

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025)**

[COM(2021) 591 final]

(2022/C 290/15)

Relator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Correlator: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Consulta	Comissão Europeia, 1.12.2021
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	7.3.2022
Adoção em plenária	23.3.2022
Reunião plenária n.º	568
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	212/0/5

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. A introdução clandestina de migrantes é uma atividade criminosa transfronteiriça que coloca a vida das pessoas em risco, viola os direitos fundamentais e perturba a gestão ordenada dos fluxos migratórios. Nos últimos 20 anos, a introdução clandestina de migrantes cresceu devido a múltiplos fatores que levam ao abandono dos países de origem (violações dos direitos humanos, violência, conflitos, desigualdades, fatores de ordem económica e ambiental, etc.), mas também devido à falta de meios legais de acesso ao território de muitos países. O aumento das restrições devido à pandemia de COVID-19 incrementou o número de pessoas que utilizam estas redes ilícitas, com todos os riscos que isso implica.

1.2. Desde a sua criação, a política migratória europeia tem visado, entre outras coisas, combater essa atividade criminosa, prevenir a exploração dos migrantes por redes criminosas e reduzir os incentivos à migração ilegal. O Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025) é um instrumento que se insere na continuidade e visa fazer avançar a luta da União Europeia contra essa atividade criminosa.

1.3. De acordo com a Europol, mais de 90 % das pessoas que entram na União Europeia irregularmente recorrem a redes de introdução clandestina de migrantes em alguma fase da sua viagem. No âmbito da luta contra a introdução clandestina de migrantes, a União Europeia considera prioritário cooperar com os países parceiros a fim de: reduzir os incentivos a empreender essas viagens perigosas; abordar as causas profundas da migração ilegal; promover a migração legal e rotas seguras e legais para os países da União Europeia; reforçar a gestão das fronteiras comuns; abordar os fatores de atração, como os empregos ilegais; e facilitar o regresso e a reintegração das pessoas que se encontram em situação irregular no território da UE.

1.4. O CESE congratula-se com o plano de ação renovado da UE e com a abordagem abrangente que propõe, enquanto continuação do trabalho da União Europeia para combater a introdução clandestina de migrantes. Na medida em que se trata de uma atividade criminosa, a introdução clandestina de migrantes coloca em risco a vida dessas pessoas e viola os seus direitos, aproveita-se indevidamente de pessoas que procuram aceder ao território da UE, e constitui uma ameaça à segurança europeia.

1.5. O CESE tem presente que a proteção das fronteiras externas é uma prioridade para a União Europeia. No entanto, importa fazê-lo no pleno respeito pelos direitos humanos e pela inviolabilidade do direito internacional público, protegendo sempre as pessoas e evitando a criminalização da solidariedade. Em todo o caso, a luta contra a introdução clandestina de migrantes nunca deve visar os próprios migrantes nem a ajuda humanitária e a assistência aos mesmos.

1.6. O CESE considera essencial combater a introdução clandestina de migrantes através de uma abordagem de acompanhamento ao longo de toda a rota. Para o efeito, importa reforçar as medidas propostas contra as redes de introdução clandestina de migrantes, melhorando a cooperação judicial e policial, melhorar a cooperação e o diálogo com os países vizinhos na luta contra as redes de tráfico, reforçar as ações para prevenir a exploração e assegurar a proteção das pessoas vítimas de tráfico, e combater o emprego ilegal e a exploração laboral de uma forma mais coordenada e vigorosa.

1.7. O CESE concorda com a necessidade de eliminar a procura, a fim de visar os lucros das redes de introdução clandestina de migrantes. No entanto, adverte para as disfunções que podem surgir pelo facto de se abordar o problema visando apenas do lado da oferta (redes). A este respeito, assinala que a existência de vias legais, eficazes e seguras, assim como a proteção do direito de asilo são fundamentais para inibir uma grande parte deste negócio ilícito.

1.8. O CESE também condena com veemência a instrumentalização dos migrantes e dos requerentes de asilo enquanto elemento de desestabilização da UE <sup>(1)</sup>.

1.9. O CESE salienta que a proteção das pessoas e a prestação de cuidados médicos <sup>(2)</sup> e de ajuda solidária não devem ser criminalizadas nem tratadas da mesma forma que as redes de introdução clandestina de migrantes, exceto quando a sua intenção é obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material <sup>(3)</sup>. Importa prever expressamente uma cláusula obrigatória de não responsabilidade sempre que as ações de ajuda ou assistência sejam realizadas por motivos humanitários.

## 2. Observações gerais

2.1. A introdução clandestina de migrantes é uma atividade criminosa transfronteiriça que coloca a vida das pessoas em risco, viola os direitos fundamentais e perturba a gestão ordenada dos fluxos migratórios.

2.2. Nos últimos 20 anos, a introdução clandestina de migrantes cresceu devido a múltiplos fatores que levam ao abandono dos países de origem (violações dos direitos humanos, violência, conflitos, desigualdades, fatores de ordem económica e ambiental, etc.), mas também devido à falta de meios legais de acesso ao território de muitos países. O aumento das restrições devido à pandemia de COVID-19 incrementou o número de pessoas que utilizam estas redes ilícitas, com todos os riscos que isso implica <sup>(4)</sup>.

2.3. A principal diferença entre a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos é o facto de que, no primeiro caso, os migrantes participam voluntariamente no processo migratório pagando pelos serviços de um traficante (passador) para atravessar uma fronteira internacional; no caso do tráfico, as pessoas são traficadas para fins laborais, sexuais ou de remoção de órgãos, e são vítimas que necessitam de assistência e apoio. As atividades de tráfico não são necessariamente transfronteiriças. Os dois fenómenos estão frequentemente inter-relacionados, uma vez que as pessoas objeto de introdução clandestina podem tornar-se vítimas de traficantes para fins de exploração laboral, sexual ou de outro tipo.

2.4. Desde a sua criação, a política migratória europeia tem visado, entre outras coisas, combater essa atividade criminosa, prevenir a exploração dos migrantes por redes criminosas e reduzir os incentivos à migração ilegal. No Pacto em matéria de Migração e Asilo, apresentado pela Comissão Europeia em 2020, salienta-se que a luta contra a introdução clandestina de migrantes é uma prioridade e que se «reforçará a cooperação com os países de origem e de trânsito com vista a evitar travessias perigosas e irregulares, nomeadamente através de parcerias específicas com países terceiros para combater a introdução clandestina de migrantes».

2.5. De acordo com a Europol, mais de 90 % das pessoas que entram na União Europeia irregularmente recorrem a redes de introdução clandestina de migrantes em alguma fase da sua viagem.

2.6. O Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025) é um instrumento que se insere na continuidade da luta da União Europeia contra essa atividade criminosa. A introdução clandestina de migrantes não é apenas um desafio migratório, mas também uma ameaça à segurança que afeta as fronteiras externas da UE. A gestão e a proteção adequadas das fronteiras externas da UE, respeitando o quadro jurídico internacional e os direitos fundamentais, é uma questão crucial. A UE tem de reforçar as normas e os procedimentos comuns, de uma forma que respeite os direitos humanos e as normas internacionais, a fim de evitar a introdução clandestina de migrantes na UE.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE REX/554, a elaborar proximamente.

<sup>(2)</sup> «CPME statement on criminalisation of acts of solidarity» [Declaração da Associação dos Médicos Europeus sobre a criminalização de atos de solidariedade]. Ver também o relatório do Parlamento Europeu (2019): *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* [A Diretiva Auxílio e a criminalização da assistência humanitária aos migrantes em situação irregular: atualização de 2018].

<sup>(3)</sup> Artigo 6.º do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

<sup>(4)</sup> Iniciativa Global (2021), *The Global Illicit Economy* [A economia ilícita a nível mundial].

2.7. No âmbito da luta contra a introdução clandestina de migrantes, a União Europeia considera prioritário cooperar com os países parceiros a fim de: reduzir os incentivos a empreender essas viagens perigosas; abordar as várias causas profundas da migração ilegal; promover a migração legal e as rotas seguras e legais para os países da União Europeia; reforçar a gestão das fronteiras comuns; e facilitar o regresso e a reintegração das pessoas que se encontram em situação irregular no território europeu <sup>(5)</sup>.

2.8. A luta contra a introdução clandestina de migrantes passa também por reforçar a aplicação da Diretiva Sanções Aplicáveis aos Empregadores <sup>(6)</sup> e por entender que o emprego ilegal é um elemento de atração da migração ilegal que pode estar ligado à introdução clandestina de migrantes. Importa lembrar que, se há trabalhadores estrangeiros em situação irregular na UE, é porque há empregadores em situação irregular que lhes proporcionam um emprego ilegal que não cumpre as condições mínimas de trabalho no que diz respeito ao salário, horário de trabalho, condições de saúde e segurança, etc.

2.9. O Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025) tem em conta os resultados de consultas específicas e de uma consulta pública realizadas entre 19 de março e 11 de junho de 2021. Ao contribuir para a interrupção de negócios criminosos, o plano apoia igualmente os objetivos da Estratégia da UE para a União da Segurança <sup>(7)</sup>, assim como da Estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025) <sup>(8)</sup> e da Estratégia da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos 2021-2025 <sup>(9)</sup>.

### 3. Observações sobre o Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025)

3.1. O CESE congratula-se com o plano de ação renovado da UE e com a abordagem abrangente que propõe, enquanto continuação do trabalho da União Europeia para combater a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos.

3.2. Na medida em que se trata de uma atividade criminosa, a introdução clandestina de migrantes coloca em risco a vida dessas pessoas e viola os seus direitos, além de tirar proveito indevido das pessoas que procuram aceder ao território da UE. Por conseguinte, o CESE considera que importa adotar os mecanismos e instrumentos necessários para lutar contra essa atividade criminosa.

3.3. O CESE tem presente que a proteção das fronteiras externas também é uma prioridade para a União Europeia. No entanto, importa fazê-lo no pleno respeito pelos direitos humanos e pela inviolabilidade do direito internacional público, protegendo sempre as pessoas e evitando a criminalização da solidariedade. Em todo o caso, a luta contra a introdução clandestina de migrantes nunca deve visar os próprios migrantes nem a ajuda humanitária e a assistência aos mesmos, nem deve servir de justificação para abolir o direito de asilo quer na UE quer a nível internacional.

3.4. A proteção das pessoas e a prestação de cuidados médicos <sup>(10)</sup> e de ajuda solidária não devem ser criminalizadas nem tratadas da mesma forma que as redes de introdução clandestina de migrantes, exceto quando a sua intenção é obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material <sup>(11)</sup>. Importa prever expressamente uma cláusula obrigatória de não responsabilidade sempre que as ações de ajuda ou assistência sejam realizadas por motivos humanitários.

3.5. O CESE considera essencial combater a introdução clandestina de migrantes através de uma abordagem de acompanhamento ao longo de toda a rota. Importa também compreender que a falta de rotas legais e seguras é uma das razões pelas quais as redes de tráfico são capazes de florescer.

3.6. O CESE considera também que o emprego ilegal pode estar ligado a redes de introdução clandestina de seres humanos, que muitas vezes acabam em situações de exploração laboral. Por conseguinte, o CESE entende que cumpre enviar esforços para melhorar a aplicação da Diretiva Sanções Aplicáveis aos Empregadores e combater o emprego ilegal e a exploração laboral de uma forma mais coordenada e vigorosa.

<sup>(5)</sup> JO C 517 de 22.12.2021, p. 86.

<sup>(6)</sup> Diretiva 2009/52/CE.

<sup>(7)</sup> COM(2020)605 final.

<sup>(8)</sup> COM(2021)170 final.

<sup>(9)</sup> COM(2021)171 final.

<sup>(10)</sup> «CPME statement on criminalisation of acts of solidarity» [Declaração da Associação dos Médicos Europeus sobre a criminalização de atos de solidariedade]. Ver também o relatório do Parlamento Europeu (2019): *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* [A Diretiva Auxílio e a criminalização da assistência humanitária aos migrantes em situação irregular: atualização de 2018].

<sup>(11)</sup> Artigo 6.º do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

3.7. O CESE considera necessário reforçar as medidas propostas contra as redes de tráfico, melhorando a cooperação judicial e policial, apoiando o trabalho da Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT) e da Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust) e melhorando a recolha de informação e as campanhas de informação sobre os riscos da introdução clandestina de migrantes na fonte.

3.8. O CESE congratula-se com o facto de esta abordagem integrada envolver também a melhoria da cooperação e do diálogo com os países vizinhos no âmbito da luta contra as redes de tráfico, mas alerta para o perigo de afetar negativamente as relações de cooperação com esses países, o que poderia acabar por reforçar as redes de contrabando, ao se fazer uma utilização espúria de conceitos como o regresso e a reintegração. A este respeito, importa notar que a Comissão assinala corretamente na sua comunicação o papel crescente que os intervenientes estatais desempenham na criação artificial e na facilitação da imigração ilegal com o intuito de destabilizar a UE.

3.9. O CESE considera essencial reforçar as ações para prevenir a exploração e assegurar a proteção das pessoas vítimas de tráfico. A este respeito, considera necessário desenvolver ações-piloto seguindo a abordagem de acompanhamento ao longo de toda a rota, em que participam as administrações e os intervenientes sociais dos países de origem, de trânsito e de destino.

3.10. O CESE considera pertinente o estabelecimento com países terceiros de parcerias operacionais de combate à introdução clandestina de migrantes, mas salienta que esses acordos não devem violar os princípios orientadores da União Europeia, nem devem ser celebrados com países onde se verificam violações sistemáticas dos direitos humanos.

3.11. O CESE considera que o Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025) consegue identificar os riscos colocados por esta atividade criminosa, assim como o ritmo célere com que as redes de tráfico se adaptam às circunstâncias e utilizam as novas tecnologias para sua maior vantagem.

3.12. O CESE concorda com a necessidade de eliminar a procura, a fim de visar os lucros das redes de introdução clandestina de migrantes, como estabelecido no plano de ação renovado. No entanto, adverte para as disfunções que podem surgir ao abordar apenas o lado da oferta (redes) sem compreender a necessidade de reformas estruturais para reduzir a procura. A este respeito, assinala que a existência de vias legais, eficazes e seguras, assim como a proteção do direito de asilo são fundamentais para inibir uma grande parte deste negócio ilícito.

3.13. O CESE preocupa-se com o facto de a melhoria da prevenção do tráfico — um objetivo que partilha — poder constituir uma violação dos mecanismos de assistência aos migrantes vulneráveis. Destaca o facto de nos últimos meses ter havido um aumento das ações dos partidos e governos em prol da criminalização dos atos de solidariedade. Assinala que a proteção das pessoas vulneráveis e a prestação de cuidados médicos<sup>(12)</sup> e de ajuda solidária não devem ser criminalizadas nem tratadas da mesma forma que as redes de introdução clandestina de migrantes<sup>(13)</sup>.

3.14. O CESE considera que importa dar especial atenção às vítimas de tráfico, especialmente as mais vulneráveis, como os menores (não acompanhados)<sup>(14)</sup>, as pessoas com deficiência e as mulheres<sup>(15)</sup>. O CESE insta a Comissão Europeia a elaborar uma diretiva relativa à proteção dos menores não acompanhados que sirva o interesse superior da criança. Além disso, as ações dos intervenientes da sociedade civil, das entidades sociais e das ONG no auxílio e apoio às vítimas de tráfico devem ser reconhecidas como ações humanitárias para fortalecer os princípios da UE.

---

<sup>(12)</sup> «CPME statement on criminalisation of acts of solidarity» [Declaração da Associação dos Médicos Europeus sobre a criminalização de atos de solidariedade]. Ver também o relatório do Parlamento Europeu (2019): *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* [A Diretiva Auxílio e a criminalização da assistência humanitária aos migrantes em situação irregular: atualização de 2018].

<sup>(13)</sup> Conselho de Peritos sobre o Direito das ONG da Conferência das Organizações Internacionais Não Governamentais do Conselho da Europa: «Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States» (2019) [Utilização do direito penal para restringir o trabalho das ONG de apoio aos refugiados e outros migrantes nos Estados-Membros do Conselho da Europa].

<sup>(14)</sup> JO C 429 de 11.12.2020, p. 24.

<sup>(15)</sup> Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares, objetivo 9 (reforçar a resposta transnacional à introdução clandestina de migrantes) e ponto 25, alínea c) (estabelecer protocolos de cooperação sensíveis às questões de género e às necessidades das crianças ao longo das rotas migratórias, que definam medidas sistemáticas para identificar e ajudar adequadamente os migrantes clandestinos).

3.15. O CESE reconhece que o plano também é pertinente e aborda claramente os atuais problemas da migração instrumentalizada, em que é evidente o envolvimento direto de intervenientes estatais. Tal como o Conselho Europeu <sup>(16)</sup>, o CESE também condena com veemência a instrumentalização dos migrantes e dos requerentes de asilo enquanto elemento de desestabilização, como se viu recentemente nas fronteiras com Marrocos e, em particular, com a Bielorrússia <sup>(17)</sup>.

3.16. O CESE salienta que incumbe aos Estados-Membros a obrigação de cumprirem os compromissos internacionais, incluindo a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, que regem o direito de asilo, para além de todo o quadro legislativo da UE.

3.17. A configuração da migração como uma ameaça e o discurso que apresenta os migrantes como um perigo desumanizam os seres humanos e só favorecem quem deles se quer aproveitar por razões geoestratégicas ou de política nacional.

3.18. O CESE lamenta a maior preocupação demonstrada em combater a introdução clandestina de migrantes em detrimento do tráfico de seres humanos, que é de longe a atividade criminosa mais lucrativa e representa não só uma violação dos direitos humanos, mas também uma ameaça real à segurança nacional, ao crescimento económico e ao desenvolvimento sustentável <sup>(18)</sup>.

Bruxelas, 23 de março de 2022.

*A Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(16)</sup> JOIN(2021) 32 final, Resposta à instrumentalização dos migrantes patrocinada por Estados na fronteira externa da UE.

<sup>(17)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/pt/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>

<sup>(18)</sup> Bigio, J. e Vogelstein, R. B. (2021), «Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century» [Eliminar o tráfico de pessoas no século XXI], Conselho de Relações Externas.