Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração»

[COM(2021) 120 final]

(2021/C 517/13)

Relator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consulta	Comissão Europeia, 31.5.2021
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	7.9.2021
Adoção em plenária	22.9.2021
Reunião plenária n.º	563
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	219/1/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. A estratégia sobre o regresso voluntário e a reintegração visa estabelecer uma abordagem partilhada para a conceção, o desenvolvimento e a execução de programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração promovidos pelos Estados-Membros, definindo objetivos comuns e fomentando a coerência entre os programas nacionais e entre estes e a União Europeia. A estratégia pretende igualmente promover e estabelecer instrumentos comuns, bem como reforçar a cooperação entre os Estados-Membros nestes domínios.

1.2. Até à data, a existência de uma grande variedade de instrumentos e abordagens em matéria de regresso voluntário e reintegração resultou numa amálgama de iniciativas, programas e projetos que frequentemente carecem de quadros de referência comuns, o que dificulta a sua avaliação, mas também a sua aplicação eficaz. O objetivo da estratégia em apreço é proceder à harmonização desses quadros de referência e promover a cooperação entre os países europeus em matéria de desenvolvimento de programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração.

1.3. O CESE acolhe positivamente a estratégia enquanto instrumento de gestão que pretende melhorar a coordenação e os objetivos comuns dos Estados-Membros em matéria de governação da migração. Concorda com a abordagem da Comissão de proceder à revisão e harmonização dos instrumentos, bem como de melhorar a recolha de dados e os mecanismos de aconselhamento das pessoas envolvidas, a fim de eliminar a fragmentação das abordagens, reduzir os custos do regresso e reforçar as dotações financeiras para estes programas, entre outros desafios existentes.

1.4. Contudo, tal como em ocasiões anteriores, o CESE lamenta que as medidas destinadas a melhorar as vias de entrada legais, que afetam a maioria da população estrangeira residente na União Europeia, estejam a ser desenvolvidas mais tarde e de forma mais limitada do que as propostas destinadas a resolver as questões ligadas às situações irregulares. É essencial adotar uma abordagem global da mobilidade para oferecer alternativas que vão além do controlo das fronteiras e do regresso.

1.5. O CESE salienta que a maioria dos regressos não funciona corretamente devido à falta de envolvimento dos países de origem, e também devido à relutância das pessoas em situação irregular em participar. A este respeito, embora saudando os esforços da Comissão, o CESE tem reservas quanto à eficácia de algumas das propostas apresentadas, como o patrocínio dos regressos.

1.6. O CESE manifesta igualmente preocupação com o papel futuro da Frontex, especialmente tendo em conta a apresentação do relatório do Parlamento Europeu sobre as violações de direitos por esta agência europeia ⁽¹⁾. O CESE considera que é imprescindível criar mecanismos ágeis e eficazes para o acompanhamento e controlo efetivos (responsabilização) das atividades da Frontex, bem como para assegurar que as mesmas são levadas a cabo em conformidade com o respeito pelos direitos humanos.

1.7. O CESE apoia uma coordenação mais eficaz entre todas as partes interessadas, bem como as melhorias previstas para reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros e a cooperação com países terceiros. Apoia igualmente os esforços para melhorar o aconselhamento e a orientação em matéria de regresso, tal como o envolvimento da sociedade civil nas ações de regresso, em particular, de reintegração sustentável. Além disso, saúda os esforços para melhorar a disponibilidade de recursos e a recolha de dados, bem como o intercâmbio das boas práticas nestes domínios.

1.8. O CESE manifesta preocupação com o objetivo mencionado de aumentar o número de procedimentos de regresso voluntário rápidos nas fronteiras externas, pois podem significar a ausência de garantias. Manifesta particular preocupação com o facto de os regressos voluntários poderem tornar-se um eufemismo para designar as expulsões ou a compensação financeira concedida aos países de destino que recebem esses repatriados, sem ter suficientemente em conta os seus desejos ou, o que é ainda mais preocupante, os seus direitos. O CESE alerta igualmente para a incongruência de oferecer incentivos em programas que implicam a existência de pessoas em situação irregular, pois tal pode desencorajar qualquer tentativa dos países de origem de reduzir esses fluxos.

1.9. A este respeito, o CESE continua a considerar que uma das fraquezas estratégicas da política de imigração e asilo da União Europeia é a sua atenção quase exclusiva à luta contra as situações irregulares, quer nas fronteiras, quer através dos regressos voluntários e forçados. Para o efeito, convida uma vez mais a Comissão a rever o seu quadro de referência e a trabalhar eficazmente no sentido de uma abordagem global da política de imigração e asilo que promova uma mobilidade ordenada, regular e segura.

2. Antecedentes e enquadramento

2.1. A facilitação do regresso voluntário é um objetivo estratégico da política de migração da União Europeia, desde a aprovação da Diretiva Regresso em 2018, e tal como estabelecido no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.

2.2. O regresso voluntário é entendido como o instrumento que permite o regresso dos migrantes que se encontram em situação irregular no território da UE aos seus países de origem. Entende-se que este instrumento permite a decisão voluntária dos migrantes, facilita a readmissão no país de origem e permite uma melhor reintegração na sociedade de acolhimento do que os procedimentos de regresso forçado. Dos 491 195 nacionais de países terceiros em situação irregular a quem foi ordenado o regresso em 2019, 142 320 regressaram efetivamente a um país terceiro.

2.3. O objetivo da estratégia é estabelecer uma abordagem partilhada para a conceção, o desenvolvimento e a execução de programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração promovidos pelos Estados-Membros, definindo objetivos comuns e fomentando a coerência entre os programas nacionais e entre estes e a União Europeia. A estratégia visa igualmente promover e estabelecer instrumentos comuns e reforçar a cooperação entre os Estados-Membros.

2.4. O objetivo do apoio ao regresso e à reintegração é ajudar os migrantes em situação irregular a regressar voluntariamente e iniciar uma vida independente no seu país de origem, reduzindo assim o risco de remigração irregular. O apoio ao regresso pode incluir, por exemplo, aconselhamento antes da partida, apoio psicossocial e assistência na organização da viagem, ajuda para dar resposta a necessidades médicas imediatas e/ou apoio financeiro para facilitar o regresso e criar um quadro de vida estável à chegada. O apoio à reintegração visa ajudar a pessoa a reintegrar-se com sucesso na sociedade e pode incluir assistência e aconselhamento imediatos após a chegada, apoio para encontrar ou criar atividades geradoras de rendimentos para o repatriado, bem como atividades com as comunidades locais.

2.5. A UE financia, diretamente ou através de programas dos Estados-Membros, um número significativo de ações ligadas ao regresso voluntário e à reintegração. Entre 2014 e 2018, cerca de 60 programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração foram financiados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), e iniciativas semelhantes foram também financiadas através do Fundo Europeu de Desenvolvimento e de instrumentos como o Instrumento de

⁽¹⁾ Ver o «*Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*» [Relatório sobre a investigação à Frontex para apuramento dos factos relativos a alegadas violações dos direitos fundamentais] da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE), apresentado em 14 de julho de 2021 (https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA). Por outro lado, muitos Estados-Membros têm os seus próprios programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração.

2.6. A existência desta variedade de instrumentos resultou numa amálgama de iniciativas, programas e projetos que frequentemente carecem de quadros de referência comuns, o que dificulta a sua avaliação, mas também a sua aplicação eficaz. O objetivo da estratégia em apreço é proceder à harmonização desses quadros de referência e promover a cooperação entre os países europeus em matéria de desenvolvimento de programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração.

2.7. A estratégia apresentada pela Comissão fixa os seguintes objetivos: 1) aumentar a aceitação dos regressos voluntários entre os migrantes e a sua participação no número total de regressos; 2) criar uma via suplementar de cooperação e solidariedade entre os Estados-Membros, contribuindo para o patrocínio dos regressos; 3) melhorar a eficiência da assistência individual e comunitária, reduzindo lacunas e duplicações e aumentando as sinergias com outros doadores e países terceiros, incluindo através de uma proteção mais eficaz dos migrantes vulneráveis; 4) conceber ações de regresso e de reintegração sustentáveis que tenham em conta e atendam às necessidades do indivíduo; 5) promover a sustentabilidade dos regressos e reduzir a remigração irregular, nomeadamente através do apoio às comunidades de acolhimento; 6) reforçar a sustentabilidade das ações de reintegração a nível individual e comunitário e a sua contribuição para os planos de desenvolvimento dos países terceiros, nomeadamente através de ligações com outras atividades financiadas para o desenvolvimento a nível nacional ou comunitário; 7) reforçar as capacidades e a participação dos países terceiros no que diz respeito aos processos de regresso, readmissão e reintegração; 8) associar os objetivos acima referidos numa abordagem assente nos direitos e centrada nos migrantes.

2.8. O regresso voluntário oferece aos repatriados oportunidades reais e tem em conta as suas necessidades, expectativas e perspetivas após o seu regresso. Além disso, pode contar com a participação dos países de regresso no quadro da cooperação com países terceiros. Por sua vez, a reintegração é fundamental para a eficiência e credibilidade dos programas de regresso, uma vez que implica o desenvolvimento de instrumentos para ajudar os migrantes a ultrapassar as dificuldades socioeconómicas e psicossociais que enfrentam quando regressam à sua comunidade e tornar o seu regresso mais sustentável. A reintegração deve ser concebida com a participação das autoridades nacionais e locais, das comunidades locais de acolhimento e da sociedade civil, para ajudar a oferecer perspetivas de futuro tangíveis ao repatriado e à sua comunidade local.

2.9. A fim de apoiar as partes interessadas na aplicação, a estratégia proporá procedimentos operacionais específicos para alcançar os objetivos acima mencionados e um conjunto de ferramentas que vão desde soluções de TI para colmatar lacunas de informação e facilitar a gestão de dados até orientações centradas na gestão de projetos, na programação em matéria de desenvolvimento e no desenvolvimento de capacidades.

2.10. A estratégia resulta de um processo participativo aberto que contou com a participação de diversos intervenientes fundamentais, bem como das autoridades nacionais responsáveis pelos programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração, entidades envolvidas em projetos de regresso, redes de serviços, etc.

3. Observações sobre a apresentação da estratégia sobre o regresso voluntário e a reintegração

3.1. O CESE acolhe positivamente a estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração enquanto instrumento de gestão que pretende melhorar a coordenação e os objetivos comuns dos Estados-Membros em matéria de governação da migração.

3.2. O CESE considera que a revisão de um instrumento como o regresso voluntário e a reintegração deve introduzir melhorias como as indicadas pela Comissão na sua comunicação. Eliminar a fragmentação das abordagens, reduzir os custos do regresso, melhorar a recolha de informações, melhorar o sistema de aconselhamento para os repatriados, melhorar a coordenação entre as partes envolvidas, apoiar a sustentabilidade dos projetos de regresso voluntário e de reintegração, e reforçar as dotações financeiras para estes programas são questões que o CESE considera necessárias para aumentar a eficiência desses instrumentos. Também se considera essencial melhorar a recolha de dados e a identificação de boas práticas, a fim de partilhar os ensinamentos adquiridos.

3.3. Contudo, tal como em ocasiões anteriores (Parecer SOC/649⁽²⁾), o CESE lamenta que as medidas destinadas a melhorar as vias de entrada legais, que afetam a maioria da população estrangeira residente na União Europeia, estejam a ser desenvolvidas mais tarde e de forma mais limitada do que as propostas destinadas a resolver as questões ligadas às situações irregulares. Recorda-se que é essencial adotar uma abordagem global da mobilidade para oferecer alternativas que vão além do controlo das fronteiras e do regresso.

⁽²⁾ JO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

3.4. O CESE está consciente das dificuldades que a maioria dos Estados-Membros enfrenta para assegurar um regresso efetivo e do desejo da Comissão de avançar para um sistema europeu comum e eficaz em matéria de regresso. No entanto, o CESE reitera que a maioria dos regressos não funciona corretamente devido à falta de envolvimento dos países de origem, e também devido à relutância das pessoas em situação irregular em participar. O regresso voluntário a fim de evitar a expulsão forçada não pode ser considerado como uma ação livre, sem constrangimentos.

3.5. O CESE manifesta mais uma vez reservas sobre o conceito de patrocínio dos regressos, uma vez que os incentivos para os Estados-Membros participarem neste mecanismo, que ainda se baseia na solidariedade voluntária, não são claros.

3.6. O CESE reconhece os esforços da Comissão no domínio do regresso, tanto no acompanhamento dos programas nacionais como nas iniciativas financiadas pela própria UE. A este respeito, cabe destacar a Rede Europeia de Regresso e de Reintegração, que facilita a cooperação entre as autoridades competentes no domínio da migração. A Comissão prevê que, a partir de 2022, a Frontex assumirá as atividades desta rede, o que é motivo de grande preocupação para o CESE, dado o relatório do grupo de trabalho do Parlamento Europeu sobre a violação de direitos por esta agência europeia. O CESE considera que tal decisão requer a criação de mecanismos ágeis e eficazes para o acompanhamento e controlo efetivos (responsabilização) das atividades da Frontex, bem como para assegurar que as mesmas são levadas a cabo em conformidade com o respeito pelos direitos humanos⁽³⁾. É essencial sublinhar este ponto, uma vez que a proteção dos direitos humanos é fundamental para todas as ações da UE, inclusivamente a política de migração e os processos de regresso e de reintegração, e deve ser possível controlar o papel da Frontex (e corrigi-lo, se necessário) em tempo real.

3.7. Os programas de regresso e de reintegração mobilizam uma grande variedade de intervenientes, prestadores de serviços, formações, troca de informações e recursos, tanto nos países de partida como nos países de chegada. Este dinamismo assenta na presença de pessoas em situação irregular no território europeu. É preocupante pensar que se pode criar um espaço de atividade económica que sobrevive precisamente devido à existência de pessoas em situação irregular, o que por sua vez incentiva este canal de imigração, com expectativas de regresso (voluntário ou forçado).

4. Algumas considerações complementares sobre a abordagem da estratégia

4.1. O CESE continua a considerar que uma das fraquezas estratégicas da política de imigração e asilo da União Europeia é a sua atenção quase exclusiva à luta contra as situações irregulares, quer nas fronteiras, quer através de regressos voluntários e forçados. Para evitar situações irregulares é necessário estabelecer mecanismos de entrada regulares, ágeis, seguros e eficazes, que também limitem as possibilidades de criar espaços de exploração económica com base nas mesmas.

4.2. O CESE manifesta preocupação com o objetivo mencionado de aumentar o número de procedimentos de regresso voluntário rápidos nas fronteiras externas, pois podem significar a ausência de garantias. Se o processo de regresso voluntário for entendido como uma decisão ponderada (pela pessoa) e que inclui ações de reintegração (em que participam as administrações de ambos os países), não é compreensível que se aposte neste modelo na fronteira. Pode-se considerar, neste caso, que o regresso voluntário é um eufemismo para designar as expulsões ou a compensação financeira concedida aos países de destino que recebem esses repatriados, sem ter suficientemente em conta os seus desejos ou, o que é ainda mais preocupante, os seus direitos.

4.3. Uma coordenação eficaz entre todas as partes interessadas. O CESE não pode deixar de apoiar as melhorias na coordenação entre as partes envolvidas numa política pública. Contudo, existe a preocupação de que a rede de intervenientes e partes interessadas que veem o regresso voluntário como uma oportunidade de negócio seja alargada, e não tenha devidamente em conta as necessidades dos repatriados.

4.4. Melhorar a solidariedade e a cooperação. As ações de regresso e de reintegração devem ser realizadas num quadro de cooperação e solidariedade entre os Estados-Membros. O objetivo é reforçar os instrumentos de coordenação para além da contribuição financeira, prestando também apoio mediante conhecimentos, empenho e ensinamentos adquiridos. Além disso, todas as ações devem basear-se no respeito e na colaboração com os países terceiros onde estas iniciativas serão desenvolvidas, favorecendo não só a participação institucional, mas também a colaboração e o contributo da sociedade civil.

⁽³⁾ Ver as recomendações constantes do «*Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*» [Relatório sobre a investigação à Frontex para apuramento dos factos relativos a alegadas violações dos direitos fundamentais] da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE), apresentado em 14 de julho de 2021 (https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

4.5. Apoio ao regresso voluntário e à reintegração de migrantes a partir de países terceiros e entre os mesmos. Na opinião do CESE, a cooperação com países terceiros é fundamental para a governação da migração. A concentração desta cooperação em instrumentos que vinculam a existência de recursos às situações irregulares não parece ser a forma mais adequada de desencorajar as mesmas.

4.6. Aconselhamento e orientação eficazes sobre o regresso. É fundamental melhorar as informações fornecidas aos migrantes ao longo do processo, sendo que, mesmo num processo de afastamento, os direitos das pessoas são inalienáveis e devem ser garantidos. Precisamente por esta razão, e devido ao grande número de intervenientes que devem participar num programa de regresso voluntário bem-sucedido (na origem, no destino, diásporas, etc.), estes programas não podem ser estabelecidos como instrumentos «rápidos», sem estarem claramente ligados a programas de reintegração.

4.7. Garantia da qualidade da ajuda. Mais uma vez, o CESE não pode deixar de concordar com a importância de apoiar o regresso voluntário com uma vasta gama de serviços que incluem o aconselhamento, o apoio médico e psicológico, e a assistência financeira, jurídica e logística para as viagens. Por conseguinte, importa referir, mais uma vez, que os programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração não podem ser entendidos como um instrumento de utilização generalizada e em massa: por exemplo, o regresso voluntário das famílias exige que se conceda especial atenção aos menores, sendo diferente de outras situações de regresso. O papel da Frontex na prestação e avaliação de alguns desses serviços é atualmente motivo de preocupação.

4.8. A promoção da sustentabilidade do apoio à reintegração e a adesão dos países parceiros. Este ponto é fundamental não só para o futuro dos repatriados, mas também para o objetivo de evitar a remigração irregular. Mais uma vez, o CESE alerta para a incongruência de oferecer incentivos em programas que implicam a existência de pessoas em situação irregular, uma vez que tal pode desencorajar qualquer tentativa dos países de origem de reduzir esses fluxos. Além disso, basear toda a eficácia de uma política como o regresso voluntário numa realidade que depende da vontade de países terceiros pode minar significativamente a credibilidade e a coerência da política de migração europeia.

4.9. O financiamento do regresso voluntário e da reintegração. É evidente que a UE é um dos principais intervenientes no financiamento de programas de apoio ao regresso voluntário e à reintegração em diferentes vertentes. É imperativo que a colaboração com países terceiros em qualquer aspeto esteja sujeita ao respeito desses países terceiros pelo direito internacional público, bem como à proteção dos direitos humanos e das liberdades individuais fundamentais. Qualquer espaço de cooperação com países terceiros em que sejam abordadas questões de direitos humanos deve ser aprovado pelo Parlamento Europeu. O facto de se tornar a cooperação em matéria de regresso um requisito para a ação externa e a política de vizinhança da UE é, paradoxalmente, um maior incentivo às situações irregulares do que um mecanismo que contribui para a sua redução.

Bruxelas, 22 de setembro de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG