

# COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

COM(94) 23 final

Bruxelas, 23.02.1994

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

**SOBRE AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E DE ASILO**

## PREÂMBULO - OBJECTIVO E CONTEÚDO DA COMUNICAÇÃO

A imigração, juntamente com o asilo, que é um assunto distinto, mas conexo, continua a ocupar um lugar cada vez mais importante na agenda política da União Europeia e dos seus Estados-membros, dando origem a debates cada vez mais intensos a nível público e parlamentar e provocando por vezes actos de violência totalmente contrários às tradições e às leis europeias.

Ao mesmo tempo, reconhece-se cada vez mais que estas questões precisam de ser tratadas numa base de cooperação. Este reconhecimento assume a expressão mais concreta no Tratado da União Europeia, que designa formalmente estas questões como assuntos de interesse comum, que devem ser tratados no contexto de um quadro institucional único.

É esta a estratégia a seguir. O reforço do processo de integração europeia pressupõe uma resposta integrada e coerente, que combine realismo com solidariedade, aos desafios colocados pelas pressões migratórias e pela integração dos imigrantes legais à União no seu conjunto. Se não se fizer face a estes desafios estaremos a prejudicar os esforços envidados no sentido de promover a coesão e a solidariedade no interior da União e poderemos, de facto, pôr em causa a estabilidade futura da própria União.

Consequentemente, a Comissão pretende fazer da presente comunicação o ponto de partida de um novo e mais amplo debate sobre a forma como as novas possibilidades criadas pelo Tratado da União Europeia podem ser utilizadas para fornecer a resposta coordenada e o enquadramento necessários para orientar os trabalhos futuros da União.

Para o efeito, a presente comunicação tem em linha de conta os trabalhos já efectuados e os desenvolvimentos conseguidos no terreno. Para além disso, baseia-se numa série de elementos que foram aceites ao longo de debates anteriores, em especial a necessidade de uma abordagem global que contenha as componentes principais de uma política de imigração eficaz:

- actuar sobre a pressão migratória, especialmente através da cooperação com os principais países de emigração potencial para a Europa;
- controlar a imigração, a fim de a poder manter enquadrada em estruturas que possam ser geridas;
- aprofundar as políticas de integração a favor dos imigrantes legais.

A vantagem de uma abordagem global deste tipo é permitir ajustar as medidas de controlo e de admissão no território a uma cooperação a longo prazo com os países e as regiões de

origem e a uma política activa de reforço dos direitos dos nacionais de países terceiros que já residem legalmente na União.

A presente comunicação aborda aspectos não contemplados nos actuais programas de trabalho da União relativos aos domínios em causa por forma a constituir um complemento a esses programas. Pretende constituir uma abordagem realista desta questão ao mesmo tempo que apresenta novas ideias e uma nova perspectiva quanto à forma de concretizar, em termos operacionais, os objectivos políticos:

#### Actuar sobre as causas da pressão migratória

A actuação sobre as causas da pressão migratória implica que as políticas de imigração e de asilo estejam plenamente integradas nas políticas externas da União e que os diferentes instrumentos políticos de que dispõe a União sejam utilizados para compreender as causas profundas dessas pressões. Tal actuação poderá pressupor a realização de acções em vários níveis, nomeadamente a nível das políticas comerciais, de desenvolvimento e de cooperação, da assistência humanitária e das políticas em matéria de defesa dos Direitos do Homem.

A realização de acções nesta matéria pressupõe igualmente a garantia de que estarão disponíveis dados actuais sobre as tendências migratórias actuais e futuras.

#### Controlar os fluxos migratórios

O controlo dos fluxos migratórios exigirá igualmente uma resposta política a diferentes níveis. Pressuporá a definição e a implementação de abordagens comuns em matéria de políticas de admissão no que diz respeito à admissão de trabalhadores, de trabalhadores por conta própria e de estudantes e à aproximação das políticas de admissão por razões humanitárias. É necessário que as políticas abordem de forma mais eficaz o problema da imigração ilegal através de medidas preventivas e de medidas que se adaptem aos problemas colocados pelas pessoas que residem ilegalmente na Comunidade, dando uma ênfase especial à luta contra o emprego ilegal.

É igualmente necessário abordar as questões políticas em matéria de refugiados e de outras pessoas que necessitam de protecção internacional, embora a comunicação ponha a tónica neste caso num nível diferente de necessidade. A ênfase em termos de política de asilo deverá ser dada à garantia de que a análise dos pedidos de asilo pode continuar a ser efectuada de forma justa e eficaz. A presente comunicação trata igualmente dos novos problemas colocados pela guerra na ex-Jugoslávia através do desenvolvimento de regimes de protecção temporária. Neste contexto, a presente comunicação sugere que uma União empenhada numa acção de cooperação tem mais possibilidades de analisar melhor a forma como ser solidária para ajudar os Estados-membros que se encontram, pela sua situação geográfica, na linha da frente a dar resposta a tais situações.

#### Aprofundar as políticas de integração a favor dos imigrantes legais

As medidas neste domínio continuam a ser um elemento essencial da exigência mais vasta de incentivar a solidariedade e a integração na União. Para isso, as políticas de integração têm de ter por objecto melhorar a situação dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade, através de medidas que promovam a equiparação dos seus

direitos aos direitos de que gozam os cidadãos dos Estados-membros.

O reforço das políticas de integração irá pressupor também a realização de acções com o objectivo de criar as condições económicas, sociais e culturais adequadas de uma integração com êxito através de acções no domínio do emprego e da educação. Esse reforço exigirá igualmente que se promova a informação e o diálogo e que se combata a discriminação racial e todas as formas de racismo e de xenofobia.

As diversas ideias que a Comissão convida o Parlamento e o Conselho a analisar são apresentadas de forma resumida no Capítulo IV da Comunicação, em termos de um possível novo quadro de acção da União. Não se pretende que as ideias apresentadas constituam nesta fase um plano de trabalho definitivo. No entanto, representam um conjunto coerente de propostas que os Estados-membros e a própria Comissão poderão ter em conta na elaboração de um novo programa de acção necessário a longo prazo para fazer face aos novos desafios e às novas possibilidades oferecidas pela União Europeia. As propostas incluídas no Capítulo IV devem ser consideradas, portanto, como ideias a discutir e a aprofundar no debate que a Comissão espera lançar com a presente Comunicação.

A fase seguinte consistirá em traduzir essas ideias em medidas concretas. A Comissão irá procurar igualmente contribuir para este processo através do recurso aos diferentes instrumentos de que dispõe, tanto no que se refere ao Plano de Acção adoptado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 1993, como no que diz respeito ao novo enquadramento de acção da União proposto no Capítulo IV.

## ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO - ANTECEDENTES DA PREPARAÇÃO DA COMUNICAÇÃO	1
II.	EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO	4
II.1.	Evolução da percepção das questões de imigração e de asilo pela opinião pública e pelo mundo político	4
II.2.	O Tratado da União Europeia	5
II.3.	Evolução no terreno	7
II.4.	Alterações legislativas nos Estados-membros	7
II.5.	Desenvolvimentos em relação ao programa de trabalho de 1991	9
III.	DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA EUROPEIA DE IMIGRAÇÃO E DE ASILO	11
III.1.	Introdução	11
III.2.	Actuar sobre a pressão migratória	12
III.2.1.	Necessidade de informações exactas	12
III.2.2.	Atacar as causas profundas da pressão migratória	13
III.3.	Controlar os fluxos migratórios	20
III.3.1.	Introdução	20
III.3.2.	Políticas de admissão no território	20
III.3.3.	Refugiados e outras pessoas que necessitam de protecção internacional	22
III.3.4.	Imigração ilegal	27
III.4.	Aprofundar as políticas de integração a favor dos imigrantes legais	32
III.4.1.	Melhorar a situação dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade	33
III.4.2.	Criar condições económicas e socioculturais adequadas para uma integração com êxito	36
III.4.3.	Informação e diálogo	37
III.4.4.	Combater a discriminação racial e fazer face ao problema do racismo e da xenofobia	38
IV.	SÍNTESE: NOVO QUADRO DE ACÇÃO DA UNIÃO	41
	ANEXO I : DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATÓRIOS	
	ANEXO II : EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE 1991 SOBRE AS POLÍTICAS DE ASILO E DE IMIGRAÇÃO	
	ANEXO III: DESENVOLVIMENTOS RECENTES NA UNIÃO	
	ANEXO IV : DESENVOLVIMENTOS RECENTES EM INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS	

## I. INTRODUÇÃO - ANTECEDENTES DA PREPARAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

1. Em Outubro de 1991, a Comissão apresentou duas comunicações separadas, uma sobre o direito de asilo e a outra sobre a imigração [SEC(91)1855 final e SEC(91)1857 final]. O objectivo da presente Comunicação consiste em aprofundar as ideias contidas nessas Comunicações, tendo em conta as novas possibilidades criadas pelo Tratado da União Europeia (TUE) nos domínios do asilo e da imigração. A decisão de apresentar duas Comunicações separadas em 1991 destinava-se a realçar a base humanitária do direito de asilo, distinta das questões suscitadas pela imigração em geral. Esta distinção mantém-se hoje tão válida como era nessa altura, mas tornou-se cada vez mais difícil analisar qualquer uma destas questões sem referência à outra. Assim, na presente Comunicação os dois temas são abordados num documento único, mas sem perder de vista que as características de cada um deles os distingue por natureza.
2. A Comunicação também trata, tal como fazia a Comunicação de 1991 sobre a imigração, a importante questão das medidas actualmente necessárias para aprofundar as políticas de integração a favor dos imigrantes legais. Desde há muito que se reconheceu que a imigração não é um fenómeno transitório e as hipóteses que apontavam nesse sentido, por vezes correntes nos anos 50 e 60, assentavam numa falsa concepção acerca dos modelos migratórios que apareceram no período do pós-guerra. Ainda mais importante é o facto de a imigração ter constituído um processo positivo, que produziu um enriquecimento cultural e económico tanto para os países de acolhimento como para os próprios imigrantes. Algumas vozes clamam por uma cessação completa da imigração, mas tal não é viável nem sequer desejável: o que é necessário é uma gestão adequada da política de imigração. A Comunidade sempre foi pluricultural e plurirracal; esta diversidade enriquece-a e beneficia todos os seus cidadãos, embora crie desafios à sociedade no seu conjunto e às suas comunidades de imigrantes. Por conseguinte, uma abordagem global exige que seja tido em conta este facto e que a questão da presença dos nacionais de países terceiros e das suas famílias -- que muitas vezes incluem uma segunda geração nascida na Comunidade --, bem como dos imigrantes recém-chegados, seja abordada em termos de política de integração.
3. As anteriores Comunicações da Comissão sobre a imigração e o asilo foram apresentadas em resposta ao convite do Conselho Europeu do Luxemburgo de Junho de 1991, dirigido aos Ministros responsáveis pela Imigração, no sentido de apresentarem na reunião seguinte de Chefes de Estado e de Governo, a realizar em Maastricht, propostas sobre a harmonização das políticas nestes domínios. Essa decisão deu uma nova dimensão à cooperação entre os Estados-membros nestes domínios. Até essa altura os esforços da Comunidade e dos seus Estados-membros tinham-se orientado sobretudo para a preparação das novas formas de cooperação em matéria das políticas de imigração e de asilo que seriam necessárias para administrar o espaço sem fronteiras a entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1993. Com este objectivo, conseguiram concluir com êxito as negociações que conduziram à assinatura da Convenção de Dublin e à resolução de todas as questões relacionadas com a Convenção das Fronteiras Externas, com excepção da sua aplicação territorial. O convite dirigido pelo Conselho Europeu do Luxemburgo aos Ministros no sentido

de irem mais além do que este objectivo, importante mas claramente limitado, indicou não só que o essencial do trabalho nesta primeira fase estava praticamente concluído, mas também o reconhecimento de que o contexto geopolítico e socioeconómico em que as questões da imigração e do asilo tinham de ser vistas se estava a alterar rapidamente e exigia um nível de cooperação diferente do anterior, passando-se dos aspectos processuais para as questões de fundo.

4. Se a decisão do Conselho Europeu do Luxemburgo constituiu uma viragem importante na forma como a Comunidade e os seus Estados-membros abordavam a cooperação nestes domínios, a entrada em vigor do Tratado da União Europeia representa um avanço ainda mais importante, na medida em que introduz a nível do Tratado a obrigação de cooperar no âmbito de uma estrutura institucional única em matérias agora reconhecidas de interesse comum. O Conselho Europeu, na sua reunião de 10 e 11 de Dezembro em Bruxelas, reconheceu as possibilidades oferecidas pela entrada em vigor do TUE. Nessa altura, o Conselho manifestou a sua determinação em utilizar plenamente estas novas possibilidades. O Conselho aprovou igualmente um plano de acção elaborado pelo Conselho "Justiça e Assuntos Internos" e um programa de trabalho que inclui uma série de medidas no domínio da imigração e asilo, a que será dada prioridade em 1994.
5. Para além destes importantes desenvolvimentos institucionais no âmbito da União, ocorreram outras alterações de relevo desde 1991 que fazem com que este seja o momento oportuno para voltar a examinar estas matérias. Embora não se tenha alterado o interesse permanente, ou mesmo crescente, a nível político e da opinião pública acerca destas questões, alguns acontecimentos recentes tornaram a elaboração de uma abordagem eficaz sobre a imigração e o asilo ainda mais urgente do que anteriormente. A tragédia da ex-Jugoslávia suscitou uma série de questões relacionadas com os refugiados, tanto antigas como novas, que exigem respostas de carácter cooperativo. A legislação nalguns países foi alterada ou está em vias de o ser. A opinião pública foi de novo perturbada e reagiu a vários incidentes violentos, amplamente noticiados, que envolveram imigrantes e requerentes de asilo. Em geral, este assunto passou a fazer parte de um debate internacional muito mais vasto, que ultrapassa a União Europeia e se inscreve nas prioridades das Agências das Nações Unidas, da CSCE, da OCDE, do Conselho da Europa, do G-7 e do Diálogo Transatlântico.
6. A Comissão, da mesma forma que considerou oportuno contribuir, através das suas Comunicações de Outubro de 1991 sobre a imigração e o direito de asilo, para o debate que conduziu à adopção pelo Conselho Europeu de Maastricht dos programas de trabalho existentes nestes domínios, considera neste momento oportuno transmitir esta nova Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho no sentido de fomentar o debate no novo quadro do TUE. A Comunicação faz o balanço do que foi conseguido até agora e indica o que continua por realizar no âmbito destes programas ou para além deles. Portanto, ultrapassa o plano de acção adoptado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 1993 e oferece um quadro para uma estratégia a longo prazo sobre a imigração e o asilo, que a Comissão considera poder servir de base às

políticas globais e activas de que a União carece nestes domínios. A Comunicação trata apenas da imigração e integração de nacionais de países terceiros. No que se refere aos cidadãos dos Estados-membros, em princípio a questão de asilo não tem razão de ser, uma vez que todos os Estados-membros da União estão plenamente empenhados no respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

7. A Comunicação compreende duas partes: a primeira é consagrada aos factos e a segunda contém orientações políticas. A parte factual abrange os seguintes aspectos:

- (a) evolução da percepção das questões de imigração e de asilo pela opinião pública e pelo mundo político, incluindo sugestões sobre a forma de tornar menos negativa essa percepção;
- (b) alterações de carácter institucional introduzidas pelo TUE;
- (c) alterações da situação de facto no terreno em relação aos movimentos migratórios e comparação com as previsões nessa matéria;
- (d) alterações a nível da legislação e das atitudes nos Estados-membros e noutros países;
- (e) situação actual quanto à aplicação dos programas de trabalho aprovados pelo Conselho Europeu em Dezembro de 1991.

A Comunicação é acompanhada dos seguintes Anexos:

- Anexo I : Descrição dos principais fluxos migratórios;
- Anexo II : Execução do programa de trabalho de 1991 sobre as políticas de asilo e de imigração;
- Anexo III: Desenvolvimentos recentes na União;
- Anexo IV : Desenvolvimentos recentes em instâncias internacionais.

## II. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO

### II.1. Evolução da percepção das questões de imigração e de asilo pela opinião pública e pelo mundo político

8. O fenómeno migratório é tão antigo como o próprio mundo, de tal modo está ligado à natureza humana. A própria Europa teve uma emigração significativa durante o século XIX e começos do século XX. As grandes movimentações de populações que ocorreram nessa altura acabaram por beneficiar tanto os países de destino como a própria Europa.
9. Esta situação inverteu-se nos anos 50 e 60, quando alguns países europeus recorreram à imigração, tanto da Europa como do exterior, para satisfazer as suas carências de mão-de-obra. Esses imigrantes, por sua vez, deram um importante contributo para a reconstrução da Europa e para a expansão económica que se seguiu. A imigração de trabalhadores foi diminuindo progressivamente perante a recessão causada pelas crises do petróleo dos anos 70, reduzindo-se consideravelmente as possibilidades de imigração legal para a Comunidade. No entanto, antigos países de emigração da UE começaram lentamente a transformar-se em países de imigração *de facto*. Nesta perspectiva de longo prazo, não é de excluir a eventualidade deste processo voltar de novo a inverter-se e a longo prazo, por exemplo por razões de ordem demográfica, a Europa se ver obrigada a aumentar as possibilidades de imigração legal.
10. O debate actual, em que a política de imigração continua a ter um papel importante a nível político, precisa de ser visto neste contexto de mais longo prazo. A Europa Ocidental tem uma tradição antiga e bem arraigada no que se refere ao respeito dos valores humanos e da justiça social. Ao mesmo tempo, verificou-se como que uma polarização de atitudes dos diversos quadrantes da sociedade em relação a uma nova onda de imigração e às comunidades de imigrantes já instaladas. Esta evolução foi agravada pela presente situação económica, que se caracteriza por taxas de desemprego elevadas, geradoras de tensões sociais.
11. A grande maioria da população continua a manter uma atitude positiva em relação aos estrangeiros, atitude que se reflecte nas manifestações de protesto contra os ataques racistas. Mas há também pessoas verdadeiramente preocupadas por sentirem que há muita imigração para a Europa. Esta percepção baseia-se muitas vezes mais em impressões do que em factos, mas talvez tenha influência no aumento do número e da violência dos ataques racistas que marcaram os últimos tempos.
12. Esta situação coloca um problema cada vez maior aos governos, que têm de manter a credibilidade junto dos sectores moderados dos dois campos, enquanto elementos antidemocráticos tentam explorar a questão da imigração. Para contrariar os perigos que esta situação coloca, os governos precisam de se apoiar na tradicional tolerância da opinião pública, dando maior ênfase às vantagens da imigração, tanto económicas como sociais, ao mesmo tempo que têm de mostrar que a imigração está sob controlo, adoptando uma estratégia coerente a longo prazo.

13. Um elemento essencial dessa estratégia consistiria em assegurar uma informação correcta do público: a percepção da opinião pública poderia ser influenciada através de informações fidedignas acerca dos fluxos migratórios reais e potenciais. Actualmente, estes dados existem principalmente em relação aos requerentes de asilo. Por consequência, o debate público tende a concentrar-se muito na questão do asilo, enquanto outros movimentos migratórios, como a imigração ilegal, são em geral mais importantes. É portanto indispensável uma boa política de informação.
14. Estas preocupações nacionais são igualmente preocupações europeias. Não só os Estados-membros reconheceram este facto intensificando a sua cooperação e as reformas institucionais, como também o Parlamento Europeu tem desenvolvido maior actividade neste domínio. Em Novembro de 1992 o Parlamento adoptou duas resoluções importantes em resposta às Comunicações da Comissão de 1991 sobre a imigração e o asilo<sup>1</sup>. Posteriormente discutiu diversos outros relatórios sobre os assuntos abordados na presente Comunicação. Uma das últimas resoluções neste domínio foi a resolução adoptada pelo Parlamento em 19 de Janeiro de 1994, com base no Relatório Lambrias, sobre uma política europeia de refugiados<sup>2</sup>.
15. A União tem de fazer face a estas questões e, ainda que cada situação nacional possa exigir uma solução específica, deverá examinar que contributo pode dar fornecendo um quadro geral em que se possa desenvolver uma política europeia de imigração e de asilo.

## **II.2. O Tratado da União Europeia**

16. O Tratado da União Europeia oferece novas possibilidades para o desenvolvimento de políticas nos domínios da imigração e do asilo, na medida em que integra na estrutura única do Tratado aspectos da política externa e de segurança (Título V) e da justiça e dos assuntos internos (Título VI). Tal como se refere no Capítulo III, a elaboração de uma abordagem global exige uma conjugação de políticas: exige a coordenação em domínios de actividade tradicionais, como a política social, alguns aspectos da política externa e de segurança comuns e instrumentos em matéria de comércio, de cooperação e de desenvolvimento, bem como políticas de migração e de gestão da migração. O TUE integra todas estas políticas numa estrutura institucional única e cria assim novas possibilidades para a elaboração da abordagem global que é necessária neste momento.

---

<sup>1</sup> Resoluções A3-0280/92 e A3-0337/92. O Anexo III inclui um resumo dos pontos principais destas resoluções.

<sup>2</sup> A3-0402/93.

17. O Título VI do Tratado inscreve num instrumento vinculativo a obrigação assumida pelos Estados-membros da União de cooperarem num certo número de domínios definidos como de "interesse comum", incluindo em especial o asilo e a imigração. Em certa medida, este compromisso formal consolida e codifica uma cooperação que já existia através de mecanismos *ad hoc* para tratar de questões que se reconhecia reclamarem mais uma resposta conjunta do que dispersa. A passagem de uma cooperação intergovernamental casuística, teoricamente reversível a qualquer momento, para um compromisso inscrito no Tratado de cooperar numa base permanente constitui, portanto, um importante sinal político tanto para a opinião pública dos Estados-membros como para o mundo exterior.
18. O Título VI estabelece igualmente regras e procedimentos claros para a cooperação nestes novos domínios, indicando as funções que cabem aos Estados-membros, à Comissão e ao Parlamento Europeu e prevendo a possibilidade de recorrer ao poder interpretativo do Tribunal de Justiça. Ainda que seja menos linear do que os procedimentos de tomada de decisões da Comunidade introduzidos pelo Acto Único Europeu, o Título VI prevê, no entanto, no que diz respeito ao asilo e à imigração, que tanto os Estados-membros como a Comissão têm poder de iniciativa, que o Parlamento Europeu é informado e consultado periodicamente, que podem ser adoptadas posições comuns, acções comuns e convenções como instrumentos de cooperação, e criar uma estrutura mais racional, mais estratificada e mais coordenada de comités e de grupos conduzindo à tomada de decisões políticas pelo Conselho dentro da estrutura unificada de um Tratado único.
19. O artigo K.9 do Título VI cria igualmente a possibilidade de novos desenvolvimentos institucionais, na medida em que prevê que "o Conselho, deliberando por unanimidade, por iniciativa da Comissão ou de um Estado-membro, pode decidir tornar aplicável o artigo 100º-C do Tratado que institui a Comunidade Europeia a acções que se inscrevam nos domínios a que se referem os nºs 1 a 6 do artigo K.1". Por conseguinte, este artigo permite uma possível transferência de certos domínios do Título VI, incluindo as políticas de asilo e de imigração, para o âmbito do Tratado CE. A Declaração relativa ao asilo, anexa à Acta Final do Tratado, exigia que o Conselho analisasse, antes do final de 1993, a eventual aplicação do artigo K.9 à política de asilo. Em Novembro de 1993 a Comissão apresentou um relatório sobre esta matéria ao Conselho. No seu relatório a Comissão declarava que em sua opinião, "apesar das vantagens proporcionadas pelo artigo 100º-C [...] ainda não era a altura adequada para propor a aplicação do artigo K.9 logo a seguir à entrada em vigor do TUE", mas indicava igualmente crer que "essas vantagens demonstram que a questão da possível aplicação do artigo K.9 à política de asilo devia ser de novo examinada à luz da experiência adquirida".
20. O Tratado da União Europeia prevê, por conseguinte, um novo compromisso político; um conjunto claro de regras, de procedimentos e de instrumentos possíveis; uma oportunidade para todas as instituições e Estados-membros da União intervirem em novos domínios de grande interesse público e político; e estruturas racionalizadas e coordenadas para preparar as decisões a nível político. Uma vez que estas novas estruturas têm uma agenda potencialmente carregada para tratar, a União tem a obrigação, perante si própria e os seus cidadãos, de aproveitar eficaz e atempadamente estas possibilidades proporcionadas pelo Tratado.

### **II.3. Evolução no terreno**

21. O Anexo I dá uma indicação, com base nas estatísticas disponíveis, que nem sempre são directamente comparáveis, das tendências dos movimentos migratórios desde as Comunicações da Comissão de 1991. É evidente que embora os modelos migratórios se tenham alterado e se tenha verificado uma série de acontecimentos não previstos, as pressões globais não diminuíram, nem é provável que tal venha a acontecer. De acordo com o EUROSTAT, a imigração total para a União em 1992 foi calculada em 2 milhões de pessoas, metade das quais nacionais de países terceiros. Em 1992, os Estados-membros receberam cerca de 570 000 pedidos de asilo, mas os dados disponíveis de 1993 apontam para uma diminuição significativa. Além disso, os valores que constam do Anexo revelam que, apesar de algumas tendências comuns, a situação relativa à imigração e ao asilo difere entre Estados-membros, verificando-se, por exemplo, que a Alemanha recebeu mais pedidos de asilo do que todos os outros Estados-membros juntos.
22. Por um lado, as preocupações com grandes movimentos populacionais para a Europa Ocidental provenientes da ex-União Soviética e dos países da sua antiga esfera de influência ainda não se concretizaram, embora já se tenham verificado movimentações significativas na zona oriental da antiga cortina de ferro, especialmente nas partes que constituíam a própria ex-União Soviética. Por outro lado, as pressões migratórias do Sul, especialmente do Norte de África, aumentaram por razões demográficas e económicas. Para além disso, mesmo às portas da União, a tragédia da antiga Jugoslávia provocou movimentos em grande escala de pessoas que foram obrigadas a abandonar as suas casas devido a acontecimentos que não se enquadram nos padrões a que a Europa Ocidental está habituada ou para os quais está equipada e que exigem respostas novas e individualizadas. Por outro lado, a conjugação das modernas possibilidades de transporte com a falta de escrúpulos dos traficantes de seres humanos para as explorar aumentou o número de potenciais imigrantes que chegam à Europa provenientes de locais muito mais distantes.
23. As alterações que se verificaram desde 1991 não excluem novas alterações no futuro. Apontam simplesmente para a necessidade de controlar mais rigorosamente aquilo que está a acontecer a todo o momento e de utilizar ao máximo todos os instrumentos eventualmente existentes para prever com exactidão o que poderá acontecer no futuro.

### **II.4. Alterações legislativas nos Estados-membros**

24. Um dos desenvolvimentos mais importantes ocorridos desde 1991 foi a introdução do conceito de "protecção temporária". Este conceito foi desenvolvido para evitar uma sobrecarga cada vez maior de processos de asilo nos casos de chegadas em massa. Para dar resposta essencialmente aos acontecimentos na antiga Jugoslávia, muitos Estados-membros adoptaram disposições legislativas especiais de protecção temporária. Estas disposições constituem geralmente o fundamento jurídico para a admissão temporária de pessoas que necessitam de protecção internacional. Embora o teor de tais disposições varie consoante os Estados-membros, podem apontar-se algumas características comuns:

- o regime é instituído apenas para fazer face a situações de chegadas em massa;
  - embora as pessoas abrangidas possam ter requerido asilo ou possam vir a fazê-lo posteriormente, os seus pedidos de asilo não são normalmente apreciados enquanto vigora o regime de protecção temporária;
  - o carácter temporário da necessidade de protecção faz com que seja especialmente importante elaborar e, se a situação no país de origem o permitir, executar políticas ordenadas de retorno e de reabilitação.
25. Não existe um modelo uniforme no que se refere aos direitos secundários das pessoas que gozam de protecção temporária: o direito ao reagrupamento familiar, por exemplo, difere de Estado-membro para Estado-membro. Existe uma tendência para os Estados-membros permitirem que as pessoas abrangidas pelo regime de protecção temporária trabalhem durante a sua estada, mas este direito restringe-se por vezes a empregos que não podem ser ocupados pelos trabalhadores residentes.
26. Desde 1991, todos os Estados-membros adoptaram medidas para fazer face ao aumento do número de requerentes de asilo. Na generalidade, as medidas adoptadas podem dividir-se em duas categorias: medidas destinadas a diminuir o número de pedidos de asilo que têm de ser apreciados quanto ao fundo, introduzindo novos procedimentos para a aceitação desses pedidos; e medidas destinadas a reduzir o tempo necessário para o exame quanto ao fundo dos pedidos de asilo, através da redução, por exemplo, dos direitos de recurso dos requerentes.
27. A introdução pelos Estados-membros de procedimentos acelerados para os pedidos manifestamente infundados e a implementação do princípio do país terceiro de acolhimento são exemplos do primeiro conjunto de medidas. Embora a maior parte dos Estados-membros tenha introduzido estes procedimentos, isso não significa que os mesmos sejam idênticos. O princípio do país terceiro de acolhimento, por exemplo, foi interpretado de maneira diferente por vários Estados-membros. Segundo este princípio, um requerente de asilo pode ser enviado para um país terceiro se já recebeu protecção desse país, ou se teve possibilidade de requerer asilo quando transitava por esse país ou ainda se for evidente que será admitido nesse país terceiro. As diferenças existentes entre os Estados-membros quanto à aplicação deste princípio dizem especialmente respeito à interpretação dos critérios respeitantes à situação geral no país terceiro de acolhimento.
28. A medida mais comum para acelerar os procedimentos materiais aplicáveis aos pedidos de asilo consiste em aumentar os efectivos. A França, a Alemanha, o Reino Unido, a Bélgica e os Países Baixos, por exemplo, aumentaram substancialmente o número de funcionários que tratam dos pedidos individuais de asilo, mas também noutros Estados-membros se podem verificar medidas semelhantes. Alguns Estados-membros limitaram também os direitos de recurso dos requerentes. Paralelamente à restrição dos direitos de recurso, nalguns Estados-membros o efeito suspensivo do recurso foi suprimido em certos casos.
29. Deve ser feita uma referência especial às recentes alterações constitucionais na Alemanha e na França. Nos dois casos as alterações adoptadas destinaram-se a possibilitar a aplicação da Convenção de Dublin e de outros acordos semelhantes relativamente à determinação do país responsável pela apreciação dos pedidos individuais de asilo.

30. Nas outras áreas da legislação e da política de imigração houve menos alterações. Verifica-se, no entanto, uma tendência para impor condições restritivas ao reagrupamento familiar. Alguns Estados-membros introduziram períodos de espera, ao mesmo tempo que são aplicados com maior rigor os requisitos quanto aos rendimentos e ao alojamento. Nalguns Estados-membros também foram reduzidas as oportunidades de admissão para constituição de família. As políticas de admissão para obtenção de emprego são restritivas desde meados dos anos 70 e esta situação não sofreu alterações nos anos mais recentes. Estas políticas tornaram-se mais restritivas devido ao grande aumento dos valores do desemprego em toda a União.
31. Muitas destas tendências legislativas reflectiram-se nos trabalhos a nível europeu, designadamente nas resoluções, recomendações e declarações adoptadas pelos Ministros dos Doze responsáveis pela Imigração.

## **II.5. Desenvolvimentos em relação ao programa de trabalho de 1991**

32. O Conselho Europeu adoptou em 1991 um programa de trabalho destinado a harmonizar as políticas de asilo e de imigração dos Estados-membros e a atingir resultados significativos até ao final de 1993. Estamos assim em boa altura para apreciar o grau de execução do programa de trabalho de 1991. O Anexo II contém uma análise pormenorizada de cada um dos elementos do programa de trabalho e da sua execução. Nos números que se seguem descrevem-se em termos mais gerais os sucessos e os insucessos do processo de harmonização até ao momento.
33. Embora o programa de trabalho não inclua qualquer definição de "harmonização", este termo é normalmente entendido como o desenvolvimento de práticas e de regras comuns. Esta interpretação corresponde à parte introdutória do programa de trabalho de 1991, que estabelece claramente que não basta aos Estados-membros elaborar legislação harmonizada, mas também as práticas correspondentes à sua aplicação devem ser semelhantes.
34. Ao longo dos últimos dois anos os Estados-membros dedicaram muito tempo e energia à análise das diferenças entre as suas políticas nacionais de asilo e de imigração, tendo desenvolvido princípios orientadores relativamente a alguns aspectos das políticas de asilo e do reagrupamento familiar. No entanto, o desenvolvimento de regras e de práticas comuns ainda se encontra numa fase preliminar. Os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram uma série de resoluções que não têm carácter vinculativo e a sua interpretação fica a cargo de cada Estado-membro. Ainda não houve uma tentativa de criar um mecanismo para controlar a aplicação dessas resoluções. A actual fase do processo pode portanto ser descrita mais propriamente como aproximação, e não harmonização das políticas de imigração e de asilo.

35. Um exame mais aprofundado das resoluções adoptadas até ao momento também revela diferenças substanciais mesmo no que se refere aos assuntos que pretendiam abordar. Por exemplo, a resolução acerca do agrupamento familiar não aborda a questão da admissão para constituição de família, nem especifica os critérios de admissão de companheiros/as não casados/as ou de familiares em segundo grau, deixando para os Estados-membros a elaboração das suas próprias políticas. Do mesmo modo, a resolução relativa aos pedidos de asilo manifestamente infundados permite que sejam os Estados-membros a decidir sobre a introdução de um procedimento separado para estes casos ou simplesmente a aceleração dos procedimentos normais.
36. Outra característica da execução do programa de trabalho de 1991 é o facto de ter havido mais progressos no que se refere às políticas de asilo do que às políticas gerais de admissão. Mesmo aqui, no entanto, os trabalhos concentraram-se em aspectos específicos, ou seja, principalmente nas políticas e práticas que poderiam contrariar o abuso dos procedimentos de asilo. Não se avançou significativamente na tentativa de conseguir uma interpretação harmonizada da definição de refugiado, segundo o disposto no artigo 1º-A da Convenção de Genebra. O Conselho Europeu, no entanto, adoptou um plano de acção na sua reunião de Bruxelas de 10 de Dezembro de 1993, que classifica a aplicação harmonizada da definição de refugiado como um domínio de acção comum. No que se refere às políticas gerais de admissão, o principal resultado até ao momento foi a adopção de uma resolução sobre o reagrupamento familiar e de uma recomendação relativa à expulsão e aos controlos internos. Também estão em curso trabalhos sobre a harmonização das políticas de admissão dos trabalhadores por conta de outrem, dos trabalhadores por conta própria e dos estudantes, mas os progressos têm sido lentos.
37. É evidente que ainda há muito por fazer se a União pretender desenvolver e executar uma política comum sobre a imigração e o asilo. Não será possível alcançar e executar uma política comum sem que haja maior recurso a instrumentos jurídicos vinculativos, procedimentos para assegurar uma interpretação uniforme dessas normas comuns e a elaboração de políticas comuns relacionadas com domínios tanto do direito substantivo como processual que ainda não foram abordados (alguns dos quais se revelarão ser provavelmente os mais sensíveis).

### III. DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA EUROPEIA DE IMIGRAÇÃO E DE ASILO

#### III.1. Introdução

38. A Comunicação de 1991 sobre a imigração propôs uma abordagem global assente em três elementos distintos, mas inter-relacionados:

- Actuar sobre a pressão migratória;
- Controlar os fluxos migratórios;
- Aprofundar as políticas de integração a favor dos imigrantes legais.

Os acontecimentos desde 1991 serviram para realçar o acerto de uma abordagem global pluridisciplinar deste tipo. Apesar das alterações dos modelos migratórios, as pressões globais não diminuíram, nem é provável que tal aconteça. Na verdade, os acontecimentos nos países vizinhos da União são mais susceptíveis de aumentar do que reduzir as pressões migratórias.

39. O clima político geral continua favorável ao desenvolvimento de uma abordagem global. No entanto, ainda nenhuma instância internacional foi capaz de tornar operacional uma tal abordagem. A União possui os meios institucionais para o fazer e deu o primeiro passo. Os três elementos básicos supramencionados merecem a mesma atenção e um dos desafios que a União enfrenta consiste em assegurar o justo equilíbrio entre eles. Quando existem desequilíbrios a própria concepção de abordagem global pode ser facilmente falseada. A filosofia básica desta abordagem é que as medidas de controlo a curto prazo, incluindo as medidas relativas à admissão no território, precisam de ser ajustadas a uma cooperação a longo prazo com os países e as regiões de origem e a uma política activa de reforço dos direitos dos imigrantes que já residem legalmente nos Estados-membros.

40. Assim, a Comunicação apresenta uma abordagem equilibrada e integrada e oferece o quadro em que podem ser concebidas e elaboradas medidas específicas. Algumas das medidas indicadas produzirão efeitos a curto prazo, outras só serão eficazes a médio ou longo prazo. No entanto, estão inter-relacionadas. Tornou-se evidente, por exemplo, que uma condição indispensável para o êxito das políticas de integração no que se refere aos nacionais de países terceiros residentes na União é o controlo dos fluxos migratórios (ver, por exemplo, o "Relatório Braun", citado no ponto 118). Neste contexto, a harmonização das políticas de admissão no território discutidas na secção III.3.2 terá um papel crucial a desempenhar.

## III.2. Actuar sobre a pressão migratória

### III.2.1. Necessidade de informações exactas

41. Um elemento essencial na elaboração de uma abordagem global consiste em assegurar o acesso a informações exactas sobre os movimentos migratórios, baseadas em estatísticas harmonizadas. A União precisa dessas informações a fim de formular e justificar as medidas políticas de que necessita ao seu nível para tornar efectiva a abordagem global. Os Estados-membros também precisam de informações exactas para tomar as medidas adequadas a nível nacional. A disponibilidade de estatísticas fiáveis também contribuirá em boa medida para apaziguar as preocupações do público em geral, na medida em que essas preocupações são muitas vezes alimentadas pela falta de uma visão clara da situação existente e das prováveis tendências futuras.
42. A existência de dados directamente comparáveis recolhidos a nível da União permitiria:
- analisar os dados a fim de determinar tendências;
  - comparar os dados com as informações fornecidas por países terceiros e por organizações internacionais, bem como por organizações não governamentais;
  - calcular a migração induzida (nomeadamente com base no reagrupamento familiar);
  - prever os grandes movimentos migratórios (função de alerta).
43. Já em 4 de Dezembro de 1990, o Conselho "Assuntos Gerais", em resposta a uma sugestão do Presidente da Comissão, solicitou à Comissão que elaborasse estudos para determinar as fontes disponíveis para obter informações harmonizadas sobre os fluxos migratórios com a ajuda dos Estados-membros. A Comissão formulou rapidamente um questionário, mas os Estados-membros simplesmente não responderam ou nalguns casos fizeram-no com tanto atraso que perdeu qualquer utilidade.
44. O controlo dos movimentos migratórios foi definido como questão prioritária tanto na Comunicação de 1991 sobre a imigração como no programa de trabalho de 1991. Isto levou à criação de duas "clearing houses" - Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de Asilo (CIREA) e Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de Passagem das Fronteiras e de Imigração (CIREFI) -, que são estruturas informais que permitem aos peritos nacionais reunirem-se de tempos a tempos. Os seus mandatos incluem o intercâmbio de dados sobre o número de pedidos de admissão no território, o número de pessoas admitidas e o número de retornos ao país de origem. A recolha destes dados tornou-se uma actividade regular e a sua compilação é feita por meios informáticos. Estas informações, no entanto, ainda nem sempre são comparáveis.

45. Embora o CIREA tenha começado o trabalho no sentido de definir os pressupostos dos dados fornecidos pelos Estados-membros, é o EUROSTAT que detém maior experiência acerca da harmonização de estatísticas, tendo criado um grupo de trabalho constituído por especialistas dos Estados-membros para trabalharem na harmonização dessas estatísticas. Os outros elementos do controlo dos movimentos migratórios acima mencionados ainda não foram plenamente abordados, embora o EUROSTAT tenha tomado iniciativas nalguns destes domínios.
46. Um sistema de controlo bem elaborado deverá permitir responder a todas as necessidades indicadas no ponto 42. Embora a criação do CIREA e do CIREFI e os trabalhos do EUROSTAT possam contribuir para satisfazer as necessidades de informação da União neste domínio, existem limitações quanto ao que se pode fazer nestas estruturas, especialmente no domínio da recolha e da análise dos dados sobre as causas da pressão migratória. Por conseguinte, a Comissão considera útil a criação de um mecanismo para controlar os fluxos e os modelos migratórios, numa base tão global quanto possível e numa perspectiva da União. Por consequência, a Comissão deu início a um estudo acerca de diversas opções possíveis para a instituição de um observatório, em resposta à criação pelo Parlamento Europeu, para 1993 e 1994, de uma rubrica orçamental separada para um observatório da imigração, cujo mandato não se limitaria à recolha e interpretação dos dados estatísticos. Se os resultados desse estudo indicarem que a criação dum observatório permitiria satisfazer melhor as necessidades de informação tendo em vista a aplicação efectiva de uma política global, a Comissão apresentará uma proposta adequada. Quaisquer propostas neste sentido terão em conta a opinião desde há muito formulada pela Comissão e pelo Conselho de que a criação dum observatório não deverá provocar um aumento da burocracia. Por conseguinte, os estudos actualmente em curso centram-se nos métodos eficazes para recolher e analisar os dados relevantes e não na criação de novas estruturas.

### III.2.2. Atacar as causas profundas da pressão migratória

47. Outro passo essencial na resposta às pressões migratórias consiste em definir, por um lado, o que se entende por "pressão migratória" e, por outro, quais os problemas que têm de ser resolvidos. A pressão migratória refere-se a todos os movimentos migratórios reais e potenciais dirigidos para a Europa. As pressões migratórias cujas causas precisam de ser enfrentadas assumem diversas formas. Em geral, as disparidades económicas constituem o motivo de pressão mais importante; outras pressões resultam de factores demográficos e ambientais; noutros casos as pressões estão relacionadas com os direitos humanos ou com a situação política no país de origem, como será o caso das pessoas que necessitam de protecção internacional. São estas pressões que a presente secção aborda. Portanto, a análise de outras formas de migração, como por exemplo o reagrupamento familiar, serão analisadas na secção seguinte.

48. Ao enfrentar as pressões migratórias, a União e os seus Estados-membros têm, evidentemente, de respeitar as suas obrigações internacionais e as suas tradições básicas em matéria de direitos humanos, de liberdades fundamentais e de justiça social. Isto significa manter a sua tradicional abertura em relação aos refugiados, às outras pessoas que necessitam de protecção internacional e às pessoas cuja admissão se justifica por razões humanitárias.
49. Esta atitude aberta, no entanto, não deve impedir a União de tentar resolver as causas subjacentes às pressões migratórias. Por exemplo, no que se refere aos refugiados, embora a sua protecção faça parte dessa tradição de abertura, normalmente eles teriam preferido permanecer no seu país de origem se a situação em matéria de direitos humanos lá fosse melhor. No caso da imigração ilegal, a situação económica no país de origem é muitas vezes a sua causa principal. Se a situação económica no país de origem desse mais oportunidades às pessoas, elas poderiam nem sequer pensar em emigrar.
50. Uma abordagem global da pressão migratória exige uma coordenação da acção da União e dos seus Estados-membros nos domínios da política externa, da política comercial, da cooperação para o desenvolvimento e das políticas de imigração e de asilo. O Conselho Europeu, na sua reunião de Edimburgo, em 12 de Dezembro de 1992, adoptou uma declaração sobre os princípios que regem os aspectos externos da política migratória, princípios esses que deveriam orientar e inspirar a abordagem da União neste domínio. À luz desses princípios, consideram-se importantes os seguintes factores para reduzir a pressão migratória:
- a preservação da paz e o termo dos conflitos armados;
  - o respeito absoluto dos direitos do homem;
  - a criação de sociedades democráticas e de condições sociais condignas;
  - uma política comercial liberal, susceptível de melhorar as condições económicas nos países de emigração;
  - a utilização eficaz do nível adequado de ajuda ao desenvolvimento para promover um desenvolvimento económico e social sustentável, que contribua em especial para criar postos de trabalho e para minorar a pobreza nos países de origem;
  - a coordenação, pela Comunidade e pelos seus Estados-membros, da acção nos domínios da política externa, da cooperação económica e das políticas de imigração e asilo.
51. As acções externas realizadas pela União nos domínios da política externa e de segurança comum e das políticas comerciais e de cooperação e desenvolvimento podem por si mesmas contribuir para alcançar estes objectivos e na prática é isso que acontece muitas vezes. Por conseguinte, esses instrumentos continuarão a desempenhar um papel essencial em qualquer abordagem global relativa às pressões migratórias. Existem, no entanto, outras formas e meios de aplicar os princípios em questão, baseados no pressuposto de que muitas vezes será preciso ter em conta tanto o carácter específico dos fluxos migratórios em causa, como a região ou o país de origem de onde provêm. Os três grandes fluxos a ter em conta são os refugiados, as outras pessoas que necessitam de protecção internacional e os outros movimentos migratórios. Como as causas das duas primeiras categorias são menos diversificadas do que as causas que dão origem à terceira categoria, o número de medidas sugeridas é mais reduzido. Tal não significa, todavia, que sejam menos importantes.

(a) Refugiados

52. Por definição, os refugiados têm de ter um receio devidamente fundado de perseguição no seu país de origem e, conseqüentemente, as pressões que os levam a procurar asilo estão sempre relacionadas com os direitos humanos. A importância que a União e os seus Estados-membros

atribuem ao respeito pelos direitos humanos e ao primado do direito nas suas relações externas podem, por conseguinte, contribuir para reduzir essas pressões.

53. Uma fonte potencial de informações actualmente subutilizada são as informações obtidas durante a análise dos pedidos de asilo devidamente fundamentados. As informações fornecidas pelos refugiados podem muito bem conter indicações precisas sobre violações dos direitos humanos nos seus países de origem, indicações que poderão facilmente servir de base para medidas bilaterais ou multilaterais contra o país em causa. Estas informações devem ser sistematicamente analisadas e divulgadas a fim de preparar aquelas medidas, sempre que seja possível, embora respeitando integralmente os interesses pessoais dos refugiados que as forneceram. Estas medidas devem ser consideradas complementares e não substitutivas das políticas gerais em matéria de direitos humanos. Além disso, as políticas em vigor para combater as violações dos direitos humanos noutros países devem continuar a ser prosseguidas de uma forma activa.

(b) Outras pessoas que necessitam de protecção internacional

54. Nesta categoria incluem-se as pessoas que, embora possam não corresponder à definição de refugiado da Convenção de Genebra, precisam de protecção. Neste caso, as causas envolvem igualmente a violação dos direitos humanos de minorias étnicas ou religiosas, por exemplo. No entanto, a própria natureza dos amplos movimentos migratórios envolvidos indica que existem outras razões: em geral, as tensões étnicas ou religiosas atingiram um ponto em que se verifica uma situação de guerra civil ou pelo menos de violência generalizada. Por conseguinte, as políticas em matéria de direitos humanos devem ser complementadas por políticas destinadas a pôr fim imediatamente à própria violência. Tal como se refere na Declaração de Edimburgo, nestes casos a acção da União terá de ser dirigida para o restabelecimento e preservação da paz. Além disso, a ajuda humanitária pode contribuir para aliviar a situação precária das pessoas deslocadas na região de origem; em especial, essa ajuda deve permitir que as pessoas deslocadas permaneçam na área segura mais próxima das suas casas.
55. O estabelecimento de um quadro em casos de conflitos armados envolve uma combinação de políticas de direitos humanos, outros elementos de políticas externas e de segurança e ajuda humanitária. Tal como foi salientado pelo ACNUR no âmbito da resposta global à crise humanitária na antiga Jugoslávia, é necessário desenvolver uma cooperação entre agências a nível internacional. Cabe à União e aos seus Estados-membros contribuir o mais eficazmente possível para tais estratégias.

(c) Outros movimentos migratórios

56. A terceira categoria de fluxos migratórios tem uma natureza mista. Hoje em dia, na maior parte dos casos estes movimentos correspondem à migração ilegal. Mas esta categoria compreende também os movimentos de massas que não são incluídos na segunda categoria, como por exemplo os movimentos provocados por situações de carência alimentar ou por desastres ecológicos. As pressões subjacentes a estes movimentos têm natureza diferente das indicadas acima em (a) e (b). Exigem respostas e combinações de políticas diferentes. As causas profundas são geralmente identificáveis: desigualdades económicas, pressões demográficas e, por vezes,

acontecimentos ecológicos explicam a maior parte destas pressões. Tal como se refere na Declaração de Edimburgo, para fazer face a estas pressões migratórias é preciso actuar a um nível geral, através da cooperação económica, incluindo uma política comercial liberal e formas eficazes de cooperação para o desenvolvimento. Mas a acção a nível local também pode contribuir para reduzir estas pressões.

- desigualdades económicas

57. Combater as desigualdades económicas como causa profunda de pressão migratória coloca a União e os seus Estados-membros perante desafios específicos. A experiência anterior mostrou que a cooperação para o desenvolvimento não pode por si só resolver estas desigualdades económicas: precisa de ser associada a políticas de gestão da dívida, de comércio internacional e de investimentos, uma vez que o contexto económico geral dos países em desenvolvimento é determinado em grande medida pelas suas condições de comércio e pela sua capacidade para atrair ou obter investimentos estrangeiros. Outra área de desenvolvimento económico consiste em promover a integração económica regional. A própria experiência da Comunidade Europeia revela que um processo deste tipo pode aumentar substancialmente as possibilidades de crescimento económico. A inclusão de todos estes aspectos na abordagem global e a sua aplicação efectiva exige o envolvimento da maior parte das relações económicas externas e de desenvolvimento da União e dos seus Estados-membros.
58. Na sua Comunicação de Maio de 1992 sobre a política de cooperação para o desenvolvimento até ao ano 2000, a Comissão salientou a relação existente entre certos movimentos migratórios e a política de cooperação para o desenvolvimento. A melhor solução para estas pressões migratórias será o fomento do crescimento económico nos países em desenvolvimento. Deve ser reforçada a integração de uma política migratória activa nas políticas gerais de cooperação para o desenvolvimento e nas relações económicas externas. A concentração e a coordenação das políticas de cooperação para o desenvolvimento da Comissão e dos Estados-membros poderá contribuir para esta integração. No entanto, os efeitos de uma abordagem global deste tipo só se farão sentir a longo prazo.
59. Existem, no entanto, casos especiais que poderão justificar uma ajuda específica ao desenvolvimento: os países em desenvolvimento afectados por uma importante fuga de cérebros, os países em desenvolvimento sujeitos a movimentos migratórios em grande escala provenientes de outros países e os países em desenvolvimento que pretendem cooperar activamente na execução de um programa ordenado de retorno.
60. A Comissão financiou um projecto executado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) no sentido de incentivar e facilitar o retorno e a reintegração de cidadãos qualificados de países africanos que residem em países industrializados. Desta forma, a Comissão deseja contribuir para inverter os efeitos da fuga de cérebros em relação a certos países da África Subsariana. Os resultados desse projecto foram avaliados com o objectivo de tomar uma decisão acerca da continuação do apoio ao programa.

61. Uma outra possibilidade seria o desenvolvimento de programas de intercâmbio especiais. Estes programas, que já existem no quadro da cooperação com países terceiros mediterrânicos, proporcionam a grupos-alvo definidos uma possibilidade de permanecerem temporariamente na União para prosseguirem os estudos ou obterem experiência de trabalho. É preciso uma formulação cuidadosa destes programas no que se refere às condições em que são autorizadas as estadas temporárias: deve ficar claro desde o início que em princípio os beneficiários terão de regressar aos seus países de origem.
62. Na prática, a maior parte dos refugiados não chega a atingir a Europa, permanecendo em países em desenvolvimento. Os esforços realizados por estes países, normalmente em estreita colaboração com os serviços do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), são apoiados pela União e pelos seus Estados-membros. Uma parte da ajuda ao desenvolvimento, em especial da ajuda humanitária, concedida pela União e pelos seus Estados-membros é utilizada para apoiar estes países.
63. O ACNUR e a OIM desenvolvem igualmente grande actividade na elaboração de programas ordenados de retorno, sempre que possível. Por exemplo, o Plano de Acção Global para o Vietname permitiu que grande número de pessoas regressasse em segurança e com dignidade ao seu país de origem. Estes programas dependem em grande medida do apoio, entre outros, da União e dos seus Estados-membros. Os Ministros responsáveis pela Imigração dos 32 países membros do Conselho da Europa, reunidos em Atenas em Novembro de 1993, chamaram igualmente a atenção para a elaboração de programas concebidos com cuidado para ajudar as pessoas que regressam voluntariamente aos seus países de origem, como por exemplo os refugiados que possam e desejem regressar aos seus países e contribuir aí para a reconstrução de sociedades democráticas.

- pressões demográficas

64. Um factor já visível e que se pode tornar ainda mais importante é a situação demográfica nalguns países de origem. No "Relatório sobre a Situação da População Mundial de 1993", o Fundo das Nações Unidas para as Actividades em Matéria de População (FNUAP) declara o seguinte:

"Embora as taxas de crescimento da população tenham diminuído na maior parte dos países em desenvolvimento, os números aumentam rapidamente. O rápido crescimento do número de jovens que estão a atingir a idade de fertilidade máxima pode ainda provocar maiores aumentos no futuro. Todos os factores demográficos que favorecem a migração serão multiplicados nas próximas duas ou três décadas, à medida que as populações - e portanto o número de emigrantes potenciais - aumentarem. A conjugação das pressões demográficas e dos desequilíbrios económicos poderá produzir migrações de massa dos países mais pobres para os países mais ricos."

65. A União e os seus Estados-membros precisam de continuar a ajudar os países em desenvolvimento nos seus esforços no âmbito das políticas demográficas e de contribuir para uma acção eficaz a nível internacional. Tal como referido na resolução adoptada pelo Conselho "Desenvolvimento" de Novembro de 1992, a ajuda deve envolver as seguintes áreas: promoção da saúde das mulheres nas suas sociedades, promoção da alfabetização, melhoria da qualidade dos serviços sociais acessíveis às comunidades e prestação de serviços de planeamento familiar, desde que os mesmos não tenham carácter compulsivo nem discriminatório, nem afectem os direitos fundamentais do homem.

- factores ambientais

66. Os factores ambientais também podem ser causas profundas de pressões migratórias, conjunturais ou duradouras. O ACNUR e o FNUAP alegaram que muitas vezes estes factores são negligenciados. É evidente que as catástrofes naturais, como as inundações ou as grandes secas, tendem a produzir movimentos migratórios, essencialmente a partir das zonas afectadas para regiões ou países mais seguros. Processos com maior duração, como a erosão e a desertificação, bem como a elevação do nível do mar, também podem provocar movimentos migratórios. A União e os seus Estados-membros têm de continuar a responder a estas catástrofes naturais proporcionando ajuda humanitária a nível adequado. A integração da componente ambiental, já preconizada pela Comissão na Comunicação "Rumo a um desenvolvimento sustentado" e prevista no contexto da avaliação intercalar de Lomé IV, também servirá para fazer face às causas profundas da pressão migratória a longo prazo, assegurando uma melhor gestão dos recursos naturais dos países em desenvolvimento.

- medidas a nível local

67. Para além das medidas a mais longo prazo de carácter macroeconómico (que, por definição, levarão tempo até produzir resultados palpáveis, tendo mesmo eventualmente no início efeitos contraproducentes, por exemplo no que se refere à fuga de cérebros), serão também necessárias medidas a nível local. Neste contexto, a questão essencial que tem de ser abordada consiste em saber o que é que leva os potenciais imigrantes ilegais a abandonar os seus países de origem e a optar por virem para a Comunidade. Parece que nem todos os grupos se comportam do mesmo modo e que existe uma tendência, por exemplo, para as pessoas qualificadas migrarem, mais do que as não qualificadas<sup>3</sup>. Este facto sugere que a determinação de um perfil dos imigrantes efectivos e potenciais poderá constituir um contributo importante para a elaboração de estratégias e de programas a aplicar a nível dos próprios países ou regiões de origem<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Estudos relativos a vários países apontam para esta tendência: um estudo realizado em 1992 pela Universidade de Amsterdão para o Ministério da Segurança Social, Saúde e Cultura dos Países Baixos revelou esta tendência no que se refere aos requerentes de asilo. Estudos que a Comissão preparou acerca dos países do Magrebe determinaram tendências semelhantes para os imigrantes ilegais provenientes destes países.

<sup>4</sup> O Programa de Informação sobre as Migrações, criado em Budapeste, na sequência de um trabalho comum do Conselho da Europa e da OIM, está igualmente a realizar estudos muito úteis acerca do perfil dos potenciais emigrantes dos países da Europa Central e Oriental e das suas motivações.

68. Será necessário que o país de origem participe neste processo desde o início; só no contexto de um diálogo com os países interessados é que podem ser tomadas medidas eficazes, por exemplo medidas económicas e sociais. Pode vir a confirmar-se que a migração internacional é consequência de migrações internas das zonas rurais para as zonas urbanas. Nesses casos, pode ser útil a concentração nestes movimentos internos, quer pondo em prática projectos de desenvolvimento trabalho-intensivos para estas zonas rurais, quer melhorando o alojamento e as condições de trabalho nas zonas urbanas, especialmente nas cidades de pequena e média dimensão e, de preferência, através de uma combinação destas políticas.

### **III.3. Controlar os fluxos migratórios**

#### **III.3.1. Introdução**

69. No âmbito da abordagem global, o controlo dos fluxos migratórios continuará a ser um elemento indispensável. As políticas centradas nas "causas profundas", descritas acima na secção III.2, destinam-se essencialmente a reduzir a pressão migratória a longo prazo. As medidas destinadas a controlar a migração continuarão, por conseguinte, a ser necessárias no futuro próximo.
70. A primeira tarefa para controlar os fluxos migratórios consiste em formular princípios básicos que reflectam a distinção entre pressão migratória e outras formas de migração. As políticas de admissão no território traduzirão necessariamente esta distinção: não podem ser unicamente restritivas, na medida em que devem respeitar as obrigações internacionais e as tradições humanitárias em geral. Portanto, controlar a migração não significa necessariamente eliminá-la, mas sim gerir os fluxos migratórios. Definir em termos claros os critérios de admissão permite a elaboração de conceitos que sejam traduzidos em políticas concretas. A definição e a aplicação de políticas para fazer face às formas ilegais de migração constituirá outro elemento essencial do controlo dos fluxos migratórios.
71. Ao longo desta secção será dado relevo à necessidade de harmonizar as políticas de imigração e de asilo. Não se trata de uma ideia nova, pois corresponde a uma abordagem aprovada pelo Conselho Europeu, que solicitou em 1991 aos Ministros responsáveis pela Imigração que avançassem de forma significativa na harmonização da legislação, tanto da imigração como do asilo, até ao final de 1993. As razões que justificam esta abordagem comum prendem-se em parte com a intensificação das pressões migratórias experimentadas por quase todos os Estados-membros. Os Estados-membros reconhecem que as suas políticas de imigração e de asilo se tornaram cada vez mais interdependentes, na medida em que a adopção de novas medidas num Estado-membro pode afectar directamente os movimentos migratórios para os Estados-membros vizinhos.

#### **III.3.2. Políticas de admissão no território**

72. Embora tanto a Comunicação de 1991 sobre a imigração como o programa de trabalho de Maastricht de 1991 contivessem referências aos princípios básicos relativos às políticas de admissão, os debates entre os Estados-membros centraram-se geralmente nas propostas de harmonização mais específicas incluídas no programa de trabalho. Esta abordagem parece justificar-se, desde que os princípios gerais que regem cada fundamento específico de admissão sejam definidos durante o processo de harmonização. Nos pontos que se seguem procede-se a uma revisão do trabalho feito nestes domínios e procuram-se identificar os assuntos que continuam por abordar, ao mesmo tempo que se tecem algumas considerações básicas relevantes sobre razões individuais justificativas de admissão no território.

73. O primeiro domínio abordado pelos Ministros responsáveis pela Imigração foi a admissão para fins de reagrupamento familiar, tendo sido adoptada uma resolução sobre este assunto em Copenhaga, em Junho de 1993. Esta resolução reflecte o princípio de que o reagrupamento familiar está intrinsecamente ligado ao direito à vida familiar, tal como é reconhecido pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A resolução indica quais as categorias de membros da família que têm direito ao reagrupamento familiar e estabelece condições gerais para a admissão no território.
74. O direito ao reagrupamento familiar tem grande importância para os nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade e o êxito das políticas de integração pode ser afectado pelas políticas aplicadas neste domínio. Atendendo à importância da segurança jurídica neste domínio para os nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade, um instrumento juridicamente vinculativo, como uma Convenção, poderia constituir uma base mais sólida e poderia resolver as diferenças ainda existentes a nível das práticas dos Estados-membros nesta matéria. Nestas diferenças incluem-se os períodos de espera, a idade máxima dos filhos com direito a admissão para efeito de reagrupamento familiar, as disposições sobre a constituição de família, as políticas relativas à admissão de companheiros/as não casados/as e membros da família em segundo grau, a admissão de filhos adoptivos e o estatuto jurídico dos membros da família admitidos a entrar no território.
75. Outros aspectos das políticas de admissão no território actualmente em análise no Conselho dizem respeito à admissão de estudantes e de trabalhadores assalariados e por conta própria. Estes trabalhos devem ser concluídos. No caso dos estudantes, a Comissão considera que as políticas de admissão deviam basear-se no princípio geral que considera bem-vinda a migração que promove uma melhor compreensão e um maior conhecimento mútuo das sociedades. Será igualmente importante, no entanto, evitar políticas que provoquem a fuga de cérebros dos países de origem. Por conseguinte, devem ser desenvolvidas políticas que impeçam os estudantes de permanecer no país de acolhimento depois de concluírem os seus estudos.
76. As políticas de admissão relativas aos trabalhadores assalariados e por conta própria têm variado ao longo dos anos, em função das necessidades económicas da Comunidade. Neste domínio parece extremamente importante chegar a acordo sobre os princípios básicos que regem as políticas de admissão em relação aos nacionais de países terceiros que residem legalmente em qualquer dos Estados-membros. Este assunto será abordado de forma mais desenvolvida na secção III.4, uma vez que está intimamente ligado às políticas de integração.
77. Como passo seguinte para a formulação dos princípios básicos subjacentes às políticas de admissão aplicáveis aos trabalhadores assalariados e por conta própria, deviam ser definidos princípios relativos à admissão dos outros nacionais de países terceiros. Com a actual situação económica e do mercado de trabalho, estas políticas de admissão terão de continuar normalmente a ter, a curto prazo, um carácter restritivo. Isto implica que o estabelecimento de quotas, medida sugerida como meio de reduzir a pressão migratória, não corresponde à situação económica existente a curto prazo.
78. A abordagem a mais longo prazo da questão da migração laboral terá também de ter em conta necessariamente a evolução da situação económica e do mercado do trabalho na Comunidade. No Livro Branco da Comissão sobre "Crescimento, Competitividade e Emprego" foi dada ênfase à promoção do crescimento e da competitividade e ao combate ao desemprego. Nessa perspectiva a mais longo prazo é preciso igualmente que seja tido em conta o efeito das alterações demográficas no mercado de trabalho. Por conseguinte, será necessário acompanhar de perto a

evolução do mercado de trabalho a fim de assegurar que as políticas de admissão se ajustam às novas exigências. Estas análises deverão igualmente distinguir entre a evolução conjuntural de curto prazo e as alterações estruturais, uma vez que é preciso ter um quadro claro da evolução a longo prazo da oferta e da procura de mão-de-obra. Se vier a demonstrar-se a necessidade de oferta suplementar de mão-de-obra a longo prazo, a análise deverá definir os custos e os benefícios que resultam de autorizar a migração para preencher estas faltas. Só no caso de se demonstrar que os efeitos seriam positivos, em termos reais, é que se deverá ponderar o estabelecimento de quotas.

79. Independentemente do resultado desta análise geral, existem razões para evitar aplicar políticas restritivas no caso dos regimes de trabalho temporário, especialmente os concebidos no âmbito da abordagem relativa às causas profundas, desde que não corresponda a uma "rotação de empregos", e os de admissão de trabalhadores sazonais e fronteiriços, categorias que necessitam de ser definidas com maior precisão.
80. Um aspecto da política de admissão que ainda tem de ser abordado é a questão da admissão por razões humanitárias. Tal como se explicou no programa de trabalho de 1991, a harmonização desta política é difícil, uma vez que por definição a admissão por razões humanitárias se baseia em circunstâncias específicas de cada caso individual. No entanto, o que poderá ser útil nesta fase é analisar até que ponto as práticas existentes nos Estados-membros permitem a admissão de grupos específicos vulneráveis. Poderá dar-se atenção especial, por exemplo, à situação das mulheres vítimas de tráfico ou de assédio sexual, categoria a propósito da qual o Parlamento Europeu expressou recentemente a sua preocupação.

### III.3.3. Refugiados e outras pessoas que necessitam de protecção internacional

81. Dum ponto de vista analítico, os movimentos migratórios e a pressão migratória deveriam ser analisados em todas as suas formas, isto é, independentemente da questão de estarem ou não relacionados com o asilo. Ao mesmo tempo, contudo, os argumentos desenvolvidos na Comunicação de 1991 sobre o direito de asilo permanecem válidos: as políticas de asilo são distintas porque se destinam a resolver um problema humanitário. O princípio da não expulsão, consagrado na Convenção de Genebra de 1951, exige que os Estados Signatários sejam rigorosos na determinação dos requerentes de asilo que devem ser considerados refugiados na acepção do artigo 1º-A da Convenção de Genebra. Os refugiados têm direito a protecção. Não prestando essa protecção, os Estados Signatários estariam a violar o princípio mais importante da Convenção de Genebra e, uma vez que esta Convenção foi expressamente referida no artigo K.2 do TUE, estariam mesmo a violar o próprio Tratado. Por definição é impossível reduzir o número de refugiados a que os Estados-membros são obrigados a conceder protecção. Por conseguinte, as políticas de asilo são, de facto, distintas na medida em que se destinam a gerir a análise dos pedidos de asilo de modo que cada pedido possa ser apreciado de forma justa e eficaz.

82. O programa de trabalho de 1991 e a Comunicação de 1991 sobre o direito de asilo analisaram os diversos aspectos da política de asilo que teriam de ser harmonizados. Foram realizados progressos consideráveis ao estabelecer princípios orientadores em várias resoluções. O plano de acção aprovado pelo Conselho Europeu de Bruxelas em Dezembro de 1993 definiu as seguintes questões como prioritárias para 1994:
- (a) aplicação harmonizada da definição de "refugiado", de acordo com o artigo 1º-A da Convenção de Genebra;
  - (b) estabelecimento de normas mínimas para os procedimentos de asilo.

Nos pontos a seguir são analisados os passos necessários para concretizar estas prioridades, juntamente com algumas sugestões de medidas relativas a outras questões conexas.

(a) aplicação harmonizada da definição de "refugiado"

83. A aplicação harmonizada da definição de "refugiado" exige que se dê atenção a dois aspectos distintos: por um lado, precisam de ser concebidos indicadores gerais relativamente aos aspectos jurídicos do conceito de refugiado; por outro, são necessários indicadores relativos aos países de origem para completar estes indicadores gerais, a fim de permitir a sua aplicação a casos individuais. Por conseguinte, o Conselho decidiu que os grupos de peritos competentes no âmbito do Conselho deveriam concentrar os trabalhos nestes dois aspectos. O ACNUR já declarou a sua disponibilidade para contribuir para este trabalho. A Comissão congratula-se com esta evolução, que pode abrir caminho para o estabelecimento de normas de grande importância.

(b) normas mínimas para os procedimentos de asilo

84. O aumento do número de requerentes de asilo levou os Estados-membros a intervir no sentido de elaborarem procedimentos de asilo mais eficazes e instituírem um mecanismo entre si para determinar qual o Estado-membro responsável pela instrução de um determinado pedido de asilo (Convenção de Dublin). Esta Convenção representa igualmente um importante mecanismo compensatório para a realização de um espaço europeu sem fronteiras internas.
85. Ainda que todas estas abordagens tenham um papel importante a desempenhar, a introdução de procedimentos de triagem destinados a excluir determinadas categorias de pedidos de asilo do exame quanto ao fundo, tendo em vista especialmente identificar os pedidos manifestamente infundados, corre o risco de os Estados-membros, a menos que actuem com grande cuidado, poderem violar involuntariamente o princípio da não expulsão. Por conseguinte, será difícil excluir categorias globais da parte substantiva do procedimento de asilo; tal como foi de novo afirmado na Resolução de 1992 acerca dos pedidos de asilo manifestamente infundados, cada pedido deverá ser examinado individualmente, uma vez que é preciso dar ao requerente de asilo a oportunidade de explicar porque é que deve ser considerado como uma excepção ao princípio geral da não admissão, mesmo vindo de um país em que em geral não há razões para temer perseguições ou existindo um país terceiro de acolhimento.

86. As resoluções adoptadas em 1992 sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados e sobre o conceito de país terceiro de acolhimento constituíram os primeiros passos dados pelos Ministros responsáveis pela Imigração para estabelecer normas harmonizadas relativamente ao procedimento de asilo. A Comissão considera que a garantia de segurança jurídica neste domínio, tanto para os requerentes de asilo como para os Estados-membros, pode justificar que a matéria das resoluções também seja tratada de forma mais global numa convenção.
87. Para além disso, a elaboração de procedimentos justos e eficazes exige um acordo entre os Estados-membros acerca dos princípios básicos que inspiram os procedimentos de asilo nos seus países. Embora esta questão sensível afecte a tradição jurídica fundamental de cada Estado-membro, poderia pensar-se na possibilidade de definir critérios objectivos de equidade e de eficácia, que estabeleceriam um determinado quadro geral, deixando a cada Estado-membro a possibilidade de definir o conteúdo exacto do procedimento de asilo. Em diversas Conclusões do EXCOM<sup>5</sup>, bem como no manual do ACNUR sobre os procedimentos e critérios de determinação do estatuto de refugiado, podem encontrar-se orientações acerca dos princípios em causa.
88. Os critérios de eficácia diriam respeito ao acesso e à duração das várias fases do procedimento de asilo. Deveriam reflectir a necessidade de o asilo continuar acessível. Para além das considerações acima mencionadas, baseadas em textos aprovados a nível internacional, a gestão da migração exige essa abordagem: na falta de medidas efectivas para reduzir as pressões migratórias, os potenciais requerentes de asilo podem virar-se para a imigração ilegal se deixarem de ter acesso aos procedimentos de asilo. É pouco provável que os custos com medidas para contrariar eficazmente esses movimentos ilegais sejam menores do que os custos reais para instruir os pedidos de asilo. No entanto, a vantagem do procedimento de asilo é que na maior parte dos casos e especialmente no caso dos pedidos manifestamente infundados, o paradeiro dos requerentes de asilo é conhecido ou pode ser obtido rapidamente, enquanto no caso dos movimentos ilegais, quase por definição, são necessários grandes esforços para localizar as pessoas em causa.
89. Os critérios de equidade diriam respeito, nomeadamente, ao direito de recurso e às condições de acolhimento. Quanto às últimas, as práticas dos Estados-membros ainda diferem muito e pode revelar-se difícil obter uma harmonização completa: o programa de trabalho de 1991 e a Comunicação sobre o direito de asilo indicaram, no entanto, que devia ser possível a aproximação das políticas de acolhimento. Além disso, estes critérios deviam dar atenção aos procedimentos aplicáveis aos grupos especialmente vulneráveis, como as mulheres e os menores (não acompanhados). Estes grupos necessitam muitas vezes de um tratamento especial, tendo em conta a dificuldade que podem ter para apresentar o seu pedido de asilo.
90. A adopção de critérios que permitam estabelecer procedimentos justos e eficazes a nível da União representaria um avanço significativo para uma política de asilo comum.

---

<sup>5</sup> Comité Executivo do ACNUR.

(c) Outras medidas necessárias

91. Para além das prioridades imediatas estabelecidas pelo Conselho Europeu, também seria útil prestar agora atenção ao problema referido no programa de trabalho de 1991 relativo aos casos que não são abrangidos pelas condições do artigo 1º-A da Convenção de Genebra, mas em que a política geral de cada Estado-membro, nem sempre por razões idênticas, consiste em não exigir às pessoas em causa que regressem ao seu país de origem. Como na prática estas situações envolvem um número considerável de casos, seria desejável tentar um certo grau de harmonização.
92. Além disso, a experiência recente, designadamente as lições que podem ser extraídas da tragédia da antiga Jugoslávia, sugere que também se devam abordar agora as questões da protecção temporária e os problemas da absorção temporária.
93. Os Estados-membros responderam de formas diferentes ao problema das pessoas que fugiram da antiga Jugoslávia, introduzindo muitas vezes regimes de protecção temporária para grupos vulneráveis, evitando assim o recurso maciço aos procedimentos de asilo. Na verdade, estes regimes devem ser acolhidos como um passo positivo para fazer face a situações de afluência em massa. Alguns Estados-membros adoptaram legislação específica para dispor de uma base jurídica sólida; outros utilizaram o mecanismo da prorrogação temporária da estada; dois Estados-membros, pelo menos, foram mais além e examinaram os pedidos individuais de asilo, autorizando a admissão de grande número dessas pessoas como refugiados ou por razões humanitárias. Seria possível partir desta experiência e harmonizar estes regimes, tendo em vista a elaboração de um regime europeu uniforme de protecção temporária. Essa harmonização evitaria a reorientação destes fluxos migratórios em função das diferenças entre as legislações nacionais. Garantiria igualmente um nível de protecção mínimo às pessoas em causa, independentemente do Estado-membro que oferece essa protecção.
94. Esta abordagem harmonizada devia tratar as seguintes questões:
- como reconhecer se uma situação concreta exige protecção temporária;
  - direitos legais das pessoas que beneficiam de protecção temporária;
  - período de tempo ao fim do qual deve ser concedida admissão para uma estada de longa duração.
95. Quanto à primeira questão, os factores a ter em conta deviam incluir: a ocorrência de uma situação de afluência em massa ou a previsão de que essa afluência está prestes a atingir a União; uma indicação do ACNUR de que não existe protecção e ajuda adequadas na região de origem ou de que a própria União pode ser considerada parte da região de origem, como no caso da antiga Jugoslávia. Qualquer decisão de considerar determinada situação como exigindo uma protecção temporária deve também abordar a questão dos beneficiários. Nalguns casos, a protecção temporária terá de abranger todos as pessoas envolvidas; noutros, deve ser possível estabelecer critérios para certos grupos vulneráveis; e noutros só devem ter acesso ao regime os grupos designados pelo ACNUR ou por outras organizações de socorro.

96. Todos os regimes de protecção temporária precisam de definir os direitos legais das pessoas abrangidas. A característica essencial destes regimes é o seu carácter temporário, mas o período total da protecção depende da evolução da situação no país de origem. Por conseguinte, é necessário avaliar a intervalos regulares se o regime de protecção tem de continuar ou se devem iniciar-se programas de retorno. Terá de se encontrar um justo equilíbrio entre os interesses das pessoas envolvidas e os interesses dos Estados-membros.
97. A terceira questão surge quando a situação no país de origem permanece de tal modo que é necessária a protecção temporária por um longo período. Neste caso, a questão consiste em saber se ainda se justifica fazer regressar as pessoas que necessitam de protecção temporária ao seu país de origem quando a situação no mesmo tiver finalmente melhorado. É inevitável que quanto mais tempo uma pessoa permanece num país, mais laços aí cria. Quando a protecção temporária se estende por um período de vários anos, é muito provável que exista um certo nível de integração, até se atingir um ponto em que deixa de ser razoável exigir às pessoas que regressem a um país com o qual podem já não ter laços estreitos, ainda que seja o seu país de origem.
98. Outra questão a abordar no contexto do controlo da imigração é uma política eficaz para lidar com os problemas da absorção temporária. A experiência tem mostrado que no caso de uma afluência repentina e em massa de pessoas que têm necessidade de protecção temporária, poderá verificar-se uma carência transitória de alojamentos e de outras instalações. Até à data não se procede a qualquer controlo adequado dos problemas de absorção. A União poderia adiantar-se ao estabelecer um sistema de controlo, assente num intercâmbio de opiniões com base na experiência adquirida. Poderia ser instituída uma coordenação permanente entre os vários serviços envolvidos. Seria assim possível adoptar as disposições necessárias com base em estimativas dos números e dos custos envolvidos e criar planos para situações de emergência. Com base nestas informações, a União poderia tentar combinar as capacidades nacionais de absorção.
99. Esse sistema de combinação de capacidades não teria necessariamente de corresponder a um acordo formal de repartição de encargos, mas proporcionaria uma garantia recíproca aos Estados-membros de que não estão sós quando enfrentam problemas graves para aplicar as suas políticas de acolhimento, podendo contar com o apoio activo dos outros Estados-membros e da própria União.
100. No contexto deste sistema, deve assinalar-se que o Parlamento Europeu solicitou à Comissão que apresentasse uma proposta de criação de um Fundo Europeu para os Refugiados<sup>6</sup>. Parece lógico que qualquer fundo deste tipo possa ser utilizado para fazer face a situações de emergência com que os Estados-membros se defrontem, por exemplo situações de afluência em massa, em que numa base estritamente voluntária e/ou por razões geográficas um Estado-membro pode assumir a responsabilidade por maior número de pessoas que necessitam de protecção temporária do que seria obrigado segundo os critérios estabelecidos na Convenção de Dublin. Este Fundo poderia ser utilizado igualmente para apoiar os Estados-membros que careçam dos meios administrativos necessários quando confrontados com novas pressões.

---

<sup>6</sup> N.º 7 da Resolução A3-0280/92, adoptada pelo PE em 18 de Novembro de 1992.

101. A Comunidade e os seus Estados-membros não deveriam limitar-se a olhar para dentro: a aplicação do princípio de país terceiro de acolhimento aos países de trânsito afectará especialmente os países vizinhos da Europa Central e Oriental, que muitas vezes são países de trânsito. As discussões no âmbito do Conselho da Europa e um relatório recente do ACNUR mostram que a aplicação das políticas de asilo colocam graves problemas operacionais e orçamentais a estes países. Para lhes dar apoio, o ACNUR participa em acções de reforço institucional, centradas no estabelecimento de procedimentos de asilo justos e eficazes. A União devia participar activamente nestas actividades, uma vez que o êxito da aplicação do princípio do país terceiro de acolhimento em relação aos Estados da Europa Central e Oriental depende da capacidade de resposta destes países. Um Fundo Europeu para os Refugiados podia ser uma fonte de financiamento para projectos em que participem as ONG que operam na Europa Central e Oriental.

#### III.3.4. Imigração ilegal

102. Com as pressões migratórias a aumentar e as oportunidades de migração legal cada vez mais reduzidas, é provável que as pessoas que desejam entrar na União continuem a voltar-se para a imigração ilegal. A política global preconizada na presente Comunicação exige uma política firme e clara para combater estes movimentos. As formas ilegais de imigração põem em causa as políticas de admissão, prejudicam as políticas destinadas à integração dos imigrantes legais e colocam as pessoas envolvidas numa posição vulnerável. Por conseguinte, a União precisa de uma política activa para impedir e combater os movimentos migratórios ilegais.
103. A imigração ilegal assume diversas formas. Nalguns casos, as pessoas podem tentar entrar ilegalmente no território da Comunidade, iludindo os controlos da imigração ou utilizando falsos documentos. Noutros, as pessoas que entraram legalmente na Comunidade podem colocar-se a si próprias em situação irregular, permanecendo mais tempo do que o autorizado ou infringindo as condições da sua admissão (por exemplo, aceitando um emprego).
104. Os trabalhos sobre as medidas pertinentes contidas no programa de trabalho de 1991 incidiram na expulsão. Os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram em Junho de 1993 uma recomendação relativa aos controlos e à expulsão dos nacionais de países terceiros que residem ou trabalham sem autorização. A abordagem global para combater o problema da imigração ilegal exige medidas a vários níveis. Podem distinguir-se quatro elementos principais:

- (a) medidas destinadas a impedir a entrada de imigrantes ilegais no território da Comunidade;
- (b) medidas destinadas a identificar as pessoas que residem ilegalmente na Comunidade;
- (c) definição de normas mínimas para o tratamento dos imigrantes ilegais; e
- (d) medidas para facilitar o repatriamento dos imigrantes ilegais.

(a) Medidas preventivas

105. As medidas para tentar resolver as causas profundas da pressão migratória foram analisadas na secção III.2.2. Para além dessas medidas, o combate contra a imigração ilegal exige uma actuação preventiva antes de as pessoas envolvidas chegarem à União. Estão em curso trabalhos no âmbito do Conselho relativamente ao intercâmbio de informações sobre itinerários e traficantes, mas necessitam de ser efectuados de forma mais sistemática. A este respeito, uma cooperação estreita com os países de trânsito e os países de origem constituiria um contributo valioso para obter as informações necessárias à aplicação de medidas contra os traficantes em causa. Ao combater os traficantes conhecidos deve tomar-se cuidado para não impedir as pessoas que necessitam de protecção internacional de saírem do seu país de origem.
106. A existência de controlos rigorosos nas fronteiras externas e a política de vistos também poderão ter um papel importante para dissuadir e combater o fenómeno da imigração ilegal. O projecto revisto de Convenção sobre a passagem das fronteiras externas, apresentado recentemente pela Comissão, estabelece claramente o quadro para realizar controlos fronteiriços sistemáticos e eficazes. A primeira prioridade deve ser agora a aprovação desta convenção. A mais longo prazo haverá igualmente a necessidade de acompanhar a sua aplicação. Também devem ser tidas em conta as medidas para apoiar projectos específicos a favor de Estados-membros que enfrentam problemas devido à sua situação geográfica.

(b) Medidas destinadas a identificar pessoas que residem ilegalmente na Comunidade

107. As medidas preventivas e os controlos fronteiriços mais sistemáticos, do tipo dos previstos acima, serão importantes para combater a imigração ilegal, mas não conseguem ser totalmente eficazes para acabar com ela. Por isso, as medidas que permitam identificar pessoas em situação irregular na Comunidade continuarão também a ter um papel importante. Esta questão foi abordada na Recomendação de 1993 sobre as políticas de expulsão, que refere, nomeadamente, a importância dos controlos internos. Trata-se sem dúvida de um tema delicado, uma vez que a localização dos imigrantes em situação irregular é normalmente da competência da polícia, devendo situar-se no contexto de outras prioridades, das quais o combate geral à criminalidade é com certeza a mais importante.
108. O programa de trabalho de 1991, juntamente com a Comunicação de 1991 sobre a imigração, previa outras soluções para este problema complexo. Eram soluções centradas em esforços para tornar mais difícil na prática a permanência das pessoas em situação irregular. As diversas fontes de rendimento dessas pessoas constituem um bom ponto de partida. Em geral, existem duas fontes principais de rendimento: as ajudas no âmbito de vários regimes públicos de apoio e os rendimentos do trabalho ilegal. Na introdução do programa de trabalho de 1991 declarava-se que "deve assegurar-se que as medidas sociais não constituam um convite à residência ilegal, visto que, por razões humanitárias ou de urgência, as pessoas a residir ilegalmente poderão beneficiar de tais medidas". Em segundo lugar, referia-se que "as políticas para reduzir o trabalho ilegal terão de ser intensificadas. Para o efeito, há que tratar da questão dos empregadores que são

culpados de se aproveitarem ilicitamente da situação precária do estrangeiro com residência ilegal". A Comunicação de 1991 sobre a imigração era mesmo mais específica sobre este último assunto:

"A Comissão, por razões de eficácia, estaria disposta a retomar sob uma forma apropriada a sua proposta relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à luta contra a imigração ilegal e o trabalho clandestino a ela ligado. A este respeito, poder-se-ia prever, por um lado, que os adjudicatários de concursos públicos fossem obrigados a demonstrar que respeitam as regras do direito do trabalho e, por outro lado, a implicação da responsabilidade dos mandantes sempre que as regras relativas ao trabalho clandestino não forem respeitadas pelos seus subcontratantes ou pelas empresas de trabalho temporário a que recorrem."

Na sua resolução de 18 de Novembro de 1992, o Parlamento Europeu considerou igualmente o combate ao emprego ilegal como um importante elemento da luta contra a imigração ilegal. A Comissão continua a considerar que a aproximação das legislações para combater a contratação ilegal contribuiria para a luta contra a imigração ilegal e apresentará propostas no sentido de assegurar esse objectivo.

(c) Definição de normas mínimas para o tratamento dos imigrantes ilegais

109. Embora em geral seja necessária uma actuação firme e eficaz contra a imigração ilegal, não se deve esquecer que as pessoas envolvidas podem estar a ser exploradas e encontrar-se numa situação extremamente vulnerável. Por conseguinte, deve ter-se em conta que essas pessoas têm direito a um processo justo que lhes assegure a protecção integral dos direitos humanos e das liberdades fundamentais previstas pelo direito internacional. Para esse efeito, será necessário definir normas mínimas, que contribuirão igualmente para garantir a credibilidade das políticas restritivas relativas à imigração ilegal.
110. Uma medida que daria expressão prática a este objectivo seria a assinatura e ratificação pelos Estados-membros da Convenção das Nações Unidas sobre os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias<sup>7</sup>. Esta Convenção é única, uma vez que define os direitos humanos dos trabalhadores migrantes, incluindo os que se encontram em situação irregular. A Convenção deixa claro que são aplicáveis os direitos humanos e as liberdades fundamentais, independentemente do estatuto jurídico do imigrante em causa. Se necessário, as disposições desta Convenção poderiam ser completadas por um instrumento da União.

---

<sup>7</sup> A ratificação desta Convenção também é desejável para efeitos da protecção dos direitos dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade (ver secção III.4).

(d) Medidas para facilitar o repatriamento dos imigrantes ilegais

111. O quarto elemento consiste no repatriamento das pessoas em situação irregular. A melhor forma de repatriamento continua a ser o retorno voluntário e alguns regimes instituídos em determinados Estados-membros, frequentemente em estreita colaboração com a OIM, no sentido de incentivar o retorno voluntário proporcionam essa possibilidade. Estes regimes podem ser vantajosos, quando comparados com os custos do repatriamento compulsivo, podendo por isso ter interesse tanto para os governos como para as pessoas envolvidas. É importante, todavia, que estes regimes não tenham o efeito indesejável de incentivar a imigração ilegal. Embora não tenha sido feito qualquer esforço pelos Estados-membros para a aproximação destes regimes, seria conveniente fazê-lo, a fim de evitar diferenças neste domínio entre Estados-membros.
112. A expulsão é a solução de último recurso no que se refere às pessoas em situação irregular e que não querem abandonar o território voluntariamente. A expulsão é um instrumento necessário para mostrar que a imigração ilegal não será tolerada. No entanto, na prática os Estados-membros tiveram dificuldades em circunstâncias específicas para executar as políticas de expulsão. Essas dificuldades podem surgir quando não há ligações directas de transporte entre o Estado-membro e o país de origem em causa ou quando o país de origem não pretende cooperar.
113. Sem dúvida que os Ministros responsáveis pela Imigração pensaram nestas primeiras dificuldades quando em Novembro de 1992 adoptaram uma recomendação relativa ao trânsito para efeitos de expulsão. De acordo com esta recomendação, os Estados-membros comprometeram-se a facilitar o trânsito através dos seus territórios para permitir efectuar o repatriamento através de expulsão. Devia pensar-se se poderiam ser estabelecidos acordos semelhantes com países terceiros.
114. Os acordos de readmissão com países terceiros foram indicados na Comunicação de 1991 sobre a imigração e no programa de trabalho de 1991 como um meio de resolver os problemas que às vezes surgem com os países de origem ou de trânsito. O Conselho "Justiça e Assuntos Internos" aprovou recentemente conclusões sobre os princípios orientadores aplicáveis à elaboração de tais acordos com países terceiros. Esses princípios precisam agora de ser traduzidos em acordos formais entre os Estados-membros e os países terceiros. A este propósito devemos congratular-nos com o facto de a Conferência de Budapeste, que se realizou em Fevereiro de 1993 e em que participaram quase todos os Estados da Europa Central e Oriental, ter reconhecido a importância destes acordos de readmissão no contexto europeu.
115. O Conselho aprovou igualmente o princípio que consiste em estabelecer, sempre que possível, umnexo entre os acordos e as práticas de readmissão, por um lado, e os acordos externos da Comunidade e dos seus Estados-membros, por outro. Desta forma poderá facilitar-se a conclusão e a aplicação desses acordos de readmissão. A aplicação desta decisão exige que a Comissão e o Conselho adoptem as medidas pertinentes.

116. Estes acordos de readmissão podem ter consequências importantes para os países envolvidos. Como países de trânsito, podem ver-se confrontados com encargos importantes, não só de natureza financeira, mas igualmente técnica, na medida em que terão de encarregar-se do repatriamento das pessoas. É que mesmo a reintegração dos seus próprios nacionais num país pode provocar tensões adicionais no mercado do trabalho ou nos programas de ajuda governamental. A União terá de se mostrar sensível a estes aspectos numa política activa de ajuda, que pode ser integrada nas suas políticas gerais relativas a esses acordos com os países em causa.
117. Também seria útil pensar em políticas específicas para determinados grupos vulneráveis. Exemplo dum grupo deste tipo são as crianças não acompanhadas. Muitos Estados-membros elaboraram orientações no sentido de as crianças até certa idade não serem obrigadas a regressar se não tiverem familiares ou pessoas que se ocupem delas no país de origem. Outros Estados-membros, no entanto, procedem normalmente ao repatriamento das crianças, mesmo sem terem essas garantias. Temos aqui, portanto, outra área em que seria desejável o estabelecimento de normas mínimas. Do mesmo modo, as políticas relativas às vítimas de exploração sexual deviam assegurar que o repatriamento dessas vítimas não impedisse que fossem intentadas acções contra as pessoas responsáveis por essa exploração.

#### III.4. Aprofundar as políticas de integração a favor dos imigrantes legais

118. A Comissão considera que as políticas de integração e as políticas de imigração estão estreitamente relacionadas. A disponibilidade da sociedade para aceitar novos grupos de imigrantes depende da forma como sente que o governo controla esse fenómeno. Tal como já foi referido no "Relatório Braun"<sup>8</sup>:

"Não se pode falar de integração da população já imigrada sem invocar a questão dos novos fluxos -- de trabalhadores, de familiares, de candidatos a asilo, de pessoas em situação irregular e de clandestinos -- cuja intensidade e rapidez condicionam certamente o processo de integração."

Mais importante ainda, praticamente todos os países da Comunidade são actualmente países de imigração. Estima-se em cerca de 10 milhões de nacionais de países terceiros os imigrantes que residem legalmente nos Estados-membros. Os países que têm mais de 100 000 cidadãos seus na Comunidade são os seguintes: Áustria, Turquia, Jugoslávia, Argélia, Marrocos, Tunísia, Estados Unidos e Índia<sup>9</sup>.

119. Por conseguinte, a integração é uma questão que diz respeito a todos os Estados-membros. Consiste em proporcionar a todos os migrantes e aos seus descendentes a oportunidade de viver "normalmente" no país de acolhimento. Isto exige que se atribuam aos imigrantes recursos suficientes (conhecimento da língua local, alojamento, ensino, formação profissional, etc.) para que possam atingir gradualmente a "paridade" com a população nacional. Da parte dos próprios imigrantes é preciso vontade de se adaptarem ao estilo de vida da sociedade de acolhimento sem perderem a sua identidade cultural e de aceitarem o facto de que a igualdade de direitos implica igualdade de obrigações. Esta abordagem parece estar agora a ser largamente adoptada nos países da Comunidade.
120. Embora neste momento em todos os Estados-membros se reconheça em geral a necessidade de uma política de integração activa, estas mesmas políticas precisam de ser permanentemente controladas e desenvolvidas se se desejar que respondam com eficácia às diversas características e necessidades das comunidades de migrantes já estabelecidas na União e dos recém-chegados. É por isso que as políticas de integração continuam no centro do debate político.
121. A tendência nos Estados-membros é para atribuir responsabilidade a órgãos a nível central e local para executarem esta política e para esses órgãos serem apoiados por um conjunto de associações de carácter voluntário. As dificuldades de assegurar a coerência aumentam quando o número de intervenientes é grande. A atribuição de alojamento social, que muitas vezes implica o envolvimento do Estado, de autoridades regionais e de órgãos especializados, constitui um bom exemplo. A eficácia das políticas de integração também pode ser posta em causa pelos que pretendem explorar a questão da imigração para fins políticos. No entanto, não se deve permitir que estas dificuldades se sobreponham às vantagens que as políticas de integração bem sucedidas têm para os Estados-membros e para a Comunidade.

---

<sup>8</sup> "Políticas de Imigração e Integração Social dos Imigrantes na Comunidade Europeia", SEC(90)1813 final, ponto 21.

<sup>9</sup> Ver Anexo I, quadros 8-A, 8-B e 8-C.

122. Desde a publicação da Comunicação de 1991 sobre a imigração, o Parlamento Europeu já solicitou várias vezes à Comissão que preparasse e apresentasse directivas-quadro relativas às políticas de integração dos imigrantes de países terceiros e resoluções sobre a luta contra o racismo e a xenofobia. A Comissão considera muito útil a utilização das possibilidades proporcionadas pelo TUE, incluindo o seu Título VI, que prevê a possibilidade de uma acção conjunta no que se refere à política relativa aos nacionais de países terceiros e a elaboração de abordagens comuns sobre estas questões. Nos pontos seguintes da presente secção são apresentadas algumas sugestões específicas para esta abordagem comum.
123. Para o efeito, há que distinguir entre políticas destinadas a melhorar a situação dos nacionais de países terceiros, políticas destinadas a criar um quadro económico e sociocultural adequado para uma integração bem sucedida, políticas para atender às necessidades de informação e para incentivar o diálogo e políticas destinadas a combater o racismo e a xenofobia.

#### III.4.1. Melhorar a situação dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade

124. Qualquer política de integração, para obter êxito, tem necessariamente de incluir vários elementos. Os primeiros elementos essenciais são a perspectiva e a segurança da residência permanente. A segurança da estada e a residência permanente para todas as pessoas que satisfaçam os critérios de estabilidade constituem requisitos fundamentais para uma integração bem sucedida. Sem esta base, a incerteza prevalecerá sobre outros aspectos do processo de integração, como o reagrupamento familiar, acesso ao emprego, alojamento, saúde, ensino e formação, etc. Além disso, o próprio empenhamento do imigrante na integração depende muito do seu sentimento de segurança relativamente ao estatuto de residente. Sendo assim, a Comissão sugeriu na sua Comunicação de 1991 que fosse considerada a criação, de comum acordo, de um documento de residência permanente, que poderia ser atribuído depois de um determinado período.
125. Também precisa de ser dada atenção particular ao estatuto de residente dos membros da família dos imigrantes que residem legalmente. Não basta uma situação em que os membros da família continuam dependentes da situação do imigrante, mesmo depois de um longo período de residência. Os filhos ou netos de imigrantes que não se tornaram nacionais do Estado-membro em que vivem, quando tenham vivido no Estado-membro durante um período adequado, devem ter a segurança do estatuto de residentes quando ultrapassarem a idade escolar. Do mesmo modo, os cônjuges estrangeiros de imigrantes estabelecidos no país ou de nacionais devem ter direito de residência independente depois de um determinado período. Estas pessoas devem ter expectativas razoáveis de poder permanecer no país em caso de óbito, ou de divórcio ou de saída do país do seu cônjuge.

126. Outra área que deve merecer atenção é a exigência, nalguns Estados-membros, de uma autorização de residência distinta após já ter sido concedida uma autorização para desenvolver uma actividade económica. Estas exigências criam duplicações e insegurança para o imigrante. A duplicação de tarefas é onerosa e desnecessária, ao mesmo tempo que a insegurança se opõe ao objectivo da integração.
127. Na sua comunicação de 1991, a Comissão expressou igualmente a opinião de que a lógica do mercado interno implicava a eliminação do requisito da nacionalidade para o exercício de determinados direitos. Um primeiro passo neste domínio consistiria em autorizar os nacionais de países terceiros a circularem livremente na União, com base na sua autorização de residência, que substituiria qualquer exigência de visto. Os Acordos de Schengen prevêem este direito de livre circulação, mas só são aplicáveis aos países signatários desses Acordos. A Comissão considera que este direito devia ser igualmente assegurado para o conjunto da União. Neste contexto, por um lado, no que diz respeito à passagem das fronteiras externas, a Comissão propôs que se as autorizações de residência de nacionais de países terceiros que residem legalmente num dos Estados-membros fossem equiparadas a um visto. Esta proposta foi incluída no projecto de Convenção sobre a passagem das fronteiras externas dos Estados-membros, que foi apresentada ao Conselho<sup>10</sup>. Por outro lado, a fim de permitir aos cidadãos de países terceiros que residem legalmente num Estado-membro circular livremente na União por períodos curtos, a Comissão tenciona avançar com uma proposta que lhes permita entrar no território de outro Estado-membro sem visto, mesmo nos casos em que os Estados-membros envolvidos exijam normalmente visto aos nacionais dos países terceiros em questão.
128. Outro elemento em que se deve pensar é a liberdade de circulação para desenvolver um actividade económica. Os parceiros sociais representados no Comité Permanente do Emprego solicitaram em 14 de Maio de 1992 a supressão dos obstáculos de acesso ao emprego noutro Estado-membro dos nacionais de países terceiros que tenham residência permanente num Estado-membro. Esta ideia já se encontrava traduzida no programa de trabalho de 1991, que previa "o exame, nas instâncias apropriadas, da possibilidade de garantir aos nacionais de países terceiros que residem desde há muito num Estado-membro certos direitos ou possibilidades, por exemplo no que se refere ao acesso ao mercado do trabalho"<sup>11</sup>.
129. Actualmente precisam de ser dados passos para atingir este objectivo. Um primeiro passo para melhorar a situação neste domínio consistiria em os Estados-membros darem prioridade aos nacionais de países terceiros que residem permanente e legalmente noutro Estado-membro, quando os postos de trabalho não possam ser ocupados por nacionais da CE. Outro passo neste sentido seria permitir o acesso desses nacionais de países terceiros ao trabalho noutro Estado-membro em resposta a ofertas de emprego. A situação dos trabalhadores por conta própria que querem obter direito de estabelecimento noutro Estado-membro precisa também de ser considerada.

---

<sup>10</sup> COM(93)684 final, apresentado ao Conselho em 10 de Dezembro de 1993.

<sup>11</sup> WGI 930, página 6.

130. Na introdução do programa de trabalho de 1991 declarava-se que "do ponto de vista da justiça social, a abordagem geral [...] deveria consistir em examinar quais os direitos que os nacionais de países terceiros deviam usufruir de entre os direitos que os nacionais dos Estados-membros gozam"<sup>12</sup>. Na sua Comunicação de 1991 sobre a imigração, a Comissão declarou que "... a igualdade de tratamento para os imigrantes em situação regular é um objectivo fundamental para o conjunto da sociedade"<sup>13</sup>. Os Estados-membros deviam agora proceder à revisão das suas legislações a fim suprimir os requisitos relativos à nacionalidade para o exercício de certos direitos ou a concessão de certos benefícios, que deixaram de se justificar por razões objectivas.
131. Na Comunicação de 1991, a Comissão declarou que se devia assegurar a observância dos compromissos assumidos em acordos com países terceiros que prevêem igualdade de tratamento para os trabalhadores destes países em matéria de remuneração, de condições de trabalho e de segurança social. A Comissão continuar a utilizar os meios de que dispõe para controlar a aplicação rigorosa das disposições destes acordos nos Estados-membros, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça.
132. A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 18 de Dezembro de 1990, precisa de ser ratificada por 20 países para entrar em vigor. A ratificação desta Convenção pelos Estados-membros constituiria a expressão do valor que a União atribui à melhoria da situação dos trabalhadores migrantes e das suas famílias que residem na União e garantiria que os direitos que lhes são concedidos correspondem às normas internacionais mais exigentes.
133. As legislações que regem a naturalização e a nacionalidade variam muito de Estado-membro para Estado-membro, reflectindo diferentes concepções históricas e filosóficas de cidadania. Tal como se refere claramente na "Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-membro", anexa ao Tratado da União Europeia, a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de um Estado-membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-membro. No entanto, a naturalização será um importante instrumento jurídico para facilitar a integração dos imigrantes residentes e das subsequentes gerações nascidas no país. Os benefícios da naturalização para os imigrantes que residem legalmente incluem a residência permanente, a liberdade de circulação na Comunidade e o pleno gozo de direitos cívicos e políticos. A naturalização pode igualmente constituir um factor importante para incentivar o imigrante a aprender a língua e utilizá-la e a contribuir para as instituições nacionais e sociais.

---

<sup>12</sup> WGI 930, pág. 28.

<sup>13</sup> SEC(91)1855 final, n° 59.

### III.4.2. Criar condições económicas e socioculturais adequadas para uma integração com êxito

134. O emprego dos imigrantes e das minorias étnicas continua a ser dificultado por desigualdades no mercado do trabalho resultantes da falta de qualificações, da vulnerabilidade dos sectores em que os imigrantes normalmente trabalham, de uma escolaridade deficiente e do conhecimento insuficiente da língua do Estado-membro em que residem, das fracas perspectivas de carreira e de emprego que são proporcionadas aos imigrantes e da discriminação (em geral disfarçada) na fase do recrutamento. Os instrumentos comunitários e a política de combate ao desemprego e à exclusão devem implicar uma atenção especial à situação dos imigrantes. As medidas tomadas no âmbito do Fundo Social devem ter em conta as suas necessidades específicas.
135. Outros elementos importantes para uma integração com êxito são o alojamento e a saúde. No entanto, as deficientes condições de alojamento e os problemas de acesso aos serviços de saúde não se restringem aos imigrantes. Por conseguinte, estas questões são abordadas no programa comunitário contra a exclusão.
136. Os imigrantes enfrentam as mesmas pressões a nível do mercado do trabalho do que os nacionais dos Estados-membros, mas podem por outro lado ter desvantagens que lhes são específicas. Os problemas com que os imigrantes se debatem no mercado do trabalho também variam em função da idade e do sexo. As medidas especiais e as oportunidades de formação oferecidas ao grupo entre os 15-25 anos deviam ter em conta as necessidades especiais dos imigrantes e dos membros de comunidades étnicas. Do mesmo modo, as pessoas no grupo dos 23-30 anos podem ser especialmente vulneráveis: muitas vezes são pessoas que se vieram juntar às suas famílias e que iniciaram a escolaridade numa fase tardia. Nestes casos as suas qualificações podem não ser adequadas e podem não falar muito bem a língua. Este grupo etário, juntamente com os desempregados da primeira geração, têm poucas possibilidades de encontrar um emprego adequado e precisam de medidas especiais. As mulheres e as jovens imigrantes podem defrontar-se ainda com obstáculos mais graves no que se refere à formação, emprego e, por último, às promoções. Estes problemas reflectem apenas uma parte da situação. No entanto, a maior parte dos imigrantes estão bem integrados no mercado do trabalho e continuam a dar um importante contributo para as economias nacionais como trabalhadores e profissionais e através da criação de pequenas e médias empresas.
137. O nº 3 do artigo 2º do Acordo sobre Política Social, que prevê legislação comunitária no domínio das condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território comunitário, cria uma nova base para propostas da Comissão neste domínio<sup>14</sup>.
138. A Directiva que tem por objectivo a escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes<sup>15</sup> representa uma referência essencial, embora a sua aplicação se restrinja aos filhos de nacionais dos Estados-membros que circulam na Comunidade. No entanto, numa Declaração exarada na acta do Conselho, os Estados-membros manifestaram a vontade política de que as medidas por eles tomadas também deviam atender às necessidades das crianças de países terceiros.

---

<sup>14</sup> Ver a Comunicação relativa à aplicação do Acordo sobre Política Social apresentado pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM(93)600 final, de 14 de Dezembro de 1993).

<sup>15</sup> Directiva de 25 de Julho de 1977, JO nº L 199 de 6.8.1977 (edição especial em língua portuguesa, vol. 5, fasc. 2, pág. 139).

139. Para além disso, desde 1976 que a Comissão, em colaboração com os Estados-membros, promove projectos-piloto relativos ao ensino dos filhos dos migrantes, incluindo os filhos de nacionais de países terceiros. Estes projectos deram prioridade à melhoria das condições de ensino e de aprendizagem do país de acolhimento, bem como à formação dos professores responsáveis por esse ensino, como requisitos prévios essenciais para uma integração escolar com êxito dos jovens imigrantes, incluindo os da segunda geração, muitos dos quais continuam a evidenciar necessidades específicas a nível linguístico. Foi dado maior relevo ao ensino da língua materna dos imigrantes, para fortalecer a sua auto-confiança e desenvolvimento intelectual e como contributo para o esforço dos Estados-membros de diversificar o ensino de línguas. Prevê-se que esta colaboração será ainda intensificada no âmbito do novo programa de acção (SOCRATES). A proposta da Comissão de um programa de formação profissional (LEONARDO) inclui medidas para apoiar a igualdade de acesso à formação inicial e contínua para os grupos desfavorecidos. Esta proposta abre caminho para tais medidas serem dirigidas mais especificamente para os jovens imigrantes, especialmente porque a política da Comissão consiste em articular, tanto a nível político como operacional, a implementação dos objectivos políticos estabelecidos nos artigos 126º e 127º do TUE. A rede ELAINE (ver infra) também está envolvida num projecto de cooperação de ensino em meio urbano centrado na aprendizagem da língua em meios pluriculturais, que é dirigida pela rede Eurocity com o apoio da Comissão.

#### III.4.3. Informação e diálogo

140. A divulgação da informação através de redes de peritos contribui enormemente para melhorar o saber-fazer das pessoas envolvidas no domínio da integração. A Comissão apoia duas destas redes, uma das quais, a RIMET (Rede de Informação sobre as Migrações de Estados Terceiros), publica um relatório anual acerca da situação nos Estados-membros. O relatório de 1992 descreve as atitudes relativas ao controlo, às exigências do mercado de trabalho e ao desafio da integração<sup>16</sup>. A outra rede, ELAINE (Rede Europeia Interactiva das Autoridades Locais para as Políticas Relativas às Minorias Étnicas), promove um intercâmbio interactivo de experiências entre funcionários da administração local que se ocupam dos imigrantes a nível local. A utilização destas redes será alargada.
141. Seria útil um mecanismo a nível da União que permitisse aos organismos responsáveis pela coordenação da política de integração a nível nacional e a outros serviços responsáveis nas administrações nacionais pela política sobre estas matérias controlar os desenvolvimentos e trocar informações e experiências. Esta rede poderia organizar-se no âmbito do procedimento de concertação instituído pela Decisão da Comissão de 8 de Junho de 1988<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> V/5819/93, Junho de 1993.

<sup>17</sup> 88/384/CEE.

142. Na sua Resolução de 16 de Julho de 1985 relativa às directrizes para uma política comunitária sobre a migração<sup>18</sup>, o Conselho reconheceu ser desejável um diálogo a nível comunitário com as associações de trabalhadores migrantes. Para esse efeito foi criado o Fórum dos Migrantes, na sequência de uma iniciativa do Parlamento, iniciativa que a Comissão financiou, mas que é politicamente independente.

O Fórum definiu os seguintes objectivos:

- estabelecer um diálogo e intercâmbio de informações entre as instituições das Comunidade Europeia e as populações imigradas;
- melhorar as relações interétnicas e intercomunitárias na Comunidade Europeia através das suas próprias iniciativas;
- promover os interesses dos migrantes e dos refugiados originários de países não comunitários (países terceiros);
- conseguir a igualdade de direitos e a liberdade de circulação, incluindo o direito de trabalhar e o direito de estabelecimento, bem como o direito de voto para os migrantes.

Foram constituídos ou estão a ser constituídos grupos de apoio em cada Estado-membro, com o objectivo de alargar a base, as estruturas e a representação democrática do Fórum. A Comissão continuará a apoiar o Fórum.

#### III.4.4. Combater a discriminação racial e fazer face ao problema do racismo e da xenofobia

143. Tal como demonstrado pela adopção de uma Declaração formal e de um plano de acção pelos Chefes de Estado e de Governo membros do Conselho da Europa (Viena, Outubro de 1993), as políticas de não discriminação assumiram maior urgência face ao recente aparecimento de tendências racistas e xenófobas. As manifestações de racismo e de xenofobia em vários Estados-membros, que chegaram mesmo a agressões, incêndios voluntários e assassínios, não podem ficar sem resposta. Ainda que a responsabilidade de tratar este problema incumba aos Estados-membros, a Comissão tentou incentivar e facilitar o debate sobre este assunto a nível da União. Para o efeito, procedeu a uma avaliação exaustiva dos instrumentos jurídicos disponíveis nos diversos Estados-membros para lutar contra todas as formas de discriminação, de racismo e de xenofobia. Os resultados deste estudo foram publicados sob o título "Meios Jurídicos para Combater o Racismo e a Xenofobia". O estudo concluiu que os Estados-membros devem examinar os sistemas de recurso que a lei proporciona aos seus residentes em caso de actos racistas, criar esses sistemas quando não existam, garantir que os mesmos são aplicados com vigor e organizar campanhas para convencer tanto as vítimas como os autores que qualquer transgressão será reprimida. A Comissão tem a intenção de rever e actualizar este estudo em 1994.

---

<sup>18</sup> JO n° C 186 de 26.7.1985.

144. A Comissão tentou igualmente facilitar a adopção de medidas a outros níveis e apoiou financeiramente diversos projectos de ONG sobre temas dos "direitos do homem" e da "integração dos imigrantes", que dão relevo, directa ou indirectamente, à luta contra a discriminação e à acção a favor da integração. A Comissão continuará a utilizar os diferentes instrumentos de que dispõe para encorajar as iniciativas deste género.
145. São necessários sistemas nacionais para controlar os incidentes de carácter racista para se poder dispor de informações estatísticas fiáveis acerca da evolução da situação. Paralelamente, a formação dos agentes de serviço público que têm de estar em contacto com minorias étnicas deverá ser melhorada, em especial no que se refere aos professores, às forças de polícia e ao pessoal dos serviços de imigração, de alojamento, da saúde e da segurança social. Deverá chamar-se a atenção das pessoas encarregadas de fornecer as informações para a importância do papel que podem ter na eliminação dos preconceitos raciais, através de códigos de conduta.
146. Os parceiros sociais deverão igualmente ser envolvidos neste processo e poderá ser útil incitá-los a elaborar códigos de boa convivência no local de trabalho, como um código comunitário de boas práticas que proíba a discriminação racial no domínio do emprego, em relação ao qual poderá ser utilizada a estrutura de diálogo social instituída pelo Acordo relativo à política social anexo ao TUE. Este código teria por objectivo lutar contra o racismo no local de trabalho, preparando orientações comunitárias que proibam a discriminação racial e dando orientações aos parceiros sociais sobre a conduta a seguir. Já estão em curso trabalhos preparatórios neste sentido, em consulta com os parceiros sociais e em cooperação com especialistas e investigadores nacionais.
147. A questão do racismo e da xenofobia foi objecto de uma Declaração conjunta do Parlamento, do Conselho e da Comissão em 1986. A partir daí, a luta contra o racismo e a xenofobia foi considerada como um objectivo prioritário pelo Conselho Europeu, tendo o Parlamento Europeu reclamado por diversas vezes medidas apropriadas. A fim de sensibilizar os jovens para o valor intrínseco da diversidade cultural e de os incentivar a aceitá-la, a recente proposta da Comissão relativa a um programa de acção no domínio da juventude (Youth for Europe III) prevê um apoio aos projectos que tenham por objectivo lutar contra o racismo e a xenofobia e dirige-se a todos os jovens que vivem nos Estados-membros.
148. O Conselho "Justiça e Assuntos Internos" adoptou recentemente conclusões que reconhecem a importância dos trabalhos do Parlamento Europeu neste domínio e que aprovam uma série de medidas que constituem um primeiro passo para fomentar o aumento da cooperação entre os Estados-membros a fim de impedir actos de racismo e de xenofobia. O Conselho reconheceu igualmente que poderão ser necessárias outras medidas concretas.
149. A Comissão está convencida de que é possível melhorar a cooperação a nível da União na luta contra o racismo e a xenofobia. As conclusões adoptadas pelo Conselho reconhecem a necessidade de uma resposta global que inclua uma abordagem em que participem todas as agências envolvidas e contenha uma série de elementos: melhoria da recolha dos dados, formação e cooperação transfronteiras. Agora há que elaborar propostas neste e noutros domínios que possam servir de

instrumento para combater as atitudes e os actos racistas e a discriminação racial, a fim de assegurar a plena utilização de todas as possibilidades proporcionadas pela nova estrutura do Tratado.

#### **IV. SÍNTESE: UM NOVO QUADRO DE ACÇÃO DA UNIÃO**

150. O Capítulo III contém um certo número de propostas no sentido de desenvolver uma política europeia em matéria de imigração e de asilo. Estas propostas devem ser consideradas como ideias a discutir e a aprofundar. Não pretendem ser um programa de trabalho definitivo nesta fase, representando apenas um quadro que os Estados-membros e a própria Comissão poderão ter em conta a fim de elaborar o novo programa de acção que é preciso adoptar neste momento para aproveitar as possibilidades proporcionadas pela União Europeia e para permitir que esta prossiga uma política migratória activa e global. Este capítulo final sintetiza essas ideias.

#### **ACTUAR SOBRE A PRESSÃO MIGRATÓRIA**

1. Melhorar a recolha de informações exactas sobre, por exemplo:
  - os fluxos migratórios para a União;
  - as causas subjacentes a estes fluxos;
  - a pressão migratória prevista e os correspondentes fluxos migratórios.
2. Considerar a criação dum "observatório" das migrações e prever o papel que o mesmo poderá desempenhar para responder às necessidades de informação dum abordagem global para enfrentar os desafios da imigração e do asilo.
3. Definir as medidas a adoptar para fazer face às causas profundas dos diferentes tipos de movimentos migratórios, de acordo com a Declaração do Conselho Europeu de 1992 relativa aos princípios que regem os aspectos externos da política de migração. Estas medidas poderão incluir:
  - políticas em matéria de direitos humanos;
  - ajuda humanitária;
  - política de segurança;
  - políticas demográficas;
  - políticas de comércio, desenvolvimento e cooperação;
  - programas de intercâmbio para certos grupos-alvo dos países de origem, em especial dos países vizinhos;
  - medidas específicas, quando necessário, por países ou por regiões de origem determinadas.

#### **CONTROLAR OS FLUXOS MIGRATÓRIOS**

##### **Políticas gerais de admissão**

4. Concluir o programa de trabalho de 1991, dando especial relevo:
  - à elaboração de uma Convenção sobre o reagrupamento familiar;
  - à conclusão dos trabalhos no domínio da admissão no território de trabalhadores assalariados, trabalhadores por conta própria, estudantes e nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade.

5. Aproximar e, quando possível, harmonizar as políticas de admissão no território por razões humanitárias, dando especial atenção à situação de certos grupos vulneráveis, como as mulheres que são vítimas de tráfico.

#### Refugiados e outras pessoas que necessitam de protecção internacional

6. Executar o plano de acção aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 1993 no que diz respeito:
  - à aplicação harmonizada da definição de refugiado, de acordo com o artigo 1º-A da Convenção de Genebra;
  - à elaboração de normas mínimas para procedimentos de asilo justos e eficazes.
7. Elaborar uma Convenção sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados e aplicar o princípio do país terceiro de acolhimento.
8. Harmonizar as políticas relativas às pessoas que não podem ser admitidas como refugiados, mas que os Estados-membros não obrigam a regressar ao seu país de origem em virtude da situação aí existente.
9. Harmonizar os regimes de protecção temporária.
10. Desenvolver um sistema de controlo das capacidades de absorção e criar um mecanismo que permita apoiar os Estados-membros que pretendam ajudar outros Estados-membros confrontados com situações de afluência em massa e, identicamente, criar um mecanismo para apoiar projectos de Estados-membros ou de países terceiros de trânsito que tenham recentemente de fazer face a novas pressões.

#### Imigração ilegal

11. Melhorar os procedimentos para o intercâmbio de informações sobre itinerários e transportadores e adoptar medidas de acompanhamento adequadas de carácter preventivo.
12. Adoptar e aplicar o projecto revisto de Convenção sobre a passagem das fronteiras externas.
13. Elaborar medidas com vista a identificar as pessoas que residem ilegalmente na Comunidade, centrando-se em especial no combate ao emprego ilegal.
14. Definir normas mínimas para o tratamento das pessoas encontradas em situação irregular (ver também o ponto 22).
15. Estabelecer orientações para as políticas de repatriamento de certos grupos especialmente vulneráveis, como os menores não acompanhados.
16. Aproximar os regimes de repatriamento voluntário dos imigrantes ilegais, intensificar a cooperação entre os Estados-membros com vista a facilitar o repatriamento nos casos adequados e alargar essa cooperação aos países terceiros interessados.

17. Concluir acordos de readmissão com os países terceiros interessados, estabelecer a ligação necessária entre estes acordos e os correspondentes acordos externos da Comunidade e examinar as consequências destes acordos de readmissão para determinados países de origem ou de trânsito.

### **APROFUNDAR AS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO A FAVOR DOS IMIGRANTES LEGAIS**

#### **Igualdade de direitos na Comunidade para os nacionais de países terceiros**

18. Harmonizar o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade, tendo em vista garantir um direito de residência permanente aos imigrantes e aos membros das suas famílias que satisfaçam os critérios de estabilidade.
19. Adoptar medidas para alcançar o objectivo da livre circulação dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na Comunidade.
20. Rever a legislação dos Estados-membros a fim de suprimir o requisito da nacionalidade para o exercício de certos direitos ou para a concessão de determinadas vantagens, quando não se justifique por razões objectivas.
21. Controlar a aplicação pelos Estados-membros dos acordos concluídos com países terceiros no que se refere à igualdade de tratamento dos trabalhadores destes países.
22. Ratificar, por parte dos Estados-membros, a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros da sua Família, adoptada pela ONU em 18 de Dezembro de 1990.

#### **Criar condições económicas e socioculturais adequadas para uma integração com êxito**

23. Adoptar medidas para combater o desemprego dos nacionais de países terceiros.
24. Elaborar propostas relativamente às condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território da Comunidade.
25. Ampliar os programas especiais para os imigrantes no contexto do novo programa de acção em matéria de educação (SOCRATES) e do programa de formação profissional (LEONARDO).

#### **Informação e diálogo**

26. Alargar as redes RIMET e ELAINE.
27. Alargar o procedimento de concertação previsto na Decisão 83/384 da Comissão, a fim de assegurar a participação de todos os serviços responsáveis pela política de integração nas administrações nacionais.
28. Continuar a apoiar o Fórum dos Migrantes.

Combater a discriminação racial e fazer face ao problema do racismo e da xenofobia

29. Rever e actualizar o relatório "Meios Jurídicos para Combater o Racismo e a Xenofobia".
30. Criar sistemas de controlo dos incidentes com carácter racista.
31. Elaborar um código comunitário de boa conduta que proíba a discriminação racial no emprego.
32. Elaborar propostas no domínio da educação, da informação e da legislação com vista a incentivar a melhoria da cooperação entre os Estados-membros para impedir a xenofobia.

## **ANEXO I: DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATÓRIOS**

### **1. Dados gerais sobre a imigração e a emigração**

1. Os quadros a seguir descrevem os modelos gerais da imigração e da emigração em relação aos Estados-membros entre 1989 e 1992. Embora a Comunicação não aborde a migração dos cidadãos comunitários, estes quadros são reveladores, uma vez que demonstram que estes movimentos são quantitativamente mais importantes que os movimentos migratórios dos nacionais de países terceiros. Infelizmente, as estatísticas não abrangem todos os Estados-membros em relação ao período em questão, o que afecta em especial os valores do "total", que assim representa apenas a soma dos valores de alguns Estados-membros e não o valor agregado da imigração ou da emigração para ou desde a União no seu conjunto. O valor total da imigração em 1992, por exemplo, é estimado pelo EUROSTAT em cerca de 2 milhões de pessoas, enquanto o quadro dá um valor muito menor, por não existirem dados completos para todos os Estados-membros. Na leitura destes quadros convém igualmente ter em conta o seguinte:

- os valores de 1992 relativos à Alemanha correspondem apenas ao primeiro semestre do ano;
- os dados relativos à imigração para França não incluem o regresso de cidadãos franceses ao país;
- os dados relativos à emigração da Espanha só se referem a cidadãos espanhóis;
- os dados relativos à Irlanda, a Portugal e ao Reino Unido são apenas provisórios e estão arredondados; os dados relativos à imigração para Portugal não incluem o regresso de cidadãos portugueses ao país.

Estado-membro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	54 149	62 682	67 460	66 763
Dinamarca	38 391	40 715	43 567	43 337
Alemanha	1 522 190	1 256 250	1 182 027	666 585
Grécia	38 644	42 021	24 346	32 132
Espanha	33 910	33 988	24 320	38 882
França		94 855	102 108	110 867
Irlanda		33 300	40 800	
Itália	81 201	168 754	128 935	
Luxemburgo	9 143	10 281	10 913	10 698
Países Baixos	98 916	117 350	120 237	116 928
Portugal				13 700
Reino Unido	249 752	288 787	288 522	215 900
"TOTAL"	<b>2 128 285</b>	<b>2 150 973</b>	<b>2 035 226</b>	<b>1 317 784</b>

Fonte: EUROSTAT

**Quadro 1-B: Imigração de nacionais de países terceiros nos Estados-membros**

Estado-membro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	21 071	25 837	29 294	27 971
Dinamarca	15 977	16 283	18 457	17 708
Alemanha	649 213	328 800	792 737	
Grécia	22 081	19 760	10 374	11 235
Espanha	7 880	8 381	7 273	12 735
França		85 339	92 789	88 470
Irlanda			3 200	4 600
Itália	20 571	89 020	83 977	
Luxemburgo	1 585	1 938	2 321	2 887
Países Baixos	50 318	83 301	84 285	
Portugal				12 200
Reino Unido	115 917	128 404	116 938	95 000
"TOTAL"	<b>906 602</b>	<b>789 053</b>	<b>1 243 636</b>	<b>274 798</b>

Fonte: EUROSTAT

**Quadro 1-C: Emigração total dos Estados-membros**

Estado-membro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	33 458	32 502	33 752	33 707
Dinamarca	34 949	32 383	32 629	31 915
Alemanha	544 987	610 595	582 240	321 472
Grécia				
Espanha		12 044	9 149	
França				
Irlanda				
Itália				
Luxemburgo	6 288	6 339	6 740	6 441
Países Baixos	47 485	45 321	45 297	
Portugal				25 700
Reino Unido	142 081	163 884	168 515	149 700
"TOTAL"	<b>811 237</b>	<b>905 058</b>	<b>880 313</b>	<b>570 927</b>

Fonte: EUROSTAT

**Quadro 1-D: Emigração de nacionais de países terceiros a partir dos Estados-membros da CE**

Estado-membro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	7 342	8 949	8 014	8 328
Dinamarca	6 773	6 369	7 639	8 330
Alemanha	348 371	380 930	400 897	
Grécia				
Espanha				
França				
Irlanda				
Itália	3 340	4 172	3 913	
Luxemburgo	1 172	1 215	1 221	1 195
Países Baixos	12 242	12 023	12 150	
Portugal				900
Reino Unido	62 447	67 131	70 425	77 300
"TOTAL"	<b>443 676</b>	<b>482 779</b>	<b>506 250</b>	<b>98 045</b>

Fonte: EUROSTAT

## 2. Migração intra-europeia

2. No que se refere aos movimentos migratórios **intra-europeus** de cidadãos não comunitários, podem observar-se duas grandes alterações. Em primeiro lugar, os países da Europa Central tornaram-se países de trânsito importantes. Em segundo lugar, os conflitos étnicos e a posição vulnerável de certas minorias conduziram a movimentos migratórios em grande escala a partir de certos países da Europa Oriental. A guerra civil na ex-Jugoslávia provocou a deslocação de milhões de pessoas, mas também grupos minoritários, como os ciganos na Roménia, emigraram em grande número.
3. Em contrapartida, os esperados movimentos em larga escala de cidadãos da ex-União Soviética para a Europa Ocidental não se verificaram. Houve migrações de minorias étnicas (pessoas de etnia alemã, grega e judaica, arménios, polacos, búlgaros e húngaros), que foram os primeiros a aproveitar as novas oportunidades de emigração que as alterações políticas de 1989 e 1990 proporcionaram. Emigraram para os Estados Unidos, Canadá e Israel, bem como para os Estados-membros da CE. No entanto, em 1992 só foram introduzidos 12 000 pedidos de asilo nos Estados-membros por cidadãos da ex-União Soviética, tendo sido a maior parte na Alemanha, que recebeu 84% desses pedidos.
4. Verificou-se um nítido aumento dos movimentos de curta duração provenientes da ex-União Soviética, por razões alegadamente turísticas. Estas visitas, por exemplo à Polónia (que recebeu 7 milhões de turistas da ex-União Soviética em 1991), têm na verdade um carácter essencialmente comercial, envolvendo a venda de mercadorias, por exemplo vodka. Estas visitas acabam por suscitar problemas quando os "turistas" permanecem demasiado tempo no país na esperança de encontrar trabalho.
5. No entanto, os principais movimentos migratórios da ex-União Soviética serão internos. As estatísticas da Rand Corporation indicam que muitos russos vão abandonar as outras Repúblicas da ex-URSS para regressar à Rússia. Por exemplo, 81 % dos russos que vivem no Tajiquistão pretendem regressar à Rússia. O desejo de regresso pode ter origem em tensões étnicas (discriminação em relação aos russos) ou factores económicos (situação grave de excesso de população rural na Ásia Central, no Cáucaso ou na Moldávia, por exemplo). Considerando que vivem fora da Rússia mais de 27 milhões de russos, estamos perante um enorme potencial migratório. Além disso, a Rússia tem de fazer face ao regresso das suas tropas estacionadas na Europa Oriental.
6. O quadro 2 indica o número de pessoas originárias da Europa Central e Oriental, com exclusão da ex-Jugoslávia, que requereram asilo nos Estados-membros da CE. Com excepção dos cidadãos polacos, o número de nacionais de cada um destes países que requereu asilo nos Estados-membros da CE praticamente duplicou. Cerca de 60% a 80% destes pedidos de asilo foram introduzidos na Alemanha, mas o número de pedidos neste país diminuiu consideravelmente desde as recentes alterações introduzidas na legislação alemã em matéria de asilo. Ainda é muito cedo para dizer se esta evolução se manterá a longo prazo ou se assistiremos a uma reorientação destes pedidos de asilo para outros Estados-membros. De momento, parece arriscado basearmo-nos nos valores de 1991 e 1992 para fazer extrapolações para 1994 e para os anos seguintes.

Quadro 2: Número de requerentes de asilo da Europa Central e Oriental (com exclusão da ex-Jugoslávia) nos Estados-membros

País de origem	1991	1992
Bulgária	15 094	33 203
Checoslováquia	1 873	3 109
Hungria	646	1 163
Polónia	5 899	5 979
Roménia	50 872	111 346
Total	76 375	156 792

Fonte: Estados-membros.

7. Recentemente, os Estados da Europa Central e Oriental também se tornaram importantes países de trânsito. É difícil obter dados fiáveis, mas calcula-se que os fluxos migratórios em causa são consideráveis. É manifesto, por exemplo, que os somalianos e os chineses utilizam estes países para trânsito. A Polónia enfrentou importantes movimentos migratórios provenientes da Roménia, Checoslováquia, Bulgária e Vietname. Em 1992, a Hungria e a Polónia tiveram um aumento muito acentuado de tentativas de passagem ilegal das suas fronteiras.
  
8. Foi a situação na ex-Jugoslávia que provocou o maior movimento migratório intra-europeu. Segundo o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o número de pessoas deslocadas e outras vítimas que necessitam de protecção atingiu 3,8 milhões até Março de 1993. Este facto demonstra que violentos conflitos étnicos na Europa podem rapidamente provocar movimentos migratórios em massa. Os dados fornecidos pelo ACNUR revelam que a maioria das pessoas deslocadas da ex-Jugoslávia foram acolhidas por um número relativamente pequeno de países<sup>19</sup>. Os quadros apresentados a seguir indicam o número de pessoas a que foi oferecida protecção especial em virtude de pertencerem a grupos vulneráveis. Estes números representam apenas uma pequena percentagem do número total de cidadãos da ex-Jugoslávia que residem legalmente na Comunidade, visto que se lhes deverá adicionar os requerentes de asilo e as pessoas que beneficiam de protecção temporária (mais de 400 000 só na União).

<sup>19</sup> "Estudo da Aplicação da Protecção Temporária", publicado como documento de trabalho da reunião do Grupo de Trabalho sobre as Questões Humanitárias da Conferência Internacional sobre a ex-Jugoslávia, Genebra, Julho de 1993.

**Quadro 3-A: Número de lugares oferecidos a grupos vulneráveis da ex-Jugoslávia até ao final de Abril de 1993/UE**

País	Número de pessoas
Bélgica	200
Dinamarca	200
França	1 320
Alemanha	17 000
Grécia	150
Irlanda	340
Itália	400
Luxemburgo	10
Países Baixos	200+
Espanha	1 000
Reino Unido	1 000+

Fonte: ACNUR (os valores com "+" não incluem os membros da família)

**Quadro 3-B: Número de lugares oferecidos a grupos vulneráveis da ex-Jugoslávia até ao final de Abril de 1993/outros países de acolhimento**

País	Número de pessoas
Austrália	250
Áustria	200+
Canadá	500
República Checa	500
Finlândia	72+
Malásia	100
Nova Zelândia	50+
Suécia	150+
Suíça (incluindo os refugiados e as pessoas que beneficiam de protecção temporária)	5 635
Turquia	270
Estados Unidos	1 000

Fonte: ACNUR (os valores com "+" não incluem os membros da família)

9. Actualmente, as pessoas que abandonaram a ex-Jugoslávia obtiveram refúgio num grande número de países. Ainda que a maior parte delas resida num país europeu, outros países, como os Estados Unidos, a Austrália, o Canadá, o Paquistão e a Malásia, ofereceram igualmente hospitalidade a grupos maiores ou menores de cidadãos da ex-Jugoslávia. E ainda que, como no caso do Paquistão, o governo em causa tenha feito saber que conta com um eventual regresso destes refugiados ao seu país de origem, parece que não existe o risco de o seu repatriamento se efectuar antes de a situação ter melhorado no seu país. O mesmo parece não acontecer nalguns países vizinhos. Por exemplo, o futuro de cerca de 300 000 muçulmanos da Bósnia-Herzegovina que se encontram actualmente refugiados na Croácia não é certo, uma vez que croatas e muçulmanos se defrontam directamente na Bósnia-Herzegovina. Não se pode dar como certo que *mesmo no caso de o processo de paz ter êxito se produzirá* um regresso imediato, digno e ordeiro dos cidadãos da ex-Jugoslávia deslocados: por um lado, as zonas que foram directamente atingidas pelo conflito não disporão das instalações necessárias; por outro, alguns cidadãos da ex-Jugoslávia residem desde há tanto tempo no país de acolhimento que se integraram e não quererão regressar ao seu país de origem. A autorização da sua permanência dependerá das políticas do país de acolhimento. Pode concluir-se, por conseguinte, que com a crise jugoslava a Europa teve grandes movimentos migratórios, que provocaram uma diáspora de grande parte da população da ex-Jugoslávia.

### 3. Fluxos migratórios da África do Norte e da Turquia

10. Os movimentos migratórios da África do Norte para a Comunidade são completamente diferentes dos movimentos intra-europeus. Enquanto os movimentos migratórios da Europa Central e Oriental constituem, com poucas excepções, um fenómeno relativamente recente, a imigração proveniente da África do Norte já vem de longe. As raízes destes movimentos estão ligadas ao passado colonial dos Estados-membros: é o caso da imigração argelina para França, por exemplo. Mas a maior parte dos fluxos migratórios legais tem origem nos programas de recrutamento de mão-de-obra que alguns Estados-membros da CE adoptaram entre 1960 e 1973. Quando estes países se aperceberam de que os "trabalhadores convidados" se tornavam verdadeiros imigrantes e que não eram apenas visitantes temporários, concederam-lhes o direito de reagrupamento familiar, que conduziu assim a um efeito migratório induzido.
11. No quadro 8 indica-se o número de não nacionais da CE que residiam legalmente nos Estados-membros em 1992. No entanto, estes dados devem ser interpretados com cuidado. É conveniente, nomeadamente, prestar grande atenção ao efeito das leis da nacionalidade: se for aplicável o princípio do *jus soli*, como acontece em França, por exemplo, os filhos dos imigrantes da primeira geração obtêm automaticamente a nacionalidade do país de acolhimento e não são incluídos como nacionais dum país terceiro. Por conseguinte, os dados do quadro 8 não podem servir de indicadores para avaliar o número de pessoas originárias dos países em causa que residem efectivamente nos Estados-membros. No entanto, em comparação com a situação existente em 1980, o número de residentes provenientes dos países do Magrebe e da Turquia aumentou na maior parte dos Estados-membros. Este aumento deve-se quase na totalidade às admissões por razões de reagrupamento familiar. Esta forma de migração deverá normalmente diminuir no futuro, uma vez que o reagrupamento familiar da primeira geração já acabou. Todavia, a redução poderá ser menor do que previsto se os imigrantes da segunda e terceira gerações casarem também com compatriotas.

12. Apesar de se poder prever uma diminuição da imigração legal proveniente da África do Norte e da Turquia nos próximos anos, existem razões para pensar que a imigração ilegal destes países poderá ainda aumentar. Os efeitos de repulsão e de atracção envolvidos são demasiado importantes para se poder pensar que as pressões migratórias não vão aumentar consideravelmente no futuro. A fim de dar sequência à sua Comunicação de 1991 sobre a imigração, a Comissão encarregou dois institutos locais de estudar a natureza dos movimentos migratórios actuais a partir da Argélia, Marrocos, Tunísia e Turquia, bem como as suas causas e efeitos sobre as economias nacionais desses países. Com base nestes estudos, em 2 de Abril de 1993 organizou-se um seminário de avaliação, que também serviu para preparar outros possíveis estudos sobre o assunto. Além disso, deve mencionar-se o seminário organizado pela OIM (Organização Internacional para as Migrações) sobre o mesmo tema, que teve lugar de 19 a 22 Abril de 1993 e que forneceu preciosas informações adicionais.
13. Os estudos referidos no número anterior confirmaram que desde meados dos anos 70 o reagrupamento familiar constituiu a principal causa da imigração legal proveniente dos países estudados. Desde meados dos anos 80, a imigração ilegal é quantitativamente superior à imigração legal e afecta os países da Europa do Sul, especialmente a Espanha e a Itália. Outra conclusão importante destes estudos é que a maioria dos emigrantes são pessoas com qualificações relativamente elevadas que abandonam os seus empregos; o número de desempregados que emigra é bem menor. No que diz aos factores de repulsão e de atracção envolvidos, os estudos concluíram que a existência de empregos (clandestinos) na Comunidade é o principal factor de atracção, enquanto a situação demográfica nos países de origem e as suas consequências económicas constituem o principal factor de repulsão.
14. Segundo estimativas da OIT e do FNUAP, a população dos países do Magrebe quase duplicará entre 1990 e 2025. Na Turquia, durante o mesmo período, a população aumentará cerca de 70%. A evolução demográfica afectará também gravemente a estrutura etária da população. Estes países têm as seguintes características comuns: uma população jovem, mão-de-obra abundante e uma taxa de desemprego elevada. No entanto, têm factores de repulsão diferentes: para Marrocos, é o êxodo rural e as enormes desigualdades entre regiões, enquanto para a Turquia são as tensões étnicas que desempenham um papel importante. Além disso, os fluxos migratórios que resultam destes factores não se dirigem todos para os mesmos países. Por exemplo, 97% dos argelinos que emigram vão para França, enquanto 59% dos movimentos migratórios tunisinos têm por destino a Líbia.
15. O facto de nos números anteriores se ter falado especialmente de quatro países não deve ser interpretado como significando que a situação nos outros países da África do Norte é melhor. O Egipto, por exemplo, tem de fazer frente a desequilíbrios demográficos semelhantes aos da Turquia e em 1991 tinha uma taxa de desemprego que atingia 14% da população, ou seja, 2 milhões de pessoas. Por outro lado, este país teve de reintegrar os 500 000 egípcios que trabalhavam no Iraque e no Kuwait, mas que tiveram de abandonar os seus empregos durante a guerra do Golfo.

16. Resumindo, pode concluir-se que todos os países acima mencionados se defrontam com desequilíbrios demográficos. Até ao momento, estes desequilíbrios conduziram a uma imigração legal e a uma imigração clandestina, baseadas em factores económicos de atracção e de repulsão. É de prever, no entanto, que se estes desequilíbrios demográficos persistirem - e é preciso salientar que a evolução demográfica só pode ser influenciada a longo prazo -, os factores de repulsão vão aumentar, podendo igualmente dar origem a perturbações sociais e económicas com consequências políticas para os países em causa. Por sua vez, estes acontecimentos podem ter influência sobre as pressões migratórias, através de pedidos de asilo, etc. Em certa medida, esta evolução já começou: o número de pedidos de asilo introduzidos por nacionais argelinos que chegam aos Estados-membros da CE passou de 1 730 em 1991 para 8 158 em 1992.

#### **4. Fluxos migratórios provenientes de outras partes do mundo**

17. Os fluxos migratórios a partir de outros países podem ser divididos em duas categorias: em primeiro lugar, os fluxos ligados aos tradicionais laços coloniais com certas partes do mundo e, em segundo, os fluxos ligados ao asilo. Só recentemente é que a imigração clandestina proveniente de países longínquos ganhou alguma importância, mas até ao momento continua a ter um carácter excepcional, uma vez que as grandes distâncias que implica tornam difícil, regra geral, conseguir atingir um Estado-membro de forma ilegal.
18. A migração para os Estados-membros teve sempre origens geográficas muito diversificadas, o que é consequência quase lógica dos antigos laços coloniais. Em quase todos estes casos, as políticas de admissão aplicáveis aos cidadãos das antigas colónias tornaram-se mais restritivas, de forma que os modelos de imigração legal perderam progressivamente importância. Por outro lado, podem ainda subsistir nas leis nacionais relativas aos estrangeiros ou à nacionalidade certas disposições que concedem um tratamento preferencial a estes cidadãos. Além disso, existem sempre possibilidades de estada temporária, por exemplo para os estudantes, de que beneficiam sobretudo os cidadãos destes países, pela simples razão que a tradição faz destes Estados-membros os países de residência mais lógicos.
19. No Reino Unido, os principais grupos de imigrantes inseridos nesta categoria são originários da Índia, do Paquistão, das Antilhas e de certos países africanos. Nos Países Baixos, são originários da Indonésia e do Suriname, enquanto que na Bélgica e em França são oriundos das antigas colónias destes países na África Central e Ocidental. Em Espanha, estes grupos vêm essencialmente da América Latina e às vezes das Filipinas e em Portugal os principais grupos de imigrantes são originários do Brasil, de Angola, de Cabo Verde e de Moçambique.
20. É difícil prever a evolução das pressões migratórias destes países. Por um lado, alguns Estados-membros apenas recentemente restringiram as suas políticas de admissão, quer porque só há alguns anos é que as suas antigas colónias acederam à independência, quer porque os governos não desejam, por razões políticas, reduzir a imigração proveniente destes países. Por outro lado, nalguns casos os territórios ultramarinos ainda pertencem formalmente a um Estado-membro, como os departamentos ultramarinos franceses ou as Antilhas Neerlandesas; a introdução de políticas de admissão restritivas em relação às pessoas que nasceram ou que vivem nesses territórios seria muitas vezes impensável, enquanto forem nacionais do Estado-membro.

21. Quanto ao resto, dependerá dos factores de repulsão e de atracção existentes a importância da imigração ilegal proveniente das antigas colónias. A herança colonial, já de si, pode fornecer alguns elementos que facilitam os movimentos migratórios ou que actuam como factor de atracção: a familiaridade da língua, as ligações de transporte directas e a presença de compatriotas no Estado-membro em questão, que podem manter uma corrente contínua de informação acerca das possibilidades de imigração e de emprego e oferecer apoio prático à chegada. No que se refere aos factores de repulsão, são os factores demográficos e socioeconómicos que têm maior impacto, bem como o contexto político geral. A Índia constitui um exemplo notório, onde, segundo o FNUAP, a evolução demográfica é preocupante; além disso, o desenvolvimento económico parece estagnar e as tensões étnicas e religiosas intensificam-se. Todos estes factores podem criar um clima em que a migração aparece como uma forma de escapar à situação interna. No entanto, mesmo que a repulsão e a atracção venham a aumentar as pressões migratórias, não poderá haver movimentos migratórios em grande escala enquanto não existirem formas práticas de vencer a grande distância que separa estes países de origem e os Estados-membros. Por conseguinte, é importante saber se os intermediários oferecem esses meios. Os recentes movimentos de cidadãos chineses constituem um bom exemplo: são intermediários que se encarregam, a elevado preço para os imigrantes em causa, de obter o transporte e a documentação necessários. A migração ilegal proveniente da China para a União Europeia e para os Estados Unidos efectua-se em geral segundo este modelo.
22. O outro fenómeno que dá lugar a movimentos migratórios de países longínquos é o fluxo de requerentes de asilo e de refugiados. O quadro 4 dá uma ideia das nacionalidades envolvidas nos últimos anos. É extremamente difícil proceder a previsões fiáveis com base nestes dados. Em primeiro lugar, é difícil comparar os próprios valores, na medida em que os Estados-membros ainda não harmonizaram os seus métodos estatísticos neste domínio e, por conseguinte, as hipóteses de base diferem. Em segundo lugar, não existem fluxos migratórios mais difíceis de prever do que os relacionados com os pedidos de asilo. Em comparação com 1991, o número de pedidos de asilo provenientes dos países indicados geralmente diminuiu em 1992; se os valores globais relativos ao asilo aumentaram nalguns Estados-membros, isso deve-se principalmente aos pedidos de asilo apresentados por cidadãos da ex-Jugoslávia (ver ponto 9) e não a qualquer subida inesperada das outras categorias. Não foi feito um exame sistemático das causas desta diminuição do número de pedidos de asilo apresentados por cidadãos de países longínquos. Nalguns casos talvez tenha melhorado a situação em matéria de direitos humanos no país de origem; mas isso só dificilmente explicaria a quase tendência geral para uma baixa. Segundo as principais teorias em matéria de migração, as perspectivas de emprego nos países de acolhimento constituem o principal factor de atracção, de modo que uma parte da explicação talvez resida na recessão que atingiu a Europa desde a segunda metade de 1992. No entanto, é preciso ver que o ano de 1993 se caracterizou pela continuação e intensificação das tendências para a recessão e simultaneamente por grandes e repentinas subidas dos pedidos de asilo nalguns Estados-membros.

Quadro 4: Número de requerentes de asilo nos Estados-membros provenientes de países longínquos

País de origem	1991	1992
Afeganistão	9 740	7 362
Angola	10 322	2 056
Etiópia	6 626	3 194
Gana	9 739	9 989
Índia	10 380	8 725
Irão	12 031	6 036
Iraque	6 816	6 032
Nigéria	10 284	11 426
Paquistão	10 919	8 330
Somália	7 896	10 449
Sri Lanka	15 205	10 957
Zaire	16 123	15 431

Fonte: Estados-membros.

23. Os dados sobre o número de pedidos de asilo introduzidos em 1993 revelam de facto uma grande variedade de tendências. Nalguns Estados-membros, o número de pedidos continuou a baixar, enquanto noutros mais que triplicou em relação a 1992. O quadro 5 indica o número de **pedidos de asilo em cada Estado-membro em 1991, 1992 e 1993**. As grandes diferenças entre Estados-membros mostram que não existe um padrão universal. No entanto, **a queda significativa dos pedidos na Alemanha afecta o conjunto e conduz a uma certa tendência regressiva desde 1992 para a União na sua totalidade.**

**Quadro 5: Requerentes de asilo por Estado-membro**

Estado-membro	1991	1992	1993
Bélgica	15 354	17 647	22 039
Alemanha	256 112	438 191	322 599
Dinamarca	4 609	13 884	6 121
Espanha	8 138	11 708	5 778
França	47 380	27 000	
Grécia	5 944	4 000	827
Irlanda	31	250	65
Itália	28 000	2 500	1 075
Luxemburgo	238	2 000	381
Países Baixos	21 615	20 346	35 399
Portugal	163	200	2 091
Reino Unido	57 700	32 000	22 350
"TOTAL"	447 275	571 718	420 718

Fonte: 1991 e 1992 - Relatório do NIDI "Requerentes de Asilo e Refugiados - Estatísticas e Antecedentes nos doze Países da CE";  
1993 - Estados-membros.

Os valores de 1991 e 1992 relativos à Bélgica, França, Itália e Portugal não incluem os filhos dependentes. Do mesmo modo, os dados relativos à Dinamarca não incluem os pedidos de asilo apresentados fora da Dinamarca, nem os rejeitados na fronteira. Os valores relativos a Portugal não incluem os pedidos de asilo manifestamente infundados.

24. Por último, os quadros 6-A e 6-B mostram a repartição, por Estado-membro, dos requerentes de asilo originários dos principais países de origem. Os quadros 7-A, 7-B e 7-C fornecem os valores absolutos referentes aos principais grupos de requerentes de asilo. Estes quadros demonstram que em termos absolutos não existe uma distribuição regular dos requerentes de asilo entre Estados-membros e que a repartição varia consideravelmente segundo a nacionalidade. As relações tradicionais entre um Estado-membro e um país de origem parecem desempenhar um certo papel nos fluxos migratórios, mas o seu efeito não é crucial: por exemplo, verifica-se que o Reino Unido acolhe uma percentagem de requerentes de asilo originários da Índia e do Paquistão superior à média, mas a Alemanha continua a ser o seu país de predilecção. Em geral, a Alemanha é o país de acolhimento mais popular, por duas razões: em primeiro lugar, a sua política de asilo relativamente liberal (embora o número de requerentes de asilo tenha diminuído substancialmente desde que a legislação nacional se tornou mais restritiva); em segundo lugar, a sua prosperidade económica.

Quadros 6-A e 6-B: Percentagem de requerentes de asilo de certos países de origem por Estado-membro em 1992

Estado-membro	Afeganistão	Angola	Etiópia	Gana	Índia	Irão
B	0,23	0,72	0,75	9,35	12,53	1,90
D	86,27	94,01	49,80	70,00	66,45	63,51
DK	8,41	0,07	6,47	0,22	0,45	4,46
ES	0,16		0,31	0,62		
F		3,35	0,50	2,21	2,73	1,42
GR			0,16		0,02	0,13
IRL						0,02
I	0,15	0,02	11,26	0,03	0,06	0,27
LUX		0,02				0,05
NL	4,78	1,80	9,32	1,40	1,08	21,50
P				0,10	0,07	0,03
UK			21,43	16,06	16,62	6,71
Total	100,00	99,99	100,00	99,99	100,01	100,00

Estado-membro	Iraque	Nigéria	Paquistão	Somália	Sri Lanka	Zaire
B	1,66	4,99	8,58	1,02	1,31	24,21
D	22,81	91,77	62,61	26,33	48,40	53,63
DK	23,67	0,46	0,55	13,00	4,14	0,32
ES	6,29	0,25	0,90			1,70
F	1,44	0,39	5,29	0,38	17,37	9,32
GR	21,10		0,06	0,01	0,02	
IRL	0,02			0,01		
I	0,46		0,20	3,56	0,27	0,15
LUX	0,09	0,07	0,02	0,03		0,12
NL	11,83	2,04	1,30	40,64	9,44	3,08
P		0,04	0,07		0,02	1,78
UK	10,68		20,41	15,03	19,03	5,68
Total	100,05	100,01	99,99	100,01	100,00	99,99

Fonte: Estados-membros.

Quadros 7-A, 7-B e 7-C: Pedidos de asilo por principais países de origem

	Albânia		Bulgária		Índia	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Bélgica	203	93	407	503	1 291	1 093
Alemanha	4 227	5 957	12 056	31 540	5 523	5 798
Dinamarca	26	10	41	19	36	39
Espanha	27	-	522	426	1	-
França	247	37	569	41	1 128	238
Grécia	494	3	3	-	29	2
Irlanda				1		
Itália	18 723	161	629	297	2	5
Luxemburgo	5	3	1	-	-	-
Países Baixos	215	138	440	197	318	94
Portugal			1		7	6
Reino Unido			370	180	2 045	1 450
União Europeia	26 158	8 394	17 030	35 196	12 371	10 717

Fonte: Estados-membros

	Irão		Nigéria		Paquistão	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Bélgica	165	115	743	570	913	715
Alemanha	8 643	3 834	8 355	10 486	4 364	5 215
Dinamarca	463	269	35	52	68	46
Espanha	47	-	287	28	55	75
França	305	86	211	44	1 852	441
Grécia	115	8	3	0	185	5
Irlanda	-	1	-	-	-	-
Itália	26	16	2	-	23	17
Luxemburgo	6	3	1	8	2	2
Países Baixos	1 726	1 298	640	233	218	108
Portugal	-	1	4	5	4	6
Reino Unido	535	405			3 195	1 700
União Europeia	14 022	8 028	12 272	13 418	12 910	10 322

Fonte: Estados-membros.

	Roménia		Sri Lanka		Zaire	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Bélgica	2 418	3 463	29	144	1 960	3 749
Alemanha	40 504	103 787	5 628	5 303	2 134	8 305
Dinamarca	135	98	340	454	18	50
Espanha	718	868	24		164	264
França	2 486	710	3 400	1 903	4 402	1 443
Grécia	35	0	78	2	1	
Irlanda		12				
Itália	2 164	942	138	30	36	23
Luxemburgo	45	15			16	19
Países Baixos	1 662	960	1 821	1 034	297	477
Portugal	53	160	3	2	85	221
Reino Unido	552	305	3 750	2 085	7 010	880
União Europeia	52 763	113 312	17 202	12 949	18 114	17 423

Fonte: Estados-membros.

25. Em resumo, não considerando os tradicionais laços coloniais, os fluxos migratórios são influenciados por factores como a presença de compatriotas num Estado-membro, a reputação geral de um país como sendo próspero ou como tendo uma política de asilo e/ou de imigração relativamente liberal, a existência de intermediários para se ocuparem do transporte e dos documentos. Este último ponto explica sem dúvida fluxos que podem parecer arbitrários à primeira vista: os intermediários em geral oferecem os seus serviços para um itinerário preciso, que pode servir apenas um único ou poucos Estados-membros.

## 5. Nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-membros

26. Para além dos valores sobre os movimentos migratórios, tal como foram analisados atrás, o número de nacionais de países terceiros que residem nos Estados-membros merece uma atenção especial. Com efeito, este valor pode dar indicações acerca da capacidade dum país para acolher novos imigrantes. Estes dados são igualmente indispensáveis para a elaboração de políticas de integração adequadas.
27. Os quadros 8 e 9 fornecem os dados necessários. Os quadros 8-A, 8-B e 8-C indicam o valor absoluto relativo a nacionais dos principais países terceiros, mostrando as nacionalidades que representavam, na Comunidade, uma população total superior a 100 000 pessoas em 1 de Janeiro de 1992. O quadro 8-D contém os valores globais relativos aos nacionais de países terceiros que residiam legalmente na Comunidade em 1 de Janeiro de 1991, divididos por continente. Deve salientar-se que os dados relativos à França nestes quadros se baseiam no recenseamento de 1990.

Quadro 8-A: População por nacionalidades em 1 de Janeiro de 1992 / Nacionais de países europeus

	Áustria	Polónia	Roménia	Turquia	"Jugoslávia"
Bélgica	1 073	4 821		88 365	6 459
Dinamarca	588	4 868	920	32 018	10 719
Alemanha	188 885	271 198	92 135	1 779 586	775 082
Grécia	2 149	11 393	4 620	2 303	3 052
Espanha	1 458	3 122	179*		584*
França	3 280	47 127	5 114	197 712	52 453
Irlanda	300*	100*			
Itália	4 878	9 073	5 155	2 767	20 735
Luxemburgo	420			218	3 110
Países Baixos	2 896	4 636	1 954	214 830	15 148
Portugal	274*	107*	28	35*	80*
Reino Unido	4 800	29 400		29 400	9 000
União Europeia	211 001	385 845	110 105	2 347 234	896 422

Fonte: EUROSTAT (os números com um asterisco referem-se a 1 de Janeiro de 1991).

**Quadro 8-B: População por nacionalidades em 1 de Janeiro de 1992 / Nacionais de países africanos**

	Argélia	Marrocos	Tunísia
Bélgica	10 971	145 800	6 385
Dinamarca	347	3 170	342
Alemanha	9 073	75 145	27 205
Grécia	269	387	408
Espanha	2 263	49 513	355*
França	614 207	572 652	206 336
Irlanda			
Itália	2 592	81 695	30 374
Luxemburgo			
Países Baixos	809	163 697	2 576
Portugal	33*	71*	17*
Reino Unido	2 000	9 500	1 600
União Europeia	642 564	1 101 630	275 598

Fonte: EUROSTAT (os números com um asterisco referem-se a 1 de Janeiro de 1991).

**Quadro 8-C: População por nacionalidades em 1 de Janeiro de 1992 / Nacionais de países da América e da Ásia**

	EUA	Índia
Bélgica	11 697	3 024
Dinamarca	4 358	932
Alemanha	99 712	32 769
Grécia	19 699	2 121
Espanha	13 184	5 352
França	24 236	4 579
Irlanda	9 274	
Itália	19 610	6 625
Luxemburgo	1 385	
Países Baixos	12 093	3 293
Portugal	7 210	600*
Reino Unido	117 300	151 500
União Europeia	339 758	210 795

Fonte: EUROSTAT (os números com um asterisco referem-se a 1 de Janeiro de 1991).

**Quadro 8-D: População por nacionalidades em 1 de Janeiro de 1991 / Valores globais para a Europa, África, América e Ásia**

	EUROPA (sem UE)	África	América	Ásia
Bélgica	107 227	181 284	19 348	22 205
Dinamarca	71 271	7 063	7 920	38 247
Alemanha	3 016 091	197 974	144 633	513 420
Grécia	40 213	19 117	28 647	36 130
Espanha	33 336	39 875	98 438	36 130
França	349 594	1 633 142	72 758	226 956
Irlanda	1 800		7 600	
Itália	118 024	238 565	128 362	140 279
Luxemburgo	5 132	1 724	1 836	1 612
Países Baixos	234 210	186 225	42 153	52 956
Portugal	2 646	45 255	26 369	4 154
Reino Unido	149 000	148 000	221 000	453 000
União Europeia	4 128 544	2 698 224	799 064	1 525 089

Fonte: EUROSTAT.

28. O quadro 9 mostra a percentagem de nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-membros. Revela um aumento em certos países (nomeadamente a Alemanha) e uma diminuição noutros (França e Grécia) entre 1986 e 1992. Isto não significa, no entanto, que a França e a Grécia tenham tido uma emigração líquida: parte da redução explica-se pelo facto de nacionais de países terceiros terem obtido a nacionalidade francesa ou grega. Além disso, os dados não incluem os nacionais de países terceiros que residem ilegalmente nos Estados-membros. Embora estes valores também sejam úteis para a elaboração de políticas de integração - especialmente porque a presença de imigrantes ilegais pode ter um efeito negativo sobre a situação dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no país - , dificilmente se encontram dados fiáveis.

**Quadro 9: População total dos Estados-membros e nacionais de países terceiros que aí residem legalmente (\* 1000)**

Estado-membro	1986			1992		
	Popul. total	Nac. de países terc.	%	Popul. total	Nac. de países terc.	%
Bélgica	9 858,9	308,4	3,13	10 022,0	367,9	3,67
Dinamarca	5 116,3	91,1	1,78	5 162,1	141,1	2,73
França	53 173,9	2 285,7	4,30	56 163,2	2 357,7	4,14
Alemanha	61 020,5	3 022,3	4,95	64 484,8	4 395,0	6,82
Grécia	9 949,1	185,3	1,86	10 120,0	174,9	1,73
Irlanda	3 541,3	17,9	0,51	3 524,0	-	-
Itália	57 202,4	-	-	56 757,0	425,9	0,75
Luxemb.	367,2	-	-	389,8	13,9	3,56
Países Baixos	14 529,4	391,0	2,69	15 129,2	557,4	3,68
Portugal	10 185,0	59,0	0,58	9 846,0	83,9	0,85
Espanha	38 542,1	121,9	0,32	39 055,9	202,4	0,52
Reino Unido	55 913,6	1 052,1	1,88	56 960,3	1 207,2	2,12

Fonte: EUROSTAT.

29. Independentemente destas lacunas, o quadro 9 mostra que existem grandes diferenças entre os Estados-membros quanto à percentagem de nacionais de países terceiros que neles residem legalmente. Enquanto a Alemanha tem uma percentagem de 6,82%, os nacionais de países terceiros em Itália representam apenas uma percentagem de 0,75% da população total. A fim de elaborar políticas de integração eficazes, seria preciso ter em conta outros dados. Por exemplo, é muito importante saber se os nacionais dos países terceiros estão distribuídos uniformemente por todo o país ou se têm tendência para se concentrar em determinadas cidades ou certas regiões. As políticas de integração deverão igualmente ter em conta os dados sociais, como a taxa de desemprego e o nível educativo. Na verdade, as populações imigradas agrupam-se muitas vezes nas grandes cidades, verificando-se, por exemplo, que as minorias étnicas constituem 25,7% da população da zona central de Londres, embora, de acordo com o quadro 9, os nacionais de países terceiros representem apenas 2,12% da população britânica. O relatório RIMET de 1992 contém informações úteis<sup>20</sup> acerca destes dados mais específicos.

<sup>20</sup>

Comissão das Comunidades Europeias - DG do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais: Relatório Geral da Rede de Informações de Estados terceiros: Imigração - Situação nos Estados-membros da CE em 1992.

## ANEXO II: EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE 1991 SOBRE AS POLÍTICAS DE ASILO E DE IMIGRAÇÃO

1. Desde a apresentação das Comunicações de 1991, os Ministros responsáveis pela Imigração intensificaram os esforços com vista a harmonizar as políticas de imigração e de asilo. Um dos primeiros resultados obtidos foi a apresentação e subsequente adopção pelo Conselho Europeu de Maastricht, em 1991, de um programa de trabalho relativo à harmonização das políticas de imigração e de asilo, a realizar até ao final de 1993. Os Ministros responsáveis pela Imigração chegaram igualmente a acordo, no mesmo ano, sobre um programa de trabalho ainda mais pormenorizado, relativo à harmonização das políticas de asilo. Este programa de trabalho descrevia com grande pormenor as questões a tratar.
2. Nos números seguintes é dada uma visão de conjunto do que foi realizado desde a adopção do programa de trabalho.

### 1. Políticas de asilo

3. A situação relativa aos diversos elementos do programa de trabalho de 1991 sobre a política de asilo é a seguinte:

#### a. Convenção de Dublin

- Medidas preparatórias relacionadas com a aplicação e a execução da Convenção de Dublin. Chegou-se a acordo relativamente à maior parte das medidas que se referem, nomeadamente, aos meios de prova, aos funcionários de ligação e a uma representação gráfica dos critérios da Convenção. Um ponto que ficou por tratar é a possível instituição de um sistema para a comparação das impressões digitais, a fim de combater os pedidos de asilo apresentados sob falsas ou múltiplas identidades (EURODAC). O estudo de viabilidade deste sistema ainda está por efectuar.

#### b. Harmonização das normas materiais em matéria de direito de asilo

- Formulação de condições claras para determinar quais são os pedidos de asilo manifestamente infundados. Em Novembro de 1992, os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram uma resolução relativa aos pedidos de asilo manifestamente infundados. Esta resolução estabelece as condições exigidas no programa de trabalho, mas não impõe a introdução de procedimentos acelerados específicos para este tipo de pedidos. No entanto, a resolução insiste para que os pedidos de asilo manifestamente infundados sejam objecto de um exame acelerado, isto é, a primeira decisão deve ser tomada no prazo de um mês.
- Definição e aplicação harmonizada do princípio do país de primeiro acolhimento. Para este efeito, os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram, na sua reunião de 30 de Novembro de 1992, uma resolução que estabelece os princípios básicos subjacentes ao conceito de "país de primeiro acolhimento". Na verdade, a resolução tem um âmbito mais lato que o ponto correspondente do programa de trabalho, uma vez que inclui igualmente o princípio dos países terceiros de acolhimento, isto é, países pelos quais um requerente de asilo não teve necessariamente de passar, mas que não deixam de ser os países logicamente mais bem colocados para examinar o pedido de asilo, por exemplo se emitiram um visto ao requerente de asilo. Por outro lado, a resolução não prevê uma harmonização completa, uma vez que qualquer Estado-membro mantém o direito, por razões humanitárias, de não expulsar o requerente de asilo para um país terceiro de acolhimento. Por último, deve salientar-se que a resolução reclama uma revisão do funcionamento destes procedimentos, em cooperação com a Comissão e em consulta com o ACNUR, bem como o exame de quaisquer outras medidas adicionais necessárias.

- Países em que geralmente não existe risco de perseguição. Embora os Ministros responsáveis pela Imigração não tenham definido qualquer lista destes países, na reunião de Novembro de 1992 chegaram a acordo relativamente a um certo número de critérios de base. Decidiram igualmente proceder a uma troca periódica de informações sobre este assunto.
- Avaliação comum da situação nos países de origem, tendo em vista tanto a admissão como a expulsão. Este trabalho é efectuado pelo Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em Matéria de Asilo (CIREA), criado pelos Ministros responsáveis pela Imigração na sua reunião de Lisboa, em 1992<sup>21</sup>. Embora pertença ao CIREA o exame dos relatórios dos países, os mesmos são preparados no âmbito da PESC. O número de relatórios preparados por esta via ainda é reduzido, mas este procedimento será aplicado provavelmente de uma forma mais ou menos contínua.
- Aplicação harmonizada da definição de refugiado, tal como consta do artigo 1º-A da Convenção de Genebra. Desde 1991 que os Ministros responsáveis pela Imigração dispõem de um estudo acerca das principais semelhanças e diferenças entre os Estados-membros no que diz respeito às normas materiais do direito de asilo. O primeiro Conselho "Justiça e Assuntos Internos" classificou este assunto como prioritário.

c. Harmonização da política de expulsão

Na sua reunião de Copenhaga, em Junho de 1993, os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram uma recomendação relativa ao controlo e expulsão de nacionais de países terceiros que residem ou trabalham sem autorização. A recomendação define, pelo menos parcialmente, diversos aspectos da política de expulsão, tal como exigido no programa de trabalho, embora ultrapasse os casos dos requerentes de asilo cujos pedidos foram recusados. Além disso, na sua reunião de Londres, os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram igualmente uma recomendação sobre o trânsito para fins de expulsão. Esta recomendação permite que a expulsão através do território de outro Estado-membro se possa efectuar sem formalidades excessivas. Na sua reunião de Copenhaga, em Junho de 1993, os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram uma adenda a esta recomendação introduzindo maior flexibilidade na matéria. Também neste caso a recomendação se refere às políticas de expulsão em geral, isto é, aplica-se tanto aos requerentes de asilo cujo pedido foi recusado como aos outros.

d. Criação de uma "clearing house"

A criação do CIREA deve ser vista como servindo para implementar esta parte do programa de trabalho. O CIREA só funciona desde meados de 1992, mas o intercâmbio de informações começa progressivamente a tornar-se uma realidade. A cooperação entre o CIREA e o CDR do ACNUR poderá conduzir em breve a uma troca informatizada de informações sobre as legislações em vigor, bem como sobre os relatórios relativos aos países. Por outro lado, o Secretariado do Conselho melhorou o sistema que regula a recolha de dados estatísticos, ainda que subsistam alguns problemas de definição. O exame da jurisprudência ainda não começou, mas o mandato do CIREA não exclui este processo.

---

<sup>21</sup>

Ver infra.

e. Garantia de aplicação harmonizada da política de asilo

Este ponto foi abordado mais explicitamente na Comunicação da Comissão sobre o direito de asilo. De acordo com as conclusões desta Comunicação, deveriam começar a ser feitos estudos acerca do papel, da estrutura e do funcionamento dum possível mecanismo jurisdicional comum. Este mecanismo teria por objecto diminuir as divergências entre Estados-membros no que se refere à interpretação do direito de asilo, tendo simultaneamente um efeito indirecto de harmonização das práticas administrativas. Salienta-se que ainda não se deu início a quaisquer exames ou estudos.

f. Condições de acolhimento dos requerentes de asilo

Para executar esta parte de programa de trabalho, o Grupo *Ad Hoc* Imigração aprovou um questionário, cujas respostas estão actualmente a ser analisadas. Até ao momento ainda não foi apresentada qualquer proposta para aproximar as condições de acolhimento.

4. A Comunicação da Comissão de 1991 inclui igualmente alguns outros possíveis domínios de cooperação. Um deles é a harmonização das regras e das práticas relativas aos refugiados de facto. Os Ministros responsáveis pela Imigração não adoptaram quaisquer propostas específicas neste domínio. No entanto, na sua reunião de Copenhaga em Junho de 1993, adoptaram uma resolução acerca da protecção a dar a grupos extremamente vulneráveis provenientes da ex-Jugoslávia. Como muitas das pessoas pertencentes a estes grupos correspondem à definição acima indicada de "refugiados de facto", pode considerar-se que a protecção temporária exigida para estes grupos de ex-jugoslavos constitui um exemplo específico da maneira de tratar uma situação de afluência em massa e repentina de pessoas que necessitam de protecção internacional. No entanto, a resolução não tenta harmonizar a protecção temporária prevista pelo direito e pelas legislações nacionais.

2. Políticas de admissão

5. O programa de trabalho de 1991 incluía igualmente um grande número de questões relativas à harmonização das políticas gerais de admissão. No entanto, ainda há muito por fazer neste domínio.

Harmonização das políticas de admissão para fins de reagrupamento familiar ou constituição de família, bem como de admissão de estudantes. Os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram uma resolução sobre a admissão para fins de reagrupamento familiar na sua reunião de Copenhaga em Junho de 1993. Esta resolução, no entanto, não prevê uma harmonização total. Em primeiro lugar, não contém qualquer critério relativo à admissão para fins de constituição de família. Em segundo lugar, só trata da admissão de cônjuges e de filhos, deixando aos Estados-membros a definição das políticas de admissão para os outros membros da família. Em terceiro lugar, nem todos os critérios relativos à admissão para fins de reagrupamento familiar foram harmonizados; por vezes a resolução contém apenas indicações, por exemplo no caso da idade máxima para admissão dos filhos. No que se refere aos estudantes, os Ministros responsáveis pela Imigração aprovaram um questionário sobre a legislação nacional em vigor. Foi feita uma compilação das respostas a este questionário, que poderão servir de base para futuras propostas de harmonização.

Harmonização das políticas de admissão para outros fins, como a admissão com fins humanitários e o trabalho assalariado ou por conta própria. A Presidência belga foi a primeira a tentar tratar deste assunto, tendo organizado um seminário para o efeito. Os trabalhos sobre a harmonização das políticas de admissão para fins de emprego começaram em 1992, altura em que a Presidência britânica apresentou uma primeira proposta de resolução sobre este tema. No entanto, não foi possível chegar a qualquer acordo sobre o texto dessa proposta de resolução. Os trabalhos sobre a harmonização das políticas de admissão para os trabalhadores por conta própria começaram com base numa proposta da Presidência belga, mas também neste caso ainda há muito a fazer para se chegar a acordo sobre um texto.

Harmonização das disposições jurídicas aplicáveis às pessoas autorizadas a residir. Não se conseguiu ainda qualquer progresso neste domínio.

### 3. Imigração ilegal

6. A secção B do programa de trabalho sobre a política de migração aborda uma questão que também foi largamente tratada na Comunicação de 1991 sobre a imigração, ou seja, a elaboração de uma abordagem comum da questão da imigração ilegal. Foram feitos alguns progressos neste domínio, mas há ainda muitos aspectos a discutir.

Cooperação relativa aos controlos nas fronteiras no âmbito da Convenção relativa à passagem das fronteiras externas. Foi recentemente apresentado pela Comissão um projecto revisto da Convenção relativa à passagem das fronteiras externas, a fim de ter em conta a entrada em vigor do Tratado da União Europeia.

No entanto, também se realiza um intercâmbio de informações, a título informal, no âmbito do Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em Matéria de Passagem das Fronteiras e de Imigração (CIREFI), criado pelos Ministros responsáveis pela Imigração na sua reunião de Londres, em Novembro de 1992. O seu mandato é idêntico ao do CIREA, mas o CIREFI trata de questões não ligadas ao asilo. O intercâmbio de informações refere-se a traficantes, transportadores e itinerários utilizados para a imigração ilegal.

Harmonização das condições de luta contra a imigração ilegal e o emprego ilegal, bem como dos controlos previstos para o efeito, tanto no interior do território como nas fronteiras. Tal como se refere acima, os Ministros responsáveis pela Imigração adoptaram em Junho de 1993 uma recomendação acerca do controlo e da expulsão dos nacionais de países terceiros que residem ou trabalham sem autorização. Esta recomendação pode ser considerada como um primeiro passo para a harmonização, tal como previsto no programa de trabalho. No entanto, este domínio é extremamente vasto e a recomendação dá apenas as primeiras indicações a este propósito. Também se deve recordar a anterior recomendação relativa ao trânsito para fins de expulsão.

Harmonização dos princípios em matéria de expulsão, incluindo os direitos a garantir às pessoas expulsas. Embora tenham sido feitas algumas tentativas durante a Presidência portuguesa para definir os direitos das pessoas a expulsar, os trabalhos revelaram-se extremamente difíceis, uma vez que envolvem a alteração do texto de instrumentos internacionais sobre os direitos do homem. Este ponto específico do programa de trabalho ainda não está concluído.

Definição de princípios orientadores sobre a questão da política relativa aos nacionais de países terceiros que residem ilegalmente nos Estados-membros. Embora à primeira vista possa parecer que este assunto constitui uma duplicação de outros anteriormente mencionados nesta secção, a introdução do programa de trabalho permite compreender claramente que por detrás desta frase está o desejo de adoptar uma posição comum sobre as políticas de regularização destas situações. Ainda que este aspecto não tenha sido abordado de forma explícita, a recomendação sobre a expulsão parte do princípio geral de que os nacionais de países terceiros que residem ilegalmente na União devem ser expulsos. Só em relação a casos particulares é que se poderá considerar a admissão por razões humanitárias.

Cooperação com os países de origem e de trânsito no combate à imigração ilegal, nomeadamente em matéria de readmissão. O primeiro Conselho "Justiça e Assuntos Internos" adoptou um conjunto de princípios que poderiam ser utilizados para concluir possíveis acordos de readmissão com países terceiros. Este mesmo Conselho aprovou igualmente algumas conclusões sobre a conveniência de estabelecer uma ligação, sempre que possível, entre os acordos externos da União com países terceiros e os acordos ou práticas em matéria de readmissão.

#### 4. Migração de mão-de-obra

7. Outra secção do programa de trabalho de 1991 refere-se à elaboração de uma política de migração da mão-de-obra. Esta secção tem algumas implicações com o direito comunitário e por isso os Ministros do Trabalho também têm interesse no assunto.

Harmonização das políticas nacionais de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego, tendo em conta eventuais necessidades de mão-de-obra nos próximos anos nos Estados-membros. Tal como se referiu acima, está a ser negociada uma resolução sobre esta matéria. Essa resolução, no entanto, não abrangeria a totalidade do domínio da admissão por razões de emprego, excluindo, nomeadamente, a admissão de trabalhadores temporários, sazonais e fronteiriços.

Aumento da mobilidade dos cidadãos comunitários, em especial através da melhoria do funcionamento do sistema SEDOC. A Comissão criou um novo sistema informatizado, EURES, que já produziu resultados importantes.

#### 5. Situação dos nacionais de países terceiros

8. Esta secção do programa de trabalho de 1991 inclui apenas um ponto, isto é, o exame, nas instâncias apropriadas, da possibilidade de atribuir aos nacionais de países terceiros que residem desde há muito num Estado-membro certos direitos ou possibilidades que os nacionais dos Estados-membros têm, por exemplo no que se refere ao acesso ao mercado do trabalho, quando os nacionais dos doze Estados-membros beneficiarem das mesmas condições de liberdade de circulação e de acesso ao mercado do trabalho. Ainda não foi efectuado qualquer estudo neste domínio, mas o primeiro Conselho "Justiça e Assuntos Internos" indicou que os trabalhos neste domínio deveriam começar em 1994.

9. Para além dos pontos específicos relacionados com as políticas de imigração e de asilo, o programa de trabalho menciona igualmente as seguintes questões de interesse mais geral:

- análise das causas da pressão migratória;
- supressão das causas dos movimentos migratórios através de uma política adaptada no domínio da ajuda ao desenvolvimento, da política comercial, dos direitos humanos, da alimentação, do ambiente e da demografia;
- reforço do apoio à instalação dos refugiados nos seus países de origem;
- integração da vertente migração na cooperação económica, financeira e social.

Estes domínios específicos foram definidos mais pormenorizadamente na Comunicação de 1991 sobre a imigração. Nessa Comunicação defendia-se que estas questões deviam ser integradas nas relações externas da União. No âmbito da cooperação intergovernamental não foram tomadas quaisquer medidas específicas relativamente às questões mencionadas neste ponto do programa de trabalho.

## ANEXO III: DESENVOLVIMENTOS RECENTES NA UNIÃO

1. Desde 1991, os principais desenvolvimentos relativos à harmonização das políticas de imigração e de asilo verificaram-se no quadro da cooperação intergovernamental, com a intervenção dos Ministros responsáveis pela Imigração, e posteriormente no contexto do Título VI do TUE. Estes desenvolvimentos foram descritos no Anexo II. Os pontos a seguir salientam outros desenvolvimentos verificados na União que têm importância para as políticas de imigração e de asilo em sentido lato.

### 1. Declaração dos princípios que regem os aspectos externos da política de migração: conteúdo e acompanhamento

2. Em 12 de Dezembro de 1992, o Conselho Europeu de Edimburgo adoptou uma série de conclusões que constituem os princípios que regem os aspectos externos da política de migração. Este princípios fixam o quadro geral da política de migração em termos latos, exigido tanto no programa de trabalho de 1991 sobre as políticas de migração, como na Comunicação de 1991 sobre a imigração.

3. A Declaração menciona a importância dos seguintes factores para a redução dos movimentos migratórios para os Estados-membros:

- preservação da paz e termo dos conflitos armados;
- respeito integral dos direitos do homem;
- criação de sociedades democráticas e de condições sociais condignas;
- política comercial liberal, que permita melhorar as condições económicas nos países de emigração;
- coordenação da acção nos domínios da política externa, cooperação económica e política de imigração e de asilo por parte da Comunidade e dos seus Estados-membros.

4. A Declaração reveste-se de grande importância política, por constituir o reconhecimento ao mais alto nível da necessidade de elaborar uma abordagem global sobre a imigração e o asilo e de utilizar as relações externas da União para esse efeito.

### 2. Políticas demográficas

5. Em Novembro de 1992, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma Comunicação sobre demografia, planeamento familiar e cooperação com os países em desenvolvimento. Com base nesta Comunicação, o Conselho "Desenvolvimento" e os Representantes dos Governos dos Estados-membros adoptaram uma resolução em 18 de Novembro de 1992. Nessa resolução o Conselho recordou a sua resolução anterior de 11 de Novembro de 1986 em matéria de população e desenvolvimento, em que a Comunidade declarou a sua disponibilidade para apoiar os países em desenvolvimento neste domínio. Na sua resolução de 1992, o Conselho salientou que as rápidas alterações demográficas que se estavam a verificar nos países em desenvolvimento tinham profundas implicações na evolução futura para a melhoria do nível de vida no mundo em desenvolvimento. O Conselho salientou ainda que a ligação existente entre as tendências e factores demográficos e as alterações do ambiente deveria ser objecto de uma análise permanente.

6. A resolução indica em seguida os domínios em que a ajuda podia contribuir para um desenvolvimento demográfico mais equilibrado. Refere, em especial: as políticas destinadas a promover a saúde das mulheres e das crianças, a melhorar a condição das mulheres nas sociedades a que pertencem, a promover a alfabetização e a aumentar a qualidade dos serviços sociais à disposição dessas comunidades. Além disso, a resolução qualifica a prestação de serviços de planeamento familiar como uma via indispensável para melhorar a gama de serviços sociais a que as populações dos países em desenvolvimento têm acesso. Simultaneamente, o Conselho salienta que não deve ser concedida ajuda para programas que de alguma forma tenham carácter coercivo ou discriminatório ou que prejudiquem os direitos fundamentais do homem.
7. Relativamente ao planeamento familiar, o Conselho chama a atenção para a necessidade urgente e contínua de responder à enorme procura não satisfeita destes serviços nos países em desenvolvimento. Calcula-se que 300 milhões de mulheres e de homens gostariam de planear livremente o número de filhos e o tempo que medeia entre os nascimentos, mas não têm acesso aos meios adequados. No entanto, sempre que for adequado, os programas para melhorar os serviços de planeamento familiar devem ser combinados com outras medidas de saúde familiar, proporcionar às mulheres e aos homens todos os métodos e meios de contraceção adequados, informá-los acerca das vantagens e riscos de cada um e incluir educação em matéria de saúde e de relações. A Comunidade e os seus Estados-membros concordaram em analisar que outros meios poderiam fornecer, incluindo a reafecção dos recursos existentes, a fim de intensificar os seus esforços no sentido de ajudar os países em desenvolvimento a aumentar os seus serviços de planeamento familiar.
8. Posteriormente à adopção da resolução realizaram-se dois encontros de peritos para analisar o acompanhamento operacional. Estes peritos definiram uma série de temas específicos a analisar e iniciaram estudos por países. Prevê-se que com base nestas informações suplementares os peritos irão eventualmente propor um programa de acção mais específico.
9. As preocupações demográficas também foram tidas em conta pela Comunidade nas suas propostas relativas à avaliação intercalar do Lomé IV.

### 3. Promoção da liberdade de circulação entre a União e outros Estados europeus

10. A maior parte das medidas referidas nos números anteriores tinham por objectivo reduzir as pressões migratórias. Nos pontos a seguir dá-se relevo a um conjunto diferente de medidas tomadas pela Comunidade e pelos seus Estados-membros, no sentido de fomentar a liberdade de circulação na Europa, passando assim a considerar-se a migração mais como um fenómeno positivo do que negativo.
11. A este propósito deve referir-se em primeiro lugar a assinatura em 2 de Maio de 1992 do Acordo EEE, concluído entre a Comunidade e os seus Estados-membros, por um lado, e os países da EFTA, por outro. Com base no artigo 28º deste Acordo e na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 48º do Tratado CE, que lhe corresponde, os cidadãos dos Estados Contratantes adquirem o direito de circular livremente nos territórios destes Estados, podendo responder a ofertas de emprego, bem como de aí residirem para exercer uma actividade laboral. Do mesmo modo, o Acordo EEE transcreve os artigos 59º e 60º do Tratado CE, relativos à livre prestação de serviços. Estas liberdades criam igualmente alguma liberdade de circulação, especialmente se atendermos à interpretação dada

a estes artigos pelo Tribunal de Justiça. Estas disposições terão igualmente efeitos sobre os controlos nas fronteiras dos cidadãos dos Estados Contratantes: estes controlos deverão limitar-se à verificação da identidade da pessoa em causa e à existência de possíveis riscos para a ordem pública, para a segurança pública ou para a saúde pública, tal como definido no âmbito da Directiva 64/221.

12. Em segundo lugar, os Acordos Europeus concluídos com alguns Estados da Europa Central e Oriental, também fornecem um enquadramento para conceder liberdade de circulação a determinadas categorias de pessoas. É o que acontece em particular com o estabelecimento da liberdade de prestação de serviços.

#### 4. Actividades do Parlamento Europeu

13. Desde 1991, o Parlamento Europeu também realizou uma série de estudos sobre as políticas de imigração e de asilo e adoptou várias resoluções. Em Outubro de 1992, a Deputada van den Brink apresentou ao Parlamento um relatório da Comissão das Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos acerca da política europeia de imigração. Em Novembro de 1992, o Deputado Cooney apresentou um relatório da mesma Comissão sobre a harmonização nas Comunidades Europeias do direito e das políticas de asilo. Com base nestes dois relatórios, o Parlamento adoptou na sua sessão plenária de 18 de Novembro de 1992 duas resoluções, A3-0280/92 e A3-0337/92.
14. Estas resoluções, no conjunto, apresentam os seus próprios programas de acção em matéria de políticas de imigração e de asilo. O seu princípio de base consiste em adoptar uma abordagem tão generosa quanto possível em relação às pessoas que necessitam de protecção internacional e em reforçar o estatuto jurídico dos imigrantes que residem legalmente na Comunidade desde há algum tempo. Isto implica, nomeadamente, a criação de condições generosas para o reagrupamento familiar. Por outro lado, as resoluções reclamam uma política rigorosa contra a imigração ilegal.
15. A citação de todas as medidas propostas nestas resoluções ultrapassa o âmbito da presente Comunicação; no entanto, a seguinte lista representa uma selecção das propostas mais importantes:
  - criação de um observatório europeu para controlar os movimentos migratórios;
  - conclusão de acordos entre os Estados-membros da Comunidade e os países de origem dos imigrantes relativos à procura e à oferta de mão-de-obra previsíveis;
  - introdução de normas comunitárias para controlar o emprego ilegal e sanções pesadas para os empregadores que admitam imigrantes ilegais;
  - instituição de campanhas de informação dirigidas à população dos países de origem acerca dos riscos e dos problemas ligados à imigração ilegal;
  - conclusão de acordos de readmissão com os principais países de origem;
  - coordenação entre a política de migração, a política de ajuda internacional ao desenvolvimento, a política comercial e a cooperação económica e social com países terceiros por parte da Comunidade e dos seus Estados-membros;
  - elaboração de propostas de alargamento da liberdade de circulação, de estabelecimento e de acesso ao mercado de trabalho de que gozam os cidadãos da CE a todos os cidadãos de países terceiros que residem legalmente na CE;
  - criação de um Fundo Europeu para os Refugiados;
  - elaboração de um estatuto para as pessoas que fogem da guerra ou de catástrofes por receio da miséria ou da fome e que não são abrangidos pela Convenção de Genebra ou pelo Protocolo de Nova Iorque;

- adopção de uma política que assegure a protecção dos refugiados *de facto*;
- instituição de disposições que permitam aos Estados-membros dar apoio a qualquer de entre eles que receba grande número de refugiados;
- criação, numa base *ad hoc*, de um grupo de peritos dos Estados-membros, juntamente com um representante da Comissão e do ACNUR, encarregado de dar pareceres relativamente aos casos sem precedente e de compilar um livro de precedentes destes casos;
- criação de um Comité europeu de asilo e refugiados, encarregado de tomar as decisões preliminares sobre as questões do país de origem;
- transferência da competência, em última instância, da interpretação das disposições do direito de asilo nos Estados-membros da Comunidade e da interpretação das várias Convenções (Convenção dos Direitos do Homem e Convenção de Genebra sobre os Refugiados) para um tribunal internacional.

16. O Parlamento Europeu mostrou-se extremamente preocupado com a natureza intergovernamental que assumiu a cooperação entre Estados-membros em matéria de políticas de imigração e de asilo. Preferia que estas políticas fossem tratadas através de procedimentos comunitários. Esta preferência manifestou-se não só a partir das resoluções acima mencionadas e dos correspondentes relatórios, mas também a partir do relatório do Deputado Robles Piquer, apresentado ao Parlamento em 12 de Maio de 1993. Na resolução que o Parlamento adoptou com base neste relatório, reclama com insistência a adopção de uma abordagem comunitária. No entanto, o debate sobre o relatório que se realizou em 13 de Julho de 1993 revelou que um grande número de deputados aceita que, no âmbito do Tratado da União Europeia, a cooperação a nível da Comunidade em matéria de políticas de imigração e de asilo se realize com base nas disposições especiais previstas no Título VI do Tratado. As opiniões destes Deputados revelam a vontade de utilizar o mais possível estas disposições, uma vez que pedem:

- que a Comissão use plenamente o direito de co-iniciativa que adquiriu recentemente;
- que sejam introduzidas as disposições necessárias para declarar o Tribunal de Justiça competente para conhecer das Convenções a adoptar pelos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos;
- que seja utilizada a oportunidade prevista pelo artigo K.9 de transferir as políticas de imigração e de asilo para o âmbito do artigo 100º-C do Tratado.

Além disso, o Parlamento espera que durante a nova Conferência Intergovernamental a realizar em 1996 sejam introduzidos novos procedimentos comunitários.

## ANEXO IV: DESENVOLVIMENTOS RECENTES NAS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

### 1. Acompanhamento da Conferência de Viena sobre as migrações Leste-Oeste

1. Em 1991, a Áustria tomou a iniciativa de convocar uma Conferência de Ministros sobre o movimento de pessoas dos países da Europa Central e Oriental. Esta Conferência realizou-se em Viena em 24 e 25 de Janeiro de 1991. Ao todo, participaram nesta Conferência 32 Estados europeus, a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos, tendo debatido uma grande diversidade de assuntos relativos às migrações Leste-Oeste. A Conferência foi apoiada desde o início pelo Conselho da Europa, organização que também se encarregou do seu acompanhamento. A Conferência realizou-se no meio de preocupações crescentes acerca de possíveis movimentos migratórios em massa da Europa Central e Oriental para os outros países europeus.
2. O comunicado final adoptado pela Conferência reafirma a importância dos instrumentos internacionais existentes em matéria de direitos humanos e convida todos os Estados participantes a aderir, se ainda o não fizeram, à Convenção de Genebra e ao Protocolo de Nova Iorque. Como princípio geral, o comunicado estabeleceu a necessidade de desenvolver uma cooperação mais estreita entre os Estados participantes numa base de solidariedade.
3. Apesar de não se terem verificado os fluxos migratórios que se receavam da Europa Central e Oriental, com excepção das pessoas deslocadas da antiga Jugoslávia, a Conferência de Viena foi seguida de diversas reuniões. Isto pode atribuir-se ao facto de vários países da Europa Central e Oriental se verem confrontados com graves problemas relacionados com a migração em trânsito para a Europa Ocidental e de todos os Estados participantes, actualmente 37, terem considerado de interesse discutir estes problemas e controlar as migrações Leste-Oeste, potenciais e efectivas. Para o efeito foi criado um grupo de altos funcionários, que se reuniu cinco vezes entre Janeiro de 1991 e Dezembro de 1993. Este grupo de altos funcionários, por sua vez, criou alguns grupos de trabalho a fim de estudar os seguintes temas:
  - Liberdade de circulação de pessoas;
  - Intercâmbio internacional de informações sobre as migrações;
  - Perfil dos migrantes potenciais;
  - Direito de asilo;
  - Práticas em matéria de vistos;
  - Repartição dos encargos.
4. Na sua reunião de Julho de 1993, o grupo de altos funcionários fez o balanço do que se tinha conseguido na sequência da Conferência de Viena. Esta Conferência forneceu um quadro mais equilibrado do que as Conferências de Berlim e de Budapeste, na medida em que identificou com maior clareza as necessidades e os problemas fundamentais dos países da Europa Central e Oriental, enquanto as últimas se concentraram essencialmente no combate à migração ilegal e na acção contra os traficantes.

5. Os altos funcionários decidiram igualmente instituir um Grupo Consultivo para se encarregar das necessárias actividades de acompanhamento. Além disso, o relatório dos altos funcionários foi apresentado na Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros do Conselho da Europa, realizada em Viena a 8 e 9 de Outubro de 1993.
6. É difícil prever como é que vai evoluir o processo de Viena. Por um lado, houve um aumento do número de Estados participantes, mas por outro, cada vez maior número de delegações salienta que merece grande atenção a coordenação com organizações internacionais como o Conselho da Europa, a CSCE, a OIM e o ACNUR merece grande atenção. Algumas delegações, designadamente da Suécia, Polónia, EUA e Canadá, vincaram bem a sua preferência pelo reforço do papel da CSCE nesta matéria. Outras delegações salientaram a importância de uma melhor coordenação com os órgãos existentes do Conselho da Europa e a possibilidade de uma transferência das actividades da Conferência para esta organização. Verifica-se, por conseguinte, uma tendência para integrar a cooperação informal que se desenvolveu a partir da Conferência de Viena em estruturas internacionais mais tradicionais.

## 2. Acompanhamento da Conferência de Berlim

7. Os Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos de 27 Estados europeus reuniram-se em Berlim em 30 e 31 de Outubro de 1991, a convite do Governo alemão, para discutir o problema da imigração ilegal proveniente e através da Europa Central e Oriental. O comunicado final desta Conferência incluiu uma lista de medidas destinadas a melhorar a cooperação a nível dos controlos de carácter administrativo e policial e, em menor grau, a proceder a alterações legislativas complementares. Foi criado um grupo de trabalho, que se tornou conhecido por Grupo de Berlim, a fim de executar estas recomendações.
8. A primeira reunião deste grupo de trabalho realizou-se em Graz, em Janeiro de 1992, sob presidência austríaca. O grupo de trabalho decidiu criar nove subgrupos, que se ocupam dos seguintes temas:
  - a. harmonização de sanções contra o tráfico de imigrantes ilegais;
  - b. assistência jurídica mútua na repressão contra os passadores de imigrantes ilegais;
  - c. criação de unidades especiais para combater as redes de imigração clandestina;
  - d. intercâmbio de informações sobre a imigração ilegal;
  - e. procedimentos e normas para melhorar os controlos fronteiriços;
  - f. acordos de readmissão;
  - g. execução da readmissão;
  - h. segurança das fronteiras externas fora dos pontos de passagem autorizados;
  - i. obrigação de as empresas de transporte impedirem entradas ilegais.
9. Em Maio de 1992 e Janeiro de 1993 realizaram-se duas sessões plenárias do Grupo de Berlim, consagradas principalmente à formulação de recomendações a adoptar a nível ministerial. Em 15 e 16 de Fevereiro de 1993 realizou-se uma Conferência Ministerial em Budapeste, que adoptou todas estas deliberações anteriores na forma de uma recomendação. Esta recomendação tem a mesma estrutura da subdivisão do grupo de trabalho.

10. Para além da recomendação acima mencionada, foi igualmente submetida à Conferência uma proposta austríaca de uma convenção que abrangia uma série de questões relativas às políticas de imigração e de asilo. No entanto, esta proposta não foi adoptada. Também não se conseguiu obter acordo relativamente a uma proposta alemã de repartição dos encargos. Quanto ao acompanhamento da Conferência, foi decidido que, sempre que necessário, seria convocado um grupo de trabalho, mas até à data ainda não se realizou qualquer reunião. No entanto, tal como foi salientado por várias delegações à Conferência, muitos dos aspectos tratados pelo Grupo de Berlim poderão ser retomados no futuro pelo Grupo de Viena.
11. As Conferências de Berlim e de Budapeste deram sem dúvida relevo a questões importantes no combate à imigração ilegal, tendo oferecido uma boa oportunidade para incentivar o diálogo entre os Estados da Europa Ocidental, Central e Oriental relativamente a estas matérias.

### 3. Conselho da Europa

12. Os principais órgãos do Conselho da Europa encarregados das políticas de migração e de asilo são o Comité Europeu das Migrações (CDMG) e o Comité *ad hoc* de Peritos sobre os aspectos jurídicos do asilo territorial, dos refugiados e dos apátridas (CAHAR). Além disso, também se deve mencionar a Convenção sobre o Estatuto Jurídico dos Trabalhadores Migrantes, que, quanto aos Estados-membros da CE, foi ratificada pela França, Países Baixos, Portugal e Espanha e assinada pela Bélgica, Alemanha, Grécia, Itália e Luxemburgo. Nos termos da Convenção foi criado um Comité Consultivo encarregado, nomeadamente, de analisar a aplicação da Convenção pelos Estados Contratantes. Este Comité apresentou quatro relatórios periódicos ao Comité de Ministros.
13. Uma das tarefas do CDMG consistiu em preparar as conferências periódicas dos ministros europeus responsáveis pelas políticas de migração. A quarta conferência realizou-se em 17 e 18 de Setembro de 1991 no Luxemburgo e a quinta em Atenas, em 18 e 19 de Novembro de 1993. Tal como os trabalhos do CDMG, estas conferências ocupam-se das políticas de migração e dos fluxos migratórios no conjunto, mas também abordam a situação e a integração dos imigrantes já admitidos nos territórios dos Estados-membros, bem como as relações entre as populações imigradas e as comunidades de acolhimento. A Conferência do Luxemburgo, por exemplo, foi consagrada à evolução actual e futura dos fenómenos migratórios que afectam a Europa, por um lado, e à avaliação do projecto do Conselho da Europa sobre as relações entre comunidades, por outro. A Conferência de Atenas centrou-se nas formas de gerir os fluxos migratórios e no problema do racismo, da xenofobia e da intolerância.
14. O programa de trabalho do CDMG abrange igualmente os domínios a seguir referidos. Em primeiro lugar, o CDMG, juntamente com o Comité Europeu das Populações, lançou em 1991 um projecto designado "Migração, demografia e emprego". Numa primeira fase foram realizados três estudos sobre a migração Sul-Norte, sobre questões estatísticas relacionadas com o número de migrantes e os fluxos migratórios e sobre a tensão entre considerações de ordem humanitária e considerações económicas no tratamento de pressões migratórias. A segunda fase deste projecto incluirá um estudo comparativo das políticas de integração. Em segundo lugar, o CDMG examinou o estatuto jurídico, económico e social dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias. Em terceiro lugar, o CDMG elaborou em 1987 o Projecto de relações entre comunidades, que tem por objecto as políticas de integração. Este Projecto foi concluído em 1991, quando o relatório final foi apresentado à Conferência dos ministros do Luxemburgo. Numa Conferência especial de encerramento que se realizou na Haia, em Novembro de 1991, este relatório foi discutido mais em pormenor. Os principais elementos do

relatório foram posteriormente integrados numa recomendação adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 1992. O projecto de relações entre comunidades foi entretanto substituído por um projecto que pugna pela igualdade de oportunidades para os imigrantes. Este projecto aborda em especial a situação dos imigrantes no mercado do trabalho, as suas possibilidades de obterem alojamento adequado e direitos de carácter cultural, bem como o combate à xenofobia. Por último, o CDMG realizou estudos sobre a migração de curta duração e a reintegração dos emigrantes nos seus países de origem.

15. As actividades do CAHAR foram um pouco eclipsadas pelo grande aumento, nos últimos tempos, das instâncias que se ocupam das políticas de asilo. Embora o CAHAR tenha já produzido algumas ideias e propostas originais neste domínio, a principal missão deste Comité consiste actualmente na troca de informações relativas a estas políticas. Como os Estados da Europa Central e Oriental estão cada vez mais representados nestas reuniões, o CAHAR poderá tornar-se numa das instâncias onde se podem aprofundar estas discussões com estes países.
16. Desde a adopção, há já 30 anos, da Convenção sobre a Redução de Casos de Plurinacionalidade e das Obrigações Militares em caso de Pluri-nacionalidade, muitos Estados são agora favoráveis a uma abordagem mais liberal destes casos de plurinacionalidade. Um Comité de peritos está actualmente a analisar a Convenção no contexto da evolução legislativa e das práticas dos Estados-membros e à luz dos movimentos migratórios na Europa, bem como da abertura do Conselho da Europa aos países da Europa Central e Oriental. Este Comité apresentou propostas no sentido de ser preparada uma nova Convenção no domínio da nacionalidade.
17. Na sequência da Declaração e do plano de acção sobre o combate ao racismo, à xenofobia, ao anti-semitismo e à intolerância adoptados pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros do Conselho da Europa em Viena, em 9 de Outubro de 1993, o Conselho da Europa lançou-se na organização de uma vasta campanha europeia da juventude para mobilizar a opinião pública a favor de uma sociedade tolerante, baseada na igualdade de dignidade de todos os seus membros e contra as manifestações de racismo, xenofobia, anti-semitismo e intolerância, campanha que atingirá o ponto culminante em meados de 1995. Por outro lado, o Conselho da Europa criou um Comité de peritos governamentais a que atribuiu o seguinte mandato: 1) examinar a legislação, as políticas e outras medidas dos Estados-membros para combater o racismo, a xenofobia, o anti-semitismo e a intolerância, bem como a sua eficácia; 2) propor novas acções a nível local, nacional e europeu; 3) formular recomendações de política geral aos Estados-membros; 4) estudar os instrumentos jurídicos internacionais aplicáveis neste domínio, tendo em vista o seu reforço, quando necessário. Pelas mesmas razões, foi decidido dar início a acções relativas ao ensino da história e ao aumento da consciencialização dos profissionais da comunicação social.
18. Também se deve mencionar a jurisprudência relativa à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem deu especial relevo ao princípio da unidade da família garantido pelo artigo 8º da Convenção, que pode

ser invocado para proteger os trabalhadores migrantes no caso de expulsão ou de recusa de entrada num Estado europeu para efeitos de reagrupamento familiar. No contexto dos trabalhos da União sobre o reagrupamento familiar foi expressamente referida a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Desde há algum tempo que os órgãos da Convenção e o Tribunal, em especial, poderem aplicar o artigo 3º da Convenção, que proíbe qualquer tratamento desumano ou degradante às pessoas que alegam que o retorno aos seus países de origem os poderia sujeitar a perseguições; o Tribunal considerou necessário reafirmar que mesmo que o direito de asilo enquanto tal não esteja garantido na Convenção, essas medidas de repatriamento poderiam suscitar problemas face ao artigo 3º (bem como do ponto de vista do artigo 13º, que garante o direito efectivo a um recurso).

#### 4. Conferência Europeia sobre a População

19. A Conferência Europeia sobre a População realizou-se em Genebra, de 23 a 26 de Março de 1993, no contexto da preparação da Conferência Internacional das Nações Unidas de 1994 sobre a População e o Desenvolvimento. Esta Conferência foi organizada pela Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, pelo Conselho da Europa e pelo Fundo das Nações Unidas para as Actividades em Matéria de População. Assistiram representantes de 39 Estados europeus, de Israel, do Canadá e dos Estados Unidos, bem como representantes da CE. Como se tratava de uma conferência regional, abordou exclusivamente a situação na Europa e na América do Norte, sem deixar de ter em conta, naturalmente, a evolução a nível global. A Conferência adoptou um conjunto de recomendações importantes, que não se limitaram às políticas demográficas em sentido estrito, mas abrangeram igualmente as políticas de migração e de asilo. Nos pontos a seguir serão referidas as recomendações mais importantes.
20. A Conferência adoptou diversas recomendações no âmbito do planeamento familiar. Primeiro, foi recomendada a adopção pelos governos de medidas que permitam às pessoas e aos casais exercerem o seu direito de decidir com toda a liberdade e responsabilidade o número de filhos e o tempo que medeia entre os nascimentos. Estas medidas deverão melhorar o acesso das pessoas e dos casais à educação, informação e meios de regular a fertilidade, incluindo o tratamento da esterilidade, independentemente dos objectivos demográficos globais. Deverão ser dados conselhos e ser assegurado um planeamento familiar de qualidade para reduzir o número de abortos. As autoridades públicas, a nível nacional e local, as organizações não governamentais e outras instituições interessadas deverão apoiar serviços de planeamento familiar não compulsivos, que respeitem os valores dos beneficiários. Deverão igualmente ser apoiados programas de saúde para as mães e para os seus filhos e serviços de saúde no âmbito da reprodução associados àqueles programas.
21. Neste contexto, recomenda-se que tanto os países em desenvolvimento como os países desenvolvidos mostrem maior empenhamento político relativamente a políticas e programas em matéria de população, de acordo com as suas prioridades e objectivos nacionais e com o respeito que é devido aos direitos fundamentais do homem. As políticas e os programas relacionados com a população deviam, portanto, fazer parte integrante das estratégias nacionais de desenvolvimento.
22. No que se refere à relação entre as tendências demográficas na Europa e na América do Norte e a eventual necessidade de imigração, as recomendações adoptadas são muito cautelosas. Declaram que os governos deviam considerar que embora determinados desequilíbrios do mercado de trabalho possam ser compensados pela imigração, esta não pode constituir uma solução adequada para a adaptação da estrutura etária. Uma grande dependência da imigração para resolver os desequilíbrios demográficos poderia, a longo prazo, conduzir a grandes flutuações nas estruturas etárias das populações nacionais.

23. Relativamente à migração e ao desenvolvimento, foi recomendado que os governos dos países de origem e de destino deviam procurar resolver as causas da emigração, a fim de fazer diminuir os fluxos migratórios internacionais, maciços e sem controlo. Para fazer face a essas causas será necessário um esforço suplementar no sentido de:
- atingir um desenvolvimento económico e social duradouro;
  - evitar conflitos internacionais e internos;
  - respeitar o primado do direito;
  - incentivar uma administração adequada;
  - reforçar a democracia;
  - promover os direitos humanos;
  - apoiar programas nos domínios da educação, nutrição, saúde e população;
  - assegurar uma protecção eficaz do ambiente.
24. De uma perspectiva demográfica, a Conferência conseguiu formular recomendações de âmbito muito vasto. Estas recomendações serão de novo apreciadas na Conferência global sobre estes problemas que se realizará no Cairo, em 1994.

##### 5. Diálogo transatlântico

25. As políticas em matéria de migração e de asilo dos Estados europeus foram sempre muito diferentes das políticas do continente norte-americano. Os EUA e o Canadá sempre se consideraram países de imigração, enquanto com os Estados europeus isso nunca aconteceu. Contudo, nos últimos tempos os comportamentos têm-se alterado nos dois lados.
26. Enquanto quase todos os Estados europeus têm de reconhecer que se tornaram países de imigração líquida, pelo menos *de facto*, nos EUA e no Canadá há um sentimento crescente de que é impossível tolerar por mais tempo o descontrolo da migração, porque há limites para a imigração que estes países podem absorver. Esta evolução conduziu a uma certa convergência de políticas e a um acréscimo do interesse mútuo pelas políticas dos outros. Este interesse na intensificação da cooperação em matéria de políticas de migração e de asilo foi afirmado pelo Governo canadiano e mais recentemente pelo Governo dos EUA.
27. Este desejo de intensificar a cooperação já foi demonstrado várias vezes. Em 1990, a Declaração sobre as Relações CE-Canadá previa esforços comuns para fazer face aos desafios transnacionais postos pela migração ilegal. Em Dezembro de 1992 foi proposta a criação, na cimeira transatlântica de Otava, de um grupo de trabalho CE-Canadá para se ocupar deste assunto. Do mesmo modo, o Governo dos EUA indicou recentemente a imigração e o asilo como um dos temas a discutir no âmbito da Declaração Transatlântica, que estabeleceu em 1991 a base para um diálogo regular CE-EUA.
28. Antes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, as políticas de migração e de asilo eram discutidas principalmente no quadro intergovernamental, sendo difícil estabelecer os necessários contactos a nível destas estruturas. No entanto, existiam outros canais de comunicação, sendo um deles a reunião periódica da "Troika" com

representantes de alguns países terceiros durante as reuniões ministeriais do grupo TREVI. No contexto de certos domínios de interesse específico identificados pelos Estados Unidos e pelo Canadá, estão a ser apreciadas propostas de desenvolvimento destas estruturas.

29. As discussões no âmbito das consultas intergovernamentais em matéria de políticas de asilo, refugiados e migração na Europa, América do Norte e Austrália têm um carácter mais informal, não estando aí representados todos os Estados-membros, nem a Comissão ou o Secretariado do Conselho.
30. Os domínios essenciais em que os EUA e o Canadá estão interessados são a elaboração de uma abordagem global em matéria de imigração e de asilo, o combate contra a imigração ilegal e a instituição de procedimentos de asilo justos e eficazes.
31. O Canadá e os EUA defrontam-se com um agravamento dos problemas no que se refere a movimentos migratórios ilegais. No Canadá, o grupo encarregado da política de imigração publicou um relatório<sup>22</sup> onde se afirma que o consenso existente no Canadá acerca das políticas tradicionais de imigração "poderá estar em risco se os canadianos sentirem que o Governo não consegue controlar quem entra no Canadá e quais os volumes das entradas". Para além das medidas que poderão ser adoptadas a nível nacional para remediar esta situação, este Grupo conclui que a longo prazo se poderão também revelar importantes medidas preventivas que exigem uma cooperação internacional com outros países de destino e com os países de origem.
32. No que se refere às políticas de asilo, os EUA têm de fazer face a cerca de 200 000 a 250 000 processos em atraso. Com uma entrada anual de cerca de 100 000 processos e com um efectivo em termos de pessoal que só consegue tratar 50 000 processos por ano, este atraso tem necessariamente de se acentuar nos próximos anos. Assim, a Administração dos EUA revelou interesse pelo processo de harmonização em que a Comunidade e os seus Estados-membros estão empenhados em matéria de política e de legislação relativa ao asilo. Em segundo lugar, a Administração dos EUA estaria interessada, tal como o Governo canadiano, em colaborar na recolha e análise de informações sobre os países de origem.

#### 6. Outras instâncias internacionais

33. Seria quase impossível no actual contexto apresentar uma lista exaustiva de todas as instâncias internacionais que tratam das questões de migração. A migração tornou-se um fenómeno de tal importância política que actualmente quase todas as grandes organizações internacionais realizaram alguns trabalhos neste domínio. Sem entrar em pormenores, devem referir-se as actividades da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e da Comissão Económica para a Europa, mas mesmo organizações que habitualmente não se ocupam dos problemas da migração, como o FMI, o Banco Mundial e o GATT, passaram agora a mostrar interesse pelo assunto.
34. A OCDE tem realizado habitualmente um trabalho importante na recolha de dados sobre os trabalhadores migrantes (SOPEMI). O grupo de trabalho sobre as migrações desde há muito que debate as questões da migração, inicialmente numa perspectiva

---

<sup>22</sup>

"Emprego e Imigração no Canadá: uma Abordagem à Migração Internacional", Janeiro de 1993.

da interacção entre o mercado do trabalho e a migração e actualmente com a inclusão de elementos mais gerais das políticas de migração. Mais recentemente, o Comité de Ajuda para o Desenvolvimento passou também a interessar-se pelas migrações. A OCDE, juntamente com o Canadá, organizou uma Conferência sobre as migrações e o desenvolvimento, em Madrid, em Março de 1993.

35. A CSCE presta cada vez mais atenção aos diversos aspectos da migração. O encontro para a implementação da dimensão humana da CSCE, que se realizou em Varsóvia, de 27 de Setembro a 15 de Outubro de 1993, abordou, entre outros, o problema dos migrantes involuntários e dos refugiados. De igual modo, na última semana de Março de 1994 vai realizar-se um seminário sobre os trabalhadores migrantes. Embora destes encontros não resultem conclusões formais, constituem no entanto um fórum interessante para uma troca de pontos de vista entre todos os participantes da CSCE. Deve fazer-se uma referência especial ao trabalho realizado pelo Alto Comissário sobre os direitos das minorias: a questão está em impedir movimentos maciços de grupos de minorias através da criação de um sistema de protecção adequado para as minorias étnicas.
36. O número de organizações pertencentes às Nações Unidas que passaram a desenvolver actividades no domínio das políticas de imigração e de asilo é cada vez maior. Destas organizações, a que está mais directamente envolvida é o ACNUR (Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados). A nível global, desde 1952 que o ACNUR dá execução ao seu mandato no sentido de proteger e apoiar os refugiados. Nos termos do artigo 35º da Convenção de 1951, o ACNUR tem ainda de supervisionar a aplicação das disposições da Convenção. O EXCOM (Comité Executivo do Programa do Alto Comissário) fornece ao ACNUR e à comunidade internacional orientações para dar resposta a situações de refugiados e para implementar políticas em matéria de asilo e de refugiados. As suas conclusões são confirmadas pelo ECOSOC e pela Assembleia Geral das Nações Unidas e constituem, embora sem carácter vinculativo, princípios muito importantes em matéria de política e de legislação sobre refugiados. A União e os seus Estados-membros estão empenhados numa cooperação estreita com o ACNUR, havendo oito Estados-membros que integram o EXCOM. A contribuição acumulada da Comissão e dos Estados-membros a título individual ascendeu em 1993 a 450 milhões de dólares, o que representa quase metade das contribuições globais para o ACNUR. Em Dezembro de 1993 foi assinado um acordo-quadro de associação Comissão Europeia-ACNUR para o financiamento de operações humanitárias. Com base neste acordo, a Comissão dará início a um diálogo com o ACNUR, no âmbito de um grupo de trabalho de alto nível Comissão-ACNUR, que foi criado a pedido do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, a Sra. Ogata.
37. No diálogo informal e periódico que se realiza com o ACNUR em matérias relacionadas com a harmonização da política e da legislação sobre o asilo, foi reconhecida a responsabilidade global e o papel do ACNUR no desenvolvimento de princípios de direito internacional dos refugiados. O ACNUR advoga o desenvolvimento de uma política global para os refugiados, incluindo a prevenção, protecção e soluções duradouras e assentes numa estreita cooperação internacional e interinstitucional com outros órgãos e instituições regionais das Nações Unidas. Neste contexto, o ACNUR congratulou-se com o reconhecimento pelo Conselho Europeu de Edimburgo da necessidade de tal política e declarou estar pronto para participar na sua formulação.

ISSN 0257-9553

COM(94) 23 final

# DOCUMENTOS

**PT**

**06 05**

---

N.º de catálogo : CB-CO-94-031-PT-C

ISBN 92-77-64717-5

---

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias  
L-2985 Luxemburgo