

## PARECERES

## COMITÉ DAS REGIÕES

96.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE JULHO DE 2012**Parecer do Comité das Regiões sobre migração e mobilidade – Uma abordagem global**

(2012/C 277/02)

O COMITÉ DAS REGIÕES

- sublinha que o respeito dos direitos humanos dos migrantes e a solidariedade para com os países de onde provém a maioria dos fluxos migratórios devem permear todas as fases da política de migração da UE, inclusivamente nas relações com os países terceiros, no pleno respeito dos princípios consagrados no artigo 21.º, n.º 1 do TUE;
- realça a necessidade de efetuar um estudo minucioso de todas as causas da migração, incluindo as alterações climáticas, de forma a poder definir um quadro jurídico adequado para os indivíduos que fogem do seu país de origem por motivos relacionados com catástrofes naturais ou alterações climáticas, que põem em perigo a sua sobrevivência ou integridade física;
- considera que a abordagem global à migração requer uma governação a vários níveis para assegurar uma gestão pelo nível mais adequado, em função das circunstâncias e no respeito do princípio da subsidiariedade, de modo a garantir o máximo bem-estar possível às pessoas tanto nos países de origem como de destino;
- solicita, em particular, que os órgãos de poder local e regional sejam tidos inteiramente em conta na execução da abordagem global, valorizando quer os projetos de cooperação descentralizada existentes quer os diálogos já estruturados, como a ARLEM e a CORLEAP.

<b>Relator</b>	Nichi VENDOLA (IT-PSE), presidente da região da Apúlia
<b>Texto de referência</b>	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Abordagem global para a migração e a mobilidade
	COM(2011) 743 final

## I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

### O COMITÉ DAS REGIÕES

#### Considerações gerais

1. realça a importância da abordagem global enquanto quadro de referência da ação da UE no âmbito da governação a nível mundial da migração e da mobilidade e enquanto instrumento que oferece uma visão de conjunto das políticas migratórias, perseguindo o objetivo de tornar coerente a ação da UE em matéria de relações externas e as políticas de desenvolvimento com as políticas da migração;

2. considera positiva a iniciativa da Comissão Europeia de apresentar uma versão atualizada da abordagem global mais articulada e centrada nos migrantes e no respeito dos direitos humanos nos países de origem, de trânsito e de destino;

3. reitera o direito humano de as pessoas deixarem qualquer país, inclusivamente o seu, e de regressarem a esse país<sup>(1)</sup>, como base jurídica fundamental de qualquer discurso sobre a migração, bem como a necessidade de promover uma migração assente na escolha, independentemente dos motivos que a determinaram e das exigências específicas do país de destino<sup>(2)</sup>;

4. sublinha que o respeito dos direitos humanos dos migrantes e a solidariedade para com os países de onde provêm a maioria dos fluxos migratórios devem permear todas as fases da política de migração da UE, também nas relações com os países terceiros, no pleno respeito dos princípios consagrados no artigo 21.º, n.º 1 do TUE;

5. considera que deve ser garantida a proteção efetiva dos direitos humanos na definição das possibilidades de entrada dos cidadãos de países terceiros, nas políticas de acolhimento e de integração dos migrantes;

6. salienta que os acordos de readmissão e os acordos de facilitação da emissão de vistos, quer da UE quer dos Estados-Membros, bem como todas as medidas de combate à migração irregular devem respeitar efetivamente os direitos humanos,

conforme estabelecem, em particular, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e como tem afirmado reiteradamente o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;

7. sublinha que a exigência de controlo dos fluxos migratórios nunca deverá prevalecer sobre o direito de cada indivíduo de procurar proteção internacional na UE, que deverá continuar a ser um porto de refúgio para quem é vítima de perseguições ou necessita de proteção;

8. observa que há o risco de a crise económica que pesa sobre grande parte dos países da União Europeia acentuar ainda mais as tensões existentes entre as políticas de controlo das fronteiras e o respeito dos direitos humanos dos migrantes;

9. realça a necessidade de efetuar um estudo minucioso de todas as causas da migração, incluindo as alterações climáticas, de forma a poder definir um quadro jurídico adequado para os indivíduos que fogem do seu país de origem por motivos relacionados com catástrofes naturais ou alterações climáticas<sup>(3)</sup>, que põem em perigo a sua sobrevivência ou integridade física<sup>(4)</sup>;

10. exorta a Comissão Europeia a proceder à publicação do documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre migração e alterações climáticas, conforme previa inicialmente a comunicação sobre a migração de 4 de maio de 2011<sup>(5)</sup>;

11. considera que a eficácia da abordagem global passa necessariamente por uma maior coordenação entre a União Europeia e os níveis nacional, regional e local, e com os países terceiros;

12. reitera tudo quanto afirmou já, ou seja, «as autarquias locais e regionais são diretamente afetadas por uma política comum de migração. Por um lado, veem-se confrontadas especialmente com os problemas ligados à migração ilegal. Por outro lado, devem prestar a estas pessoas uma série de serviços no quadro do processo de integração local. Assim, devem participar na criação de um enquadramento europeu para a

<sup>(1)</sup> Artigo 13.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem; artigo 2.º, n.º 2, do Protocolo n.º 4 da CEDH; artigo 12.º, n.º 2, do Pacto sobre os Direitos Cívicos e Políticos.

<sup>(2)</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre desenvolvimento e migração (P6\_TA(2006)0319), adotada em 6 de julho de 2006.

<sup>(3)</sup> Parecer do CR (ENVE-V-008) sobre «O papel dos órgãos de poder local e regional na promoção de uma gestão sustentável da água», 30 de junho e 1 de julho de 2011, ponto 14; parecer da Comissão SUDEV da ARLEM sobre «A relação entre desertificação e alterações climáticas no Mediterrâneo», 31 de janeiro de 2012.

<sup>(4)</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html>.

<sup>(5)</sup> Comunicação sobre a migração, COM(2011) 248, p. 21.

imigração legal, na definição de medidas contra a imigração ilegal e na cooperação para o desenvolvimento com os países de origem» (6);

13. congratula-se com os notáveis progressos realizados para tornar mais transparentes, mais seguras e menos dispendiosas as transferências de dinheiro para os países de origem dos migrantes e apoia as iniciativas promovidas pela Comissão Europeia tendentes a canalizar uma parte das remessas para o investimento produtivo;

14. aprova o facto de a abordagem global sublinhar o eventual papel das comunidades da diáspora tanto nas políticas de desenvolvimento como na regulação dos fluxos migratórios, propiciando as medidas de apoio à partida e de integração nos países de destino;

### **Papel das regiões e dos órgãos de poder local na realização da abordagem global**

15. considera que a abordagem global à migração requer uma governação a vários níveis para assegurar uma gestão pelo nível mais adequado, em função das circunstâncias e no respeito do princípio da subsidiariedade, de modo a garantir o máximo bem-estar possível às pessoas tanto nos países de origem como de destino;

16. considera os órgãos de poder local e regional elementos-chave da abordagem global – enquanto atores e simultaneamente entidades responsáveis pela promoção e pela execução das políticas sociais e laborais, de acolhimento, de integração, de gestão da imigração irregular, mas também enquanto iniciadores de um diálogo profundo e de diversas formas de cooperação com os países de origem e de trânsito dos movimentos migratórios (7);

17. constata que as regiões e os órgãos de poder local já promovem iniciativas de diálogo com os seus homólogos de países terceiros, muitos dos quais são países de origem ou de trânsito dos fluxos migratórios, bem como projetos de cooperação descentralizada;

18. faz votos de que a ARLEM (Assembleia Regional e Local Euro-Mediterrânica) e a CORLEAP (Conferência anual dos órgãos de poder local e regional dos países da Parceria Oriental e da União Europeia) sejam consideradas como o fórum ideal para desenvolver o diálogo com as coletividades regionais do Mediterrâneo e da Europa Oriental sobre as políticas de imigração e de desenvolvimento;

19. considera oportuno atuar com a maior coerência possível entre as iniciativas bilaterais dos Estados-Membros e os diálogos regionais e bilaterais existentes, tidos como instrumentos da política externa da União em matéria de migração e garantir

essa coerência também mediante o pleno reconhecimento das iniciativas de diálogo promovidas pelas regiões e pelos órgãos de poder local;

20. convida as instituições a considerarem as regiões e os órgãos de poder local como agentes protagonistas da abordagem global, de acordo com as suas competências no contexto nacional, mediante instrumentos que os instituem como destinatários das dotações financeiras da União, e isso sem a intervenção do poder central e após resolvidas as divergências existentes entre os Estados-Membros;

21. exorta a Comissão a promover projetos inovadores para alcançar o objetivo de coadunar a procura com a oferta de emprego, graças à mediação dos órgãos de poder local e regional, dadas as competências por eles exercidas neste setor em muitos Estados-Membros, de modo a identificar um instrumento eficaz para fazer face também ao problema da falta de competências em certos segmentos do mercado de trabalho;

22. apreciaria que as regiões e os órgãos de poder local fossem envolvidos também na atualização do portal da UE na Internet sobre a imigração que poderia, deste modo, ser enriquecido com informações relevantes para os migrantes sobre as regiões, as cidades e os municípios de destino;

### **Relação entre as políticas de imigração e as políticas de cooperação para o desenvolvimento**

23. considera de importância primordial garantir sempre a coerência entre a política de migração e desenvolvimento da União e a sua política externa de imigração e asilo. Sobretudo as intervenções da União e dos Estados-Membros nos países terceiros devem basear-se sempre predominantemente nos princípios de solidariedade e de codesenvolvimento, para combater as causas profundas da migração e erradicar a pobreza, prestando especial atenção à mobilização de recursos nacionais nesses países, bem como ao apoio ao reforço institucional e à melhoria da governação e do Estado de direito, enquanto elementos essenciais para propiciar uma mudança económica e social;

24. insta a Comissão a realizar a distribuição dos recursos destinados aos países em desenvolvimento com base nos princípios, nas prioridades e na estratégia da cooperação para o desenvolvimento, levando em conta, ao mesmo tempo, o princípio «mais por mais»;

25. considera que o princípio da reciprocidade deve coadunar-se com os princípios da cooperação para o desenvolvimento, sobretudo nas parcerias para a mobilidade e na agenda comum sobre a migração e a mobilidade (8);

(6) Parecer do CR (CONST-IV-017) sobre «Uma política comum de imigração para a Europa», adotado na reunião plenária de 26 e 27 de novembro de 2008, de que foi relator Werner Jostmeier.

(7) Parecer do CR (CONST-IV-017) sobre «Uma política comum de imigração para a Europa», de 26 e 27 de novembro de 2008, ponto 5.

(8) É inteiramente neste princípio que assenta a proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (COM(2011) 290 final).

26. é de opinião que, na execução da abordagem global, se deve oferecer proteção adequada a todos os grupos vulneráveis, em primeiro lugar os menores não acompanhados, tanto para orientar devidamente as intervenções nos países terceiros como para oferecer formas apropriadas de acolhimento e de integração social nos Estados-Membros, favorecendo simultaneamente a circulação das boas práticas de muitos órgãos de poder local e regional nos Estados-Membros; além disso, solicita à Comissão Europeia a execução efetiva das medidas constantes do plano de ação sobre os menores não acompanhados;

27. solicita que se conceba uma autêntica abordagem baseada no género de modo a valorizar o papel específico desempenhado pelas mulheres na migração e na integração social de todo o núcleo familiar nos países de acolhimento;

28. adverte para o risco de a política de imigração da UE poder entrar em contradição com as políticas de cooperação para o desenvolvimento, no que se refere ao aliciamento de talentos provenientes dos países terceiros, tendo em mente os objetivos de desenvolvimento demográfico e económico estabelecidos pela Estratégia Europa 2020;

29. duvida que o efeito da fuga de cérebros causado por uma política de migração seletiva possa ser compensado pelo instrumento da migração circular, não ficando realmente claro até que ponto esse instrumento é eficaz e qual o impacto concreto que pode ter;

30. considera, além disso, que o instrumento da migração circular pode estar em contradição com o objetivo de integração dos migrantes e que, por este motivo, seria necessário definir estratégias de integração expressamente concebidas para estes trabalhadores que lhes permitam integrar-se efetivamente, mesmo que se preveja que o seu período de estadia na União Europeia não seja longo<sup>(9)</sup>;

31. considera fundamental o reconhecimento dos diplomas e das qualificações através da harmonização das condições para evitar o desperdício de cérebros, garantir a efetiva integração dos migrantes e a sua reintegração nos países de origem, no contexto da migração circular;

32. exorta a Comissão Europeia a apoiar as medidas nacionais de acompanhamento para simplificar o reconhecimento dos diplomas e das qualificações e a promover o reconhecimento informal das competências, visando também favorecer a circulação dos trabalhadores oriundos de países terceiros no mercado laboral europeu;

33. espera que o pedido de cooperação dirigido aos países terceiros no sentido de conterem os fluxos migratórios nunca venha a frustrar o direito humano de cada indivíduo deixar um

país, inclusivamente o seu, sobretudo quando se exige aos países terceiros que controlem a emigração com base nas leis dos países de destino;

34. reputa necessário investir mais nos projetos de cooperação para o desenvolvimento destinados aos setores da educação e da saúde, envolvendo diretamente as estruturas universitárias e facilitando a mobilidade de investigadores e docentes universitários;

35. concorda com a reivindicação do Parlamento Europeu de criação de programas Erasmus e Leonardo da Vinci euro-mediterrânicos, como instrumentos concretos de mobilidade biunívoca entre estudantes de um lado e de outro da bacia do Mediterrâneo;

36. propugna que a mobilidade dos jovens, sobretudo dos estudantes, seja efetivamente assegurada também graças à simplificação da emissão de vistos, à agilização dos procedimentos burocráticos e à afetação de recursos financeiros suficientes;

37. considera que o programa «Erasmus para Todos» deverá ser valorizado e apoiado, em conjugação com as boas práticas já existentes de intercâmbio entre jovens, como o programa *Eurodissey* promovido pela Assembleia das Regiões da Europa (ARE);

38. reputa necessário reforçar a análise das pressões migratórias causadas pelos desequilíbrios económicos, a fim de se encontrar mecanismos de resposta eficazes, designadamente, esquemas que garantam a mobilidade também para indivíduos pouco qualificados ainda muito solicitados em alguns Estados-Membros e que não podem ser geridos unicamente ao abrigo do mecanismo da migração circular;

39. considera que a participação das comunidades da diáspora deve envolver igualmente as medidas prévias à partida, valorizando os sítios Web existentes, geridos diretamente pelas associações de imigrantes que fornecem informações pontuais numa linguagem compreensível para os potenciais interessados;

40. aprecia o reforço das medidas prévias à partida que devem ser objeto de investimentos mais substanciais, envolvendo as ONG já ativas nos países de origem dos migrantes e os órgãos de poder local e regional, que participam nos processos de acolhimento e integração dos migrantes e suas famílias;

### Combate da imigração irregular

41. saúda o firme empenho da UE no combate da imigração irregular, em particular, do tráfico de seres humanos, assim como a imposição de sanções aos empregadores que empregam mão-de-obra que reside em situação irregular no país;

42. sublinha a relevância de uma abordagem do combate da imigração irregular que considere que os migrantes podem ser potenciais vítimas do tráfico humano e que, como tal, devem ser protegidos;

<sup>(9)</sup> Projeto de parecer do CR sobre a «Nova agenda europeia para a integração», ponto 60, e projeto de parecer da Comissão CIVEX sobre o «Reagrupamento familiar» (relator: Sergio Soave), ponto 11.

43. convida a Comissão Europeia a prosseguir as iniciativas de análise e de combate do trabalho não declarado que é uma praga para a economia de toda a UE e um incentivo à entrada de estrangeiros em situação irregular que são alvos potenciais não só da exploração no mercado de trabalho mas também para servirem de braço operacional de redes criminosas;

44. relewa os notáveis esforços financeiros envidados para a adoção de medidas de combate à imigração irregular, de que se destacam as operações de controlo nas fronteiras promovidas pela agência Frontex;

45. realça a necessidade de respeitar os direitos humanos e, em particular, o princípio de não expulsão (*non refoulement*), em cada fase de controlo das fronteiras e da respetiva obrigação de sujeitar as atividades da Frontex a um controlo apertado por parte das instituições europeias, especialmente do Parlamento Europeu;

46. espera que sejam realizados controlos análogos também no âmbito da cooperação internacional gerida diretamente pela Frontex que é competente pela conclusão de acordos internacionais de natureza técnica com os países terceiros, cujo conteúdo deveria ser mais transparente e cujo âmbito de aplicação deveria ser delimitado com mais precisão;

47. considera necessário avaliar minuciosamente a relação custo-benefício de todos os instrumentos existentes para aferir a sua eficácia, inclusivamente os custos dos procedimentos de repatriamento (detenção e afastamento coercivos) e o montante efetivo dos recursos destinados pelos Estados ao repatriamento voluntário relativamente ao coercivo;

48. considera que é preciso evitar que estrangeiros com residência legal se convertam em ilegais em virtude da ausência de flexibilidade da legislação nacional e fazer, deste modo, engrossar as fileiras do grupo de pessoas que ultrapassam a duração de estadia autorizada (*overstayers*);

49. defende que as instituições da União Europeia e os Estados-Membros avaliem seriamente a possibilidade de admissão na UE de pessoas em busca de trabalho, que se encontra expressamente consagrada no artigo 79.º, n.º 5, do TFUE;

50. considera que a disponibilidade de canais de entrada regular deverá ser vista como um dos principais instrumentos de combate da imigração irregular e do fenómeno dos *overstayers*, para além de servir para garantir um certo grau de solidariedade nas relações com os países de origem dos fluxos migratórios;

51. exorta as instituições a integrar a estratégia de readmissão na abordagem global, para imbuí-la dos princípios da cooperação para o desenvolvimento e evitar que se transforme numa componente avulsa e não coerente com ela;

52. considera que os acordos de readmissão deverão ficar sujeitos a uma avaliação periódica, especialmente no atinente

à obrigação de os países de trânsito readmitirem não só os seus próprios cidadãos, mas também os estrangeiros que tenham transitado por eles antes de partirem para a UE, que correm o risco de ser abandonados em terra de ninguém, agravando a situação nos países de trânsito e expondo-os a sérios riscos de violação dos direitos humanos;

### Dimensão externa do asilo

53. considera que o reforço dos sistemas de asilo dos países terceiros não deve ser encarado como uma forma de evitar o reconhecimento do direito à proteção internacional na UE;

54. saúda o facto de a UE ter cooperado com a ACNUR nos programas de proteção regional, ainda que a proteção oferecida pela UE seja mais ampla do que a reconhecida pela Convenção de Genebra sobre os Refugiados, visto incluir também a proteção subsidiária e de tratamentos contrários à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais;

55. propugna que a ação da UE não tenha nunca por objetivo impedir os requerentes de asilo de deixarem o país onde se encontram para pedirem proteção num Estado-Membro da União;

56. reputa necessária, sobretudo após a inequívoca censura do Tribunal de Justiça da UE, uma revisão do Regulamento «Dublim II», de modo a garantir efetivamente a solidariedade entre os Estados-Membros no pleno respeito dos direitos humanos e também do direito à unidade familiar;

57. insta a Comissão a prever, no âmbito das parcerias para a mobilidade, cláusulas adequadas de proteção para os requerentes de asilo e os refugiados;

58. convida as instituições, em cooperação com os Estados-Membros, a melhorar a eficácia do sistema de busca e salvamento no mar, especialmente graças a uma maior coordenação e à definição de critérios comuns para a determinação do lugar seguro mais adequado para o desembarque dos migrantes resgatados;

### Considerações finais

59. exorta a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu a manterem aberto o debate sobre os quatro pilares da abordagem global, para permitir a todos os potenciais interessados participar plenamente na sua aplicação;

60. solicita, em particular, que os órgãos de poder local e regional sejam tidos inteiramente em conta na execução da abordagem global, valorizando quer os projetos de cooperação descentralizada existentes quer os diálogos já estruturados, como a ARLEM e a CORLEAP;

61. insta a Comissão Europeia a prosseguir na análise das causas e das características do fenómeno migratório a nível mundial, de modo a conceber estratégias eficazes para lhe fazer face, inspiradas na solidariedade com os países terceiros;

62. condena as políticas de criminalização dos migrantes e aprecia as medidas de combate às redes criminosas de que são vítimas os migrantes;

63. apela a uma política de combate da imigração irregular que não se circunscreva apenas aos controlos nas fronteiras e na interceção dos migrantes à partida, mas que também tire partido das suas reais possibilidades de entrada regular tais como as oferecidas aos trabalhadores pouco qualificados, tendo em conta as características específicas de cada Estado-Membro.

Bruxelas, 18 de julho de 2012

*A Presidente  
do Comité das Regiões*  
Mercedes BRESSO

---