



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.12.2002  
COM(2002)703 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**INTEGRAR AS QUESTÕES LIGADAS À MIGRAÇÃO NAS RELAÇÕES DA UNIÃO  
EUROPEIA COM PAÍSES TERCEIROS**

- I. MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**
  
- II. RELATÓRIO SOBRE A EFICÁCIA DOS RECURSOS FINANCEIROS  
DISPONÍVEIS A NÍVEL COMUNITÁRIO EM MATÉRIA DE  
REPATRIAMENTO DOS IMIGRANTES E DOS REQUERENTES DE  
ASILO RECUSADOS, DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS E  
DE PROJECTOS DE ASILO E MIGRAÇÃO EM PAÍSES TERCEIROS**

# ÍNDICE

## PREÂMBULO

I.	<b><u>MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO</u></b> .....	6
	Introdução.....	7
	<b>SECÇÃO A - CONTEXTO</b> .....	9
1.	A UE e os fluxos migratórios internacionais .....	9
2.	Principais causas das migrações internacionais .....	10
2.1.	Factores promotores .....	10
2.2.	Factores limitantes .....	11
2.3.	Surto migratório .....	12
3.	O fardo dos refugiados .....	12
4.	Efeitos da migração internacional nos países em desenvolvimento .....	15
4.1.	Remessas dos migrantes.....	15
4.2.	Circulação de cérebros .....	16
	<b>SECÇÃO B - POLÍTICAS APLICADAS</b> .....	18
5.	Política de migração da UE.....	18
6.	Ajuda a países terceiros directamente relacionada com a gestão das migrações .....	19
7.	Ajuda de emergência e reabilitação .....	21
8.	Perspectiva de longo prazo; abordagem dos factores promotores .....	22
	<b>SECÇÃO C- EVOLUÇÃO POLÍTICA</b> .....	24
9.	Diálogo político e cláusula de migração .....	24
10.	Mão-de-obra qualificada .....	25
11.	Acordos de readmissão .....	26
12.	Estratégias e programas; revisão intercalar .....	28
13.	Outras medidas de desenvolvimento institucional .....	29
II.	<b><u>RELATÓRIO SOBRE A EFICÁCIA DOS RECURSOS FINANCEIROS</u></b> <b><u>DISPONÍVEIS A NÍVEL COMUNITÁRIO, EM MATÉRIA DE</u></b> <b><u>REPATRIAMENTO DOS IMIGRANTES E REQUERENTES DE ASILO</u></b> <b><u>RECUSADOS, DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS E DE</u></b> <b><u>PROJECTOS DE ASILO E MIGRAÇÃO EM PAÍSES TERCEIROS</u></b> .....	30
1.	Introdução .....	31

2.	Contexto da intervenção financeira da Comunidade .....	32
2.1.	Princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade da acção comunitária.....	32
2.2.	Enquadramento das despesas comunitárias – observância das perspectivas financeiras e programa plurianual.....	32
3.	Instrumentos de política interna consagrados às políticas de asilo e de imigração e à gestão das fronteiras externas.....	33
3.1.	Evolução dos recursos financeiros comunitários consagrados às políticas de asilo e de imigração e à gestão das fronteiras externas .....	33
3.2.	Instrumentos financeiros adoptados em execução ou acompanhamento das estratégias de Tampere e de Laeken.....	33
3.2.1.	Instrumentos destinados a reforçar a cooperação administrativa.....	34
3.2.2.	Fundo Europeu para os Refugiados (2000-2004) .....	35
3.2.2.1	Resultados das acções preparatórias (1997-1999) e princípios que regem o Fundo Europeu para os Refugiados.....	35
3.2.2.2.	Avaliação da aplicação do FER 2000-2002 .....	36
3.3	Evolução a curto e médio prazo .....	37
3.3.1.	Melhor conhecimento dos fenómenos migratórios .....	38
3.3.2.	Instauração de sistemas de informação eficazes .....	38
3.3.3.	Acções preparatórias em matéria de integração dos nacionais de países terceiros....	39
3.3.4.	Futuro do Fundo Europeu para os Refugiados.....	39
4.	Instrumentos de política externa .....	41
4.1.	Contributos para a preparação da futura Europa alargada .....	41
4.2.	Parcerias com os países de origem e de trânsito .....	41
5.	Identificação das novas necessidades.....	43
5.1.	Um instrumento financeiro de apoio à política de regresso?.....	43
5.2.	Partilha dos encargos de gestão das fronteiras externas entre os Estados-Membros e a União.....	43
6.	Em resumo .....	46

## **CONCLUSÕES**

## **ANEXOS**

## PREÂMBULO

A migração está no cerne do debate político dos países industrializados. Trata-se, hoje em dia, de uma prioridade estratégica para a União Europeia. Desde que bem gerida, a migração pode constituir um factor positivo de crescimento e de sucesso, quer para a União quer para os países em causa. Estão a ser progressivamente implementados os principais componentes de uma política global de migração e asilo, na sequência do Conselho Europeu de Tampere e da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão.

A tomada em consideração das preocupações em relação à migração na política externa e nos programas da Comunidade é parte integrante desta tentativa de abordagem coerente e eficaz das questões de migração a nível da UE. Constitui, porém, uma tendência relativamente nova, decorrente dos pedidos recentes formulados no Conselho Europeu de Sevilha.

Os Chefes de Estado e de Governo solicitaram a integração da política de imigração nas relações da União com os países terceiros e apelaram a uma abordagem selectiva do problema, que envolva a utilização de todos os instrumentos adequados de relações externas da UE. O Conselho Europeu também solicitou que a Comissão apresente um relatório sobre a eficácia dos meios financeiros disponíveis a nível comunitário com vista ao repatriamento de imigrantes e de requerentes de asilo cujos pedidos foram rejeitados, à gestão das fronteiras externas e a projectos de asilo e migração em países terceiros.

A Comissão está firmemente empenhada na consecução destes dois objectivos e considera que ambas as questões devem ser analisadas simultaneamente, visto constituírem duas faces da mesma moeda. É necessário analisar o problema e definir orientações políticas claras, embora seja igualmente indispensável verificar se os meios financeiros de que dispomos se encontram à altura das nossas ambições políticas. Daí o carácter e a finalidade dual do documento em anexo: a primeira parte analisa o fenómeno da migração internacional, avalia os seus efeitos nos países em desenvolvimento e analisa o modo como estes podem ser ajudados a gerir os fluxos migratórios; a segunda parte é constituída pelo relatório da Comissão solicitado pelo Conselho Europeu de Sevilha sobre a eficácia dos meios financeiros disponíveis a nível comunitário com vista ao repatriamento de imigrantes e de requerentes de asilo cujos pedidos foram rejeitados, à gestão das fronteiras externas e a projectos de asilo e migração em países terceiros. Esse documento descreve os recursos existentes e explica o que está hoje em dia a ser feito no âmbito da cooperação em curso. Sugere igualmente meios para intensificar o apoio a estas acções.

A Comissão e os Estados-Membros têm a responsabilidade colectiva e a tarefa árdua de conciliar prioridades diferentes, mas complementares. No que respeita à integração da migração na política externa da Comunidade, as acções devem assentar em quatro princípios fundamentais:

- (1) A integração das questões de migração nas acções externas da Comunidade deve respeitar a coerência global das estratégias e acções externas. O diálogo e acções empreendidas junto com países terceiros no domínio da migração devem ser parte integrante de uma abordagem global a nível da UE, de carácter essencialmente incitativo, que encoraje esses países a aceitar novas disciplinas, mas não penalize os que não pretendam ou não sejam capazes de o fazer. A abordagem deve igualmente ser diferenciada e atender à situação específica de cada país terceiro.

- (2) No que respeita à migração, a prioridade a longo prazo da Comunidade deveria ser a abordagem das causas profundas dos fluxos migratórios. Dever-se-ia reconhecer devidamente os efeitos a longo prazo dos programas de desenvolvimento nos fluxos migratórios, nomeadamente os respeitantes à erradicação da pobreza, ao desenvolvimento de capacidades e institucional e à prevenção de conflitos. Os recursos destinados ao desenvolvimento deveriam ser orientados para este objectivo. Aliás, vale a pena sublinhar que a Comissão já está a apoiar uma vasta gama de acções no domínio da migração.
- (3) As questões relacionadas com a migração devem inicialmente ser abordadas no âmbito do enquadramento estratégico proposto pela Comissão e aprovado pelos Estados-Membros ("documentos de estratégia por país e região" - DEP). A revisão intercalar dos DEP, prevista para 2003, constitui, a esse propósito, uma oportunidade única. Este enquadramento, por si só, ao apresentar um pacote global de desenvolvimento aos países em desenvolvimento, incentivá-los-á a celebrar acordos de readmissão. A revisão intercalar deveria possibilitar a reavaliação caso a caso da migração em países terceiros e poderá conduzir a uma certa reorientação das prioridades e à reafecção de fundos no âmbito do Programa Nacional Indicativo de cada país em causa.
- (4) Sem pretender antever os resultados da revisão dos DEP, afigura-se já claramente que vai ser necessário um financiamento adicional. Novas tarefas apenas serão exequíveis se for disponibilizado mais dinheiro. A rubrica orçamental pertinente (B7-667: "Cooperação com países terceiros no domínio da migração") deveria ser significativamente reforçada e poder complementar o que puder ser alcançado no âmbito da revisão dos DEP. Esta rubrica deveria financiar acções específicas e bem orientadas no domínio da migração; tais acções deveriam ser complementares das já financiadas no âmbito de rubricas relativas ao desenvolvimento de carácter mais geral. Esta abordagem deveria assegurar uma maior impacto e visibilidade das iniciativas respeitantes à migração e contribuir para evitar duplicações e confusões. A rubrica orçamental pertinente deve igualmente ser gerida de acordo com os princípios da Reforma RELEX, a fim de assegurar quer coerência, quer economias de escala.

Inteiramente consciente da importância das questões relacionadas com a migração no contexto das relações externas da UE, a Comissão apela a que todos os interessados ajam de forma decisiva, em consonância com estas orientações. Esta é a única forma de assumirmos as responsabilidades colectivas que nos incumbem e de satisfazer a vontade que partilhamos com países terceiros de encontrar respostas adequadas para os desafios existentes.

À presente comunicação, que é parte integrante de uma abordagem global da problemática da migração, seguir-se-á uma outra comunicação da Comissão, prevista para Março de 2003, que abordará a articulação entre as políticas social, de imigração e de emprego da União Europeia.

**I. MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as migrações internacionais passaram a constituir um dos temas centrais do discurso político nos países industrializados. A nível da UE, o Tratado de Amsterdão e o Conselho Europeu de Tampere estabeleceram em 1999 o enquadramento para o debate sobre as questões relacionadas com a migração. Estão actualmente a ser analisados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho vários componentes de uma política de migração de âmbito muito vasto. Aquando da preparação do Conselho Europeu de Sevilha, de Junho de 2002, foi prestada especial atenção à questão da imigração ilegal. Neste contexto, os Chefes de Estado e de Governo chamaram a atenção para o contributo possível das várias políticas e instrumentos externos da UE, nomeadamente da política de desenvolvimento, na abordagem das causas subjacentes dos fluxos migratórios. Já em 1994, na Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as políticas de imigração e de asilo<sup>1</sup>, a Comissão sublinhou a necessidade de uma abordagem global neste domínio, que deveria envolver, nomeadamente, a redução da pressão migratória através da cooperação com os principais potenciais países terceiros de migração para a Europa.

Em jeito de nota preliminar, importa recordar que a migração é encarada não só como um problema, mas também como um fenómeno essencialmente positivo, em todas as épocas e regiões, de que resultam simultaneamente oportunidades e desafios. Verifica-se que os países industrializados, incluindo os da União Europeia, beneficiam consideravelmente da imigração e irão continuar a necessitar dela no futuro, designadamente no que respeita aos sectores muito e pouco qualificados. A prossecução, ou até mesmo a aceleração, prevista dos fluxos migratórios internacionais terá consequências importantes para a União Europeia e para os países terceiros, incluindo os países em desenvolvimento, de onde estes migrantes provêm. Para a abordagem bem sucedida destas consequências, será necessário reforçar políticas que incidam nas causas profundas das migrações internacionais e, simultaneamente, promover uma maior capacidade de gestão das migrações a nível quer da União Europeia quer dos países de origem.

Os programas e estratégias externas em curso da Comunidade Europeia, que prestam apoio, designadamente, aos direitos humanos, à consolidação da democracia, à redução da pobreza, à criação de postos de trabalho e à melhoria global da situação económica dos países de migração e à manutenção da paz, têm implicações nas migrações, na medida em que abordam os principais factores em relação aos quais é necessário actuar para diminuir a pressão migratória.

Dito isto, porém, as preocupações ligadas às consequências dos fenómenos migratórios, na forma em que foram expressas na União Europeia ao longo dos últimos anos, requerem um contributo mais significativo e selectivo no contexto de todas as estratégias, programas e instrumentos de relações externas da Comunidade. Tal contributo está hoje em dia a assumir forma concreta. A partir do Conselho de Tampere, a questão da migração foi introduzida com êxito na agenda do diálogo entre a Comunidade e muitos países. Além disso, na cooperação com países terceiros em causa, a Comissão programou uma ajuda significativa da Comunidade (ver anexos) para apoiar as iniciativas de países terceiros na abordagem de questões directamente relacionadas com a migração legal e ilegal. Estes programas devem agora ser implementados e os seus efeitos apenas se farão sentir a médio e longo prazo.

---

<sup>1</sup> COM(94) 23.

A presente comunicação incide sobretudo nas relações entre a União Europeia e os países em desenvolvimento de médio e baixo rendimento da África, da Ásia, da América Latina e da Europa, com excepção dos países candidatos à própria União Europeia e tem três objectivos. Em primeiro lugar, procura recolocar a questão das migrações no seu contexto mais vasto, tomando em consideração as principais causas das migrações internacionais, o caso específico das pessoas que requerem protecção e os efeitos das migrações internacionais nos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, apresenta uma panorâmica da política comunitária de migração e do modo como as questões migratórias estão a ser integradas nos programas e estratégias de cooperação externa da Comunidade. Em terceiro lugar, procura apontar eventuais desenvolvimentos políticos susceptíveis de contribuir para uma melhor abordagem dos fluxos migratórios, designadamente para limitar a migração ilegal.

## SECÇÃO A - CONTEXTO

### 1. A UE E OS FLUXOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS

As Nações Unidas (NU) estimam que, a nível mundial, cerca de 150 milhões de pessoas (ou seja, aproximadamente 2,5% da população mundial) podem ser consideradas migrantes internacionais, uma vez que têm uma nacionalidade que não é a do seu país de residência. O número total de migrantes internacionais está a aumentar gradualmente, embora, em termos relativos, não difira muito em relação à parte inicial do século XX.

A maior parte dos analistas crê que, a longo prazo, a migração para a UE poderá estabilizar-se ou aumentar. A taxa líquida anual oficial de imigração para a UE é actualmente de cerca de 2,2 por 1 000 habitantes, um valor inferior ao das actuais taxas de imigração para países tradicionalmente procurados, como os EUA e o Canadá. No ano 2000, chegaram à União cerca de 680 000 imigrantes de fora da UE<sup>2</sup>.

Migração para a UE <sup>3</sup>		
Migrantes chegados de fora da UE (2000)		680.000
Número total de migrantes de fora da UE		13.000.000
Região de origem	Europa	45 %
	Norte de África	18 %
	Ásia	17 %
	África	9 %
	Subsaariana	3 %
	EUA	8 %
	Outras	

O grupo dos migrantes legais, para que há dados estatísticos fidedignos, integra requerentes de asilo, familiares que se juntam a migrantes já legalmente instalados em Estados-Membros da UE, trabalhadores migrantes registados e migrantes ligados a actividades empresariais<sup>4</sup>. É juridicamente importante distinguir claramente entre migrantes económicos e pessoas que carecem de protecção. O direito internacional não requer que os Estados acolham migrantes económicos nos respectivos territórios. O asilo, no entanto, é um direito humano, assente em normas de protecção de âmbito internacional, que os Estados são obrigados a conceder em

<sup>2</sup> O número de imigrantes legais para a UE atingiu um pico de 1,2 milhões de pessoas em 1992, especialmente devido a um grande afluxo de refugiados da antiga Jugoslávia.

<sup>3</sup> Fonte: Eurostat. Estes valores devem ser interpretados com muito cuidado, visto existirem numerosos problemas estatísticos e metodológicos para se chegar até eles.

<sup>4</sup> Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração (COM(2000)757).

consequência das suas obrigações decorrentes de acordos internacionais, como a Convenção de Genebra de 1951.

Para além dos migrantes legais, existe um número substancial de migrantes irregulares ou "ilegais", que são pessoas que entraram ilegalmente no território de um Estado-Membro da UE, ou se tornaram ilegais após terem excedido o período de estadia previsto no seu visto ou autorização de residência válidos, ou após ter sido rejeitado o seu requerimento de asilo. Dada a própria natureza deste fenómeno, não há dados quantitativos exactos e, por conseguinte, apenas é possível formular uma estimativa do número de migrantes em situação irregular na UE<sup>5</sup>.

A maioria dos "migrantes económicos" existentes no território dos Estados-Membros da UE não provém de países de baixo rendimento, mas sim de países de médio rendimento e de economias em transição. As pessoas pobres dos países em desenvolvimento não dispõem das relações e recursos necessários para que possam empreender facilmente uma migração intercontinental. Caso migrem por motivos económicos, deslocam-se geralmente para centros regionais de crescimento económico. Estima-se que os países africanos alberguem mais de 20 milhões de trabalhadores migrantes originários do seu próprio continente<sup>6</sup>.

Esta transferência de mão-de-obra Sul-Sul é um fenómeno muito importante. A facilitação de uma migração Sul-Sul bem controlada poderia constituir um aspecto importante da cooperação para o desenvolvimento da Comunidade com determinados países. Independentemente do seu impacto directo no desenvolvimento, a melhor gestão destes fluxos Sul-Sul poderia ter um impacto indirecto na migração Sul-Norte, designadamente nas situações em que a migração internacional está relacionada com uma urbanização rápida.

## **2. PRINCIPAIS CAUSAS DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **2.1. Factores promotores**

As causas e padrões específicos das migrações variam ao longo do tempo e entre países e regiões. Ao longo da História, os povos sempre tenderam a migrar quando o seu local de residência não dispunha dos recursos e oportunidades para satisfazer as suas necessidades e aspirações. As condições "clássicas" que estão na base da migração incluem os seguintes factores<sup>7</sup>:

- Crescimento económico negativo ou reduzido, associado à repartição desigual dos rendimentos;
- Sobrepopulação e forte crescimento da população;
- Taxas elevadas de subemprego e desemprego, nomeadamente devido a importantes reestruturações económicas;

---

<sup>5</sup> Para mais informações, consultar a Comunicação da Comissão relativa à política comum em matéria de migração ilegal (COM(2001)621 de Novembro de 2001).

<sup>6</sup> *Report III* (Relatório III), OIT, 87ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 1999.

<sup>7</sup> *Migration-Development Nexus, State of the Art Overview* (Relação entre a migração e o desenvolvimento, Revisão do estado da arte), Centro de Investigação sobre o Desenvolvimento, Copenhaga, Fevereiro de 2002. Esta listagem não envolve qualquer forma de classificação, dado que os factores promotores tendem a ter características muito específicas.

- Forte pressão sobre os ambientes rural e urbano;
- Conflitos armados e limpezas étnicas;
- Violações dos direitos humanos, discriminações e perseguições;
- Catástrofes naturais e degradação ecológica.
- Má governação.

Políticas internas inadequadas ou deficientes e a ausência de reformas nos próprios países em desenvolvimento são frequentemente responsáveis pelos factores acima descritos.

Os factores económicos que promovem a migração não vão desaparecer rapidamente. De acordo com os dados do Banco Mundial, a mão-de-obra dos países de baixo rendimento irá aumentar de 1,4 milhares de milhões para 2,2 milhares de milhões de pessoas em 2025<sup>8</sup>. Os dados correspondentes para os países de médio rendimento (que são os principais fornecedores de migrantes internacionais) apontam para uma taxa análoga. Os níveis actuais de crescimento económico, comércio e investimento interno dos países em desenvolvimento são manifestamente insuficientes para que seja possível absorver esta mão-de-obra.

Ao contrário da "migração económica", a migração forçada, sobretudo devida aos conflitos e à insegurança, assume geralmente um carácter mais cíclico. Os fluxos de refugiados variam. A partida em massa é frequentemente (mas nem sempre) seguida do regresso em massa, após a melhoria da situação de segurança. No entanto, as pessoas que migram de zonas afectadas por conflitos têm geralmente várias motivações, em especial as que viajam da sua própria região para países desenvolvidos.

## **2.2.Factores limitantes**

Sendo os conflitos e a pobreza os principais factores promotores da migração, a segurança e a melhoria do bem-estar socioeconómico resultantes da procura de mão-de-obra nos países de acolhimento são os seus principais factores limitantes. Os migrantes deslocam-se para áreas em que é proporcionada protecção e/ou são oferecidos postos de trabalho. Como foi já referido no ponto precedente, tal facto não conduz sobretudo a deslocações intercontinentais ou Norte-Sul. Cerca de 85% dos refugiados do mundo encontram abrigo fora da UE, em especial em refúgios seguros na região de conflito. Mais de 90% dos migrantes mundiais vivem e trabalham fora da UE, por via de regra relativamente perto dos respectivos países de origem. Quase 50% dos 150 milhões de migrantes a nível mundial são mulheres que trabalham em domínios como os da enfermagem e dos serviços domésticos. Também a maior parte dos trabalhadores migrantes da indústria do sexo são mulheres, muitas das quais trabalham contra vontade.

A maior parte dos países de imigração, incluindo os Estados-Membros da UE, está confrontada com a penúria de mão-de-obra em sectores quer altamente qualificados, quer pouco qualificados. A primeira destas categorias inclui especialistas de TI, pessoal médico, investigadores e cientistas, técnicos e professores. A segunda categoria inclui trabalhadores agrícolas, trabalhadores da construção civil, da hotelaria e da restauração. Cada vez mais os governos europeus e as empresas sediadas na UE recorrem ao mercado de trabalho dos países

---

<sup>8</sup> *World Development Report 1996* (Relatório de 1996 sobre o desenvolvimento mundial), Banco Mundial.

em desenvolvimento para recrutar tais trabalhadores, designadamente no que respeita aos sectores que requerem elevadas qualificações. Após a sua chegada ao país de imigração, estes migrantes obtêm geralmente estatuto legal, embora, de facto, muitos deles, especialmente os dos sectores pouco qualificados, continuem a encontrar emprego e residência na UE sem que disponham de tal estatuto.

Na realidade, a migração para o exterior requer igualmente contactos, para obter conselhos e ajuda prática. Geralmente, os aspectos práticos da migração são facilitados por contactos familiares ou pela rede mais vasta da diáspora migrante. Uma tal rede cobre frequentemente uma parte muito específica do mercado laboral no país de acolhimento e recruta concidadãos do sexo masculino e feminino originários de um número limitado de aldeias ou regiões urbanas do país de origem. Este tipo de assistência é cada vez mais prestado por organizações criminosas envolvidas na introdução clandestina de imigrantes, numa base comercial altamente rentável, que envolve relativamente poucos riscos.

### **2.3. Surto migratório**

Um processo de desenvolvimento bem sucedido pode conduzir a curto prazo ao aumento, e não à diminuição, da migração internacional. Quando um país em desenvolvimento consegue gerar crescimento económico, uma primeira geração de homens e mulheres dinâmicos adquire os meios e o gosto de viajar. As oportunidades satisfatórias no país de origem podem ser ainda limitadas, visto que os ajustamentos e reformas não se encontram já terminados e que o mercado laboral interno ainda não atingiu todas as suas potencialidades. Nesta situação, muitas pessoas podem querer tentar a sua sorte no mercado laboral dos países industrializados. Este fenómeno, denominado "surto migratório", desaparecerá em princípio numa fase subsequente, quando o nível de desenvolvimento no país de origem tiver alcançado uma fase mais avançada<sup>9</sup>.

No entanto, a longo prazo, a redução da pobreza e o aumento das oportunidades de emprego reduzem de facto a pressão que conduz a que as pessoas participem na "migração de sobrevivência". Do mesmo modo, uma vez restabelecida a paz e o desenvolvimento e terminados os conflitos, a migração forçada desaparece e as pessoas têm a oportunidade de regressar às suas zonas de origem.

## **3. O FARDO DOS REFUGIADOS**

Em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, entende-se por refugiado uma pessoa "receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, (que) se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país [...]". As pessoas que fogem dos respectivos países têm certos direitos fundamentais, como o de solicitar asilo noutro país e o de não serem expulsas ou expedidas para o seu país de origem, desde que exista uma ameaça à sua segurança (*non refoulement*). Além disso, têm o direito de apresentar um pedido de asilo às autoridades competentes e de o seu pedido ser por elas analisado.

---

<sup>9</sup> *Migration, return and development; An institutional perspective* (Migração, regresso e desenvolvimento - Perspectiva institucional). *Expert Working Paper* (Documento de trabalho de peritos), Centro de Investigação sobre o Desenvolvimento, Copenhaga, Abril de 2002.

Embora a UE acolha de facto um número muito substancial de refugiados e requerentes de asilo<sup>10</sup>, a verdade é que muitos países em desenvolvimento estão confrontados com populações de refugiados muito superiores aos valores médios da UE. Em 2002, há 13 milhões de refugiados e requerentes de asilo a nível mundial, 1,9 milhões dos quais (15%) residem no território da UE<sup>11</sup>. Além disso, a nível mundial, há 20 milhões de deslocados no interior do país, dos quais cerca de metade em África e mais de um milhão no Afeganistão. De acordo com os dados estatísticos do ACNUR, o número de requerentes de asilo na UE diminuiu para metade na última década e é actualmente inferior a 400 000 pessoas por ano. Em contrapartida, em países como o Irão e o Paquistão, só no ano 2001, o número de requerentes aumentou mais de 1 milhão em cada um deles.

<b>Refugiados e requerentes de asilo</b> <sup>12</sup>	<i>Total</i>	<i>Originários de países em desenvolvimento não europeus</i>	<i>Originários de países europeus</i>
A nível mundial	13.000.000	12.000.000	1.000.000
Na UE	1.900.000	1.600.000	300.000
Em países em desenvolvimento	9.000.000	9.000.000	0
<b>Deslocados no interior do país</b>			
Na UE	0	0	0
Em países em desenvolvimento	20.000.000	20.000.000	0

O fardo suportado pelos países em desenvolvimento é exacerbado pelas limitadas capacidades intrínsecas, financeiras e institucionais, destes países. Os refugiados podem exercer uma pressão considerável sobre as estruturas sociais e políticas frequentemente frágeis do país de acolhimento, ele próprio um país em desenvolvimento. Investigações do ACNUR<sup>13</sup> demonstraram que, caso se atenda a estes factores, os 5 países com mais elevado fardo de refugiados são o Irão, seguido do Burundi, da Guiné, da Tanzânia e da Gâmbia. Em África, a razão população de refugiados/PIB per capita<sup>14</sup> é mais de 25 vezes superior à da Europa.

<sup>10</sup> Tal como sucede com os migrantes económicos, a maior parte dos requerentes de asilo na UE também não provém de países em desenvolvimento. Na última década, quatro dos seis principais países de origem dos requerentes de asilo na UE eram europeus (R.F. da Jugoslávia, Roménia, Turquia, Bósnia e Herzegovina).

<sup>11</sup> A título comparativo, os EUA acolhem 4% dos refugiados do mundo. O Canadá, a Austrália e o Japão recebem, respectivamente, 1%, 0,4% e 0,02%.

<sup>12</sup> Estimativa em finais de 2001. Fonte: ACNUR, *Population Statistics 2001* (Estatística Populacional - 2001), Genebra, Maio de 2002.

<sup>13</sup> *Selected indicators measuring capacity and contributions of Host Countries* (Alguns indicadores que permitem quantificar a capacidade e o contributo dos países de acolhimento), ACNUR, Genebra, Abril de 2002.

<sup>14</sup> População de refugiados por 1000 habitantes dividida pelo PIB per capita. Este valor constitui uma indicação quantitativa do peso relativo que os refugiados acolhidos representam para a situação financeira e económica do país de acolhimento. A classificação por países é liderada pelo Paquistão, Tanzânia e Congo. O primeiro país da UE é a Alemanha, situada muito abaixo nesta lista, em que ocupa o 37º lugar.

Para melhorar a situação das populações de refugiados, a Comunidade Europeia presta ajuda humanitária. De facto, um dos objectivos específicos da ajuda humanitária é enfrentar com êxito as consequências dos movimentos de populações de refugiados, deslocados no interior do país e retornados. As medidas comunitárias ao abrigo do Regulamento (CEE) nº 1257/96 relativo à ajuda humanitária<sup>15</sup>, pelas quais é responsável o Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia - ECHO, incidem sobretudo na concessão dos fundos requeridos para que, enquanto necessário, os parceiros operacionais prestem protecção e cuidados e assegurem a manutenção das populações de refugiados.

Tendo em conta os princípios fundamentais da legislação humanitária internacional, ou seja, a imparcialidade e a não discriminação, a ajuda humanitária da Comunidade apenas é prestada de acordo com as necessidades das populações afectadas, sendo dada prioridade às pessoas mais vulneráveis, como as crianças, as mulheres, os deficientes e os idosos.

Os projectos são financiados para satisfazer as necessidades dos refugiados, contribuindo assim igualmente para que o país hospedeiro enfrente com êxito o respectivo afluxo, uma vez que as suas próprias infra-estruturas e capacidades institucionais são geralmente inadequadas para lidar com tais problemas. A Comunidade financia actualmente muitos destes projectos repartidos pelo mundo. Além disso, o impacto da ajuda pode beneficiar as infra-estruturas do país de acolhimento, o que constitui também uma vantagem para a comunidade local e pode contribuir para diminuir eventuais tensões entre as duas comunidades. Além disso, logo que os refugiados tenham regressado ao seu país de origem, poder-se-á igualmente disponibilizar financiamento para proceder à reabilitação, como a reflorestação, que se tornou necessária em virtude da presença de refugiados no país de acolhimento.

São igualmente financiados projectos de apoio ao repatriamento para o país de origem, desde que sejam observadas determinadas condições prévias. O repatriamento deve ser voluntário e deve ter-se registado uma melhoria global da situação no país de origem. Este último deve igualmente ter dado garantias adequadas em relação à segurança da população repatriada. Em Timor Leste, por exemplo, 300 000 refugiados que haviam regressado receberam protecção, abrigo e ajuda à reinstalação. Além disso, a Comunidade está a conceder fundos para a reintegração dos refugiados que tenham já sido repatriados, a fim de atenuar a pressão sobre os países de origem, que frequentemente estão a emergir de um longo período de conflito e destruição. Nesta perspectiva, a Comunidade Europeia está a financiar o repatriamento pelo ACNUR de dezenas de milhares de refugiados da Serra Leoa a partir da Guiné, bem como os esquemas de reintegração na própria Serra Leoa. Também estão a ser financiados projectos de apoio à reinstalação de refugiados provenientes do país de refúgio num país terceiro que tenha aceite admiti-los.

As situações que se arrastam de acolhimento de refugiados aumentam a pressão em termos de recursos económicos e ambientais escassos e causam por vezes tensões nas comunidades locais. Tal facto pode conduzir a problemas de segurança e ao crime localizado. Em muitos países africanos, alguns refugiados encontram-se há 20 ou mais anos em comunidades de acolhimento. Muitos destes refugiados provêm de um ambiente rural e estão dependentes do acesso a recursos naturais comuns, como a água, a terra de cultura e as florestas, entrando em concorrência com os pobres da comunidade de acolhimento rural. Este problema pode ser ultrapassado se os governos dos países de acolhimento procurarem integrar estes refugiados, distribuindo-lhes terras, se possível perto das respectivas áreas de origem geográfica e étnica. Países como o Uganda e o Belize experimentaram esta estratégia e foram bem sucedidos na

---

<sup>15</sup> JO L 163 de 2.7.1996, pp. 1-6.

integração de refugiados no processo de desenvolvimento nacional. Em colaboração com o ACNUR, foram empreendidas medidas análogas, como a "Iniciativa Zâmbia", com vista à promoção de soluções sustentáveis, designadamente através da integração local<sup>16</sup>.

#### 4. EFEITOS DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A migração internacional pode contribuir quer para o desenvolvimento económico dos países industrializados, quer para efeitos positivos nos países de origem que sejam também países em desenvolvimento. Simultaneamente, alguns aspectos da migração internacional, como o êxodo de pessoas altamente qualificadas e a circulação de refugiados entre países vizinhos, podem constituir igualmente desafios directos para os países em desenvolvimento. Os efeitos da migração internacional nos países em desenvolvimento devem ser avaliados caso a caso, uma vez que o seu impacto específico varia consideravelmente consoante os países.

##### 4.1. Remessas dos migrantes

De acordo com algumas estimativas<sup>17</sup>, as actuais remessas anuais para os países em desenvolvimento são de facto superiores ao montante total da ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Para muitos países, as remessas constituem um importante contributo positivo para a balança de pagamentos e uma fonte considerável de divisas estrangeiras. Num país como o Haiti, as remessas representam 17% do PIB<sup>18</sup>. Na maior parte dos países, esta percentagem é muito inferior, embora ainda considerável. O afluxo de remessas não está uniformemente distribuído pelos países em desenvolvimento. Elas dirigem-se para países com rendimento médio-reduzido, como as Filipinas, o Egipto e Marrocos, e para alguns grandes países de rendimento reduzido, como a Índia e o Paquistão<sup>19</sup>. As remessas para a África Subsaariana são ainda limitadas, embora tenham ainda perspectivas de crescimento significativo.

As remessas consistem em dinheiro privado, que beneficia em primeiro lugar e sobretudo a família do remetente e não contempla os grupos mais pobres, que não dispõem de familiares no estrangeiro. Numa primeira fase, as remessas são geralmente despendidas no apoio à família e no reembolso de dívidas. Em seguida, são aplicadas em melhorias do alojamento, em bens de consumo duráveis e na educação. Numa terceira fase, parecem ser investidas em actividades produtivas e na aquisição de terrenos ou de pequenas empresas.

O importante potencial de desenvolvimento que as remessas representam induziu alguns países em desenvolvimento a procurar criar mecanismos de potenciação que incentivassem os migrantes a dedicar uma certa percentagem de cada transferência aos fundos de desenvolvimento. Também estão a ser introduzidos instrumentos financeiros para capturar uma parte das remessas individuais, para a suplementar com dinheiro proveniente de fontes públicas e para facilitar a criação de empresas comuns entre migrantes e associações de

---

<sup>16</sup> A Iniciativa Zâmbia destina-se a ajudar os refugiados a tornarem-se membros produtivos das respectivas comunidades de acolhimento, contribuindo para a integração social e a paz, segurança e estabilidade da região. Esta iniciativa abrange programas nos domínios da agricultura, da saúde, da educação, das infra-estruturas, da governação, da igualdade entre os géneros e do HIV/sida.

<sup>17</sup> *Remittance Flows and Impact* (Remessas e respectivo impacto), S. Martin, 2001.

<sup>18</sup> *International mobility in a globalising world* (Mobilidade internacional num mundo globalizado), Jan Niessen / Grupo de política migratória, Março de 2002

<sup>19</sup> *Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options* (Relação entre a migração e o desenvolvimento - Dados objectivos e opções políticas), Centro de Investigação sobre o Desenvolvimento, Copenhaga, Abril de 2002.

desenvolvimento comunitário. As conclusões da Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, que se realizou em Monterrey em Março de 2002, também se referem às remessas. No seu ponto 18, afirma-se que é importante reduzir as despesas de transferência das remessas dos trabalhadores migrantes e fomentar o investimento orientado para o desenvolvimento, incluindo no sector da habitação.

Embora esteja consciente de que as remessas dos migrantes são dinheiro privado que deveria ser gasto de acordo com a vontade das pessoas em causa, a Comissão considera que as administrações públicas dos países que acolhem migrantes podem procurar assegurar que estes fundos sejam enviados para os países em desenvolvimento de forma módica, legal e segura. Os sistemas oficiais existentes de transferências financeiras são frequentemente pesados e dispendiosos, incitando assim os migrantes a recorrer a redes informais de transferência de dinheiro. Por conseguinte, as instituições financeiras, os bancos internacionais e os operadores monetários têm a responsabilidade de providenciar sistemas eficazes e económicos para a transferência de remessas para os países em desenvolvimento.

#### **4.2.Circulação de cérebros**

A globalização constitui um incentivo às migrações. Visto que a globalização promove a especialização das economias e dos países, afigura-se lógico que os trabalhadores especializados (dos ramos muito e pouco qualificados) pretendam transferir-se de um território para outro. Nos casos em que não estão ainda a ser aplicadas políticas de imigração abrangentes, o que sucede igualmente na UE, os trabalhadores acabarão por descobrir uma via (ilegal) de entrada no mercado laboral globalizado. Por conseguinte, tal como aprovado no Conselho Europeu de Tampere, é necessário desenvolver uma política de admissão harmonizada, destinada a regulamentar o acesso legal dos trabalhadores migrantes à UE. Uma tal política deve atender quer aos interesses da UE, quer aos dos países terceiros de que os migrantes provêm e deve ser coerente com iniciativas destinadas a abordar os efeitos negativos da "fuga de cérebros" a seguir referida.

Os países em desenvolvimento com elevados níveis de desemprego e baixas taxas de crescimento económico poderão beneficiar com a emigração de cidadãos pouco qualificados. Este facto deve-se não só às remessas dos migrantes, mas também à redução do excesso de mão-de-obra, que conduzirá a menos desempregados e terá efeitos positivos na situação competitiva e, conseqüentemente, no rendimento de quem não emigra. No entanto, o impacto na economia interna da saída do país de mão-de-obra qualificada pode ser menos positivo, sobretudo a curto prazo. Este fenómeno da "fuga de cérebros" pode ter repercussões negativas directas no processo de desenvolvimento.

Há cenários mutuamente vantajosos e os países de acolhimento, bem como o próprio migrante, seja ele mulher ou homem, beneficiam da migração<sup>20</sup> se o migrante mantiver ligações financeiras, económicas e sociais com o respectivo país de origem e a ele regressar, a título permanente ou temporário. No entanto, estes cenários raramente se verificam. O 6º programa-quadro comunitário de IDT, que proporciona formação a cientistas de países terceiros, incluindo os PMA, com vista ao aumento da capacidade científica e tecnológica global dos países em desenvolvimento, inclui elementos que promovem o regresso efectivo dos formandos, incluindo subvenções de reentrada.

---

<sup>20</sup> *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses* (Migração de pessoas altamente qualificadas originárias dos países em desenvolvimento: impacto e respostas políticas), OIT, Genebra, 2002.

No entanto, os países industrializados, incluindo os Estados-Membros da UE, recrutam cada vez mais mão-de-obra qualificada nos países em desenvolvimento, como peritos em TI na Índia, médicos no Paquistão, professores nas Caraíbas e enfermeiros na África do Sul. Nalguns países em desenvolvimento, a "exportação" de cidadãos qualificados é um componente tradicional da política governamental. Mais frequentemente, este processo gera incoerência entre as políticas internas dos países de acolhimento e os objectivos da política de desenvolvimento.

O regresso voluntário dos migrantes, a título temporário ou permanente, devolve aos países em desenvolvimento o capital financeiro, humano e social acumulado. Tradicionalmente, o regresso é, portanto, encarado como um pré-requisito para uma relação positiva entre migração e desenvolvimento<sup>21</sup>. Esta correlação positiva pressupõe que o migrante tenha permanecido no estrangeiro o tempo suficiente para adquirir qualificações e meios e para que possa e queira dedicar uma parte deste capital a novas actividades no seu país de origem. Os países de origem podem facilitar a reintegração bem sucedida, que é também benéfica para a sociedade local no seu todo, através da criação do contexto social, económico e institucional correcto para o migrante que regressa.

Na prática, os migrantes que regressam deparam frequentemente com obstáculos importantes, nomeadamente no seu próprio país de acolhimento. O regresso pode afectar os seus direitos de reforma ou comprometer a possibilidade de retorno à UE para visitar a família e amigos. Em termos gerais, são necessários programas de apoio e soluções administrativas de carácter concreto. Alguns estão actualmente a ser elaborados, como o projecto, financiado pela Comunidade, da Organização Internacional para as Migrações (OIM), relativo ao regresso de afegãos qualificados que podem contribuir para a recuperação, reabilitação e reconstrução do Afeganistão.

O migrante pode igualmente contribuir de forma positiva para o desenvolvimento local do seu país de origem sem que nele volte a residir de forma permanente. Governos de países de origem dos migrantes, como a Tunísia, o Senegal e a Nigéria, instituíram políticas activas com vista à intensificação dos contactos com as respectivas diásporas e à sua participação no processo de desenvolvimento nacional, em termos económicos e políticos. Por outro lado, alguns países que acolhem migrantes e algumas organizações internacionais experimentaram regimes de "co-desenvolvimento", destinados a fazer participar as diásporas migrantes no processo de desenvolvimento dos respectivos países de origem.

---

<sup>21</sup> *Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options* (Relação entre a migração e o desenvolvimento - Dados objectivos e opções políticas), Centro de Investigação sobre o Desenvolvimento, Copenhaga, Abril de 2002.

## **SECÇÃO B - POLÍTICAS APLICADAS**

Com base no Tratado de Amsterdão e na sequência das orientações estratégicas estabelecidas nos Conselhos Europeus de Tampere e Sevilha, a Comissão definiu os principais componentes de uma política comum de migração e asilo. Além disso, graças às suas políticas de desenvolvimento e cooperação, a Comissão está a procurar melhorar o diálogo e reforçar as parcerias com países terceiros no domínio da migração. As políticas e acções aplicadas inscrevem-se em três categorias. A primeira categoria abrange as acções recentemente programadas no âmbito dos programas de cooperação da Comunidade com países terceiros e aborda directamente a questão da migração. A segunda categoria diz respeito a outras acções no âmbito do tema geral da ajuda de emergência e da reabilitação. A terceira categoria diz respeito à dinâmica geral da política de cooperação para o desenvolvimento e dos programas de desenvolvimento da Comunidade, cujo objectivo é limitar os factores promotores da migração, através do apoio ao crescimento e desenvolvimento sustentáveis e da redução da pobreza.

### **5. POLÍTICA DE MIGRAÇÃO DA UE**

A Comissão formulou os principais componentes de uma política comum de migração e asilo em duas comunicações gerais e em propostas legislativas específicas. O programa de trabalho aprovado em Tampere para alcançar este objectivo envolve duas fases: o estabelecimento de um enquadramento legal básico comum, que incorpora normas mínimas em matérias abrangidas pelo Tratado; e, em segundo lugar, a convergência gradual da legislação, das políticas e das práticas, através de um método flexível de coordenação dos Estados-Membros. Em consonância com a abordagem global adoptada pelo Conselho, estão a ser adoptadas medidas sobre todo um leque de questões relativas ao fenómeno da migração.

A Comissão apresentou agora todas as propostas legislativas necessárias para o estabelecimento do quadro básico em relação à admissão e condições de estadia dos migrantes legais e das respectivas famílias. Criar-se-ão assim canais transparentes para a admissão de trabalhadores migrantes. Algumas propostas destinam-se a facilitar a mobilidade de nacionais de países terceiros no interior da UE, como residentes a longo prazo ou estudantes nacionais de países terceiros. Simultaneamente, estão a ser adoptadas medidas destinadas ao reforço da luta contra a migração ilegal, a introdução clandestina de imigrantes e o tráfico de seres humanos, com base num plano global adoptado pelo Conselho em Fevereiro de 2002. Estão igualmente a ser elaboradas medidas com vista a uma maior cooperação no que respeita ao regresso dos migrantes ilegais, com base no Livro Verde da Comissão de Abril de 2002 relativo a esta questão.

A Comissão também apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho várias propostas legislativas que constituem a base de uma política comum de asilo destinada a respeitar integralmente a Convenção de Genebra de 1951 sobre os refugiados, bem como outras obrigações internacionais dos Estados-Membros em relação aos refugiados, requerentes de asilo e pessoas que solicitem protecção internacional.

A Comissão lançou em 2002 uma análise da articulação entre a imigração e o emprego e as políticas sociais da União Europeia e, com base nela, pretende adoptar uma comunicação em Março de 2003, que servirá para preparar a sessão de Junho do Conselho Europeu.

A promoção da integração e inclusão dos migrantes processa-se sobretudo no âmbito do Fundo Social Europeu, da iniciativa EQUAL e dos programas de luta contra a discriminação, incluindo o racismo e a xenofobia.

Na verdade, a adopção rápida das propostas da Comissão, que incumbe ao Conselho e aos seus Estados-Membros, promoveria a consolidação da política de migração da Comunidade e contribuiria, portanto, para clarificar melhor a posição da Comunidade neste domínio na perspectiva dos países terceiros. O estabelecimento de um quadro comunitário claro no domínio da política de migração constitui uma condição de credibilidade da Comunidade nas suas relações com os países terceiros sobre a questão da gestão da migração.

## **6. AJUDA A PAÍSES TERCEIROS DIRECTAMENTE RELACIONADA COM A GESTÃO DAS MIGRAÇÕES**

A integração das preocupações em relação à migração na política externa em geral e em particular nas estratégias e programas externos da Comunidade constitui uma tendência recente. Actualmente, a migração constitui um novo domínio de acção no que respeita aos programas comunitários de cooperação e desenvolvimento. A partir do Conselho de Tampere, a Comissão Europeia começou a integrar várias questões directamente relacionadas com a migração legal e ilegal nas suas estratégias e programas de cooperação a longo prazo. Foi programada uma substancial assistência comunitária directa e indirecta de apoio a países terceiros nas suas iniciativas de abordagem das questões da migração legal e ilegal. Os anexos da presente comunicação incluem uma listagem dos programas e actividades relacionados com a migração a nível regional e nacional (a descrição pormenorizada destes programas consta dos programas indicativos nacionais e regionais anexos aos documentos de estratégia por país ou região). Alguns destes programas - os que abordam especificamente a gestão das fronteiras, a luta contra a migração ilegal e a gestão das migrações - contribuirão directamente para o reforço da capacidade de gestão dos fluxos migratórios por parte de países terceiros. *A maior parte dos programas em questão deverão ser implementados no período compreendido entre 2002 e 2004.* Alguns deles encontram-se já em fase de lançamento. Sem entrar em pormenores em relação às actividades por país, as principais orientações em termos regionais podem ser resumidas da forma que se segue.

Na região mediterrânica, no recém-adoptado enquadramento com vista a um programa regional de Justiça e Assuntos Internos no âmbito da MEDA, a Comissão aborda as questões gerais da luta contra o crime organizado, incluindo as redes criminosas envolvidas na introdução clandestina de migrantes e no tráfico de seres humanos. A Comissão está nomeadamente a analisar a exequibilidade de equipas conjuntas de inquérito policial entre parceiros mediterrânicos e, se possível, entre Estados-Membros e países mediterrânicos. No âmbito deste programa regional, presta-se especial atenção à migração e a Comissão está empenhada em lançar as bases de uma abordagem global da migração em colaboração com os países mediterrânicos. As consultas em curso com os parceiros mediterrânicos sobre a implementação deste programa regional têm sido muito construtivas e encontram-se agora previstas acções de luta contra a imigração ilegal. Estas consultas abrangem, designadamente, a formação policial e judicial, bem como o estabelecimento de uma rede Euromed de recolha de dados e investigação multidisciplinar de fenómenos migratórios. Além disso, no quadro de vários programas regionais integrados na MEDA, a Comissão analisará o modo como lançar novas acções de luta contra a migração ilegal. Um dos aspectos a estudar poderia ser a análise da exequibilidade de uma rede entre portos do Sul do Mediterrâneo, nomeadamente para facilitar o intercâmbio de informação relativa a barcos suspeitos e à migração ilegal. Por último, o trânsito da migração a partir da África Subsaariana requer igualmente atenção. A

Comissão analisará as principais causas desta migração, por forma a compreender melhor as forças que estão na base deste fenómeno e a analisar o modo como ela poderá ser abordada.

Nos Balcãs Ocidentais, o programa regional CARDS está orientado para o apoio à participação da Albânia, da Bósnia e Herzegovina, da Croácia, da República Federal da Jugoslávia e da Antiga República Jugoslava da Macedónia no Processo de Estabilização e Associação (PEA), que constitui a pedra angular da política da UE na região. O objectivo é promover a cooperação regional, nomeadamente no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos. Uma vez que se trata de uma região vizinha da UE com fronteiras permeáveis e infra-estruturas pouco sólidas, é particularmente importante o apoio à cooperação regional em relação às questões de migração. O apoio em matéria de controlo de fronteiras incidirá sobretudo no equipamento e nas infra-estruturas e será complementado por medidas de desenvolvimento institucional, de assistência técnica e de tipo análogo à geminação. Será prestada particular ênfase aos controlos nas fronteiras com a Roménia, em aeroportos internacionais e nos acessos marítimos e nos portos, embora também aos controlos nos postos fronteiriços de maior dimensão, ao reforço da capacidade da polícia e de outras agências a nível nacional e regional na luta contra o crime e a migração ilegal, à coordenação entre as autoridades de controlo das fronteiras, as autoridades policiais nacionais e os serviços aduaneiros e à partilha de informação e a investigações conjuntas. Será reforçada a coordenação internacional a nível quer preventivo (ex: intercâmbio de informação) quer reactivo (ex: investigações conjuntas sobre a introdução clandestina de pessoas ou o repatriamento de imigrantes ilegais).

Na Europa Oriental e na Ásia Central, o actual programa regional TACIS de Justiça e Assuntos Internos abrange três áreas fundamentais: em primeiro lugar, o desenvolvimento de um sistema global de gestão das fronteiras, migração e asilo, para lutar contra a introdução clandestina de migrantes ilegais e reduzir os fluxos migratórios ilegais (são exemplo de medidas concretas o fornecimento de equipamento de controlo das fronteiras e a formação de guardas de fronteiras, bem como o desenvolvimento da capacidade dos países parceiros na administração das questões de migração legal e de asilo); em segundo lugar, a luta contra o tráfico de droga, através da criação de um "filtro" entre o Afeganistão e as zonas geográficas da "rota da seda"; e, em terceiro lugar, o estabelecimento de medidas eficazes contra a corrupção nos estados parceiros que pretendam adoptar legislação eficaz e desenvolver práticas adequadas nos serviços públicos e na sociedade civil com vista a uma luta sustentada contra a corrupção. Esta dimensão irá provavelmente ter também impacto na migração ilegal. Além disso, o novo programa regional TACIS da Ásia Central envolverá a cooperação em questões de migração e afins, nomeadamente o desenvolvimento da capacidade de gestão das fronteiras; a construção de postos de fronteira na região trifronteiriça do vale do Ferghana, a fim de promover o comércio transfronteiras e a circulação fácil de pessoas e bens; a promoção da cooperação transfronteiras entre serviços de aplicação da lei, guardas de fronteiras e funcionários aduaneiros nesta região; a prossecução das medidas de luta contra a droga; e a introdução de esquemas de luta contra a lavagem de dinheiro no Cazaquistão e no Usbequistão.

Muito embora as actividades programadas directamente relacionadas com a migração sejam particularmente importantes no que respeita a estas três regiões que fazem fronteira com a futura Europa alargada, a questão da migração está igualmente a assumir uma relevância cada vez maior no debate e na cooperação com outras regiões, encontrando-se, porém, numa fase mais incipiente.

Na Ásia, no âmbito do ASEM, encontra-se já bem lançado o diálogo sobre a migração. Este diálogo conduziu, em Abril de 2002, à Conferência Ministerial ASEM sobre a Gestão dos

Fluxos Migratórios, de que resultou uma declaração política sobre os fluxos migratórios (a "Declaração de Lanzarote"). Além disso, foi aprovada a prossecução de tal cooperação, devendo os parceiros ASEM interessados propor iniciativas conjuntas. Para esse efeito, foi igualmente aprovado o estabelecimento de uma rede de pontos de contacto com vista, se adequado, à coordenação e preparação de reuniões a nível de peritos entre parceiros, bem como futuras reuniões ASEM a nível de Directores-Gerais dos serviços de imigração sobre os fluxos migratórios ilegais e sobre a detecção de documentos falsos, contrafeitos e falsificados. A primeira reunião deste género poderá decorrer antes do final do ano.

Na América Latina, com base na declaração política da Cimeira União Europeia/América Latina e Caraíbas realizada em Madrid, em Maio de 2002, em que os estados das duas regiões se comprometeram a proceder a uma análise integrada das várias questões relacionadas com a migração entre as suas regiões, a Comissão começou a estudar a forma de aprofundar o diálogo sobre a migração entre ambas as regiões.

No que respeita aos países ACP, o Acordo de Cotonou, assinado em Junho de 2000, que dentro em breve entrará em vigor, inclui disposições específicas no que respeita à cooperação sobre a migração, designadamente para evitar e lutar contra a imigração ilegal (artigo 13º). A migração será um dos temas do diálogo aprofundado no contexto da parceria ACP-UE e o Conselho de Ministros ACP-CE "*analisará questões relativas à imigração ilegal, tendo em vista a eventual definição dos meios necessários para uma política de prevenção*". O Acordo de Cotonou inclui igualmente uma *cláusula de readmissão* e afirma igualmente o empenho na negociação de *acordos de readmissão*, caso tal seja solicitado por qualquer uma das Partes. No quadro das medidas juridicamente vinculativas de Cotonou é, portanto, perfeitamente legítimo integrar na agenda do diálogo político quer de todo o grupo ACP quer de países ACP específicos (artigo 8º) a questão da migração ilegal, bem como os problemas relativos à readmissão.

Em complemento a tais abordagens regionais da cooperação no domínio da migração, foram desenvolvidos a nível nacional vários programas de cooperação directamente relacionados com a migração, designadamente em Marrocos, nos países dos Balcãs, nos Novos Estados Independentes e na China.

## **7. AJUDA DE EMERGÊNCIA E REABILITAÇÃO**

A ajuda humanitária não é nem suficiente nem adequada para satisfazer todas as necessidades decorrentes de crises prolongadas, como as situações que se arrastam de refugiados, e, por esse motivo, por si só, não pode assegurar soluções duráveis e sustentáveis. No âmbito da presente comunicação, merece especial atenção a relação importante entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (AERD). Em Abril de 2001, a Comissão publicou uma comunicação sobre esta matéria, a fim de assegurar que a ajuda de emergência seja concebida por forma a que, quando for progressivamente terminada, sejam activados gradualmente outros instrumentos de apoio aos objectivos de desenvolvimento a longo prazo.

As acções comunitárias integradas no âmbito do Regulamento (CE) nº 2130/2001 relativo às acções no domínio da ajuda às populações desenraizadas nos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia constituem um exemplo de um instrumento destinado a articular as iniciativas humanitárias com a cooperação para o desenvolvimento. Isso foi conseguido graças à aquisição de experiência e a mecanismos pré-institucionais em que pode assentar o desenvolvimento futuro. Em relação a outras regiões geográficas, estas acções de apoio às populações desenraizadas poderiam ser directamente financiadas por outros instrumentos

financeiros de carácter geral, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e a MEDA<sup>22</sup>.

As iniciativas de reinstalação de refugiados ou de apoio ao regresso de refugiados em situações pós-conflito requerem uma cooperação estreita entre Estados vizinhos. Nas zonas de conflito, em que pode registar-se um acentuado grau de divisões profundas, de desconfiança social colectiva e de traumatismo, o regresso prematuro dos refugiados pode gerar novas tensões, conflitos e violência. A calendarização e a coordenação são, portanto, essenciais. No âmbito do apoio às populações desenraizadas, estão já a ser elaborados ou implementados vários programas (por exemplo, no contexto do CARDS). A Comunidade continuará a apoiar iniciativas como programas que facilitem a instalação no país de acolhimento de refugiados que não pretendam regressar ao seu país de origem e atenuem as pressões sociais e políticas que uma tal instalação semipermanente irá causar (exemplo: regresso de deslocados não albaneses à Antiga República da Jugoslávia) e programas que facilitem o regresso transfronteiriço em situações de pós-conflito. A comunidade internacional deve apoiar a cooperação, especialmente no que respeita ao fluxo de informação e à adopção de abordagens comuns em relação à cidadania, às pensões, à segurança social, à saúde e à educação.

## **8. PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO; ABORDAGEM DOS FACTORES PROMOTORES**

A Comissão considera que a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento contribui para a eficácia da política de migração da UE e para o seu objectivo de gestão dos fluxos migratórios. A política comunitária de desenvolvimento aborda os factores promotores, que constituem uma parte das causas profundas dos fluxos migratórios, e destina-se a encurtar a duração do "surto migratório". A política comunitária de desenvolvimento procura igualmente prevenir e reduzir a migração forçada, quer Sul-Norte quer Sul-Sul, e ajuda os países em desenvolvimento a lidar com fluxos de refugiados e deslocados no interior do país. Neste contexto, afigura-se que a incidência na pobreza e os sectores actualmente prioritários da política de cooperação para o desenvolvimento da CE devem ser mantidos.

O Conselho Europeu apoiou esta abordagem quando confirmou, na sua reunião de Sevilha, que *"a União Europeia deve continuar a ter por objectivo constante a longo prazo uma abordagem integrada, global e equilibrada, que vise combater as causas profundas da imigração ilegal"*. Neste contexto, o Conselho referiu que *"a intensificação da cooperação económica, o desenvolvimento das trocas comerciais, a ajuda ao desenvolvimento, bem como a prevenção dos conflitos são formas de favorecer a prosperidade económica dos países em questão e, por conseguinte, de reduzir as razões que estão na origem dos movimentos migratórios"*<sup>23</sup>.

Em Novembro de 2000, o Conselho e a Comissão adoptaram uma declaração política sobre a política comunitária de desenvolvimento. Um dos seus objectivos era fazer incidir a cooperação para o desenvolvimento da Comunidade num número restrito de áreas prioritárias. O quadro geral da política de desenvolvimento encontra-se hoje em dia bem definido e não será revisto para acrescentar novas áreas prioritárias. A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia identifica seis sectores prioritários, incidindo sobretudo, em termos gerais, na redução da pobreza<sup>24</sup>. Além disso, a Declaração do Conselho e da Comissão

---

<sup>22</sup> Neste contexto, a Comissão é favorável à integração no programa ALA, de âmbito mais vasto, de acções financiadas no âmbito do Regulamento (CE) nº 2130/2001.

<sup>23</sup> Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha, de 21 e 22 de Junho de 2002.

<sup>24</sup> COM(2000)212 final de 26 de Abril de 2000.

identificou três princípios "horizontais" ou "transectoriais" (igualdade dos géneros, ambiente e direitos humanos).

Para otimizar os potenciais efeitos positivos da migração no desenvolvimento e para limitar os seus efeitos negativos, as questões relacionadas com a migração deveriam ser parte integrante da política comunitária de desenvolvimento e envolver estratégias de redução da pobreza. Para assegurar a coerência entre as políticas comunitárias de desenvolvimento e de migração, é necessário avaliar sistematicamente a relação entre as questões relacionadas com a migração e os sectores prioritários e as preocupações transectoriais da política de desenvolvimento da UE, bem como, se adequado, identificar acções a empreender. Neste contexto, algumas das áreas pertinentes da política de desenvolvimento que serão analisadas com vista a novas acções são as seguintes:

#### *Comércio e desenvolvimento*

Criar e proteger postos de trabalho nos países em desenvolvimento é a forma mais eficaz de abordar o principal factor promotor da migração internacional: o desemprego e a ausência de perspectivas económicas. Para contribuir para os objectivos da sua política de migração, a Comunidade deveria, portanto, continuar a promover um maior acesso efectivo ao mercado da UE e de outros países industrializados dos produtos dos países em desenvolvimento, bem como a integração dos países em desenvolvimento no sistema mundial de trocas comerciais, em consonância com os objectivos estabelecidos na Agenda para o Desenvolvimento de Doha. Além disso, a Comunidade deve continuar a promover o reforço do comércio Sul-Sul, do investimento estrangeiro directo nos países em desenvolvimento e de normas laborais essenciais. As políticas existentes nestes domínios contribuem para os objectivos da política comunitária de migração e, sempre que possível, devem, portanto, ser reforçadas.

Os debates internacionais sobre a livre circulação de pessoas encontram-se ainda numa fase muito incipiente, em contraposição aos progressos já alcançados no domínio da liberalização dos fluxos de mercadorias e de capitais. A Comunidade Europeia deveria promover um maior debate e reflexão sobre esta matéria, incluindo no contexto das organizações internacionais pertinentes, como a OMC, a OIT e o Banco Mundial.

#### *Prevenção de conflitos e integração e cooperação regional*

A História europeia revela que a integração e cooperação regional constituem a melhor atitude para evitar a guerra e os conflitos violentos. Também a promoção da integração regional nos países em desenvolvimento constitui um contributo estrutural para evitar conflitos que conduzam à existência de refugiados. Irão prosseguir e serão, se adequado, reforçados programas e actividades em curso no domínio da integração regional e da prevenção de conflitos, nomeadamente o apoio a organizações regionais com um mandato claro de prevenção de conflitos.

Será reforçado o apoio comunitário a actividades que incidem na prevenção de conflitos a nível regional (como actividades de reconciliação, os programas de apoio à desmobilização, ao desarmamento e à reintegração e reabilitação (DDRR), as redes PEACE e a gestão conjunta de recursos naturais escassos). Prosseguirá igualmente o apoio comunitário aos programas de cooperação nas regiões fronteiriças, destinados a promover a reconciliação regional e a atenuar as tensões nas regiões fronteiriças, por exemplo através de projectos de infra-estruturas que beneficiem directamente a actividade do sector produtivo e o clima empresarial local, a sociedade civil e as actividades das ONG.

## *Desenvolvimento da capacidade institucional e boa governação*

Estruturas democráticas que funcionem mal, instituições fracas, o não primado do direito e a má governação constituem outros tantos factores importantes de migração forçada. A política comunitária de desenvolvimento aborda e continuará a abordar estes desafios, também no contexto da prevenção dos fluxos de refugiados. São exemplo de acções pertinentes as reformas institucionais e constitucionais; o apoio ao diálogo entre o Estado e os grupos da Oposição; a reforma do sistema eleitoral e as eleições; o reforço do sistema partidário, dos meios de comunicação e da sociedade civil; a mediação entre grupos em conflito; medidas que reforcem e garantam os direitos humanos e das minorias; medidas de luta contra a corrupção e a reforma dos serviços policiais, judiciários e da função pública.

## *Segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentável*

A fome é um dos principais factores promotores das migrações. Muitos dos fluxos maciços e importantes de refugiados da história recente foram causados por secas e colheitas perdidas. Por conseguinte, as políticas de desenvolvimento que contribuem para a segurança alimentar e para o acesso aos alimentos e à água potável evitam que os pobres optem pela migração "de sobrevivência".

Num contexto mais vasto, uma política de desenvolvimento orientada para o desenvolvimento rural sustentável, que crie postos de trabalho em número suficiente e garanta um rendimento satisfatório aos trabalhadores rurais, diminui o número de pessoas que se deslocam das zonas rurais para as cidades. É nesse contexto urbano que geralmente se inicia a migração internacional.

A relação entre migração e desenvolvimento rural assume particular relevância no contexto da migração Sul-Sul, em que refugiados provenientes de ambientes rurais desempenham actividades agrícolas nos respectivos países de acolhimento. Neste contexto, a política comunitária de desenvolvimento deveria ajudar os países em desenvolvimento na reinstalação e integração voluntárias dos refugiados no processo de desenvolvimento rural.

## **SECÇÃO C- EVOLUÇÃO POLÍTICA**

### **9. DIÁLOGO POLÍTICO E CLÁUSULA DE MIGRAÇÃO**

No contexto dos seus acordos de associação ou cooperação actuais e futuros, a União Europeia incluirá sistematicamente a questão da relação entre a migração e o desenvolvimento na agenda do seu diálogo político e introduzirá questões relativas à migração no seu diálogo económico e social. Tal diálogo não deveria cingir-se ao modo de abordagem da migração ilegal e das readmissões, podendo igualmente abranger outras questões, como:

- as causas profundas das migrações e a exequibilidade da sua abordagem abrangente;
- a política comunitária de migração legal e gestão da migração pelo país terceiro em causa, bem como, se adequado, a instituição de políticas de prevenção da migração ilegal, nomeadamente no que respeita à introdução clandestina e ao tráfico de seres humanos, e a facilitação do regresso e readmissão dos migrantes ilegais;

- a melhor integração dos migrantes legais que vivem e trabalham na UE, com especial ênfase na igualdade de tratamento dos trabalhadores estrangeiros empregados legalmente e em políticas de não discriminação dos nacionais de países terceiros; será prestada especial atenção à luta contra o racismo e a xenofobia, bem como à educação e formação, incluindo a inserção profissional dos estudantes nos respectivos país de origem e à regulamentação da oferta e da procura de trabalho pouco qualificado, por exemplo através de autorizações de trabalho temporárias, com vista à redução radical dos factores promotores da migração ilegal para a UE;
- a questão de como facilitar a "circulação de cérebros" e como prestar assistência aos migrantes que residem legalmente na UE e pretendem contribuir para o processo de desenvolvimento dos seus países de origem.

O Conselho Europeu de Tampere sublinhou que a parceria com os países de origem e de trânsito será um elemento fundamental nas políticas externas da UE na área da migração. O Conselho Europeu de Sevilha de Junho de 2002 instou a que *"em todos os futuros acordos de cooperação, de associação ou acordos equivalentes que a União Europeia ou a Comunidade Europeia celebrar com quaisquer países, seja incluída uma cláusula relativa à gestão conjunta dos fluxos migratórios, bem como à readmissão obrigatória em caso de imigração ilegal"*<sup>25</sup>.

A exemplo do que sucedeu com outros acordos de parceria e cooperação recentes, o Acordo de Cotonou entre a UE e os Estados ACP inclui disposições específicas sobre a cooperação em relação à migração, nomeadamente no que respeita à prevenção e ao combate à imigração ilegal. Tendo em conta as conclusões do Conselho sobre o reforço da cooperação com países terceiros na gestão dos fluxos migratórios, adoptadas em Novembro de 2002, a Comissão considera que o artigo 13º do Acordo de Cotonou constitui uma agenda de acção abrangente e equilibrada, que poderia servir de modelo para cláusulas de migração a negociar futuramente com outros países terceiros. No entanto, a Comissão considera que este modelo deve manter-se suficientemente flexível para que possa ser adaptado tendo em conta as circunstâncias negociais e as particularidades de cada caso.

## 10. MÃO-DE-OBRA QUALIFICADA

A política comunitária de cooperação para o desenvolvimento é frequentemente limitada pelo impacto negativo da "fuga de cérebros". Uma abordagem fundamental em relação a este fenómeno consiste em procurar aumentar o número de oportunidades de emprego local com condições financeiramente atractivas. Neste contexto, poderiam ser ponderadas as seguintes estratégias:

- Promoção de regimes de subcontratação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, nomeadamente nos sectores das TI e da IDT. Estes regimes deveriam criar um "teletrabalho" mundial, em que pessoas altamente qualificadas (e relativamente bem pagas) dos países em desenvolvimento venderiam os seus serviços a empresas dos países desenvolvidos. As medidas de subcontratação podem igualmente envolver colocações a curto prazo na UE e os Estados-Membros podem ponderar a revisão das restrições em matéria de vistos, a fim de as facilitar;

---

<sup>25</sup> Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha, de 21 e 22 de Junho de 2002.

- Promoção, no contexto do diálogo político, de políticas laborais dos países em desenvolvimento que se destinem a atrair e reintegrar migrantes qualificados que trabalham actualmente no estrangeiro. Tais políticas devem prever condições de trabalho favoráveis, bem como medidas práticas, como o reconhecimento da educação e da experiência obtidas no estrangeiro;
- Facilitação do "regresso virtual" de migrantes que pretendam contribuir para o desenvolvimento económico e social dos seus países de origem, sem regressar a eles a título permanente. Neste contexto, poderia incidir-se no reforço dos meios de comunicação entre as comunidades transnacionais e os respectivos países ou regiões de origem (por exemplo, através da promoção de "teleconferências" efectuadas por académicos da diáspora, destinadas às universidades locais e utilizando os idiomas locais).

O sector sanitário africano, que está a lutar denodadamente contra a pandemia de SIDA, parece ser a principal vítima do processo de fuga de cérebros. Na Zâmbia, em apenas poucos anos, três quartos dos médicos de nacionalidade zambiana abandonaram o país. Na Nigéria, 21 000 médicos emigraram para os países industrializados. Um grande número de enfermeiros nigerianos e sul africanos estão a ser recrutados para empregos na UE, onde os salários são até dez vezes mais elevados.

- Dada a situação sanitária particularmente dramática destes países, a UE poderia analisar a viabilidade da introdução de um código de conduta das instituições médicas públicas para limitar o recrutamento activo de pessoal médico na África Subsaariana e noutros países em desenvolvimento confrontados com carências internas de pessoal.

Hoje em dia, cerca de 100 000 africanos trabalham na UE e na América do Norte<sup>26</sup>. Simultaneamente, cerca de 100 000 peritos não africanos vivem e trabalham na África Subsaariana, a maior parte deles no contexto da ajuda ao desenvolvimento e da ajuda humanitária. Estes migrantes económicos não africanos, incluindo muito pessoal médico, ocupam posições a que africanos qualificados geralmente não têm acesso em condições identicamente favoráveis.

- Neste contexto, a Comunidade poderia oferecer trabalho actualmente desempenhado por pessoal expatriado, designadamente no domínio da cooperação para o desenvolvimento, a trabalhadores locais, em condições financeiras suficientemente atractivas para que possam constituir uma alternativa à emigração. Para facilitar este mecanismo, devem ser reformuladas, sob a coordenação do PNUD, as modalidades de assistência técnica aos países em desenvolvimento.

## 11. ACORDOS DE READMISSÃO

Em 27 de Novembro de 2002, a Comunidade assinou um acordo de readmissão com Hong Kong. Em Maio e Outubro de 2002, foram rubricados acordos respectivamente com o Sri Lanca e Macau. Além disso, na sequência das recomendações da Comissão, o Conselho adoptou decisões que autorizam a Comissão a negociar acordos de readmissão entre a Comunidade Europeia e a Rússia (2000), o Paquistão (2000), Marrocos (2000) e a Ucrânia (2002). Foram efectuados contactos preliminares com esses países com vista à preparação de negociações formais.

---

<sup>26</sup> *World Migration Report* (Relatório sobre as migrações mundiais), OIM, 2000.

Na sequência das conclusões do Conselho de 29 de Abril de 2002 e das conclusões de Sevilha, a Comissão apresentou ao Conselho, em Outubro de 2002, recomendações de quatro decisões do Conselho que autorizam a Comissão a negociar acordos de readmissão entre a Comunidade Europeia e a Albânia, a Argélia, a China e a Turquia.

Além disso, a Comissão, agindo em nome da Comunidade se e quando esta o solicitar, poderá iniciar negociações com vista a novos acordos de readmissão com países ACP com base no Acordo de Cotonou, após ratificação deste. O artigo 13º do Acordo de Cotonou prevê já explicitamente que os Estados ACP "*devem aceitar o regresso e a readmissão de qualquer dos seus cidadãos ilegalmente presente no território de um Estado-Membro da União Europeia, a pedido deste último e sem outras formalidades*". No entanto, uma vez que um dos principais problemas com os residentes ilegais é a inexistência de documentos de identificação e a consequente dificuldade na determinação da sua nacionalidade, seria frequentemente adequado alargar esta obrigação por forma a que abrangesse igualmente nacionais de países terceiros. Futuros acordos de readmissão com países ACP poderiam abordar esta questão e, além disso, incidir em disposições de ordem prática e administrativa e noutras modalidades de readmissão e regresso. Estes acordos serão negociados no contexto mais vasto da implementação do artigo 13º, incluindo os seus aspectos relativos ao desenvolvimento e outras questões particularmente importantes para os países ACP, sobre que a Comissão apresentará novas propostas ulteriormente, junto com a Comunicação sobre a integração de migrantes legais na UE, que será apresentada dentro em breve.

Até ao momento, a experiência sugere que o prazo de tempo necessário para negociar um acordo de readmissão, que é encarado como sendo apenas do interesse da Comunidade, não deve ser subestimado, não sendo de aguardar resultados rápidos. Tais acordos apenas serão bem sucedidos se se integrarem numa agenda de cooperação mais vasta, que atenda devidamente aos problemas com que os países parceiros estão confrontados no que respeita à abordagem eficaz das questões migratórias. É por este motivo que a Comissão considera que a questão da "potenciação", ou seja, da criação de incentivos para que os países terceiros cooperem na negociação e conclusão de acordos de readmissão com a Comunidade Europeia, deve ser encarada numa base país a país, no âmbito de uma política global e do diálogo sobre cooperação e programação com os países terceiros em causa.

Nesse contexto, a Comissão poderia eventualmente ponderar a prestação de apoio específico à elaboração e implementação de acordos de readmissão por países terceiros, a fim de aumentar a assistência técnica e financeira e assim promover uma melhor gestão dos fluxos migratórios. Este apoio específico poderia ser financiado a partir da rubrica orçamental B7-667, dotada dos recursos adicionais adequados, tendo em conta a complementaridade desta rubrica com outras fontes de financiamento e as limitações orçamentais globais da UE. A programação desta rubrica deve ser igualmente coerente com a estratégia global de desenvolvimento em relação ao país em causa e ser implementada em consonância com os princípios, procedimentos e modalidades existentes dos programas comunitários de assistência externa. Além disso, importa sublinhar que tais medidas de apoio devem ser elaboradas em colaboração com os Estados-Membros, num espírito de divisão de trabalho e de partilha adequada das responsabilidades.

Em determinados casos, este apoio específico pode não ser suficientemente atractivo. De facto, os acordos de readmissão podem ter consequências importantes para os países terceiros em causa. Como países de trânsito, podem estar confrontados com encargos consideráveis, de carácter quer técnico quer financeiro, dado que terão de se ocupar do repatriamento das pessoas em causa. Até mesmo a reintegração dos próprios nacionais pode impor limitações adicionais ao mercado laboral ou aos programas de auxílio governamental de um país.

Nesses casos, a Comunidade Europeia e os Estados-Membros devem estar prontos a analisar outros tipos de incentivos no âmbito de uma estratégia global e da cooperação e programação com os países terceiros em causa. No entanto, a nível comunitário, a margem de manobra é limitada.

De facto, os incentivos baseados na concessão de um melhor acesso ao mercado ou de preferências pautais aos países terceiros que cooperem apenas devem ser ponderados caso sejam integralmente compatíveis com as regras da OMC. Do mesmo modo, se os fundos disponíveis permanecerem constantes, o aumento da ajuda ao desenvolvimento dos países com os quais a Comunidade pretenda negociar acordos de readmissão conduziria à redução da ajuda concedida a outros países terceiros, penalizando assim os que não colocam problemas significativos em termos de migração. Medidas compensatórias no domínio da política de migração, como uma política de vistos mais generosa em relação aos países que cooperem ou o aumento das quotas de trabalhadores migrantes, afiguram-se igualmente difíceis de negociar a nível comunitário, nomeadamente porque pressuporiam uma cooperação e coordenação substanciais com e entre os Estados-Membros.

Uma vez que o artigo 13º do Acordo de Cotonou já prevê obrigações jurídicas claras em relação às Partes desse acordo no que respeita à readmissão dos seus nacionais ilegalmente presentes no território de outra Parte e à conclusão de acordos de readmissão bilaterais, a Comissão considera que tais incentivos financeiros adicionais são desnecessários e não devem, portanto, aplicar-se a esses países.

Também neste caso, a Comissão considera que uma abordagem equilibrada requer a análise caso a caso das soluções possíveis, que atenda quer à importância do país terceiro em causa no que respeita aos fluxos migratórios para a União Europeia, quer à situação específica de tal país terceiro e à situação das suas relações e da cooperação com a Comunidade e os Estados-Membros.

## **12. ESTRATÉGIAS E PROGRAMAS; REVISÃO INTERCALAR**

Aquando da planificação, programação e implementação plurianual das acções referidas nos pontos 6, 7 e 8, foi abordada caso a caso, no âmbito do processo que conduziu aos documentos de estratégia por país e região, a que os Estados-Membros foram integralmente associados, a questão de se e de que forma a migração deve ou não merecer especial atenção. A inclusão da migração nos documentos de estratégia por país e região através do processo normal de programação e diálogo assegurou a participação e envolvimento total do país ou região em causa, bem como a diferenciação e a definição de prioridades de acordo com as necessidades e a situação política. A Comissão procurou igualmente assegurar a plena coordenação e complementaridade entre as acções empreendidas pela Comunidade e pelos Estados-Membros da UE.

No âmbito destes mesmos procedimentos, a Comissão já manifestou vontade de aproveitar a oportunidade criada pela revisão intercalar dos documentos de estratégia por país (que deverá iniciar-se em 2003) para analisar em que medida deve ser dada maior prioridade a programas específicos relativos à migração, numa base país a país e no quadro do diálogo sobre a programação, o que poderá conduzir a um reajustamento das acções externas da Comunidade no sentido de uma maior ênfase na política de migração e noutras questões afins.

Todavia, a Comissão sublinha que a revisão dos documentos de estratégia por país e região deve sempre pautar-se pelos objectivos globais da cooperação comunitária, que permanecem

inalterados. Além disso, na determinação do âmbito da revisão, há que ter presente que os programas plurianuais se destinam a manifestar ao país parceiro, bem como à Comunidade, um compromisso a longo prazo no desenvolvimento, com uma margem de flexibilidade limitada.

A migração também não constitui o único problema que deve ser analisado nesta revisão da cooperação com países terceiros. Há que analisar igualmente a forma de resposta a outras alterações significativas ou tendências novas das políticas comunitárias, como as que se verificam no domínio comercial, na sequência de Doha, em termos de desenvolvimento sustentável, após Joanesburgo, ou em relação ao crime e ao terrorismo. Como é evidente, no contexto dos limitados recursos comunitários disponíveis, a Comissão terá de decidir qual o grau de prioridade que deve ser atribuído às várias questões no que respeita à sua repartição. O processo que conduz aos documentos de estratégia por país e região é precisamente aquele em que essa repartição deve ser decidida, visto que conta com a participação de todos os intervenientes em causa e permite elaborar uma estratégia comunitária coerente e equilibrada em relação aos países terceiros.

### **13. OUTRAS MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

O apoio comunitário previsto no ponto anterior para a elaboração e implementação dos acordos de readmissão por parte de países terceiros, baseado nos recursos disponíveis da rubrica orçamental B7-667, deveria assentar na experiência existente em relação ao desenvolvimento institucional e à assistência técnica e dar designadamente ênfase:

- Ao melhoramento da legislação nacional e da gestão da migração legal e dos asilos, observando-se na íntegra as convenções internacionais nesta matéria;
- À maior eficácia da legislação nacional na prevenção e na luta contra a emigração ilegal e ao reforço da luta contra actividades criminosas, o crime organizado e a corrupção;
- Ao desenvolvimento institucional e à assistência técnica com vista ao reforço das capacidades dos países em desenvolvimento no combate ao tráfico e à introdução clandestina de seres humanos;
- Ao desenvolvimento de capacidades nos domínios aduaneiro e da aplicação da lei, incluindo o eventual fornecimento de equipamento, embora com todas as salvaguardas necessárias, designadamente no que respeita ao seu potencial uso duplo.

A concepção e implementação das medidas previstas basear-se-á em princípios que garantirão uma articulação harmoniosa das acções financiadas por aquele instrumento com as acções financiadas por outros instrumentos comunitários de desenvolvimento e cooperação, a fim de preservar a coerência global das acções externas da Comunidade.

**II. RELATÓRIO SOBRE A EFICÁCIA DOS RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS A NÍVEL COMUNITÁRIO, EM MATÉRIA DE REPATRIAMENTO DOS IMIGRANTES E REQUERENTES DE ASILO RECUSADOS, DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS E DE PROJECTOS DE ASILO E MIGRAÇÃO EM PAÍSES TERCEIROS**

## 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Europeu, na sua reunião de Sevilha realizada em 21 e 22 de Junho de 2002, solicitou à Comissão que apresentasse ao Conselho «um relatório sobre a eficácia dos recursos financeiros disponíveis a nível comunitário, em matéria de repatriamento dos imigrantes e requerentes de asilo recusados, de gestão das fronteiras externas e de projectos de asilo e migração em países terceiros». (Conclusões da Presidência, ponto 38).

A presente comunicação pretende dar resposta a esta solicitação, através da apreciação dos instrumentos existentes que respondam, directa ou indirectamente, aos domínios identificados pelo Conselho Europeu. No entanto, a Comissão considera que tal exercício constitui uma oportunidade de análise mais vasta, que deve englobar não só todos os instrumentos financeiros já implementados, mas também os previstos actualmente no quadro das políticas comuns de asilo e de imigração. Importa igualmente recordar que a referência nas conclusões de Sevilha aos «recursos disponíveis a nível comunitário» não significa que se ignorem as regras aplicáveis às despesas baseadas no orçamento comunitário (necessidade de uma base jurídica, conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, observância das perspectivas financeiras, programação plurianual e avaliação *ex-ante* e *ex-post*).

O presente relatório baseia-se nos resultados da aplicação dos instrumentos disponíveis até à data. Contudo, convém sublinhar que a avaliação dos resultados e do impacto dos programas e acções, legislativas ou financeiras, é um processo a longo prazo. No entanto, a maioria das iniciativas nos domínios em causa são relativamente recentes e muitos programas e projectos apoiados encontram-se ainda em fase de realização.

De acordo com a estratégia definida pela Comissão Europeia em matéria de avaliação e de estudo do impacto das suas políticas<sup>27</sup>, estes programas e acções serão avaliados periodicamente, se possível por consultores externos. O presente documento não pode, por conseguinte, ser considerado um balanço exaustivo.

No entanto, é possível retirar algumas conclusões da experiência adquirida. Além disso, para muitas destas acções, os anos de 2003 e 2004 serão decisivos em termos de orientação, quer se trate do final da programação em curso ou de fases preparatórias, da aplicação de novos instrumentos ou ainda da consideração de prioridades políticas recentemente estabelecidas. Assim, importa igualmente empreender um exercício prospectivo sobre uma utilização otimizada, coerente e coordenada dos recursos financeiros, quer relevem da política interna ou da dimensão externa da acção comunitária, em complementaridade com os instrumentos e políticas aplicados pelos Estados-Membros.

---

<sup>27</sup> Nomeadamente a Comunicação da Comissão SEC(2000)1051, "Realçar os resultados: reforçar a avaliação das actividades da Comissão", de 26.07.2000.

Este relatório constitui igualmente a oportunidade de uma reflexão sobre uma visão a mais longo prazo dos desafios que se colocam à Comunidade e aos Estados-Membros nos próximos anos. A Comissão considera, por isso, ser conveniente antecipar e definir orientações sobre as futuras necessidades da Comunidade, nomeadamente a nível dos recursos financeiros, que lhe permitirão responder às solicitações do Conselho Europeu apresentadas nas suas reuniões de Tampere, Laeken e Sevilha.

Estas iniciativas devem, evidentemente, inscrever-se no estrito cumprimento da regulamentação financeira em vigor, das perspectivas financeiras definidas de comum acordo entre as instituições comunitárias, bem como dos princípios de racionalidade e de eficácia da utilização do orçamento comunitário.

## **2. CONTEXTO DA INTERVENÇÃO FINANCEIRA DA COMUNIDADE**

A utilização dos recursos do orçamento comunitário, em aplicação ou apoio de políticas abrangidas pelas competências da Comunidade ou da União Europeia, é regida pelas disposições dos Tratados constitutivos. Essa utilização deve satisfazer, nomeadamente, os princípios de subsidiariedade e de complementaridade.

### **2.1. Princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade da acção comunitária**

Por força do artigo 5º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, « nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o objectivo da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário ». Este princípio aplica-se também e imperativamente quando estiver previsto financiar total ou parcialmente uma acção a partir do orçamento comunitário, de acordo com o protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Em aplicação deste princípio, qualquer proposta legislativa comunitária, incluindo as propostas destinadas ao financiamento de acções através do orçamento comunitário, deve:

- dar resposta a uma questão de contornos transnacionais que não possa ser abordada de forma satisfatória a nível dos Estados-Membros;
- abranger um domínio ou acções em que uma acção a nível nacional, exclusivamente, ou a ausência de acção da Comunidade seria contrária às exigências do Tratado ou prejudicaria gravemente os interesses dos Estados-Membros;
- demonstrar que uma acção empreendida a nível comunitário constitui uma vantagem inequívoca, em virtude da sua dimensão ou efeitos, comparativamente a uma acção dos Estados-Membros.

### **2.2. Enquadramento das despesas comunitárias – observância das perspectivas financeiras e programa plurianual**

A evolução dos instrumentos financeiros e a proposta de novas iniciativas deve inscrever-se no quadro das perspectivas financeiras, definidas pelo Acordo

institucional de 6 de Maio de 1999<sup>28</sup>. A este título, a margem de manobra tanto a nível das políticas internas (rubrica 3), que inclui as medidas associadas ao estabelecimento de um espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça, como das acções externas (rubrica 4) é relativamente reduzida.

Qualquer evolução importante na utilização destes recursos deve inscrever-se nos limites previstos e, eventualmente, ser objecto de arbitragens e de reafectações, em função das prioridades políticas da União. Concomitantemente, a Comissão, no quadro da sua estratégia política anual, pode decidir dar relevo a uma das prioridades políticas, traduzindo esse facto em termos orçamentais no anteprojecto de orçamento, mas a responsabilidade final sobre a afectação dos recursos incumbe em primeira instância à Autoridade orçamental.

### **3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INTERNA CONSAGRADOS ÀS POLÍTICAS DE ASILO E DE IMIGRAÇÃO E À GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS**

Todos os instrumentos financeiros nestes domínios são abrangidos por bases jurídicas estabelecidas entre as instituições e a Autoridade orçamental, incluindo o Conselho de Ministros. Desenvolvidos inicialmente como projectos-piloto ou acções preparatórias, estes instrumentos financeiros deram origem à instauração, por decisão do Conselho, de programas plurianuais.

#### **3.1. Evolução dos recursos financeiros comunitários consagrados às políticas de asilo e de imigração e à gestão das fronteiras externas**

Os recursos atribuídos no título B5-8 « Espaço de liberdade, de segurança e de justiça » do orçamento comunitário às políticas de asilo, de migração e de gestão das fronteiras externas registaram um importante aumento desde a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, tendo passado de 29 559 694 euros em 1998 para 51 310 000 euros em 2002. O Fundo Europeu para os Refugiados (FER), só por si, recebe 43% das dotações do título B5-8. No entanto, as dotações atribuídas à política comunitária em matéria de asilo, imigração e de fronteiras externas representam apenas 0,83% das despesas previstas a título das políticas internas da Comunidade em 2002.

#### **3.2. Instrumentos financeiros adoptados em execução ou acompanhamento das estratégias de Tampere e de Laeken**

O desenvolvimento progressivo de uma política comum nos domínios da imigração e do asilo traduziu-se na criação de vários instrumentos financeiros, entre os quais se distinguem dois tipos de intervenções: o reforço da cooperação administrativa e as « *medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento* »<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, JOCE C 172 de 18.06.1999, p. 1.

<sup>29</sup> N° 2, alínea b), do artigo 63° do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

### 3.2.1. *Instrumentos destinados a reforçar a cooperação administrativa*

O objectivo dos programas de cooperação, como complemento da instauração de disposições legislativas destinadas a criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, é contribuir para melhorar a compreensão mútua entre os serviços nacionais competentes e a forma como estes últimos aplicam a legislação comunitária pertinente, numa perspectiva de desenvolver uma cultura administrativa comum e de uniformizar as práticas dos Estados-Membros na aplicação do direito comunitário.

Importa recordar que inicialmente estas acções não se baseavam especificamente nos domínios identificados pelo Conselho Europeu de Sevilha, tendo sido estabelecidos através do lançamento do programa-piloto SHERLOCK (1996-2000), relativo à formação, intercâmbio e cooperação no domínio dos documentos de identidade, nomeadamente a detecção de falsos documentos. Em 1998, as actividades deste programa foram integradas no programa ODYSSEUS. Dotado de um orçamento indicativo de 12 milhões de euros para 1998-2002, este programa foi concluído no final de 2001, estando a totalidade das dotações previstas esgotadas nessa data. Este programa permitiu financiar 155 projectos de cooperação que associaram sobretudo os serviços administrativos nacionais ou organizações internacionais e, em menor escala, organizações não governamentais e instituições de ensino ou de investigação. Estes projectos, relativos a acções de formação e a estágios do pessoal administrativo, intercâmbio de funcionários ou outros agentes qualificados, assim como a investigações e estudos, foram distribuídos de forma quase equitativa pelos três domínios abrangidos pelo programa: asilo (28 % do projectos), imigração (28 %), transposição das fronteiras externas (23 %) e projectos relativos a várias destas problemáticas (21 %). Durante os dois últimos exercícios (2000-2001) procurou-se obter sinergias entre os projectos apoiados no quadro do programa ODYSSEUS e as novas iniciativas comunitárias, como a cooperação com os países terceiros em matéria de migração, tendo sido favorecida a participação dos países candidatos à adesão.

Com a adopção do programa ARGO, em 13 de Junho de 2002<sup>30</sup>, por um período de 5 anos e dotado de um orçamento indicativo de 25 milhões de euros, foi ultrapassada uma nova etapa neste domínio. Se, por um lado, o programa ODYSSEUS lançou as bases para a cooperação administrativa, o programa ARGO constitui um passo decisivo na instauração de acções de cooperação operacionais, através do apoio à realização de projectos comuns concretos: partilha de recursos e possibilidade de criar centros operacionais comuns e equipas compostas por agentes de vários Estados-Membros. O programa prevê ainda modalidades de associação entre as dimensões interna e externa das políticas dos Estados-Membros, prevendo a possibilidade de apoiar as actividades destes últimos nos países terceiros, nomeadamente os países de origem e de trânsito. Por último, o programa ARGO contém disposições que permitem uma flexibilidade e capacidade de reacção rápida em situações de urgência.

Desde a adopção da decisão que cria o programa ARGO, a Comissão tomou as disposições necessárias para o lançamento de estudos (estudo de viabilidade relativo

---

<sup>30</sup> Decisão 2002/463/CE do Conselho, de 13 de Junho de 2002, que adopta um programa de acção de cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração (programa ARGO), JOCE L 161 de 19.06.2002, p. 11.

aos controlos das fronteiras marítimas, estudo de viabilidade sobre os aspectos técnicos e financeiros de um sistema de informação em matéria de vistos) e de um convite à apresentação de propostas no âmbito do mesmo programa. Os primeiros projectos apresentados no quadro do programa ARGO foram recebidos pela Comissão em Outubro de 2002 e estão a ser apreciados. Estes projectos poderão arrancar no final de 2002.

### 3.2.2. *Fundo Europeu para os Refugiados (2000-2004)*

O Fundo Europeu para os Refugiados é actualmente o principal programa em termos de volume financeiro no domínio das políticas comuns de asilo e de imigração.

#### 3.2.2.1 Resultados das acções preparatórias (1997-1999) e princípios que regem o Fundo Europeu para os Refugiados

O Fundo baseia-se na experiência das acções preparatórias executadas entre 1997 e 1999 no quadro das rubricas orçamentais B3-4113 (auxílio à integração dos refugiados), B7-6008 (auxílio ao repatriamento voluntário dos refugiados) e B5-803 (auxílio ao acolhimento e à estadia de refugiados e de pessoas deslocadas, acesso aos procedimentos de asilo). Durante estes três anos foram financiados 370 projectos, num montante total superior a 80 milhões de euros, dos quais 14 300 000 foram desbloqueados para permitir aos Estados-Membros fazer face aos afluxos maciços de pessoas deslocadas provenientes do Kosovo. A rubrica referente às condições de acolhimento beneficiou de 24 % dos fundos entre 1997 e 1999 (36,7 % se tivermos em conta as dotações suplementares concedidas em 1999 a título do Kosovo), as medidas de integração 37,8 % (31,1%) e o auxílio ao regresso voluntário 38 % (31,3%).

A maioria das acções financiadas a título do acolhimento permitiram reforçar e melhorar a capacidade e a qualidade das estruturas de acolhimento dos requerentes de asilo e dos refugiados nos Estados-Membros, nomeadamente no que se refere às pessoas mais vulneráveis (mulheres e crianças não acompanhadas), bem como desenvolver a assistência ao acesso aos procedimentos de asilo.

As acções financiadas em matéria de integração abrangeram acções de aconselhamento e de desenvolvimento das capacidades, em especial no que diz respeito à formação profissional e ao acesso ao mercado do trabalho, à educação e integração na comunidade local do país de acolhimento, à saúde e ao acesso ao alojamento.

60 % dos projectos financiados no âmbito das acções preparatórias, a título do auxílio ao repatriamento voluntário, destinaram-se ao regresso de refugiados ou de pessoas que beneficiavam de protecção suplementar ou temporária originárias da Bósnia.

Baseado no nº 2, alínea b), do artigo 63º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Fundo Europeu para os Refugiados (rubrica B5-810) foi instituído pela Decisão do Conselho de 28 de Setembro de 2000<sup>31</sup> para o período 2000-2004, tendo sido dotado de um orçamento indicativo de 216 milhões de euros para 5 anos (dos

---

<sup>31</sup> Decisão 2000/596/CE do Conselho, de 28 de Setembro de 2000, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados, JOCE L 252 de 6.10.2000, p.12.

quais 50 milhões a título de reserva para eventuais medidas de emergência). Em termos operacionais e financeiros, o Fundo é a expressão do princípio de solidariedade entre os Estados-Membros na aplicação de uma política comum em matéria de asilo e da instauração de uma gestão partilhada com os Estados-Membros, uma vez que 95 % dos fundos são geridos directamente por estes últimos.

O FER engloba acções com vista ao acolhimento, à integração e ao regresso (incluindo a reintegração no país de origem) dos refugiados, requerentes de asilo ou pessoas que beneficiam ou solicitaram beneficiar de regimes de protecção suplementares ou temporários num Estado-Membro<sup>32</sup>.

As actividades do FER são completadas por uma parte (domínio temático 9) das acções do programa de iniciativa comunitária EQUAL, que visa favorecer o acesso ao mercado do trabalho dos requerentes de asilo, no cumprimento das regras nacionais que regem este domínio e que estabelecem os direitos de acesso dos requerentes de asilo ao emprego. Foram já aprovados 46 projectos para 2001 e 2002.

### 3.2.2.2. Avaliação da aplicação do FER 2000-2002

A Comissão prevê uma avaliação independente das acções do FER em 2000, 2001 e 2002, que estará disponível em 2003. De facto, tendo em conta a adopção da Decisão do Conselho em Setembro de 2000, os programas de financiamento para 2000 e 2001 foram adoptados simultaneamente no final de 2000 e estarão em vigor até ao final de 2002. A fim de obter informações pertinentes sobre os resultados destes dois primeiros exercícios, a Comissão decidiu proceder a uma avaliação independente que abrange um ciclo completo de acções, mas tal só poderá ser realizado no início de 2003. Todavia, o presente relatório pode, de acordo com as modalidades definidas na decisão do Conselho que cria o programa, realizar um primeiro balanço dos dois primeiros anos de aplicação do programa (balanço intercalar da aplicação).

Actualmente podem identificar-se certos elementos sem, no entanto, prejudicar os resultados da avaliação independente a realizar em 2003:

- Tendo em conta as modalidades de distribuição dos encargos entre os Estados-Membros, os mecanismos de cálculo previstos no artigo 10º da decisão do Conselho permitiram proceder à distribuição das verbas disponíveis a título do FER em função da evolução dos encargos a enfrentar pelos Estados-Membros. Além disso, entre os parâmetros definidos na decisão do Conselho para o cálculo das dotações anuais dos Estados-Membros, os montantes fixos previstos no nº 1 do artigo 10º desempenharam uma função de reequilíbrio dos encargos relativos suportados por cada Estado-Membro. Por último, a Autoridades orçamental aumentou a dotação financeira desta rubrica em relação à previsão da proposta inicial da Comissão, o que permitiu aumentar os recursos disponíveis para cada um dos Estados-Membros participantes no FER.

---

<sup>32</sup>

O FER está ligado, nomeadamente, à aplicação da Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, JOCE L 212 de 7.8.2001, p. 12.

- O princípio da solidariedade, bem como as modalidades da distribuição dos recursos entre os Estados-Membros, deparam-se contudo com algumas limitações inerentes ao facto de os cálculos anuais se basearem na evolução do número de pessoas beneficiárias ou que solicitaram beneficiar do estatuto de refugiado ou de uma forma de protecção suplementar ou temporária e não tem em conta as diferenças estruturais entre os Estados-Membros, nomeadamente as necessidades de investimento em termos de recepção, integração ou regresso voluntário. Assim, verificou-se na prática que um determinado número de Estados-Membros não mobilizou em projectos a totalidade das dotações que lhes foram atribuídas em aplicação dos critérios definidos no artigo 10º da Decisão do Conselho.

- A aplicação dos cálculos previstos no artigo 10º, baseados nos dados disponíveis do Eurostat e actualizados pelos Estados-Membros, revelou igualmente diferenças por vezes importantes nas metodologias estatísticas. Tanto este problema « concreto » da aplicação, como a problemática da avaliação das necessidades e das repercussões das políticas comuns em matéria de asilo e de migrações exigem uma maior harmonização das metodologias em causa. Por conseguinte, a Comissão prevê um reforço da cooperação neste domínio.

- A parte dos fundos consagrados pelos Estados-Membros às várias medidas não apresentou grandes variações entre 2000 e 2002: a maioria das dotações nacionais do FER foram destinadas a investimentos relativos às condições de acolhimento dos requerentes de asilo (49,4 %), aos projectos no domínio da integração (28,3 %) e ao repatriamento voluntário (22,23 %). Todavia, verificou-se um aumento substancial dos fundos atribuídos ao repatriamento entre 2000 e 2002 (de 15 % do Fundos FER em 2000 passou para 24 % em 2002).

- O modelo de « gestão partilhada », se na sua essência traduz o princípio da solidariedade, possui contudo o inconveniente de um certo « isolamento » em relação aos diferentes programas e acções executados a nível nacional. Podem incentivar-se acções de troca de experiências e de colocação em rede a nível transnacional, no âmbito das acções comunitárias, porém os três primeiros anos do programa revelaram que esta possibilidade é muito pouco utilizada pelos Estados-Membros.

- Os primeiros anos de aplicação do FER caracterizaram-se, comparativamente às acções preparatórias do período 1997-1999, por uma certa rigidez do sistema de gestão, em virtude do ritmo anual do processo de afectação dos fundos, que limita a possibilidade de financiar iniciativas estruturais ou que exijam um prazo de aplicação relativamente longo para produzir efeitos. A esta característica vem acrescentar-se a transferência da gestão administrativa da selecção e gestão dos projectos para os Estados-Membros, o que colocou dificuldades a algumas administrações nacionais no plano da instituição dos sistemas e recursos humanos necessários a esta nova tarefa.

### **3.3 Evolução a curto e médio prazo**

A evolução das orientações políticas permitiu identificar novas possibilidades de acção susceptíveis de serem desenvolvidas no actual quadro financeiro, em concertação com a Autoridade orçamental. Trata-se, nomeadamente, da melhoria dos sistemas de informação e de conhecimento dos fenómenos migratórios e do lançamento de acções preparatórias a favor da integração dos cidadãos e países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro.

### 3.3.1. *Melhor conhecimento dos fenómenos migratórios*

A instauração de uma política comum em matéria de asilo e de imigração, bem como a avaliação dos resultados dessa política, implicam uma melhor informação sobre os fenómenos migratórios e o desenvolvimento de instrumentos e de indicadores fiáveis nos domínios do asilo e da imigração.

Nesta perspectiva, a melhoria da qualidade e do intercâmbio de informações, nomeadamente dados estatísticos, em matéria de asilo e de migrações constitui uma prioridade importante. Em Maio de 2001, o Conselho JAI adoptou conclusões relativas à análise comum e ao aperfeiçoamento do intercâmbio de dados estatísticos em matéria de asilo e de imigração. A Comissão prossegue a execução da acção preparatória « observatório europeu para as migrações », lançada em 2002, que prevê nomeadamente a criação de uma rede de pontos focais nacionais para o intercâmbio e acompanhamento das informações, integrando simultaneamente uma dimensão política, económica, demográfica e social dos fenómenos migratórios. A rede funcionará em cooperação com o Observatório Europeu Contra o Racismo e a Xenofobia.

A Comissão apresentará proximamente ao Conselho um Plano de Acção que abrangerá vários tipos de medidas, incluindo a proposta de novos métodos estatísticos e o alargamento do âmbito dos dados recolhidos actualmente. Estas acções foram dotadas, em 2002, de um orçamento de 1,4 milhões de euros e em 2003 deverão dispor de dotações num montante de 2,6 milhões de euros.

### 3.3.2. *Instauração de sistemas de informação eficazes*

O sistema Eurodac para a comparação das impressões digitais, criado para apoiar a aplicação eficaz da Convenção de Dublin, foi o primeiro sistema de informação importante desenvolvido a nível comunitário no domínio da justiça e assuntos internos. Foram atribuídos 9,6 milhões de euros para o desenvolvimento deste sistema, que estará operacional em 1 de Janeiro de 2003.

Será igualmente necessário afectar importantes recursos orçamentais comunitários ao desenvolvimento da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II) e ao Sistema de Informação sobre os Vistos (VIS).

Para o SIS II, o Conselho já decidiu em 2001 (Regulamento CE nº 2421/2001 do Conselho e Decisão 2001/886/JAI do Conselho) inscrever as verbas necessárias no orçamento comunitário. A Comissão estimou em 23 milhões de euros o montante destes recursos<sup>33</sup>. Nas suas orientações relativas ao VIS, o Conselho solicitou igualmente à Comissão que quantificasse os recursos financeiros necessários, a fim de prever essas verbas no quadro do procedimento orçamental comunitário.

De qualquer modo, os recursos necessários à aplicação destes dois projectos dependerão em larga medida das opções do Conselho, que serão pormenorizadas nas bases jurídicas. Tal inclui a definição das responsabilidades da Comunidade e dos

---

<sup>33</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 18.12.2001 - O desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen, Com(2001)720 final.

Estados-Membros, assim como as opções relativas à gestão desses sistemas uma vez operacionais.

### *3.3.3. Acções preparatórias em matéria de integração dos nacionais de países terceiros*

Apesar de não ter sido especificamente citada no ponto 38 das conclusões de Sevilha, importa referir que a integração dos migrantes nas nossas sociedades continua a ser um elemento fundamental da estratégia global da UE em matéria de imigração. Esta prioridade foi expressamente reconhecida no Conselho Europeu de Tampere, que fez do “tratamento equitativo dos nacionais dos países terceiros” um dos principais títulos das suas conclusões. Além disso, o desenvolvimento da interacção entre os Estados-Membros, as entidades territoriais e as organizações não governamentais é fundamental para divulgar as melhores práticas num domínio que exige simultaneamente uma grande competência e sensibilidade em relação à diversidade cultural.

Foram desenvolvidos inúmeros esforços comunitários neste sentido. Alguns programas como o ESQUILLE, no domínio do emprego e do acesso ao mercado de trabalho, juntamente com outras iniciativas no quadro dos Fundos Estruturais, o programa comunitário de combate à discriminação, as actividades do Observatório Europeu contra o Racismo e a Xenofobia e o programa Leonardo da Vinci contribuíram decisivamente para este domínio.

A nova rubrica orçamental (B5-815), destinada aos projectos-piloto e proposta pela Comissão no quadro do anteprojecto de orçamento para 2003, pretende reforçar esta acção de integração dos nacionais de países terceiros, que são migrantes económicos, através do diálogo entre todos os intervenientes, da criação de redes europeias e da consciencialização para estas questões. A Comissão propôs um orçamento de 3 milhões de euros para este primeiro ano de execução. As acções preparatórias ao abrigo desta nova iniciativa incluem o seguinte:

- Intercâmbio de informações e de melhores práticas, com vista a identificar os modelos transferíveis;
- Cooperação transnacional a nível nacional, regional e local com a participação dos representantes governamentais e da sociedade civil, incluindo os migrantes;
- Apoio aos programas de acolhimento de migrantes de países terceiros, com especial ênfase para os grupos mais vulneráveis;
- Acções de informação destinadas a promover a consciencialização.

A autoridade orçamental já manifestou um forte apoio a esta nova iniciativa, propondo aumentar para 4 milhões de euros a sua dotação em 2003.

### *3.3.4. Futuro do Fundo Europeu para os Refugiados*

Na sua actual configuração, o FER estará em vigor até 31/12/2004. Os resultados da avaliação intercalar, bem como as prioridades a determinar na gestão de outros instrumentos ou acções preparatórias, definirão a abordagem da Comissão na sua proposta relativa às acções a empreender após 2004 a nível comunitário a favor dos refugiados e requerentes de asilo. Desde já, devem ser tidos em conta dois elementos

fundamentais na reflexão sobre o futuro do Fundo Europeu para os Refugiados após 2004 :

- O FER é um dos instrumentos da política comum em matéria de asilo. A segunda fase deste instrumento deverá, assim, reflectir os progressos e as realizações desta política após 1999 e dar resposta aos objectivos e prioridades de intervenção mais concretos, resultantes da entrada em vigor das directivas e regulamentos comunitários; esta segunda fase poderá igualmente constituir um incentivo ao desenvolvimento de novas iniciativas, integrando por exemplo entre as suas actividades os programas de reinstalação (« resettlement »), evocados pela Comissão na sua Comunicação « Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na União, para os beneficiários de asilo » de 22/11/2000<sup>34</sup>;

- O eventual desenvolvimento de novas iniciativas em matéria de integração dos migrantes e de políticas de regresso colocará igualmente a questão da articulação destes instrumentos com as medidas previstas no âmbito do FER nestes mesmos domínios.

Por outro lado, o reforço da prioridade atribuída ao repatriamento, nomeadamente das pessoas em situação ilegal, poderá ser contemplado neste contexto. De facto, o Fundo já permite aos Estados-Membros o co-financiamento das acções destinadas ao repatriamento dos requerentes de asilo e dos refugiados. Estas acções representam actualmente 22 % dos montantes utilizados. Como se poderá observar mais à frente, a criação de um instrumento financeiro de apoio a uma política de regresso deverá necessariamente passar por uma reafecção de uma parte das dotações do FER, tendo em conta a reduzida margem de manobra das perspectivas financeiras no quadro das políticas internas.

Impõe-se, por conseguinte, uma reflexão que deverá tomar em consideração tanto a especificidade das populações visadas como a necessidade de eficácia das acções promovidas, assim como os imperativos de racionalidade na gestão dos instrumentos financeiros comunitários. Para o efeito, uma opção radical poderia ser limitar a parte do Fundo exclusivamente ao acolhimento dos refugiados e pessoas deslocadas, na hipótese da criação de programas distintos em matéria de integração (que abrangeriam assim todos os tipos de migrantes, numa perspectiva de protecção internacional ou não) e de auxílio ao regresso. Revestindo-se de um carácter indubitavelmente lógico em relação a uma certa reorganização das prioridades políticas, esta opção teria contudo como consequência, tendo em conta as necessárias reafecções de recursos que a acompanhariam, reduzir em conformidade a base financeira resultante de um esforço de verdadeira solidariedade e que determinou a criação do fundo.

---

34

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na União, para os beneficiários de asilo", COM/2000/0755 final, de 22.11.2000.

## **4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA**

### **4.1. Contributos para a preparação da futura Europa alargada**

Foram desenvolvidos inúmeros esforços nos últimos anos para reforçar a política de migrações e de gestão das fronteiras nos países candidatos. No quadro do alargamento, a migração, o asilo, o controlo nas fronteiras e as questões aduaneiras foram sempre alvo de uma atenção especial. Entre 1997 e 2001 foi gasto um montante total de 356 milhões de euros em vários projectos específicos no quadro dos programas Phare nacionais em 10 países candidatos. Um grande número destes projectos consistiram numa componente "*twinning*", graças à qual os peritos de migração dos Estados-Membros foram destacados, por um período mínimo de um ano, nas administrações dos países candidatos.

Complementarmente a estas iniciativas, em Janeiro de 2001 teve início um programa regional Phare "migração, vistos e gestão dos controlos nas fronteiras externas", envolvendo 10 países candidatos. A Dinamarca foi a responsável pelo módulo migração. Este programa inclui acções de formação interactiva dos formadores, tendo sido realizados a partir do Outono de 2001 seminários no âmbito de cada um dos módulos. O projecto deu origem à elaboração de recomendações, cedidas em concertação entre os Estados-Membros e os países candidatos, que incluíam para estes últimos um calendário de aplicação por módulo.

### **4.2. Parcerias com os países de origem e de trânsito**

O Conselho Europeu lançou na sua reunião de Tampere, em Outubro de 1999, as bases para a integração das preocupações ligadas ao asilo e à imigração na dimensão externa da acção comunitária, tendo sublinhado que uma abordagem integrada, global e equilibrada destinada a combater as causas profundas da imigração ilegal deveria constituir um objectivo permanente da União Europeia a longo prazo e que a parceria com os países terceiros em causa constituía um elemento determinante do êxito desta política.

Para o efeito, a Comissão, com base nos vários instrumentos financeiros ao seu dispor para a sua acção externa programou várias iniciativas que permitem dar resposta, directa ou indirectamente, à estratégia definida em Tampere.

Tendo em conta as novas competências transferidas para a Comunidade pelo Tratado de Amsterdão, a questão das migrações e, nomeadamente, da luta contra a imigração ilegal, foi igualmente integrada em todos os Acordos de associação e de cooperação celebrados desde 1999, em especial com os países terceiros da bacia mediterrânica, assim como nos acordos de parceria e de cooperação com os Novos Estados Independentes da Europa Central e da Ásia Central, os Balcãs e os Estados ACP. No quadro da programação do auxílio externo foram adoptadas iniciativas com alguns países e regiões que contribuem indirectamente para traduzir estas novas prioridades em matéria de gestão dos fluxos migratórios. Estas acções referem-se ao desenvolvimento de regiões que são tradicionalmente fonte de imigração, à criação de políticas e de infra-estruturas de acolhimento no domínio do asilo, ao reforço das capacidades institucionais, nomeadamente das forças policiais e do sistema judiciário ou a melhoria do controlo nas fronteiras externas, à luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos e ao regresso e reintegração de refugiados e de pessoas deslocadas. Cite-se, a título ilustrativo, o programa de luta contra a imigração ilegal,

através do apoio à melhoria da gestão dos controlos nas fronteiras, adoptado no âmbito da cooperação com Marrocos, para o período 2002-2004, dotado de um orçamento de 40 milhões de euros. De igual modo, estão previstos mais de 37 milhões de euros no quadro do programa CARDS para apoiar a luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, assim como o reforço das capacidades institucionais em matéria de gestão das políticas de asilo e de migração nos países dos Balcãs Ocidentais. De um modo geral, e sem ter em conta as acções nos domínios do auxílio à reabilitação ou as acções de desenvolvimento destinadas a atacar as causas profundas da migração, foram programados cerca de 440 milhões de euros, sobretudo para 2002-2004, para acções destinadas à melhoria da gestão das fronteiras e da migração, bem como ao reforço da luta contra a migração ilegal.

Ainda no quadro da acção externa da Comunidade, as estratégias e medidas destinadas a estabelecer uma ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento, tais como o Programa comunitário de auxílio às populações desenraizadas da Ásia e da América Latina em matéria de regresso, reintegração e reabilitação das populações desenraizadas, podem igualmente desempenhar um papel positivo nas zonas geográficas caracterizadas por deslocamentos maciços de populações. Paralelamente à política de pacificação, reconciliação e prevenção dos conflitos, estes programas favorecem igualmente soluções duradouras para as populações refugiadas, na sequência de catástrofes naturais ou de conflitos armados, limitando simultaneamente os fenómenos de deslocamento secundários destas populações. Deste modo, foi concedido em 2002 uma assistência de 48,7 milhões de euros para apoiar a reintegração dos refugiados e das pessoas deslocadas no Afeganistão.

Todas estas iniciativas foram concebidas de acordo com os princípios subjacentes à reforma da gestão da ajuda externa, posta em prática desde 2002, e baseada num processo de programação plurianual dos instrumentos da assistência externa. Este processo assenta sobretudo nos documentos de estratégia nacional ou regional (« Strategy papers »), no âmbito dos quais são definidos, por um período de cinco a sete anos e em concertação com os países terceiros e as regiões em causa, os domínios prioritários de intervenção da acção comunitária. Com base nestes documentos de estratégia, são definidos os Programas Indicativos Nacionais, que abrangem um período de dois a três anos e determinam a afectação dos meios financeiros para a realização dos objectivos da estratégia traçada.

A partir de 2001 existe outra iniciativa específica, que permitiu responder directamente à estratégia definida pelo Conselho Europeu. Esta iniciativa consiste em financiar, a partir da rubrica orçamental B7-667, na fase-piloto e por um período de três anos, projectos inovadores em matéria de cooperação com os países terceiros no domínio das migrações. O objectivo é promover uma abordagem global do fenómeno das migrações e estabelecer, no contexto das parcerias com os países terceiros de origem e de trânsito, as condições para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios. Dotado de um orçamento de 10 milhões de euros em 2001 e de 12,5 milhões de euros em 2002, que a Autoridades orçamental prevê aumentar para 20 milhões em 2003, esta iniciativa permitiu, em 2001, apoiar 15 projectos relativos à aplicação de políticas de gestão das migrações (7 projectos), de auxílio às iniciativas de regresso voluntário e de reintegração (5 projectos) e de prevenção e luta contra a imigração ilegal (3 projectos). Importa, no entanto, referir que a gestão desta rubrica orçamental e a execução destes projectos não estão actualmente abrangidos pela programação do auxílio externo.

## **5. IDENTIFICAÇÃO DAS NOVAS NECESSIDADES**

O Conselho Europeu de Sevilha convidou a Comissão a avaliar os recursos financeiros disponíveis em três domínios específicos: o repatriamento de pessoas em estadia ilegal (migrantes e requerentes de asilo recusados), a gestão das fronteiras externas e os projectos de cooperação com os países terceiros em matéria de migrações.

### **5.1. Um instrumento financeiro de apoio à política de regresso?**

O Livro Verde e a comunicação da Comissão relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal<sup>35</sup> evocam a possibilidade, paralelamente ao desenvolvimento de normas mínimas comuns e de um reforço das modalidades de cooperação entre os Estados-Membros, da criação de um instrumento financeiro específico.

A Comissão retira ensinamentos dos projectos de regresso voluntário executados no quadro das acções preparatórias do FER e, nomeadamente, da necessidade de uma abordagem integrada dessas operações, incluindo medidas de aconselhamento e de preparação, mas também o acompanhamento do repatriamento por mecanismos de acolhimento e de reintegração no país de origem, condição fundamental para o carácter duradouro desse regresso. Igualmente aplicado aos regressos forçados, essa abordagem só poderia ser concretizada, numa primeira fase, através de uma reafecção dos recursos actualmente disponíveis a título das políticas internas e externas da Comunidade.

A criação desse instrumento deve basear-se imperativamente na identificação e quantificação das necessidades da União Europeia na matéria e no valor acrescentado que uma intervenção financeira comunitária poderia dar em resposta a estas necessidades. Os resultados do programa da União Europeia em matéria de regresso no Afeganistão, em fase de elaboração por iniciativa da Presidência dinamarquesa, poderiam servir de orientação para os meios efectivamente necessários à execução de tais acções e às complementaridades a estabelecer entre a acção dos Estados-Membros e uma eventual contribuição do orçamento comunitário.

A questão dos meios eventualmente disponíveis para um programa europeu de regresso deve ter em conta as perspectivas orçamentais que se impõem até 2006. Tal como já indicado, poder-se-á no entanto prever uma reafecção após 2004 de uma parte das dotações do Fundo Europeu para os Refugiados, das quais 22 %, ou seja, 14 milhões de euros, foram utilizadas entre 2000 e 2002 pelos Estados-Membros em acções de regresso voluntário de refugiados e de requerentes de asilo.

### **5.2. Partilha dos encargos de gestão das fronteiras externas entre os Estados-Membros e a União**

A conclusão 32 do Conselho Europeu de Sevilha confia à Comissão a missão de realizar, até Junho de 2003, "um estudo sobre a partilha dos encargos entre os Estados-Membros e a União no que se refere à gestão das fronteiras externas".

---

<sup>35</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal, COM (2002) 564 final, de 14 de Outubro de 2002.

Esta solicitação vem na sequência da adopção, em 13 de Junho de 2002, pelo Conselho dos Ministros JAI, do Plano para a gestão das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia. Este Plano propõe o desenvolvimento de uma política comum de gestão integrada das fronteiras externas e tem por objectivo "estabelecer um quadro coerente para uma acção comum a médio e curto prazo".

O Plano identifica cinco componentes desta política comum e a distribuição dos encargos como uma única componente. Em especial, o Plano propõe a avaliação das diferentes opções para a realização da distribuição dos encargos financeiros, contemplando inúmeros elementos sobre esta questão, constantes da comunicação da Comissão "Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia"<sup>36</sup>.

O Plano adoptado pelo Conselho recorda as condições indispensáveis para recorrer ao orçamento comunitário e, nomeadamente, o facto de os orçamentos nacionais deverem continuar a ser a principal fonte dos investimentos e das despesas previstos, que abrangem fundamentalmente os equipamentos e os recursos humanos, mas também o facto de as bases dessa distribuição serem estabelecidas a nível da União e na observância das perspectivas financeiras comunitárias.

O Plano sugere dois domínios fundamentais em que se poderá prever uma contribuição do orçamento comunitário:

- o financiamento das aquisições de equipamentos comuns, em especial para apoiar as operações comuns;
- o estabelecimento de um mecanismo de redistribuição financeira entre Estados-Membros.

De acordo com o plano estabelecido pela Presidência do Conselho, a Comissão deverá redigir o relatório final de avaliação, a fim de identificar as opções financeiras de concretização desta distribuição até Junho de 2003. Está igualmente prevista a apresentação de um relatório intercalar em meados de Novembro de 2002, o qual é tido em conta na presente comunicação. Com efeito, o objectivo do relatório intercalar era estabelecer uma avaliação dos recursos financeiros consagrados, a nível nacional, à gestão das fronteiras externas, com base nas respostas dos Estados-Membros a um questionário por eles aprovado e que lhes foi enviado no início de Agosto de 2002. Em 30 de Setembro de 2002, data limite fixada de comum acordo com os Estados-Membros, muito poucas respostas tinham sido recebidas.

O questionário pretende determinar, por um lado, a situação das despesas nacionais para os investimentos e o funcionamento no quadro da gestão das fronteiras externas em termos de controlos das pessoas. Por outro lado, o questionário exige aos Estados-Membros dados sobre a pressão migratória real nas fronteiras nacionais externas. O conjunto das respostas deveria permitir à Comissão proceder a uma avaliação comparativa fidedigna das despesas nacionais, a fim de estabelecer uma

---

<sup>36</sup>

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia", COM(2002)233 final de 7.5.2002.

ordem de grandeza dos encargos financeiros enfrentados por cada Estado-Membro para garantir qualidade e eficácia dos controlos das pessoas, a um nível conforme com as disposições europeias. A este respeito, a comparação das contribuições afigura-se problemática, nomeadamente devido à heterogeneidade dos métodos de avaliação dos investimentos e das necessidades, bem como à dificuldade objectiva das autoridades dos Estados-Membros em identificarem com suficiente exactidão a dotação financeira destinada a cobrir as actividades dos guardas de fronteiras e a utilização dos equipamentos para fins exclusivamente de controlo das pessoas.

Para além dos dados nacionais sobre as despesas relativas à gestão das fronteiras externas, é óbvio que a avaliação dos encargos nacionais neste domínio não poderá ignorar os seguintes elementos objectivos:

- A situação geográfica de cada Estado-Membro e o tipo de fronteiras;
- A pressão migratória nos diferentes tipos de fronteiras: terrestre, marítima e aeroportuária;
- O número de controlos das pessoas efectuados à entrada e à saída do território Schengen;
- O nível de qualidade dos controlos e da fiscalização das fronteiras externas, segundo a análise comum dos riscos aplicada a cada tipo de fronteira.

Tendo em conta estes elementos, o estabelecimento deste mecanismo de solidariedade financeira entre os Estados-Membros deverá ter uma dimensão considerável para poder conseguir uma resolução efectiva dos problemas estruturais. Tal envergadura suscita de novo o problema da compatibilidade deste exercício com as actuais perspectivas financeiras, considerando igualmente as implicações suplementares decorrentes do alargamento<sup>37</sup>.

A Comissão tem consciência de que se trata de um desafio crucial para a solidariedade, em que se deve alicerçar a política comum de gestão dos fluxos migratórios, com aliás qualquer política comunitária. Por este motivo, a Comissão prosseguirá o seu trabalho de análise dos aspectos orçamentais, com vista a propor opções viáveis a médio e longo prazo. Incumbirá ao Conselho e ao Parlamento Europeu avaliarem a questão da incompatibilidade com as perspectivas financeiras, a fim de fornecerem à Comissão a solução mais adequada.

Por conseguinte, importa definir, na medida do possível e concretamente, intervenções financeiras orientadas, realizáveis a curto e médio prazo, que permitiram satisfazer as necessidades mais prementes resultantes da aplicação do Plano de Acção adoptado pelo Conselho em Junho último, constituindo simultaneamente um primeiro esforço de solidariedade entre os Estados-Membros na concretização do objectivo de um melhor controlo nas fronteiras externas.

Dentro do limite das dotações disponíveis, a Comissão, juntamente com os Estados-Membros, poderia orientar sistematicamente a dotação «fronteiras

---

<sup>37</sup>

De factos, os países candidatos já beneficiaram de contribuições financeiras importantes no âmbito da preparação da adesão e, nomeadamente, para a aplicação do acervo de Schengen em matéria de fronteiras externas.

externas » do programa ARGO, financiando projectos com base em prioridades definidas em comum no Conselho e tendo em conta métodos actualmente desenvolvidos de análise de riscos, a avaliação dos centros de coordenação, criados no quadro dos projectos-piloto, ou ainda as necessidades de formação detectadas a partir da definição de currículos comuns.

Nesta perspectiva, a gestão do programa ARGO, pelo menos na sua dimensão « fronteiras externas », permitiria conciliar o apoio ao reforço da cooperação administrativa, para o qual foi inicialmente concebido, com uma primeira forma de expressão da solidariedade, através da concentração das dotações disponíveis no aperfeiçoamento das componentes mais fracas do dispositivo de controlo nas fronteiras externas comuns. Embora modesta, esta iniciativa deveria no entanto apoiar-se no reforço dos recursos disponíveis, para o qual a autoridade orçamental parece orientar-se, ao prever a partir de 2003 uma dotação de 3 milhões de euros para o efeito.

## **6. EM RESUMO**

As primeiras dotações relativas à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, e em especial em matéria de asilo e de imigração, já tinham sido inscritas no orçamento comunitário antes da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. Desde então, o seu aumento foi regular e considerável, tendo atingido em 2002 o montante de 51 310 000 euros a título das políticas de asilo, de imigração e das fronteiras externas. Este esforço foi apoiado pela Comissão, que procurou, sempre que necessário, proceder às indispensáveis arbitragens internas, a fim de permitir a inscrição do aumento das dotações no seu anteprojecto de orçamento, mas também pela Autoridade orçamental, que por vezes considerou necessário ir além do APB. No entanto, esta progressão manteve-se sempre no estrito cumprimento dos limites das perspectivas financeiras.

De um modo geral, a estrutura dos vários instrumentos criados reflectiu as novas prioridades surgidas no quadro destas políticas em desenvolvimento.

Assim, a criação do Fundo Europeu para os Refugiados traduziu a necessidade de uma maior solidariedade sublinhada no próprio Tratado de Amesterdão, bem como nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere. A transição do programa ODYSSEUS para o ARGO reflectiu o atingir da maturidade de uma cultura administrativa comum, que permitiu a passagem para um verdadeiro programa de cooperação administrativa. Por último, o lançamento de um instrumento específico, destinado a apoiar a cooperação com os países terceiros no domínio da migração, demonstrou a vontade de concretizar de forma mais adequada a integração das preocupações associadas à migração na dimensão externa da acção comunitária. Haverá certamente o aparecimento de novas necessidades. As conclusões do Conselho Europeu de Sevilha sublinharam a importância que a União passa a atribuir ao reforço da sua cooperação com os países terceiros na gestão dos fenómenos migratórios. Essas conclusões revelaram o novo domínio em que conviria concretizar a solidariedade comunitária, isto é, o controlo nas fronteiras externas. Outras prioridades afirmam-se, ligadas respectivamente à instauração progressiva de uma política comum em matéria de regresso e à promoção da integração. Além disso, o orçamento comunitário, que já financia os custos de investimento e de funcionamento do EURODAC, deve preparar-se para assumir os encargos do

desenvolvimento de grandes sistemas de apoio a estas políticas comuns, o VIS para os vistos e a segunda geração do SIS.

Tal como anteriormente, estas evoluções deverão dar resposta aos imperativos de boa gestão financeira e, sobretudo, dever-se-ão inscrever nos limites das actuais perspectivas. Todavia, é claro que a margem de flexibilidade destas perspectivas é muito reduzida. As previsões demasiado ambiciosas só poderão ser tidas em consideração graças a transferências importantes de dotações, em detrimento de outras políticas ou de outras prioridades no quadro dos domínios JAI, escolha difícil, cuja responsabilidade incumbe em última instância à Autoridade orçamental, sob proposta da Comissão.

A próxima revisão das perspectivas financeiras, a realizar após o alargamento, poderia ser a oportunidade de se proceder a reajustamentos estruturais que permitam responder de forma mais concreta às necessidades resultantes das verdadeiras políticas de imigração e de asilo que deverão, nessa altura, ter sido postas em prática. Na pendência dessa revisão, a presente comunicação enumera um conjunto de ideias concretas possíveis, destinadas a uma melhor tomada em consideração dos temas ligados aos fenómenos migratórios. A Comissão velará para que este tema figure entre as prioridades definidas no quadro da sua estratégia política anual para 2004 e possa ter assim uma expressão concreta aquando da elaboração do anteprojecto de orçamento. Subsequentemente, incumbirá à Autoridade orçamental confirmar a abordagem proposta.

Será igualmente da competência dos Estados-Membros e, nomeadamente, daqueles que menos suportarão as responsabilidades da protecção das fronteiras externas de uma Europa alargada, indicarem o modo como estarão dispostos a disponibilizar os orçamentos nacionais para apoiarem os seus parceiros que devem assumir a maior parte dos encargos comuns.

## CONCLUSÕES

### **Uma maior consideração das políticas de asilo e de migração nas relações externas da Comunidade**

A Comissão considera a problemática da migração uma prioridade política importante. Partilha totalmente a opinião do Conselho quanto ao facto de os vários instrumentos e políticas externas, incluindo a política de desenvolvimento, terem um papel fundamental na abordagem das origens dos fluxos migratórios.

O Conselho Europeu, na sua reunião de Sevilha de Junho de 2002, apelou a uma maior tomada em consideração da questão das migrações – e em especial do problema da imigração clandestina – enquanto prioridade da política externa da Comunidade Europeia. Sublinhando que *« importa assegurar a cooperação dos países de origem e de trânsito em matéria de gestão conjunta e de controlo das fronteiras, assim como em matéria de readmissão »*, o Conselho Europeu recordou que a União está disposta a prestar auxílio técnico e financeiro para que esta cooperação obtenha resultados a curto e médio prazo, *« pelo que a Comunidade deverá ser dotada de recursos adequados, dentro dos limites das perspectivas financeiras »*. A Comunidade e a Comissão são convidadas a utilizarem os instrumentos políticos e económicos à sua disposição para reduzir as causas profundas das migrações e apoiar a cooperação com os países terceiros, fundamentais na questão da gestão das migrações.

Aliás, nas suas conclusões de 19 de Novembro de 2002 sobre a intensificação da cooperação com os países terceiros em matéria de gestão dos fluxos migratórios, o Conselho reiterou a importância política dos esforços para integrar totalmente a dimensão externa das questões JAI nas actuais e futuras relações da União Europeia com os países terceiros. A Comissão pretende dar um seguimento concreto a este compromisso, na linha da sua acção anterior.

A intensificação da cooperação com os países terceiros no domínio da migração abrange três níveis de objectivos:

- Em primeiro lugar, uma abordagem global equilibrada que aborde as causas profundas dos movimentos migratórios. A acção da Comunidade neste domínio é importante. Os seus programas e políticas de cooperação externa e de desenvolvimento destinados a promover os direitos do homem, o reforço da democracia, a luta contra a pobreza, a prevenção dos conflitos, a melhoria da situação económica e social, etc., visam nomeadamente os principais factores de pressão migratória nos países terceiros e têm, por conseguinte, um efeito indirecto sobre esta pressão, que apesar de ser dificilmente mensurável, não deve ser subestimado.
- Em segundo lugar, uma parceria no domínio da migração, com base numa definição de interesses comuns com os países terceiros. A realização do objectivo de uma melhor gestão dos fluxos migratórios exige que a Comunidade prossiga a integração da questão das migrações no seu diálogo político com as regiões e países terceiros, diálogo esse que deve incidir não só na imigração ilegal, mas também nos canais de imigração legal.

- Em terceiro lugar, iniciativas específicas e concretas de assistência aos países terceiros no reforço da sua capacidade em matéria de gestão das migrações. A este propósito, desde o Conselho Europeu de Tampere que a Comissão se tem esforçado por integrar de forma específica a problemática da migração nos seus programas de cooperação com os países terceiros. Foi programado um montante considerável de ajuda, sobretudo para o período de 2002-2004, a fim de apoiar directamente os países terceiros nos seus esforços para resolverem os problemas relativos à migração legal e ilegal. Importa agora que esta programação seja levada à prática.

Além disso, no quadro da revisão intercalar da maioria dos "Country Strategy Papers", durante os exercícios de 2003-2004, a Comissão procederá à sua reapreciação com vista a introduzir, individualmente, as alterações necessárias à tomada em consideração das prioridades resultantes desta nova abordagem das questões migratórias, mantendo porém presente que as margens de manobra continuam limitadas em relação aos discursos disponíveis e que deverão ser feitas opções entre prioridades concorrentes. A Comissão contribuirá assim para o estabelecimento de um quadro financeiro susceptível de dar resposta, a médio e a longo prazo, às necessidades decorrentes sobretudo dos dois primeiros objectivos acima identificados.

Por último, a realização do terceiro objectivo poderá ser completada por um reforço considerável da rubrica orçamental B7-667. Tendo em conta a experiência das acções preparatórias financiadas em 2001, 2002 e 2003, a Comissão pretende propor a criação, e respectiva execução a partir de 2004, de um programa plurianual, destinado a responder, de forma específica e complementar, às necessidades dos países terceiros de origem e de trânsito, nos seus esforços para assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões e, em especial, incentivar os países terceiros na sua preparação para a execução dos acordos de readmissão ou no acompanhamento da própria execução. Este programa específico constituirá um sinal concreto da solidariedade da União em relação a todos os que se comprometeram firmemente nestes esforços. Será aplicado de acordo com os princípios fundamentais da reforma da ajuda externa, na observância da coerência global da acção externa da Comunidade e em complementaridade com os outros instrumentos de cooperação e de desenvolvimento.

Além disso, a Comissão garantirá que estas questões em matéria de migração serão tidas em conta na elaboração da sua estratégia política anual para 2004.

Todos estes elementos constituem, segundo a Comissão, uma resposta credível dos programas e iniciativas comunitários em matéria de política externa e de desenvolvimento às preocupações manifestadas em relação à integração do tema das migrações.

Por último, recorde-se que os recursos comunitários, e por isso as suas margens de manobra, não são ilimitados. Além disso, a aplicação da "abordagem integrada, vasta e equilibrada" referida nas conclusões de Sevilha exige uma coerência de acção e a partilha de responsabilidades entre todos os intervenientes, incluindo a Comunidade e os Estados-Membros.

## **ANEXOS**

- Anexo 1:** Recursos financeiros disponíveis a título das políticas de asilo, de imigração e de gestão das fronteiras externas 1998-2003 (rubrica 3 das perspectivas financeiras)
- Anexo 2:** Recursos financeiros programados a título da ajuda externa 2000-2006 associados à questão migratória (rubrica 4 das perspectivas financeiras)
- Anexo 2-A:** Acções programadas e directamente ligadas à questão das migrações (rubrica 4 das perspectivas financeiras)

<b>Anexo 1</b>								
<b>RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS A TÍTULO DAS POLÍTICAS DE ASILO, DE IMIGRAÇÃO e de GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS 1998-2003</b>								
<b>RUBRICA 3 DAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS (POLÍTICAS INTERNAS)</b>								
<b>Denominação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Rubrica orçamental</b>	<b>Realizado 1998</b>	<b>Realizado 1999</b>	<b>Realizado 2000</b>	<b>Realizado 2001</b>	<b>Orçamento 2002</b>	<b>APB 2003</b>
Fundo Europeu para os Refugiados	Medidas destinadas a melhorar o acolhimento dos refugiados e das pessoas deslocadas nos Estados-Membros da União Europeia. Destina-se igualmente a facilitar o repatriamento voluntário das pessoas que encontraram provisoriamente protecção nos Estados-Membros	B5-810 (98-99: rubricas B3-4113, B7-6008 e B5-803)	26 559 894	34 918 413	25 500 270	34 404 166	45 810 000	40 000 000
EURODAC	Financiamento do sistema «Eurodac» de comparação das impressões digitais para efeitos da aplicação eficaz da Convenção de Dublin	B5-812			7 428 048	1 158	1 100 000	1 000 000
Observatório europeu das migrações	Acções preparatórias relativas a um plano de acção para a análise comum e melhoria do intercâmbio de dados estatísticos em matéria de asilo e de imigração e a criação de um observatório «virtual» das migrações	B5-814					1 400 000	2 600 000

<b>Anexo 1</b>								
<b>RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS A TÍTULO DAS POLÍTICAS DE ASILO, DE IMIGRAÇÃO e de GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS 1998-2003</b>								
<b>RUBRICA 3 DAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS (POLÍTICAS INTERNAS)</b>								
Integração dos nacionais dos países terceiros	Acções preparatórias relativas à promoção da integração de nacionais de países terceiros, ao desenvolvimento do diálogo com a sociedade civil, à investigação e à avaliação das melhores práticas no domínio da integração, ao desenvolvimento de modelos de integração e à criação de redes a nível europeu	B5-815						3 000 000
Programas de cooperação, de intercâmbios e de cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (Odysseus, Argo)	ODYSSEUS (1999-2001), ARGO (2002-2007)	B5-820	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
			<b>29 559 894</b>	<b>37 918 413</b>	<b>35 928 318</b>	<b>37 405 324</b>	<b>51 310 000</b>	<b>49 600 000</b>
<i>Medidas de emergência no caso de afluxo maciço de refugiados - reserva</i>	<i>Reserva no caso de afluxo maciço de refugiados (artigo 6º da Decisão FER)</i>	B5-811	0	0	0	0	10 000 000	10 000 000
			<b>29 559 894</b>	<b>37 918 413</b>	<b>35 928 318</b>	<b>37 405 324</b>	<b>61 310 000</b>	<b>59 600 000</b>

**Anexo 2**

**RECURSOS FINANCEIROS PROGRAMADOS A TÍTULO DA AJUDA EXTERNA LIGADOS À QUESTÃO DAS MIGRAÇÕES**

**RUBRICA 4 DAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS**

		<b>Orçamento comunitário</b>	<b>FED</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Gestão das migrações</b>	Gestão das fronteiras	321 971 760	0	321 971 760	34,5%
	Luta contra a imigração ilegal	65 042 256	2 720 000	67 762 256	7,25%
	Gestão das migrações	51 367 336	1 250 000	52 617 336	5,63%
<b>Total da gestão das migrações</b>		<b>438 381 352</b>	<b>3 970 000</b>	<b>442 351 352</b>	<b>47,34%</b>
<b>Programas gerais JAI</b>		<b>96 500 000</b>	<b>0</b>	<b>96 500 000</b>	<b>10,33%</b>
<b>Ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD)</b>	Refugiados e pessoas deslocadas	42 750 000	37 688 000	80 438 000	8,61%
	Regresso voluntário de refugiados provenientes de outros países terceiros	157 018 459	36 591 000	193 609 459	20,72%
<b>Total LRRD</b>		<b>199 768 459</b>	<b>74 279 000</b>	<b>274 047 459</b>	<b>29,33%</b>
<b>Desenvolvimento (fontes de emigração)</b>		<b>71 569 477</b>	<b>50 000 000</b>	<b>121 569 477</b>	<b>13,01%</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>		<b>806 219 288</b>	<b>128 249 000</b>	<b>934 468 288</b>	<b>100,00%</b>
		<b>86,3%</b>	<b>13,7%</b>	<b>100,0%</b>	

**Anexo 2-A**

<b>Região</b>	<b>País / Região</b>	<b>Montante</b>	<b>Rubrica orçamental</b>	<b>Anos</b>	<b>Domínio</b>	<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>
<b>AMÉRICA LATINA</b>	<b>Colômbia</b>	1 569 477	B7-703	2001-2002	Roots	Refugiados e população deslocada	Promoção da paz e da reconciliação nas comunidades em risco de deslocação na região de Urabá.
<b>AMÉRICA LATINA</b>	<b>Colômbia</b>	4 300 000	B7-312	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	Ajuda às populações desenraizadas na Colômbia.
<b>AMÉRICA LATINA</b>	<b>Colômbia</b>	10 000 000	B7-312	2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	Ajuda às populações deslocadas da Colômbia, continuação das actividades ECHO.
<b>AMÉRICA LATINA</b>	<b>Colômbia</b>	11 000 000	B7-312	2004	LRRD	Refugiados e população deslocada	Ajuda às populações deslocadas da Colômbia, continuação das actividades ECHO.
<b>AMÉRICA LATINA</b>	<b>Equador</b>	1 000 000	B7-701	2001-2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Estratégias e acções para a protecção dos direitos humanos em dos imigrantes e respectivas famílias e das vítimas de tráfico de seres humanos.
<b>ÁSIA</b>	<b>Afeganistão</b>	9 700 000	B7-302	2002-2005	LRRD	Regresso voluntário	Assistência directa aos retornados e PDI no Afeganistão, Paquistão e Irão.
<b>ÁSIA</b>	<b>Afeganistão</b>	48 700 000	B7-302	2002-2005	LRRD	Regresso voluntário	Apoio à reintegração de PDI e refugiados.
<b>ÁSIA</b>	<b>Afeganistão</b>	1 494 569	B7-667	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	OIM/HLWG - regresso de afegãos qualificados ao sector público.
<b>ÁSIA</b>	<b>Afeganistão</b>	1 137 984	B7-667	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	ACNUR - reforço da capacidade e base de dados sobre o controlo de retornados.

ÁSIA	<b>Afeganistão</b>	997 099	B7-667	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	OIM/HLWG - regresso de afegãos qualificados ao sector privado.
ÁSIA	<b>Butão</b>	1 000 000	B7-302	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	Protecção e assistência aos refugiados.
ÁSIA	<b>China</b>	10 000 000	B7-300	2002-2006	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	Projecto "luta contra as migrações ilegais": campanhas de informação, formação das administrações, cooperação administrativa.
ÁSIA	<b>Indonésia</b>	1 720 000	B7-302	2004	LRRD	Refugiados e população deslocada	Educação primária para as pessoas deslocadas no Norte Maluku.
ÁSIA	<b>Irão</b>	750 000	B7-302	2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	Médicos sem Fronteiras: assistência sanitária aos refugiados afegãos.
ÁSIA	<b>Irão</b>	1 250 000	B7-302	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	ACNUR: assistência a refugiados.
ÁSIA	<b>Paquistão</b>	2 000 000	B7-302	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	ACNUR: assistência de refugiados afegãos em campos.
ÁSIA	<b>Paquistão</b>	1 000 000	B7-302	2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	MRCA: assistência médica aos refugiados.
ÁSIA	<b>Paquistão</b>	885 581	B7-667	2001	Gestão das migrações	Regresso voluntário	ACNUR: protecção e assistência aos refugiados afegãos no Paquistão, garantia que todos os refugiados e requerentes de asilo estão aptos a defender os seus direitos e são tratados de acordo com as normas internacionais estabelecidas - assegurar as necessidades dos

							refugiados
<b>ÁSIA</b>	<b>Filipinas</b>	800 000	B7-302	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	Assistência às famílias afectadas pela guerra nas províncias de Lanao do Sul e Maguindanao
<b>ÁSIA</b>	<b>Filipinas</b>	1 300 000	B7-302	2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	Movimondo: integração de PDI
<b>ÁSIA</b>	<b>Sri Lanka</b>	1 400 000	B7-302	2005	LRRD	Refugiados e população deslocada	CARE: assistência a PDI e famílias afectadas por conflitos.
<b>ÁSIA</b>	<b>Sri Lanka</b>	1 950 000	B7-302	2003	LRRD	Regresso voluntário	ACNUR: assistência a PDI e a retornados.
<b>ÁSIA</b>	<b>Sri Lanka</b>	829 396	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	ICMPD: estabelecimento de sistemas de informação baseados no país de origem.
<b>ÁSIA</b>	<b>Sri Lanka</b>	1 219 363	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	OIM: reforço da capacidade de gestão das migrações e das acções preparatórias para o regresso e a reintegração.
<b>ÁSIA</b>	<b>Sri Lanka</b>	508 011	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	OIM - reforço da capacidade de gestão das migrações e de um regresso sustentável.
<b>ÁSIA</b>	<b>Tailândia</b>	2 000 000	B7-302	2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	Burmese Border Consortium: ajuda alimentar aos campos de refugiados nas províncias de Kanchanaburi e Ratchaburi
<b>Balcãs</b>	<b>Albânia, Kosovo e</b>	766 490	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das	OIM - Incentivar a reintegração duradoura através do reforço das

	<b>ARJM</b>					migrações	capacidades das ONG locais.
<b>BALCÃS</b>	<b>Albânia</b>	1 500 000	B7-54	2001	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Projecto integrado de gestão das fronteiras externas, com destaque para os sistemas de controlo com vista a prevenir o tráfico nas águas territoriais albanesas.
<b>BALCÃS</b>	<b>Albânia</b>	1 000 000	B7-54	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Asilo e migrações: informações sobre as melhores práticas em matéria de polícia, reforçar as capacidades das forças policiais e do sistema judiciário para gerir os fluxos migratórios, melhorar a capacidade de acolhimento dos migrantes ilegais e dos requerentes de asilo.
<b>BALCÃS</b>	<b>Albânia</b>	2 000 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Asilo e migrações: reforçar a capacidade do país para desenvolver e aplicar uma política de asilo e de migrações de acordo com as normas internacionais.
<b>BALCÃS</b>	<b>Albânia</b>	20 000 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Instaurar uma maior segurança nas fronteiras internacionais para reduzir a imigração ilegal.
<b>BALCÃS</b>	<b>Albânia</b>	471 760	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	ICMPD - Melhorar o sistema de controlo de fronteiras na Albânia de acordo com as normas europeias.
<b>BALCÃS</b>	<b>Albânia</b>	741 830	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	ACNUR - Desenvolvimento do sistema de asilo na Albânia.
<b>BALCÃS</b>	<b>Albânia</b>	600 000	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	OIM - Regresso duradouro, reintegração e desenvolvimento na Albânia através de acções preparatórias consolidadas para a gestão das migrações.

<b>BALCÃS</b>	<b>Balcãs</b>	752 050	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	CGI - Rede de ligação imigração.
<b>BALCÃS</b>	<b>Bósnia Herzegovina</b>	2 000 000	B7-54	2001	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Apoio à criação de um serviço de controlo das fronteiras.
<b>BALCÃS</b>	<b>Bósnia Herzegovina</b>	1 000 000	B7-54	2002	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	Centro de acolhimento de migrantes ilegais.
<b>BALCÃS</b>	<b>Bósnia Herzegovina</b>	23 000 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Construção de cinco postos fronteiriços a fim de criar as estruturas necessárias à aplicação de controlos nas fronteiras.
<b>BALCÃS</b>	<b>Bósnia Herzegovina</b>	45 500 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Regresso de refugiados e de deslocados internos. Alojamento, desminagem, emprego, infra-estruturas sociais e mecanismos de actuação flexíveis para os regressos voluntários e não assistidos.
<b>BALCÃS</b>	<b>Bósnia Herzegovina</b>	11 500 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Asilo e migrações: reforçar a capacidade do país para desenvolver e executar uma política de asilo e de migrações de acordo com as normas internacionais.
<b>BALCÃS</b>	<b>Bósnia Herzegovina</b>	22 500 000	B7-55	2002-2004	JAI	JAI	Programa JAI: administração da justiça, policiamento.
<b>BALCÃS</b>	<b>Croácia</b>	2 100 000	B7-54	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Melhoria das disposições legislativas e regulamentares, reforço da capacidade institucional e administrativa, formação de pessoal em matéria de asilo e migrações.
<b>BALCÃS</b>	<b>Croácia</b>	14 500 000	B7-54	2001-2002	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Promover a gestão e a segurança das fronteiras, criação de capacidade em termos de agências individuais,

							incentivar a cooperação interagências.
<b>BALCÃS</b>	<b>Croácia</b>	23 000 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Programa integrado de gestão de fronteiras.
<b>BALCÃS</b>	<b>Croácia</b>	42 000 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Regresso de refugiados e PDI; desminagem, apoio às infra-estruturas públicas de base e empresariais, consolidação dos governos locais.
<b>BALCÃS</b>	<b>Croácia</b>	20 000 000	B7-54	2002-2004	JAI	JAI	Programa JAI: Administração da justiça, polícia e luta contra o crime organizado.
<b>BALCÃS</b>	<b>ARJM</b>	5 000 000	B7-54	2001	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Programa integrado de gestão das fronteiras externas.
<b>BALCÃS</b>	<b>ARJM</b>	2 000 000	B7-54	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Asilo e migrações: reforçar a capacidade do país para desenvolver e executar uma política de asilo e de migrações de acordo com as normas internacionais.
<b>BALCÃS</b>	<b>ARJM</b>	20 000 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Programa integrado de gestão de fronteiras.
<b>BALCÃS</b>	<b>ARJM</b>	13 700 000	B7-54	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Uma parte do programa "CARDS Pacote Suplementar de Assistência" 2001 foi consagrado ao apoio às famílias que acolham pessoas deslocadas, bem como à reforma da polícia e outras iniciativas em matéria JAI + reconstrução de alojamentos e de infra-estruturas locais.
<b>BALCÃS</b>	<b>Regional</b>	1 500 000	B7-54	2001	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Programa regional no domínio JAI relativo à avaliação da base institucional e administrativa e das capacidades dos países da região em

							matéria de controlo das fronteiras, incluindo questões ligadas às migrações, ao asilo e à política de vistos; luta contra o crime organizado (tráfico de seres humanos, estupefacientes, criminalidade económica); luta contra a fraude e a corrupção.
<b>BALCÃS</b>	<b>Regional</b>	13 000 000	B7-54	2002-2004	JAI	JAI	Programa regional no domínio JAI relativo à avaliação da base institucional e administrativa e das capacidades dos países da região em matéria de controlo das fronteiras, incluindo questões ligadas às migrações, ao asilo e à política de vistos; luta contra o crime organizado (tráfico de seres humanos, estupefacientes, criminalidade económica); luta contra a fraude e a corrupção.
<b>BALCÃS</b>	<b>Regional</b>	1 000 000	B7-54	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Iniciativas regionais de regresso, avaliação das diferentes leis relativas à propriedade e respectiva aplicação, harmonização da legislação.
<b>BALCÃS</b>	<b>República Federal da Jugoslávia</b>	35 000 000	B7-54	2002-2004	JAI	JAI	Uma parte do programa em matéria da JAI será dedicado à reforma e à reconstrução do sistema policial e judiciário, incluindo a luta contra o tráfico de seres humanos, a imigração ilegal e o desenvolvimento do sistema de asilo.
<b>BALCÃS</b>	<b>República Federal da Jugoslávia</b>	31 000 000	B7-54	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Programa integrado de gestão de fronteiras.
<b>BALCÃS/ ACP/MEDITERRÂ</b>	<b>Albânia, Marrocos e Nigéria</b>	1 096 061	B7-667	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	ALNIMA - Regresso de grupos vulneráveis.

<b>NEO</b>							
<b>ÁSIA CENTRAL</b>	<b>Novo Programa Regional Tacis para a Ásia Central</b>	17 000 000	B7-520	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Apoio à melhoria da gestão dos controlos nas fronteiras (Cazaquistão, Quirguizistão, Tadjiquistão, Uzbequistão e Turquemenistão) e à luta contra o tráfico de estupefacientes.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Iraque</b>	130 384	B7-667	2001	Gestão das migrações	Regresso voluntário	OIM: elaboração de um plano de acção para aumentar a sustentabilidade dos regressos ao Norte do Iraque através de actividades de formação e geradoras de receitas.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Iraque</b>	596 800	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	ACNUR - criação de um sistema de migração e asilo
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	70 000 000	B7-410	2002-2004	Roots	Desenvolvimento	Apoio ao desenvolvimento económico das regiões sujeitas a emigração, como a província do Norte, apoio à reintegração.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	5 000 000	B7-410	2002-2004	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Organização da emigração legal através da criação de um centro das migrações.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	40 000 000	B7-410	2002-2004	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	Luta contra a imigração ilegal através do apoio à melhoria da gestão dos controlos nas fronteiras.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	376 276	B7-667	2001	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	CGED-DPG (Espanha): equipamento técnico e formação em termos de controlo de fronteiras, combate à imigração ilegal e detecção de documentos falsos.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	1 500 000	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	AFD (França): desenvolvimento do país de origem pelos cidadãos marroquinos residentes em França e através do turismo rural e a criação de

							PME.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	450 241	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Int Ent (Países Baixos): apoio aos empresários de origem marroquina residentes na Europa para que desenvolvam actividades económicas em Marrocos.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	665 980	B7-667	2001	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	Mol francês/polícia nacional: apoio financeiro e técnico no âmbito da luta contra as migrações clandestinas.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	1 055 315	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	OIM - desenvolvimento socioeconómico das principais áreas de migração.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Marrocos</b>	889 316	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	COOPI - o migrante de origem marroquina em Itália como agente de desenvolvimento da cooperação.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Regional</b>	6 000 000	B7-410	2002-	JAI	JAI	Programa regional no domínio da justiça e dos assuntos internos de luta contra o crime organizado, incluindo o tráfico de seres humanos, cooperação administrativa, formação de magistrados e agentes policiais (criação de uma rede euromediterrânica de formação judiciária, formação para a cooperação policial internacional, etc.), criação de um sistema permanente de recolha de dados, de observação e análise dos fenómenos migratórios entre os países euromediterrânicos.
<b>MEDITERRÂNEO</b>	<b>Regional</b>	347 870	B7-667	2001	Gestão das migrações	Gestão das migrações	ICMPD: instauração de um diálogo intergovernamental sobre migrações na região mediterrânica.

<b>PAÍSES ACP</b>	<b>África</b>	1 300 000	FED	2000-2003	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Sensibilização e formação pessoal e de trabalhadores sociais a fim de favorecer o regresso e a integração de crianças vítimas de tráfico.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Angola</b>	2 000 000	FED	2002-2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	Decisão relativa à continuação do apoio a PDI nas áreas recentemente acessíveis.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Angola</b>	30 000 000	FED	2002-2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	Apoio de emergência ao processo de paz, tendo em vista PDI e retornados.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Benim</b>	2 720 000	FED	2001-2005	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	Acções contra o tráfico transfronteiras de crianças.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Djibuti</b>	2 000 000	FED	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	Auxílio a PDI. Apoio à criação de um acordo de paz.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Eritreia</b>	15 000 000	FED	2003	LRRD	Regresso voluntário	Reabilitação da infra-estrutura socioeconómica nas regiões atingidas pela guerra.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Eritreia</b>	2 175 000	FED	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Programa destinado a facilitar o regresso e a reintegração de refugiados do Sudão e a reinstalar PDI na região de Gash Barka.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Eritreia</b>	6 250 000	FED	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Assistência à reintegração sócioeconómica dos retornados da Eritreia na região de Gash Barka.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Eritreia</b>	750 000	FED	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Assistência aos deslocados de guerra e aos retornados.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Etiópia</b>	6 500 000	FED	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Reintegração dos deslocados etíopes da Eritreia na sequência do conflito Etiópia-Eritreia.

<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Libéria</b>	488 000	FED	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	Serviço humanitário para as populações recentemente deslocadas na Libéria.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Regional (Gabão, Togo, Benim e Nigéria)</b>	1 300 000	B7-6120	2000-2003	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Informação e sensibilização da opinião pública e das famílias para a situação das crianças e reforço das associações que desenvolvem trabalhos de integração das crianças vítimas de tráfico. Formação de trabalhadores sociais com vista a facilitar o regresso das crianças.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>República Dominicana</b>	1 250 000	FED	2003-2005	Gestão das migrações	Gestão das migrações	Desenvolvimento e gestão da política de migração (gestão da imigração no Haiti).
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Ruanda</b>	616 000	FED	1997-2001	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Regresso de estudantes.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Somália</b>	592 960	B7-667	2002	Gestão das migrações	Regresso voluntário	Danish Refugee Council - Programa comunitário de assistência ao repatriamento.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Somália</b>	533 821	B7-667	2001	Gestão das migrações	Regresso voluntário	RADA BARNET - SAVE THE CHILDREN DENMARK: Modelo de integração e regresso voluntário.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Somália</b>	50 000 000	FED	2002-2007	Roots	Desenvolvimento	Programa global de reabilitação e reconstrução.
<b>PAÍSES ACP</b>	<b>Sudão</b>	4 230 000	B7-20	2001	LRRD	Refugiados e população deslocada	Ajuda aos PDI a recuperarem a autoconfiança e a coerência social através do financiamento de ações para a segurança alimentar, educação e geradoras de recursos. Os grupos-alvo fazem parte dos 53 000 deslocados de Dinka de Bahr El Ghazal e instalados em campos em Darf do Sul.

PAÍSES ACP	Tanzânia	4 000 000	FED	2002	Gestão das migrações	Retorno voluntário	Apoio aos refugiados na Tanzânia - preparação ao repatriamento no Burundi.
PAÍSES ACP	Uganda	1 200 000	FED	2002-2003	LRRD	Refugiados e população deslocada	Assistência aos PDI no Uganda do Norte.
PAÍSES ACP	Zâmbia	2 000 000	FED	2002	LRRD	Refugiados e população deslocada	Assistência aos refugiados e às comunidades locais nas áreas afectadas.
PAÍSES ACP/MEDITERRÂNEO	Magrebe e África Ocidental	1 500 000	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	OIT - Proposta relativa à gestão da migração laboral como instrumento de desenvolvimento.
CÁUCASO DO SUL	Geórgia	1 000 000	CFSP	2000	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	CFSP - Assistência aos guardas de fronteiras para proteger os controladores OSCE na fronteira entre a Geórgia e a República da Chechênia da Federação Russa (equipamento).
CÁUCASO DO SUL	Geórgia	1 000 000	B7-520	2002-2003	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Desenvolvimento de uma estratégia de reforma da política de fronteiras, formação e intercâmbios.
CÁUCASO DO SUL/NEI OCIDENTAIS / ÁSIA	Cáucaso/ Rússia/ Afeganistão	1 310 654	B7-667	2002	Gestão das migrações	Gestão das migrações	OIM - Diálogo e programa de criação de capacidade técnica em matéria de gestão das migrações.
NEI OCIDENTAIS	Bielorrússia, Moldávia e Ucrânia	2 000 000	B7-520	2002-2003	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	Combate ao tráfico de seres humanos/migração ilegal, através da formação; gestão do asilo.
NEI OCIDENTAIS	Cooperação transfronteiras (CBC)	117 200 000	B7-521	1996-2003	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Apoio à melhoria da capacidade de controlo nas fronteiras nos NEI Ocidentais (infra-estrutura, equipamento, formação de funcionários aduaneiros e guardas de

							fronteiras) - Federação Russa, Ucrânia, Bielorrússia e Moldávia.
<b>NEI OCIDENTAIS</b>	<b>Moldávia</b>	1 900 000	B7-520	2001	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Desenvolvimento de um sistema moderno de gestão de fronteiras.
<b>NEI OCIDENTAIS</b>	<b>Rússia, Bielorrússia</b>	4 500 000	B7-520	2001	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Formação e equipamento (Rússia e Bielorrússia).
<b>NEI OCIDENTAIS</b>	<b>Rússia, Bielorrússia</b>	11 000 000	B7-520	2002-2003	Gestão das migrações	Combate à imigração ilegal	Combate ao tráfico de seres humanos/migração ilegal através da formação e de equipamento de controlo de fronteiras (Rússia e Bielorrússia).
<b>NEI OCIDENTAIS</b>	<b>Ucrânia</b>	33 500 000	B7-520	2001-2003	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Aperfeiçoamento do sistema global de gestão de fronteiras na Ucrânia com vista a facilitar a circulação de pessoas e de mercadorias, promovendo simultaneamente as capacidades locais de combate às actividades ilegais. Construção de pontos-chave e equipamento.
<b>NEI OCIDENTAIS</b>	<b>Ucrânia e Moldávia</b>	3 900 000	B7-520	2000	Gestão das migrações	Gestão das fronteiras	Formação e equipamento (Ucrânia e Moldávia).
<b>TOTAL DO PROGRAMA</b>		<b>934 468 288</b>					