

A Europa Face aos Novos Fluxos Migratórios

Manuel Medina Ortega

Deputado no Parlamento Europeu

Professor da Universidade Complutense de Madrid

Colóquio *Globalização, Pobreza e Migrações*

Ciclo “África Começou Mal, África Está Mal: A Tragédia Africana”

Faculdade de Economia

Universidade de Coimbra

9 de Março de 2007

Depois do início do processo de globalização, com os descobrimentos portugueses do século XV, a Europa converteu-se num continente de emigrantes. Os europeus iriam a descobrir, conquistar e colonizar o mundo para além do Oceano Atlântico e do Índico para se estabelecer nas regiões mais afastadas do globo, na América, na África, na Ásia, até as ilhas do Pacífico. É difícil de calcular o número total de emigrantes europeus no meio milénio após as descobertas, mas estamos a falar de milhões de pessoas que ficaram principalmente no continente americano, mas também na África, na Ásia e na Oceânia. A emigração foi, para os europeus, um desafio, mas converteu-se eventualmente numa solução para os múltiplos problemas da Europa moderna: as guerras, a fome, a perseguição política. A última grande vaga de emigração teve lugar depois da Primeira Guerra Mundial, a consequência dos reagrupamentos políticos territoriais, das expulsões massivas de povoações e as perseguições ideológicas, étnicas e políticas.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Plano Marshall e o desenvolvimento do processo de integração europeia, a Europa ocidental começou um novo processo de consolidação e de crescimento económico que altera profundamente os fluxos migratórios. A Europa ocidental deixa de enviar emigrantes para além dos mares e começa a receber imigrantes das antigas colónias de América, África e Ásia. Se a imigração é um fenómeno novo para a Península Ibérica, não é novo para o resto da Europa. O que é novo é a consciência europeia da existência do novo fenómeno migratório e a reacção social e política que a intensificação dos fluxos da imigração está a provocar.

Os fluxos migratórios são consequência directa da globalização. A criação de um mercado mundial baseado na livre concorrência e na competitividade dá origem a deslocações dos factores de produção para as regiões de maior competitividade. Durante a colonização do mundo pelos europeus, o capital e o trabalho deslocaram-se para os territórios coloniais. A emigração europeia para a América e o resto do mundo foi uma resposta à necessidade de desenvolver as terras virgens e de aproveitar os recursos naturais dos territórios colonizados. Quando a mão de obra forçada dos nativos americanos se tornou escassa, recorreu-se à emigração forçada, com o envio dos condenados, como aconteceu na Austrália, mas também em outros lugares, com o envio de escravos caçados como bestas no continente africano. O trabalho forçado foi sempre um elemento importante do desenvolvimento económico das grandes culturas com sucesso económico no Egipto, na Mesopotâmia, na Grécia ou em Roma. Para obter os escravos, os povos mais desenvolvidos dotavam-se de um poder militar para fazer prisioneiros de guerra necessários para efectuarem os trabalhos mais duros nos campos, nas minas e na navegação marítima. O trabalho formalmente livre foi uma excepção das cidades europeias medievais, protegidas pelas muralhas da ambição dos reis ou dos senhores feudais.

A teoria económica liberal do fim do século XVIII e começo do XIX contemplou a possibilidade de um desenvolvimento económico sem escravos. Não é casual que a Grã-Bretanha, o país que viu nascer as teorias económicas de Adam Smith e Ricardo assim como a Revolução Industrial, passou a defender a abolição da escravatura no começo do século XIX, apoiando com o seu poder naval as propostas abolicionistas do ministro protestante Wilberforce. A indústria britânica baseada no trabalho de baixos custos das cidades britânicas podia competir no mundo com as indústrias não mecanizadas da Índia ou da China, e com efeito provocou a ruína das economias desses dois países. A abolição da escravatura no sul dos Estados Unidos também provocou a ruína aos Estados do sul.

Noutras partes do mundo o trabalho escravo continuou a ser utilizado praticamente até à segunda metade do século XIX, o que limitava as migrações internas dos trabalhadores. Nos Estados Unidos, a abolição da escravatura em 1865 provocou uma forte emigração para o norte do país dos escravos pretos libertados, e esta emigração combinada com a imigração procedente da Europa e da Ásia, deu aos *yankees* dos Estados no norte uma massa de trabalhadores de baixo custo que colocou os Estados Unidos numa posição excelente para competir nos mercados mundiais.

As duas guerras mundiais e os conflitos sociais da primeira metade do século XIX impediram

que a Europa se pudesse configurar como um continente imigratório para aproveitar a mão-de-obra disponível com a progressiva eliminação da escravatura no resto do mundo. Só durante o período de paz posterior a 1945 a economia europeia esteve em condições de receber os trabalhadores livres disponíveis noutros continentes.

A dependência económica da imigração na Europa aumenta com o passar do tempo. O progresso económico, combinado com um sistema eficaz de protecção social, permite o aparecimento de uma sociedade de bem-estar na qual a reprodução física dos nacionais já não é necessária para garantir o bem-estar dos idosos, pois a renovação da população passa a ser, sobretudo, garantida pelos imigrantes ("os novos proletários"). Com o desenvolvimento industrial na Ásia, a indústria europeia tem que competir em custos com a indústria asiática de custos salariais nitidamente mais baixos. Uma resposta a este desafio é a deslocalização industrial para os países de baixos custos salariais. A outra é a abertura do mercado do trabalho aos imigrantes que aceitam salários mais baixos que os trabalhadores europeus.

Os fluxos imigratórios que hoje fazem parte essencial do sistema económico europeu introduzem elementos perturbadores no sistema social. Em primeiro lugar, os estratos económicos mais baixos do mercado de trabalho europeu têm novos competidores que aumentam a oferta de trabalho.

Em segundo lugar, a presença na Europa de uma população imigrante substancial provoca um fenómeno cultural de rejeição do estrangeiro, que é aproveitada pelos movimentos políticos da direita apoiados no racismo emergente. O crescimento do eleitorado da direita política aparece directamente ligado a imigração. Na França, o voto xenófobo atingiu o 20% do eleitorado. Em outros países como Itália, Dinamarca e Holanda, o voto da direita xenófoba é também substancial.

A rejeição da imigração na forma do racismo origina a criação na Europa de sociedades duais. Os filhos e os netos dos imigrantes ficam nos guetos dos imigrantes das grandes cidades europeias e são rejeitados pela sociedade "branca" ou "cristã" dominante. Não são admitidos no corpo social branco, apesar terem uma educação e uma cultura europeias. As confrontações nos guetos provocadas pela rejeição social e económica dos descendentes dos imigrantes constituem hoje um fenómeno frequente em alguns países europeus, principalmente na França. O racismo contra os imigrantes e os seus descendentes provoca em outros países, como a Alemanha, actos de violência gratuita.

Em geral, a sociedade europeia sente-se hoje perturbada pelo fenómeno da imigração. A

vantagem que deriva para a economia europeia dos fluxos imigratórios é compensada com efeitos negativos de carácter social e político. A imigração passa a ser, assim, uma preocupação principal da sociedade europeia de hoje. Os governos tomam medidas para o controlo da imigração. Depois dos primeiros programas anti-imigração promovidos na Grã-Bretanha nos anos cinquenta pelo deputado Enoch Powell, todos os governos europeus seguem o exemplo britânico e adoptam leis para controlar a imigração.

O problema é que esta política não é conforme as realidades económicas e sociais do mundo globalizado. A Europa tem necessidade de imigrantes. Na Ásia, na África e na América latina, milhões de trabalhadores estão dispostos a empreender a aventura da imigração, apesar dos obstáculos legais impostos pelos governos europeus.

A multiplicação dos controlos na Europa à imigração leva ao desenvolvimento da imigração "ilegal" ou "irregular", às vezes de maneira tão dramática como a chegada massiva de imigrantes às costas e às ilhas mediterrâneas e atlânticas da União Europeia. Particularmente, a chegada às Canárias de 31.000 imigrantes africanos no ano 2006 tem provocado um alarme social não só nas Canárias e na Espanha, mas ainda no conjunto do continente europeu.

A "crise dos cayucos" (faluas) marca um momento decisivo para a política europeia de imigração. O governo espanhol encontrou-se sozinho no primeiro momento confrontado com a avalanche de imigrantes nas Canárias. Esta situação aconteceu também no passado em alguns outros países europeus: Itália frente a crise imigratória albanesa; Alemanha com a chegada de um milhão e meio de refugiados da antiga Jugoslávia; a pequena ilha de Malta confrontada as chegadas massivas de imigrantes africanos que transitavam pela Líbia.

O carácter massivo da imigração dos "cayucos" exigia uma resposta europeia. A resposta foi lenta, mas da origem ao nascimento de uma política europeia de imigração.

A imigração foi uma questão de competência interna dos Estados membros da União Europeia até o Tratado de Maastricht de 1992. Este inseriu as políticas de imigração no Título VI do Tratado da União Europeia como parte do terceiro pilar relativo à cooperação policial e judiciária em matéria penal.

O Título VI do Tratado da União Europeia de 2002 (Tratado de Nice) estabelece as "disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal". O artigo 29º prevê acções comuns entre os Estados membros no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal e a prevenção e combate do racismo e da xenofobia. Um dos elementos desta política é a luta contra a criminalidade, incluindo "o tráfico de seres humanos". Os meios

incluem a cooperação entre forças policiais e autoridades judiciárias dos Estados membros.

O Título IV da Parte III do Tratado da Comunidade Europeia de 2002 está dedicado a "Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas á livre circulação de pessoas". Nesta matéria o Conselho adoptará medidas sobre controlos na fronteira externa, asilo e imigração (artigo 61º), medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados membros, que conterão as regras sobre os vistos e a liberdade de circulação de nacionais de países terceiros no território dos Estados membros durante um período não superior a três meses (artigo 62º), medidas em matéria de asilo, refugiados e pessoas deslocadas, medidas relativas à política de imigração e medidas que definam os direitos e condições em que os nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado membro podem residir em outros Estados membros (artigo 63º).

O Conselho Europeu de Cardiff mandou o Conselho de Ministros e a Comissão para apresentarem um plano de acção nesta matéria.

O Conselho Europeu de Viena de Dezembro de 1998 aprovou o Plano de Acção. O Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999 estabeleceu os elementos de uma política comum da União Europeia em matéria de asilo e de imigração. No ano 2000 foi estabelecido um "Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de Liberdade, Segurança e justiça na União Europeia"¹.

A 22 de Novembro de 2000 a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento uma Comunicação relativa a uma política da União em matéria de imigração².

Outra proposta da Comissão, de 11 de Julho de 2001, previu um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração. Outra Comunicação da Comissão de 3 de Julho de 2003 faz referência à vinculação entre a imigração, a integração e o emprego³.

A 22 de Novembro de 2000 a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento uma Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração⁴.

Um Livro Verde de 2004 trata da gestão da migração económica⁵.

No início de Setembro de 2005 a Comissão propôs um pacote de acções sobre imigração, integração de nacionais de países terceiros, o desenvolvimento e o regresso de nacionais de

¹ COM (2000)167 final.

² COM (2000) 757 final.

³ COM (2003)336 final.

⁴ COM (2000) 757 final.

⁵ COM (2004)811 final.

países terceiros em situação irregular⁶ propõe ao Conselho um procedimento de informação recíproca sobre as medidas dos Estados membros em matéria de asilo e imigração⁷. A 21 de Dezembro de 2005 a Comissão apresenta um plano de Acção sobre a migração legal⁸. Uma Comunicação da Comissão de 19 de Julho de 2006 faz referência às prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros⁹.

A Decisão do Conselho de 5 de Outubro de 2006 estabeleceu um mecanismo de consulta das medidas dos Estados membros em matéria de asilo e imigração¹⁰.

A Comunicação da Comissão de 19 de Julho de 2006 fixou as prioridades políticas na luta contra a imigração ilegal dos nacionais de terceiros países¹¹. No mesmo dia, a Comissão propôs a criação de "Equipas de intervenção para o controlo das fronteiras"¹²

As perspectivas financeiras para o período 2000-2006 aprovadas na Cimeira de Berlim, de Março de 1999, não aprovaram nenhum fundo para as políticas de imigração e asilo.

Em Setembro de 2000, o Conselho deu o seu acordo à criação do Fundo Europeu para os Refugiados, dotado de 216 milhões de euros por um período de 5 anos (2000-2004).

O regulamento CE 491/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, estabeleceu um Programa AENEAS de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo.

As perspectivas financeiras para o período 2007-2013 aumentaram sensivelmente os fundos disponíveis para as políticas de imigração até um nível de mais de cinco mil milhões de euros.

Em 2005 foi criada uma agência para o controle das fronteiras exteriores da União Europeia, com sede em Varsóvia, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, FRONTEX. Os meios materiais e o pessoal da Agência são muito limitados, com apenas cinquenta empregados.

Mas, não obstante, em Agosto de 2006 a nova Agência dirigiu uma operação multigovernamental para o controlo das águas do Atlântico, conhecida como "Hera II". Para a primavera está prevista uma Operação "Hera III" que consolide os resultados de "Hera II" no Atlântico e inicie o controlo do Mediterrâneo.

⁶ COM (2005) 389, 390 e 391.

⁷ COM (2005) 480.

⁸ COM (2005) 669 final.

⁹ COM (2006) 402 final.

¹⁰ DOCE L 284/40, de 14.10.2006.

¹¹ COM (2006) 402 final.

¹² COM (2006) 401.

O Conselho Europeu, aquando da sua reunião em Tampere em Outubro de 1999, reconheceu que "é necessário, para os domínios distintos, mas estreitamente relacionados, do asilo e das migrações, elaborar uma política comum da UE" e enunciou os elementos que devia compreender, nomeadamente a parceria com os países de origem, em regime comum europeu de asilo, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e a gestão dos fluxos migratórios.

No ano 2000 a Comissão propôs uma política integral da UE em matéria de imigração¹³.

A primeira proposta de Comissão faz referência à necessidade de serem postos à disposição dos trabalhadores migrantes canais de imigração para travar o processo imparável da imigração irregular. Tanto o artigo 63 do Tratado CE como as conclusões de Tampere sublinham a necessidade de se elaborar uma política comum da UE em matéria de imigração. A realização deste objectivo passa por uma coordenação das acções num quadro comunitário e assegurando a sua transparências que são actualmente efectuadas a nível de cada Estado membro, devido aos seus efeitos comunitários (por exemplo, a supressão dos controlos nas fronteiras internas, os compromissos da Comunidade na cena internacional no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços e a Estratégia Europeia de Emprego).

A política de imigração e asilo tem necessariamente que envolver a cooperação com os países de origem e de trânsito dos migrantes. Graças a programas como TACIS e PHARE, para a Europa central e oriental, a Comissão desenvolveu estratégias que tratam não só da necessidade de reduzir os factores de expulsão dos países de origem e de trânsito, mas também apoiar a actividade como a reforma legislativa, a capacidade de aplicação da legislação e sistemas modernos da gestão das fronteiras. Também se iniciou uma nova abordagem através do trabalho do Grupo de Alto Nível em matéria de Asilo e Migração. Foram elaborados seis planos de acção para países ou regiões específicos, cada qual baseado num programa coerente de cooperação e de desenvolvimento implicando o diálogo com os países em questão. A UE tem também que examinar e tomar uma atitude responsável relativamente aos efeitos de emigração sobre os países de origem, tomando em consideração as situações muito diferentes em matéria económica, social, política e de direitos humanos em cada um desses países e que são a causa dos fluxos migratórios.

Na maior parte dos casos a situação é complexa, havendo efeitos tanto positivos como negativos da imigração. Durante o período inicial de fixação no país de acolhimento, as

¹³ COM (2000) 757, de 22.11.2000

remessas enviadas pelos emigrantes para os países de origem podem tornar-se uma parcela importante do financiamento nacional. As transferências em larga escala podem ser um desincentivo para que o país de origem coopere no controlo da emigração. Segundo o Fundo Monetário Internacional, as remessas dos migrantes para os países em desenvolvimento superam hoje o total da ajuda ao desenvolvimento.

Do lado negativo, pode haver efeitos menos favoráveis sobre a economia local quando são os trabalhadores mais qualificados e os sectores com mais espírito de iniciativa que emigram. A fuga de cérebros constituiu uma preocupação particular para os países em desenvolvimento que não se podem permitir ter grandes investimentos adicionais no ensino e na formação, e muito menos perder os quadros que beneficiaram de uma educação superior. A escala do referido problema está a aumentar num certo número de países, nomeadamente de África e na Índia, e aumentará ainda mais na medida em que a escassez de efectivos na Europa e noutras partes do mundo desenvolvido, em determinados sectores que exigem elevadas qualificações, conjuntamente com as importantes diferenças salariais, continuará a atrair trabalhadores qualificados provenientes dos países em desenvolvimento.

Tendo em conta a situação actual de um aumento de fluxos migratórios mistos causados por razões económicas e outras, e perante populações que partilham duas culturas como parte de estratégias de sobrevivência, é possível desenvolver políticas que utilizem a migração em benefício mútuo do país de origem e do país de acolhimento. Desta forma, os efeitos da fuga de cérebros podem ser reduzidos e os benefícios das remessas podem ser maximizadas. Dado que as questões da imigração e do asilo se tornaram questões de competência comunitária, terão que ser integradas, na medida do possível, mas especificamente em programas da Comunidade com países terceiros, tanto na área do comércio como na do desenvolvimento.

A abordagem de tipo parceria deverá constituir o quadro para tratar de forma flexível as novas tendências migratórias que se estão actualmente a desenvolver no mundo; o conceito de migração deverá constituir um padrão de mobilidade que estimule aos migrantes a manter e a desenvolver as suas relações com os países de origem. Este aspecto inclui a garantia de que o quadro legal não corta os migrantes dos seus países de origem: por exemplo, que tenham a possibilidade de visitar o país de origem sem perderem o estatuto de que beneficiam no país de acolhimento e de continuarem ou regressarem em função da sua perspectiva da evolução da situação no país de origem e noutras partes do mundo.

O referido conceito estimulará os migrantes a participarem no desenvolvimento económico do

respectivo país de origem não só através de remessas para os familiares mas também mediante o apoio a projectos de desenvolvimento, consórcios comerciais, etc. A referida acção pode dar origem, em alguns casos, ao regresso voluntário no âmbito de um quadro apoiado de reintegração. A cooperação entre os países de origem e de residência dos migrantes tem que ser baseada num diálogo com os governos, os próprios migrantes e as respectivas associações para assegurar que os movimentos migratórios sejam tomados em consideração nas estratégias de desenvolvimento, económicas e sociais dos países em questão (por exemplo, através da promoção de instituições públicas e financeiras mais eficientes, programas de formação e qualificação da mão-de-obra bem como o influxo de capital estrangeiro para projectos, incluindo para projectos levados a cabo por emigrantes nos países de origem). Desta forma, a cooperação pode ajudar a mitigar os efeitos da fuga de cérebros e a perda dos elementos com mais iniciativa da sociedade e a contribuir para o desenvolvimento sustentável do país de origem, o que a longo prazo poderá reduzir o incentivo à emigração.

O tratamento equitativo de nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados membros tem de ser assegurado mediante uma política de integração destinada a conceder-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE.

O Conselho Europeu de Tampere sublinhou a necessidade de tomar uma abordagem global em matéria de gestão ou regulação dos fluxos migratórios incluindo questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento e a necessidade de envolver os países de origem e de trânsito. O Conselho sublinhou que a regulação dos fluxos migratórios inclui um diálogo intensivo entre os países de acolhimento, os países de origem e os próprios emigrantes.

Um elemento-chave deverá residir em campanhas de informação através das quais os potenciais migrantes possam ser informados acerca das possibilidades legais da migração, daquilo que podem esperar no país de destino, bem como dos perigos de migração clandestina e do tráfico de seres humanos.

A gestão eficiente dos fluxos migratórios exige um seguimento e deve ser acompanhada de medidas para regular estes movimentos. Este aspecto exige a tomada de medidas em todas as fases da circulação das pessoas a fim de não só salvaguardar os canais legais para a admissão dos migrantes, como também detectar a imigração clandestina. O fenómeno da imigração clandestina consiste numa sequência de fases interrelacionadas, devendo cada uma delas ser abordada sistematicamente com medidas específicas. Estas incluem medidas a tomar nos países de origem e do trânsito, cooperação policial para pôr em comum os conhecimentos

sobre operações de tráfego que por natureza são internacionais, medidas a introduzir nos pontos de entrada incluindo controles fronteiriços e políticas de visto, legislação contra os traficantes, ajuda às vítimas, bem como o respectivo repatriamento com a garantia de um tratamento humanitário.

Um dos elementos prioritários deste processo consiste no regresso voluntário das pessoas a quem seja recusada a admissão num Estado membro, ou que já não tenham o direito de permanecer na UE. Nos casos em que os apelos para um regresso voluntário não tenham efeito, a integridade da política europeia em matéria de imigração tem que ser garantida em última análise através de um regresso forçado. O instrumento mais interessante para facilitar os regressos consiste em acordos de readmissão. Além disso, os Estados membros são signatários da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto do refugiado, tendo aderido aos seus princípios. O Conselho de Tampere estabeleceu, por acordo, um programa para a coordenação da abordagem da UE em matéria de imigração humanitária.

A Europol calcula a emigração clandestina na UE em 500.000 pessoas por ano, muitas das quais estão empregadas como trabalhadores não declarados. Em face destes números e das dificuldades práticas que consistem em reenviar as pessoas para os países de origem, vários Estados membros decidiram a regularização com medidas de amnistia.

Já no ano 2000 se propõe um quadro global a nível da UE com padrões e procedimentos comuns e um mecanismo para o estabelecimento de objectivos e metas indicativas dentro dos quais os Estados membros desenvolverão e executarão as políticas nacionais.

No dia 1 de Julho de 2001, a Comissão apresentou uma comunicação relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração¹⁴, em que todas as competências em matéria de imigração estão no primeiro pilar, sendo necessária a participação aberta da sociedade civil, a fim de se chegar a um consenso relativamente as posições políticas. Propõe-se a implementação deste mecanismo durante um período inicial de seis anos até ao momento da primeira avaliação da aplicação da directiva relativa a nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e do exercício de uma actividade económica independente. Parte importante deste mecanismo de coordenação é a elaboração de um quadro estatístico com dados comparáveis¹⁵. Os Estados membros deverão também preparar planos de acção nacionais, que são reexaminados e adaptados anualmente, e que servem de base a um relatório de síntese da Comissão.

¹⁴ COM (2001) 387 final.

¹⁵ Conforme SEC (2001) 601 e7973/01 ASIM, adoptado pelo Conselho JAI de Maio de 2001.

A 11 de Julho de 2001, a Comissão apresentou uma proposta de Directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente¹⁶.

O Conselho Europeu de Sevilha em Junho de 2002 decidiu adoptar um pacto global e equilibrado de medidas, em matéria de imigração e asilo, que visava a luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, uma gestão coordenada e integrada das fronteiras externas, a aceleração dos trabalhos com vista à definição de uma política comum de asilo e de imigração e a integração da política de imigração nas relações da União com países terceiros.

O Regulamento CE/1030/2002 do Conselho de 13 de Junho de 2002, estabeleceu um modelo uniforme da residência para os nacionais de países terceiros, que substituiu a acção comum do Conselho 97/11/JAI de 16 de Dezembro de 1996¹⁷.

No ano 2005, a União Europeia estabeleceu algumas regras para a luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. O Conselho de Justiça e Assuntos Internos aprovou no 28 Fevereiro de 2002 um Plano global de acção para a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos¹⁸. Esta luta está, embora, subordinada ao reconhecimento dos compromissos internacionais dos Estados membros no que respeita às pessoas com direito à protecção internacional, pela Convenção Europeia de Direitos Humanos e pela Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados. Também é importante colocar esta preocupação no âmbito das relações com os terceiros países de origem ou de trânsito dos imigrantes. No dia 10 de Julho o Conselho adaptou uma Decisão-Quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos¹⁹, que prevê a adopção pelos Estados membros de medidas penais para castigar este tipo de actividade.

A Directiva 2002/90/CE do Conselho do 28 de Novembro de 2002²⁰ define o conceito do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, e a Decisão-Quadro do Conselho do 28 de Novembro de 2002 reforça o quadro penal para ao combate a esta ajuda²¹.

No ano 2003 encontramos, porém, uma maior preocupação pelos aspectos humanitários da imigração. Uma comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho fez

¹⁶ COM (2001) 386 final.

¹⁷ DOCE L 7, de 10.1.1997.

¹⁸ DOCE C 142, de 14.6.2002.

¹⁹ N° 2002/69/JAI, DOCE L 2003, 1.8.2002.

²⁰ DOCE L 328, de 5.12.2002.

²¹ DOCE L 328, de 5.12.2002.

referência a sistemas de asilo mais acessíveis, equitativos e organizados²². A Directiva do Conselho de 27 de Janeiro de 2003 estabeleceu normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados membros²³. Outra Comunicação da Comissão ao Parlamento e ao Conselho prevê uma política comum em matéria de asilo e uma Agenda para a Protecção²⁴.

A decisão da Comissão de 25 de Março de 2003 criou um Grupo consultivo denominado "Grupo de peritos sobre o tráfico de seres humanos"²⁵. Uma Comunicação da Comissão de 3.6.2003²⁶ fez referência à melhoria dos sistemas de asilo, sob a base de uma proposta britânica de criação de "zonas regionais" de protecção ou de centros de tramitação de transito situados nas rotas de transito, na UE ou e terceiros países.

A Comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego, de 3 de Junho de 2003²⁷, sublinha a importância da imigração para o crescimento económico e para a sustentabilidade das pensões numa Europa envelhecida e em queda demográfica; concluindo com a necessidade de criar canais de imigração legal para evitar o risco do crescimento da imigração irregular. O corolário desta política de imigração é a necessidade de políticas de integração dos migrantes na sociedade receptiva. No que respeita aos imigrantes ilegais, a única abordagem coerente seria o seu repatriamento para o país de origem. Contudo, num número considerável de casos, não é possível implementar tal política por razões legais ou humanitárias. As medidas de regularização dos residentes ilegais podem ser encaradas como um factor que permite o desenvolvimento de processo de integração, mas igualmente como um incentivo à imigração legal.

A Comissão propõe reforçar a coordenação das políticas nacionais de integração, através do grupo de pontos de contacto nacionais, assim como o diálogo com os países terceiros para prevenir a imigração clandestina e favorecer o retorno dos imigrantes aos países de origem. O conceito de "cidadania civil" é considerado como uma nova ferramenta de integração.

A Directiva do Conselho relativa ao reagrupamento familiar foi adoptada no dia 22 de Novembro de 2003²⁸. A Directiva do Conselho relativa ao Estatuto dos nacionais de países

²² COM (2003) 315 final.

²³ Directiva 2003/9/CE do Conselho de 27.01.2003.

²⁴ COM (2003) 152 final.

²⁵ DOCE L 79, 26.3.2003.

²⁶ COM (2003) 351 final.

²⁷ COM (2003) 336 final.

²⁸ Directiva 2003/86/CE do Conselho, DOCE L 251/2, de 3.10.2003.

terceiros residentes de longa duração foi adoptada a 25 de Novembro de 2003²⁹.

O Programa AENEAS, adoptado pelo Parlamento Europeu e o Conselho no 10 de Março de 2004 estabelece a assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo³⁰. A 19 de Fevereiro de 2004 o Conselho estabeleceu uma rede de funcionários nacionais responsáveis em matéria de imigração³¹. O Conselho estabelece também equipas de intervenção rápida nas fronteiras³².

A Comissão adoptou um Livro Verde sobre uma Abordagem da União Europeia em Matéria de Gestão das Migrações Laborais³³.

A 29 de Abril de 2004, o Conselho estabeleceu normas mínimas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros e pelos apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por diversas razões, precisa de protecção internacional³⁴. A 29 de Abril de 2004 o Conselho decide organizar voos comuns para o afastamento dos migrantes ilegais³⁵.

A 26 de Outubro de 2004 o Conselho criou a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros³⁶. A 13 de Dezembro de 2004 o Conselho estabeleceu as condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado³⁷.

Em 2005 a Comissão apresenta um Plano de acção sobre a migração legal³⁸ e uma Comunicação sobre a luta contra o tráfico de seres humanos³⁹.

No dia 1 de Novembro de 2005, a Comissão apresentou duas comunicações sobre o enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na UE⁴⁰ e sobre imigração e desenvolvimento⁴¹.

Na Comunicação relativa ao desenvolvimento, se aceite representa uma mudança de posição quanto ao papel positivo que as migrações podem representar para os países de origem. Tendo

²⁹ Directiva 2003/109/CE do Conselho, DOCE L 16/44, de 25.11.2003.

³⁰ Regulamento CE 491/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, DOCE L 80/1, de 18.3.2004

³¹ Regulamento 377/CE/2004 do Conselho, DOCE L 64, de 2.3.2004.

³² Regulamento 2007/CE/2004 do Conselho.

³³ COM (2004) 811 final.

³⁴ Directiva 2004/83/CE do Conselho.

³⁵ Decisão 2004/573 do Conselho.

³⁶ Regulamento CE 2007/2004/CE do Conselho.

³⁷ Directiva 2004/114/CE do Conselho, DOCE L 375, 23.12.2004, págs. 12-18.

³⁸ COM (2005) 669 final.

³⁹ COM (2005) 514 final.

⁴⁰ COM (2005) 38 final.

⁴¹ COM (2005) 390 final.

em consideração a importância quantitativa das remessas dos migrantes para os países de origem, a Comissão propõe melhorar os sistemas de envio de fundos, assim como o reforço das diásporas como factor de desenvolvimento. A migração "circular", isto é, o retorno voluntário dos migrantes aos países de origem, poder ser útil para promover a transferência de competências para os países em desenvolvimento. A concessão de novos empregos temporários aos trabalhadores que já tenham trabalhado na União e que tenham regressado aos países de origem deve ser facilitada para encorajarem esta migração circular. Também pode ser positiva a entrada e a permanência de curta duração de migrantes nacionais no espaço comum. Programas de regresso assistido e o apoio aos países de origem devem ser discutidos com os governos de destes países.

A integração dos migrantes constitui um grande desafio para os Estados membros. O novo Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros proposto nas perspectivas financeiras para o período 2007-2013 pode criar novos meios para estas políticas.

Por outro lado, a Comissão propõe uma Directiva sobre procedimentos e normas comuns para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular⁴².

A Directiva do Conselho sobre a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica⁴³ está concebida no novo espírito de facilitar a migração circular e de facilitar o retorno aos países de origem dos migrantes que beneficiem dos programas de cooperação.

A Comissão adoptou, a 21 de Dezembro de 2005, um Plano de acção sobre a migração legal⁴⁴.

A Conferência Ministerial Euro-Africana sobre Migrações e Desenvolvimento de Rabat de 10-11 de Julho de 2006, esteve a discutir as possibilidades de cooperação entre a União Europeia e os países vizinhos sobre o controlo dos fluxos migratórios.

A 19 de Julho de 2006 a Comissão propôs a criação de equipas de intervenção rápida para o controlo das fronteiras externas da UE⁴⁵ e define as prioridades da política de luta contra a imigração clandestina⁴⁶. No dia 19 de Setembro de 2006, a Comissão aprovou seis acções específicas de apoio aos três países mais afectados pela imigração clandestina por via

⁴² COM (2005) 391 final, de 1.9.2005.

⁴³ Directiva 2005/71/CE do Conselho, DOCE L 289, 3.11.2005, págs. 15-22.

⁴⁴ COM (2005) 669 final.

⁴⁵ COM (2006) 401 final.

⁴⁶ COM (2006) 402 final.

marítima, a Espanha, a Itália e a Malta, no quadro do programa ARGO.

Na Conferência de Trípoli, de 22-23 Novembro de 2006, a UE encontrou-se com representantes do continente africano para iniciar um parceria sobre as migrações e o desenvolvimento.

Conclusões

O fenómeno da imigração na União Europeia está a converter-se em um dos mais importantes problemas políticos do nosso continente. Após uma primeira aproximação puramente repressiva, a UE está a considerar hoje um conjunto de medidas endereçadas a facilitar a emigração legal e o retorno voluntário dos migrantes aos seus países de origem. O conceito da "migração circular" baseada em contratos temporais com parcerias com os países de origem poderia ajudar ao desenvolvimento. Os migrantes devem também ser apoiados pela UE no envio dos seus fundos assim como na formação de sistemas de "diásporas económicas" que pudessem contribuir para o desenvolvimento das economias de seus países respectivos.

Por outro lado, a UE está a melhorar notavelmente o controlo das suas fronteiras externas, sobretudo nos espaços marítimos para pôr fim ao dramático sistema de imigração clandestina, com o reforço dos meios FRONTEX.