoio ao diálogo social dos parceiros sociais, e o diálogo com as organizações da sociedade civil são exemplos de boa governação que o Comité apoia.

3.6 Também uma maior abertura dos seus mercados por parte dos países industrializados pode favorecer o desenvolvimento, embora nem sempre tenha uma consequência favorável para todos os países, pois só os países que alcançaram um certo nível de desenvolvimento — com mercados nacionais consolidados, infra-estruturas de exportação eficientes e sistemas políticos estáveis — podem aproveitar a redução das barreiras pautais e não pautais para aumentar o seu desenvolvimento e reduzir a pobreza.

3.7 Os efeitos da globalização sobre o desenvolvimento dos países é muito diferente, em função das políticas que aplicam. Os avanços democráticos e em matéria de direitos humanos, as melhorias na educação, na saúde, nas infra-estruturas e nas políticas de emprego promovem o crescimento e reduzem a pobreza e as desigualdades sociais.

⁽¹⁸⁾ Relatório, já referido, da OIT e da OMC.

⁽¹⁹⁾ Relatório do Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial *Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results* e os relatórios da OCDE sobre comércio e trabalho.

3.8 O CESE considera que a UE, no quadro das negociações da OMC, deve empenhar-se em incrementar o comércio internacional (especialmente entre a UE, África e América Latina), e expandir a democracia e os direitos humanos no mundo.

3.9 A UE tem acordos de associação com diversos países do mundo — Euromed, ACP, com a Rússia e os vizinhos de Leste, Mercosul, Comunidade Andina, China, Índia, etc. O Comité, através dos pareceres e dos comités mistos, esforça-se por que estes acordos ultrapassem as questões comerciais e incluam vários aspectos sociais.

4. Cooperação para o desenvolvimento

4.1 Na política de cooperação para o desenvolvimento, a UE deve procurar que os países de acolhimento realizem políticas públicas de formação e emprego em colaboração com os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil. Estas políticas são fundamentais para o desenvolvimento, juntamente com a promoção da paz e da boa governação.

4.2 Até ao presente, as políticas de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia prestaram pouca atenção ao papel das migrações enquanto factor de luta contra a pobreza.

4.3 A ajuda oficial para o desenvolvimento baseia-se nos princípios da justiça social e da redistribuição da riqueza. A política de cooperação para o desenvolvimento tem por objectivo lutar contra a pobreza e por uma vida digna para todos. Embora não pretenda directamente promover ou diminuir os movimentos migratórios, a luta contra a pobreza e as desigualdades pode contribuir para reduzir as causas que motivam a imigração voluntária ⁽²⁰⁾.

4.4 É inaceitável que se possa utilizar a política de ajuda ao desenvolvimento como elemento de pressão nas negociações internacionais sobre migrações tal como alguns líderes europeus propuseram no Conselho Europeu de Sevilha.

4.5 O CESE considera que a UE pode incentivar a participação das comunidades de emigrantes nos projectos de cooperação. A sua contribuição pode ser muito importante para a formulação de propostas e a avaliação dos resultados, muitas vezes efectuadas pelos peritos dos países doadores que têm apenas um conhecimento parcial das zonas beneficiárias.

4.6 A democracia e os direitos humanos, a educação e a formação, a promoção da autonomia da mulher, a saúde e o meio ambiente são objectivos prioritários da cooperação da UE. O CESE considera que também é muito importante reforçar e promover as organizações da sociedade civil.

⁽²⁰⁾ OXFAM — INTERMON «Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación» em Estudios n.º 8 (2001).

4.7 A criação de redes e comissões mistas entre parceiros sociais e organizações da sociedade civil dos países de origem e de acolhimento pode ser objecto das ajudas da UE. Por exemplo: a sensibilização da população é um componente fundamental das políticas de cooperação para o desenvolvimento. Deveria informar-se a opinião pública dos países europeus de acolhimento sobre a cultura, condições de vida, de trabalho, sociais ou políticas dos países de origem da emigração.

5. Uma política europeia de imigração em colaboração com os países de origem

5.1 É surpreendente que os Estados-Membros da UE ainda não tenham ratificado a «Convenção internacional sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias» adoptada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de Dezembro de 1990, e em vigor desde 1 de Julho de 2003. O CESE ⁽²¹⁾ insta de novo a UE e os seus Estados-Membros a ratificarem-na. O Comité, em conformidade com os objectivos dos Conselhos Europeus de Tampere e de Haia, considera que o respeito dos direitos humanos e da igualdade de tratamento deve constituir a base da política europeia de imigração.

5.2 O CESE propõe à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE que, no âmbito da política externa, institua **um quadro normativo internacional para as migrações**, com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos e no Pacto sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais. Este quadro normativo internacional deve incluir:

- A Convenção Internacional das ONU sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores e Membros das suas Famílias,
- A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW),
- A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD),
- A Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC),
- As Convenções da OIT sobre os trabalhadores migrantes (C 97 e C 143),
- A Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho,
- O Quadro Multilateral da OIT sobre migrações laborais,
- A Declaração de Durban e o Programa de Acção da Conferência Mundial da ONU de 2001 contra o Racismo.

5.3 A actual configuração das políticas da imigração, centrou-se em aspectos adequados, que o CESE apoiou, mas que

respondem apenas aos interesses dos países europeus, enquanto países de acolhimento — lutar contra a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, satisfazer as necessidades dos nossos mercados de trabalho e do nosso desenvolvimento económico; Assim se consideram os problemas de convivência ou de identidade, se definem as políticas de admissão para atrair imigrantes altamente qualificados ao mesmo tempo que expulsamos outros. Em função destas considerações, nós, Europeus, dotamo-nos de políticas de imigração mais abertas ou mais restritivas, mas sempre a pensar exclusivamente nos efeitos que a imigração tem nas sociedades europeias.

5.4 No entanto, a UE e a maior parte dos Estados-Membros têm uma política de cooperação para o desenvolvimento muito activa, além de que a Europa participa em acordos de vizinhança e de associação com numerosos países do mundo. No entanto, até agora, estas políticas têm sido aplicadas sem ligação adequada à política de imigração, como se fossem compartimentos estanques, na convicção, errada, de que se pode ter uma política migratória sem a colaboração dos países de origem.

5.5 São numerosos os estudos sobre os efeitos que as migrações têm nos países em desenvolvimento. De todos os relatórios resulta uma conclusão geral — a contribuição dos migrantes é positiva para o desenvolvimento económico e social dos países de origem, embora para alguns países tenha também certos efeitos negativos. Entre os positivos destaca-se a importância das remessas e entre os negativos a fuga de cérebros e a perda de recursos humanos.

5.6 O CESE apoia uma nova abordagem para as políticas europeias, isto é, gerir a política de imigração em colaboração com os países de origem, para que as migrações sejam um factor de desenvolvimento para esses países. Isso supõe reconsiderar muitos aspectos dessas políticas, inclusivamente os que se referem aos critérios de admissão ou às possibilidades de mobilidade dos imigrantes.

6. As migrações são positivas tanto para os países de origem como para os países de acolhimento

6.1 Os benefícios da imigração para os países de acolhimento têm sido amplamente expostos noutros pareceres do CESE. No caso dos países europeus, a imigração veio satisfazer as necessidades do mercado de trabalho motivadas pela evolução demográfica ⁽²²⁾. Os imigrantes ocupam os postos de trabalho que não são ocupados pelos trabalhadores autóctones e contribuem para o desenvolvimento económico, a criação de emprego e o progresso social. Como assinala o relatório do Secretário-Geral na celebração do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento «os imigrantes

⁽²¹⁾ Parecer de iniciativa do CESE, de 30 de Junho de 2004, sobre «A Convenção Internacional para os trabalhadores migrantes», sendo relator L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 302 de 7.12.2004).

⁽²²⁾ Ver o parecer do CESE, de 9 de Junho de 2005, sobre «o Livro Verde uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da imigração económica» relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 286 de 17.11.2005).

promovem o crescimento económico nos países de acolhimento ao manter a viabilidade de actividades económicas que, se não fossem eles, se externalizariam; bem como ao aumentar a população activa e o número de consumidores e ao trazer a sua capacidade empresarial» (23). O Comité também propôs que a UE reforce as políticas de integração (24). As migrações podem ser positivas para todos — migrantes, sociedades de acolhimento e países de origem.

6.2 Para os países em desenvolvimento, a emigração permite a saída dos excedentes de mão-de-obra com a consequente diminuição do desemprego e constitui um importante mecanismo de redução da pobreza devido às remessas que os emigrantes enviam às famílias. Por outro lado, os emigrantes, quando regressam aos países de origem, desempenham um papel cada vez mais importante de dinamização económica na medida em que intervêm como empresários ou promotores de pequenos negócios e transmitem novos conhecimentos e tecnologias. Mas também há efeitos negativos como a perda dos jovens mais formados e mais empreendedores.

6.3 O CESE propõe que, através da colaboração com os países de origem, se multipliquem os efeitos positivos e se limitem os negativos. Este é um dos desafios do nosso tempo. No relatório final da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais assinalava-se que o desafio de hoje consiste em formular políticas que multipliquem as vantagens das migrações nos países de origem, limitando as suas consequências negativas. Também se referia que as migrações devem fazer parte das estratégias de desenvolvimento nacionais, regionais e mundiais e que, para alcançar este objectivo, os países de acolhimento têm de reconhecer claramente que também lhes trazem benefícios (25).

6.4 A migração não pode ser um motor de desenvolvimento isolado de outros factores políticos, económicos e sociais. Por isso o CESE considera que é necessário que a UE adopte uma nova perspectiva da política de imigração e de desenvolvimento, em cooperação com os países de origem, promovendo o desenvolvimento através de processos de alterações estruturais que favoreçam a democracia e a boa governação e ajudem a reduzir a desigualdade, melhorar o capital humano e as infra-estruturas necessárias para que o desenvolvimento seja sustentável.

7. Os benefícios das remessas

7.1 As remessas são recursos pessoais dos imigrantes, mas que adquiriram grande importância para alguns países de origem como fontes de receitas. Os números falam por si: em

(23) Ver: Nações Unidas A/60/871. 2006. *Migração internacional e desenvolvimento*. Relatório do Secretário-Geral. <http://daccess-ods.un.org/TMP/9671214.html>.

(24) Parecer de Iniciativa do CESE, de 21 de Março de 2002, sobre «A imigração, a integração social e o papel da sociedade civil organizada», relator: L. PARIZA CASTAÑOS; Co-Relator: V. MELÍCIAS (JO C 125 de 27.5.2002); e parecer de iniciativa do CESE, de 13 de Setembro de 2006, sobre «A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil», relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 de 23.12.2006) e a Conferência organizada conjuntamente com a Comissão Europeia em Setembro de 2002 sobre integração.

(25) Ver: Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais. 2005. As migrações num mundo interligado: novas linhas de acção. <http://www.gcim.org/en/>.

2005, segundo estimativas do Banco Mundial, as remessas que recebiam os países em desenvolvimento ascendiam a 167 000 milhões de dólares (quando em 1990 as mesmas estimativas situavam-nas em 69 000 milhões). O Secretário-Geral da ONU afirmou que em 2006 os emigrantes enviaram 264 000 milhões de dólares. Este montante é quase o quádruplo da ajuda oficial para o desenvolvimento. Em alguns países também é superior ao investimento estrangeiro.

7.2 As remessas constituem uma ajuda contínua e estável para a manutenção da família. Os imigrantes e as suas famílias são os principais protagonistas destas transferências internacionais de dinheiro. Na Europa entre 60 % e 70 % dos imigrantes enviam dinheiro às suas famílias, que é principalmente investido no consumo directo, não apenas de produtos materiais, já que boa parte do que é recebido através das remessas é gasto em educação e na saúde, o que provoca a melhoria do capital humano. A economia das localidades que recebem as remessas lucra com o aumento do consumo e o investimento em pequenos negócios. A circulação de mais dinheiro também é benéfica para o desenvolvimento do sector financeiro e as receitas em divisas europeias ajudam igualmente ao equilíbrio financeiro dos países de origem.

7.3 Mas as vantagens podem trazer problemas — alguns produtos de consumo sobem de preço e aumentam as dificuldades para as famílias que não recebem remessas, abandonam-se culturas e sectores de produção (os de menor rentabilidade), como também desaparecem determinados postos de trabalho, porque as receitas que produzem são muito modestas quando comparadas com as remessas.

7.4 Estes problemas têm de ser tidos em conta, mas a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais concluiu que, em conjunto, constituem um importante factor positivo para os países em desenvolvimento: «As remessas que são transferidas formalmente podem constituir uma fonte importante de divisas para os países receptores, desenvolver a capacidade do sector financeiro, ajudar a atrair mais investimentos e providenciar uma alavanca para os empréstimos soberanos (26).»

7.5 É necessário reduzir as vias informais das transferências, pois implicam maiores custos e riscos. Em muitas ocasiões criam-se redes informais por inexistência de instituições financeiras competitivas em zonas mais remotas. O CESE considera que para otimizar o benefício para os países de origem é necessário diminuir o custo da intermediação financeira das remessas. Em numerosas ocasiões, estes custos são exagerados e não correspondem ao custo de outras transacções económicas internacionais. Os peritos concluem que o custo varia de modo notável de umas regiões para outras, por exemplo, as transferências de Espanha para a América Latina e para as Caraíbas custam 2 % e da Europa para a maioria dos países africanos entre 8 % a 10 %. As autoridades e os órgãos de fiscalização europeus do

(26) Ver: Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais. 2005. As migrações num mundo interligado: novas linhas de acção. <http://www.gcim.org/en/>.

sector financeiro devem fomentar um comportamento ético e socialmente responsável dos bancos europeus para reduzir os custos das remessas. Também é necessário melhorar a eficiência dos bancos nos países de origem, que em muitos casos têm uma estrutura e garantias insuficientes. A Europa deve fomentar acordos entre o sector financeiro de ambos os lados, sob mediação dos governos e das organizações internacionais para reduzir o custo final das transferências. Os bancos podem promover sistemas de boas práticas através de acordos de responsabilidade social.

7.6 A Comissão anunciou a elaboração de uma directiva para obrigar os prestadores de serviços financeiros a mais transparência nas comissões que cobram aos seus clientes. Em relação às remessas, essa directiva deve ser muito exigente para acabar com os excessos actuais. Os reguladores dos sistemas financeiros devem também acautelar que não se aplique à intermediação taxas de câmbio inadequadas que onerem abusivamente o custo final das remessas.

7.7 O CESE propõe que se utilizem as remessas para promover o investimento em actividades económicas e sociais. Os bancos, em colaboração com as autoridades locais podem desenvolver novos sistemas de créditos vinculados às remessas para financiar actividades económicas e iniciativas empresariais. Para isso, é necessário que o sector financeiro local tenha estrutura e solvência adequadas.

7.8 As despesas em educação e em saúde são os investimentos mais importantes das famílias que recebem as remessas. É necessário promover instrumentos financeiros, de seguro e de crédito ligados às remessas com o objectivo de otimizar os benefícios para a educação e para a saúde.

8. As diásporas enquanto redes transnacionais

8.1 No mundo globalizado das últimas décadas produziu-se um significativo aumento das migrações internacionais — aumentou fortemente o número de migrantes ⁽²⁷⁾, o número de países de origem, o número dos países de acolhimento e o número de países que são simultaneamente países de origem e de acolhimento. Este aumento das migrações dá-se num contexto que o facilita — o embaratecimento do transporte e das comunicações. Hoje as deslocações são mais fáceis (se se excluir os controlos fronteiriços) inclusivamente entre pontos distantes do planeta.

8.2 Viagens mais baratas, especialmente aéreas, juntamente com os actuais sistemas de comunicação telefónica e electrónica, permitem o aumento sem precedentes da comunicação e das relações entre as pessoas, entre os pontos de origem e os pontos

de destino das migrações. As pessoas que emigraram e se dispersaram por vários lugares de destino, mantêm hoje uma relação em rede muito mais estreita e fluida do que no passado.

8.3 As redes de imigrantes desempenham um papel cada vez mais importante nos processos migratórios — as redes ajudam as pessoas a decidir o seu projecto migratório, facilitam a viagem e o trânsito, e também ajudam no acolhimento no país de destino, no acesso ao alojamento e na procura de emprego.

8.4 Os migrantes estão a promover os negócios nos lugares de origem. Por exemplo, muitos dos estabelecimentos comerciais que os imigrantes criam nos lugares de destino importam produtos dos países de origem, favorecendo assim a sua produção e comercialização. O aumento das viagens potencia as suas empresas de transporte. Muitas vezes, quando os imigrantes alcançam uma posição económica forte no país de destino, efectuam investimento directo no país de origem — desta forma se desenvolvem muitos negócios em algumas regiões da China e no sector informático na Índia e no Paquistão. Também muitos imigrantes promovem actividades económicas e negócios na África e na América Latina.

8.5 Cada vez mais empresas internacionais contratam imigrantes para introduzir as suas actividades no país de origem. São numerosas as empresas multinacionais europeias que recrutam entre os imigrantes o seu pessoal de direcção e os seus técnicos com o objectivo de internacionalizar as suas actividades.

8.6 As diásporas, organizadas em redes transnacionais, podem também ajudar a que parte das remessas sejam canalizadas para actividades económicas e para projectos empresariais. As políticas de cooperação para o desenvolvimento da UE podem colaborar com as redes de imigrantes, pois estas redes permitem canalizar com eficácia as ajudas e multiplicar a capacidade de investimento das diásporas.

8.7 Em determinados lugares, estas associações de imigrantes, funcionando em forma de rede, estão a investir nos países de origem. Há projectos exemplares, como o programa «três por um» que decorre no México, que consiste no seguinte: cada dólar que as associações de imigrantes originárias de uma mesma localidade enviam para investir em projectos para o seu desenvolvimento é aumentado de outro dólar proveniente de cada um dos três níveis de governo, federal, estatal e municipal ⁽²⁸⁾.

8.8 A UE deve apoiar as redes transnacionais das diásporas porque é uma forma de favorecer o desenvolvimento dos países de origem. As associações em rede de uma mesma cidade de origem podem canalizar de forma colectiva alguns investimentos que se podem multiplicar com as contribuições europeias e nacionais.

⁽²⁷⁾ Em 1990 havia 155 milhões de migrantes e em 2005 se converteram em 191 milhões.

⁽²⁸⁾ Ver: Nações Unidas A/60/871, 2006: 71. *Obra referida.*

8.9 A Comissão Europeia e os Estados-Membros, em colaboração com os países de origem e com as organizações da sociedade civil, devem contribuir para criar condições propícias para que as diásporas possam otimizar o impacto de desenvolvimento do exercício das suas actividades. O Comité propõe que parte dos fundos públicos da UE e dos Estados-Membros sejam canalizados para as actividades de desenvolvimento promovidas pelas comunidades das diásporas. A parceria público-privada é fundamental para o êxito do desenvolvimento das actividades económicas e sociais. Alguns exemplos de boas práticas:

8.9.1 A IntEnt, com sede nos Países Baixos, apoiou durante os últimos dez anos quase 2 000 empresários da diáspora do Suriname, Gana, Marrocos, Antilhas e Turquia, mobilizando 12,5 milhões de euros para a criação de 200 empresas que deram emprego a 840 pessoas nos seus países de origem.

8.9.2 Constituída em 1986 em Marselha, Migrations & Développement apoia diversas organizações de imigrantes marroquinos (incluindo jovens franceses de origem marroquina) a mobilizar ajudas para os seus lugares de origem em Marrocos. Milhares de imigrantes contribuíram financeiramente para diversos projectos e 300 deles envolveram-se directamente na execução, beneficiando mais de 50 000 pessoas em Marrocos.

8.9.3 As entidades da diáspora no Reino Unido estiveram na vanguarda da campanha RemitAid⁽²⁹⁾ para a isenção fiscal das remessas colectivas enviadas para o desenvolvimento dos países de origem. A RemitAid apoia as iniciativas de desenvolvimento das diásporas através de um capital comum constituído com as devoluções dos impostos sobre as remessas (semelhante ao esquema grift-aid que concede a isenção fiscal a doações para caridade doméstica).

8.9.4 A Organização filipina para a Migração e o Desenvolvimento (Philcomdev) é uma rede recente composta de organizações de emigrantes e familiares, ONG, cooperativas, sindicatos, estabelecimentos de microfinanciamento, empresas sociais, redes nas Filipinas e no estrangeiro que se ocupam das questões da imigração e no desenvolvimento do seu país.

8.10 No quadro das ajudas europeias para o desenvolvimento deve-se também apoiar a importação na Europa dos produtos provenientes dos países de origem comercializados pelas redes da imigração no quadro do «comércio justo».

8.11 O CESE propõe que se apoie também o investimento directo, tanto dos imigrantes individualmente como das suas associações. O investimento em projectos do sector turístico ou na agricultura, por exemplo, oferecem amplas possibilidades de desenvolvimento em muitos lugares de origem. Os créditos, concedidos a imigrantes ou a associações das diásporas para projectos comerciais ou de investimento directo no país de

⁽²⁹⁾ Ver: www.RemitAid.org.

origem, são uma forma de apoio que deve ser potenciada nos países europeus através das políticas de cooperação.

9. O retorno e o aumento das possibilidades de circulação, como forma de recuperação de capital humano

9.1 Parte dos migrantes são trabalhadores qualificados ou altamente qualificados, pelo que um dos efeitos mais perniciosos das migrações para os países em desenvolvimento é a perda de «cérebros». Nem todos os países de origem sofrem da mesma forma os efeitos nefastos da chamada fuga de cérebros, mas, para alguns trata-se de um verdadeiro desastre. Como assinala o relatório SOPEMI «entre 33 % e 55 % das pessoas muito instruídas de Angola, Burundi, Gana, Quênia, Maurícia, Moçambique, Serra Leoa, Tanzânia e Uganda vivem em países da OCDE»⁽³⁰⁾. Em África, o sector da saúde, tal como o da educação, é um dos que mais sofre com essa situação.

9.2 Há países em que as repercussões da partida de licenciados e de trabalhadores altamente qualificados não são tão negativas. A saída, por exemplo, de trabalhadores especializados em tecnologias da informação da Índia e do Paquistão não tem repercussões negativas, porque estes países têm um sistema educativo de formação de informáticos muito forte e não têm falta deles.

9.3 A emigração de «cérebros», quando não tem grandes dimensões pode, inclusivamente, ser benéfica para o país de origem porque sempre se produzem processos de retorno ou de circulação que favorecem a entrada de novos conhecimentos, tecnologias e projectos empresariais. Assim ocorre em países como o Brasil ou a Índia. Mas são numerosos os países para os quais o êxodo de cérebros significa uma perda insubstituível de especialistas e de profissionais qualificados.

9.4 Esta fuga de cérebros está a beneficiar os países europeus de acolhimento. Desde o ano 2002, vários países europeus foram alterando as legislações sobre imigração para facilitar a entrada de trabalhadores muito qualificados.

9.5 Também a União Europeia vai promover uma política de imigração selectiva, já que o plano de acção sobre a migração legal⁽³¹⁾ prevê a elaboração de uma directiva específica para a admissão de trabalhadores muito qualificados, que a Comissão apresentará em Setembro e sobre a qual o Comité vai elaborar um parecer. No entanto, não está prevista uma directiva geral de admissão. Apesar das críticas que recebeu da parte do CESE e do Parlamento Europeu⁽³²⁾, estas políticas de «imigração selectiva» vão-se desenvolver na Europa com o risco de agravar os problemas de alguns países. No entanto, o Comité é de opinião de que esta legislação deveria ser favorável a todos — para os países de origem e de acolhimento e para os próprios imigrantes.

⁽³⁰⁾ Ver: SOPEMI 2005, OCDE.

⁽³¹⁾ COM (2005) 669 final de 21 de Dezembro de 2005.

⁽³²⁾ 2005/2244(INI) e o Parecer do CESE, de 9 de Junho de 2005, sobre «o Livro Verde uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da imigração económica» sendo relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JŌ C 286 de 17.11.2005).

9.6 A coerência entre as políticas migratórias e as de cooperação para o desenvolvimento exige que os países de acolhimento enfrentem com determinação e rigor o problema do êxodo de cérebros. Para isso, o primeiro aspecto a considerar é que os problemas que a saída de trabalhadores especializados suscita no país de origem poderiam converter-se em benefícios se esses trabalhadores voltassem com novos conhecimentos úteis para as empresas, a economia ou os serviços públicos dos seus países. Os que regressam ao país podem ser um veículo de transferência, não apenas de conhecimentos e de tecnologias mas também de investimentos.

9.7 Favorecer o retorno será, nesta perspectiva, favorável ao desenvolvimento dos países de origem. Deve ser um retorno totalmente voluntário, que ocorra quando o trabalhador qualificado encontrar condições favoráveis para continuar a desenvolver a sua actividade profissional no seu país de origem. O desafio, portanto, está em criar essas condições favoráveis.

9.8 Para favorecer o retorno voluntário dos trabalhadores qualificados é necessário que o regresso ao país de origem não implique perda das autorizações de trabalho e de residência na Europa (ou da nova cidadania adquirida). Só desta forma será possível uma imigração circular.

9.9 Também se promove o retorno transferindo para o país de origem os direitos sociais dos que regressam. É necessário conseguir que a transferência de pensões e dos direitos à segurança social funcione correctamente, incluindo os cuidados de saúde. O relatório do Secretário-Geral na celebração do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre as Migrações Internacionais e Desenvolvimento assinala que a grande maioria dos migrantes internacionais se defronta com obstáculos à transferência das pensões e, embora se tenham celebrado numerosos acordos bilaterais, propõe que se elabore um quadro internacional com mais garantias. A Convenção n.º 157 (1982) da OIT sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a manutenção dos direitos em matéria de segurança social só foi ratificada por três países (Espanha, Filipinas e Suécia) ⁽³³⁾. O Comité propõe aos outros Estados-Membros que ratifiquem aquela Convenção.

9.10 É preciso adoptar, no quadro das políticas europeias de cooperação para o desenvolvimento programas para evitar a fuga de cérebros, facilitar o retorno voluntário dos trabalhadores qualificados e investir nos países de origem nos sectores e actividades de elevada qualificação.

9.11 O CESE está de acordo com a Comissão ao propor que os Estados-Membros elaborem códigos de boas práticas para gerir a admissão de imigrantes muito qualificados em colaboração com os países de origem.

9.12 A UE deve colaborar muito activamente na formação dos jovens nos países de origem da imigração. Estes países vêm-se privados de grande parte do seu capital humano

melhor formado, que é aproveitado pelas sociedades europeias. A cooperação através da formação é uma forma justa de compensação para esses países que, desta forma, poderão dispor no futuro do capital humano de que precisam para o seu desenvolvimento.

9.13 O CESE quer destacar a importância dos acordos e associações com os países de origem que as universidades europeias, os hospitais, as empresas e os centros tecnológicos e de investigação podem desenvolver para que alguns profissionais muito qualificados desenvolvam a sua actividade nos países de origem, com salários, direitos à segurança social e meios profissionais comparáveis aos europeus.

10. Uma política de admissão de imigrantes coerente com os objectivos do desenvolvimento: Acolher é contribuir para o desenvolvimento.

10.1 A União Europeia e os Estados-Membros devem modificar as políticas de admissão para permitir a imigração legal através de procedimentos flexíveis e transparentes. O CESE já propôs à Comissão no parecer sobre o Livro Verde ⁽³⁴⁾ que adopte políticas abertas para a admissão tanto dos trabalhadores muito qualificados como dos menos qualificados. Embora compreendendo a posição adoptada por alguns Governos, o Comité também propôs que os Estados-Membros ponham termo ao período transitório que limita a liberdade de residência e de trabalho dos cidadãos de alguns dos novos Estados-Membros.

10.2 Deve-se reduzir a imigração irregular com políticas dirigidas para o interior da Europa, como por exemplo, lutando contra o emprego de imigrantes irregulares através de uma legislação comunitária ⁽³⁵⁾, que o Comité examinará num parecer em curso de elaboração, o controlo das fronteiras e a luta contra o tráfico de seres humanos, e a cooperação com os países de origem e de trânsito. A UE tem de ser solidária partilhando as despesas com os países do Sul da Europa que têm de gerir a chegada massiva de imigrantes irregulares e realizar numerosas operações de salvamento marítimo, de acolhimento e de cuidados humanitários. Em circunstâncias excepcionais, também será necessário regularizar a situação jurídica de numerosas pessoas «indocumentadas» que se encontram na UE, que são vítimas de exploração laboral e que não podem participar nas políticas de integração.

10.3 Entre as políticas de admissão mais flexíveis é necessário promover os sistemas de migração temporária e a circulação dos imigrantes, tanto para os trabalhadores muito qualificados como para os menos qualificados.

⁽³³⁾ Ver: Nações Unidas A/60/871, 2006: 80. *Obra referida.*

⁽³⁴⁾ Ver: Parecer do CESE, de 10 de Dezembro de 2003, sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre imigração, integração e emprego», relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 de 30.3.2004).

⁽³⁵⁾ Ver a proposta de Directiva de 16 de Maio de 2007 sobre sanções mínimas para empresas que empreguem trabalhadores migrantes irregulares.

10.4 Para que um sistema de imigração temporária seja realista é necessário que a legislação comunitária preveja autorizações de curta duração muito flexíveis combinadas com processos de retorno e garantias para novas contratações em anos sucessivos. Desta forma, muitos dos imigrantes utilizarão os canais legais e não permanecerão na Europa de forma irregular depois de a sua autorização de residência ter caducado.

10.5 O CESE exorta a que a UE e os Estados-Membros acordem com os países de origem procedimentos de imigração circular que facilitem a mobilidade da imigração através de procedimentos flexíveis e transparentes. Estes acordos têm que ser equilibrados, no interesse de ambas as partes, a fim de que a imigração seja também um factor de desenvolvimento para os países de origem.

10.6 Também pode ser útil prever procedimentos de admissão temporária que incluam acordos de formação e de reconhecimento de qualificações profissionais, de forma a que os migrantes temporários que trabalham na Europa possam melhorar a sua qualificação profissional e, após o regresso, aumentar as suas oportunidades laborais e contribuir para o desenvolvimento económico e social dos países.

10.7 A rigidez actual das legislações europeias constitui um grande obstáculo para a imigração circular. Para facilitar a circulação dos imigrantes, o regresso e o desenvolvimento de iniciativas empresariais no país de origem, é preciso que a legislação europeia de imigração permita a manutenção a longo prazo do direito de residência permanente.

10.8 Para isso, o CESE propõe que se altere a directiva sobre o estatuto de residente de longa duração para que o período de tempo em que os residentes conservam o seu direito permanente passe de um ano (duração actual) para cinco anos. No seu parecer, o CESE ⁽³⁶⁾ considerou que um ano (ou dois como figurava na proposta inicial da Comissão) era um prazo muito demasiado curto para que muitos imigrantes decidissem enfrentar o desafio de um projecto profissional de regresso ao seu lugar de origem.

10.9 Agora que a UE apoia uma abordagem global para a política de imigração que tem em conta a coerência entre as políticas de imigração e as de desenvolvimento, é necessário que todos os imigrantes residentes de longa duração num Estado-Membro possam voltar ao país de origem durante pelo menos cinco anos sem perder o direito de residência.

11. Promover a migração circular e as parcerias para a mobilidade

11.1 A Comissão Europeia publicou em Maio uma importante Comunicação ⁽³⁷⁾ sobre a migração circular e as parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros. Apesar de o presente parecer ser de iniciativa, constitui também

⁽³⁶⁾ Ver o parecer do CESE de 31 de Outubro de 2001 sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração», relator: L. PARIZA CASTANOS (JO C 36 de 8.2.2002).

⁽³⁷⁾ COM(2007) 248 final «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros»

a contribuição do CESE para o debate aberto pela Comissão, além de que formula propostas para algumas questões que a Comissão coloca na sua Comunicação.

11.2 A comunicação divide-se em duas partes, a primeira questiona a conveniência de desenvolver parcerias para a mobilidade com países terceiros e a segunda refere-se mais especificamente à migração circular.

11.3 O Comité apoia a proposta **das parcerias para a mobilidade**, para que a UE e os Estados-Membros ofereçam oportunidades para a imigração legal, através de procedimentos flexíveis e transparentes. As associações constituem-se com base em acordos, tanto dos países de origem dos migrantes como dos Estados-Membros da UE.

11.4 Os compromissos que se exigem aos países de origem são os já previstos para lutar contra a imigração irregular e são muito precisos (readmissão, controlo de fronteiras, segurança dos títulos de circulação, luta contra o tráfico ilícito e o tráfico de seres humanos, etc.). É importante que esses países observem as obrigações internacionais do Acordo de Cotonou, em especial as do artigo 13.º. O Comité considera que países com um «Estado débil» vão ter muitas dificuldades em cumprir estas condições e por isso propõe que as parcerias para a mobilidade se adaptem às características de cada país de origem, com flexibilidade.

11.5 Os compromissos para os Estados-Membros podem ser, entre outros, de quatro tipos:

11.5.1 Em primeiro lugar, oferecer melhores oportunidades de migração legal, respeitando o princípio de preferência comunitária para os cidadãos da UE, que o Comité partilha. O CESE está de acordo em que vários Estados-Membros (cooperação reforçada) possam efectuar aos países de origem uma proposta conjunta e que esta proposta de parceria seja da UE, através de quotas e de instrumentos de adaptação aos mercados de trabalho europeus.

11.5.2 Em segundo lugar, a Comissão Europeia e os Estados-Membros proporcionarão aos países terceiros assistência técnica e financeira para gerir os fluxos de migração legal. O Comité considera que os fundos comunitários disponíveis no programa temático sobre migração e asilo serão insuficientes e por isso propõe à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho um aumento importante destes fundos no futuro.

11.5.3 Em terceiro lugar, o Comité também concorda que as parcerias para a mobilidade, de acordo com os países de origem, poderão limitar a imigração de algumas profissões para evitar a fuga de cérebros (por exemplo entre os serviços de saúde de alguns países europeus). Os acordos deverão favorecer a imigração circular bem como o retorno dos imigrantes temporários.

11.5.4 E, em quarto lugar, a UE e os Estados-Membros melhorarão os procedimentos de emissão de vistos para estadias de curta duração. O CESE já propôs em diversos pareceres que é necessário melhorar a organização dos serviços consulares dos Estados-Membros da UE nos países de origem, que as delegações da Comissão colaborem com os Estados-Membros nas questões sobre migrações e que se utilize a rede EURES para conhecer a procura de emprego existente na UE. O Comité concorda com a proposta da Comissão para que se realizem cooperações reforçadas entre vários Estados-Membros abrindo centros comuns de pedidos de vistos, se reforcem as instruções consulares comuns para emitir vistos de entradas múltiplas para os nacionais de países terceiros que necessitam de viajar com frequência e se facilitem os vistos para algumas categorias de pessoas definidas nas parcerias para a mobilidade.

11.6 A Comissão defende que se deve facilitar a **imigração circular**. O CESE considera que as actuais disposições sobre imigração são muito rígidas e não satisfazem os imigrantes, os países de origem nem os países europeus de acolhimento. Em diversos pareceres, o CESE propôs regulamentações mais flexíveis para facilitar sistemas de imigração circular que respeitem a vontade das pessoas. Os direitos fundamentais dos imigrantes devem ser plenamente protegidos, especialmente os direitos sociais e laborais e o direito de viver com a família.

11.7 A Comissão propõe duas formas de imigração circular. Por um lado, a dos nacionais de países terceiros estabelecidos na UE, para que possam desenvolver actividades no seu país de origem conservando o seu direito de residência num Estado-Membro e, por outro, a migração circular para pessoas que residam num país terceiro, para que possam vir trabalhar, estudar ou formar-se na UE, ou uma combinação das três razões, e quando termine a sua autorização possam voltar para o país de origem, conservando a possibilidade de regressarem à UE através de procedimentos simplificados de admissão.

11.8 O Comité considera que só se constrói um sistema de migração circular quando os migrantes, temporários ou não, que tenham voltado para o país de origem, possam regressar legalmente ao Estado europeu em que residiram. Promover a migração circular é, sobretudo, estabelecer mecanismos para que o regresso ao país europeu de residência se realize de forma flexível.

11.9 O CESE está de acordo com a proposta da Comissão de elaborar um quadro legislativo da UE que promova a imigração circular. Para isso ter-se-á de alterar algumas directivas que estão em vigor e acordar critérios adequados para a elaboração das novas directivas previstas no programa legislativo, a saber:

11.9.1 Proposta de Directiva relativa à admissão de migrantes altamente qualificados: o Comité considera adequada a proposta da Comissão para continuar a simplificar os procedimentos de admissão para pessoas que já tenham residido legalmente na UE durante um determinado período de tempo (para efeitos de um trabalho altamente qualificado, estudos ou outras formações).

11.9.2 Proposta de Directiva relativa à admissão de migrantes sazonais: o Comité propõe uma autorização de residência/trabalho plurianual para migrantes sazonais, que lhes permita regressar durante cinco anos seguidos, prorrogáveis por mais cinco, para efectuarem trabalhos sazonais.

11.9.3 Proposta de Directiva relativa à admissão de estagiários remunerados: o Comité considera positiva para a formação dos nacionais de países terceiros e para o desenvolvimento do seu país, a possibilidade que lhes é conferida de se deslocarem à Europa para frequentarem uma acção de formação e desta forma contribuírem para a circulação de «cérebros» e a transferência de conhecimentos. A fim de reforçar o carácter circular, a proposta poderá prever a possibilidade de antigos estagiários regressarem à UE por períodos limitados (entre 1 e 5 anos), a fim de seguirem uma formação complementar que lhes permita melhorar as suas competências.

11.9.4 O CESE propõe que a Comissão altere várias Directivas em vigor para promover a migração circular: a Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Actualmente, a directiva dispõe que, regra geral, o estatuto de residente de longa duração pode ser retirado em caso de ausência do território da Comunidade por um período de 12 meses consecutivos. A Comissão propõe que se alargue essa ausência para dois ou três anos e o Comité considera que um período de cinco anos é mais adequado.

11.9.5 A Directiva 2004/114/CE relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado e a Directiva 2005/71/CE relativa à admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. O Comité concorda em alterar esta Directiva para introduzir uma autorização de residência de entradas múltiplas que autorize o titular a ausentar-se do território da UE durante longos períodos sem perder o direito de residência. Também é adequado transformar as cláusulas facultativas destas directivas, que permitem aos Estados-Membros aplicar procedimentos de admissão simplificados ou acelerados a pessoas que já tenham trabalhado como investigadores ou estudado na UE, num direito a beneficiarem de procedimentos rápidos, na condição de regressarem ao seu país de origem finda a autorização. O Comité também concorda em combinar as duas directivas prevendo uma admissão facilitada como investigador (sujeita a menos condições) para os nacionais de países terceiros que anteriormente tenham sido admitidos como estudantes e que, após os seus estudos, tenham regressado ao seu país de origem. Esta noção poderá ser alargada de forma a permitir que os estudantes solicitem admissão na qualidade de investigador enquanto ainda residem no Estado-Membro em que estudam, desde que apresentem o pedido antes do termo da autorização para realização de estudos.

11.10 O CESE considera que é necessário assegurar que a imigração circular atinja os seus objectivos e proporcione benefícios a longo prazo, através de incentivos para fomentar o carácter circular, assegurar o sucesso do regresso, avaliar a aplicação dos procedimentos e diminuir o risco de fuga de cérebros através da colaboração com países terceiros.

11.11 A circulação de cérebros também exige que se resolva um dos problemas mais importantes com que se deparam muitos imigrantes na Europa — o não reconhecimento dos títulos académicos e das habilitações profissionais. A circulação dessas pessoas entre o país de origem e o país de acolhimento melhorará quando se reconhecerem os títulos e habilitações na Europa. O Comité propõe que, apesar das dificuldades existentes, se progrida na negociação de acordos para o reconhecimento dos títulos e das habilitações entre a UE e os países de origem da maior parte dos fluxos migratórios.

11.12 Para que um sistema de imigração circular possa funcionar adequadamente é igualmente necessário garantir os direitos à pensão e de segurança social que os imigrantes tenham adquirido, pelo que haverá que negociar acordos de reciprocidade entre os Estados-Membros da UE e os países de origem, bem como a ratificação da Convenção n.º 157 da OIT.

11.13 O Comité propõe que, nas futuras parcerias para a mobilidade, a UE proponha estes temas para facilitar o reconhecimento dos títulos e habilitações profissionais e as garantias sobre os direitos à pensão.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

12. Fórum mundial sobre migração e desenvolvimento

12.1 Na continuação da Cimeira das Nações Unidas de Setembro de 2006, realizou-se em 10 de Julho de 2007, em Bruxelas, a Conferência intergovernamental Fórum Mundial sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento sob a presidência do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon e com a participação de mais de 800 delegados de mais de 140 países.

12.2 O CESE, através do relator do presente parecer, participou, em 9 de Julho, no dia da sociedade civil. As conclusões, que o Comité subscreve nos seus traços gerais, encontram-se no sítio Internet da Conferência ⁽³⁸⁾. No próximo ano, o Fórum mundial reunir-se-á em Manila e deverá contar com a participação do Comité.

12.3 O Comité incentiva os governos da União Europeia e a Comissão a continuarem activamente empenhados no quadro das Nações Unidas para inserir a questão das migrações na agenda internacional, garantir os direitos humanos dos migrantes através de um quadro normativo internacional e para que a gestão partilhada dos processos migratórios entre os países de origem e de destino contribua para o desenvolvimento económico e social da humanidade.

12.4 O presente documento constitui o primeiro de uma série de pareceres do CESE sobre imigração circular.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitri DIMITRIADIS

⁽³⁸⁾ Apenas estão disponíveis em Inglês (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf) e em espanhol (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf).