



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 4.5.2011  
COM(2011) 248 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**Comunicação sobre a migração**

## ÍNDICE

1.	Introdução .....	2
2.	Atravessar as fronteiras .....	4
2.1.	Fazer face à crise: as medidas a curto prazo .....	4
2.2.	Controlos nas fronteiras externas .....	6
2.3.	Governança Schengen .....	7
2.4.	Prevenir a imigração irregular .....	8
3.	Circular e viver num espaço sem fronteiras internas .....	9
3.1.	Mobilidade organizada .....	9
3.2.	Uma política coerente em matéria de mobilidade para nacionais de países terceiros, nomeadamente a nível dos vistos .....	10
3.3.	Uma gestão adequada da migração legal .....	11
3.4.	Construção de uma sociedade inclusiva através da integração dos imigrantes .....	13
4.	Assegurar protecção internacional às pessoas que dela necessitam .....	14
5.	A migração nas relações externas para além da crise .....	15
5.1.	Uma abordagem global das migrações .....	15
5.2.	Para além da crise: parceria entre a UE e os países do sul do Mediterrâneo .....	16
	ANEXO 1 .....	18
	ANEXO 2 .....	21

## 1. INTRODUÇÃO

Os acontecimentos no sul do Mediterrâneo trazem esperança de uma vida melhor para milhões de pessoas que são nossos vizinhos, bem como um maior respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo, pelo Estado de direito e pela justiça social. Tal como acontece frequentemente com as revoltas democráticas, estas podem acarretar igualmente, a curto e médio prazo, perturbações e incerteza. A agitação política e os conflitos militares originaram a perda de vidas humanas e a deslocação de centenas de milhares de pessoas, não apenas a partir dos países directamente afectados pelas mudanças, por exemplo a Tunísia e a Líbia, mas também de outros países.

Estes recentes acontecimentos de dimensão histórica no sul do Mediterrâneo vieram confirmar a necessidade de uma política da UE forte e comum em matéria de migração e de asilo. É mais necessário do que nunca realizar progressos substanciais em matéria legislativa, de cooperação operacional e nas nossas relações com países terceiros. O objectivo da presente comunicação consiste em enquadrar propostas de política recentes e futuras num quadro que tenha em conta todos os aspectos pertinentes e que permita que a UE e os seus Estados-Membros possam gerir as questões do asilo, da migração e da mobilidade de nacionais de países terceiros num ambiente seguro.

Alguns Estados-Membros, como a Itália, Malta, Grécia e Chipre, estão mais directamente expostos a chegadas maciças de migrantes em situação irregular e, numa medida limitada, de pessoas com necessidade de protecção internacional. Não se trata apenas de um problema nacional, devendo também ser abordado a nível da UE e exigindo uma verdadeira solidariedade entre Estados-Membros.

A UE deve assegurar uma rápida assistência a todas as pessoas necessitadas — como tem vindo a fazer, em especial na fronteira entre a Tunísia e a Líbia — e dar abrigo às pessoas que necessitam de protecção internacional. Embora a UE deva manter e consolidar a sua tradição de concessão de asilo e protecção, deve também prever os instrumentos apropriados, a fim de evitar que um grande número de migrantes económicos atravesse as fronteiras de forma irregular. Para atingir estes objectivos, uma gestão efectiva das fronteiras da UE constitui uma condição de credibilidade, dentro e fora da União.

A permanente evolução da situação na nossa vizinhança do sul exige respostas rápidas. Com base nas conclusões do Conselho Europeu de 11 e 25 de Março, na Resolução do Parlamento Europeu de 5 de Abril<sup>1</sup> e na Comunicação conjunta da Comissão e da Alta Representante de 8 de Março, a Comissão irá apresentar, em 24 de Maio, um pacote de propostas que definirão uma abordagem coerente da UE no domínio da migração, mobilidade e segurança com os países do sul do Mediterrâneo.

Contudo, a necessidade de dar resposta a este desafio em constante evolução não deverá conduzir a uma abordagem de curto prazo que se limite ao controlo das fronteiras sem ter em conta as questões de longo prazo. O diálogo e a cooperação com os países de origem e de trânsito destes migrantes é essencial. Esta colaboração terá de assentar na segurança e boa governação para o estabelecimento de políticas mutuamente benéficas no domínio da migração legal. Pressupõe igualmente uma cooperação económica reforçada, a fim de

---

<sup>1</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 5 de Abril de 2011 relativa aos fluxos migratórios decorrentes da instabilidade: âmbito e papel da política externa da UE [2010/2269 (INI)].

desenvolver as condições para o crescimento e o emprego nos países de origem, de agir sobre as causas da migração irregular. Essa cooperação deve igualmente ter por base o princípio da condicionalidade aplicado às questões de migração, a fim de incentivar um empenho efectivo por parte dos nossos parceiros na prevenção dos fluxos de migração irregular e na gestão eficaz das suas fronteiras e na cooperação em matéria de regresso e readmissão de migrantes irregulares.

Uma política abrangente em matéria de migração para nacionais de países terceiros com base em procedimentos de admissão comuns, que trate de forma equitativa os nacionais de países terceiros, contribuirá, por outro lado, para a prosperidade futura da UE. Tal como sublinhado na Estratégia Europa 2020, um dos desafios económicos mais prementes enfrentados pela Europa é a necessidade de fazer face ao declínio demográfico da sua população em idade de trabalhar, associado a uma prevista falta significativa de qualificações em certos sectores. Para permanecer competitiva e poder manter o seu modelo social de uma forma sustentável, a Europa precisa de adoptar medidas para melhorar as taxas de emprego dos residentes da UE, devendo, no entanto, ao mesmo tempo tomar medidas concretas para satisfazer as previstas necessidades de mão-de-obra através de uma imigração orientada de nacionais de países terceiros.

A UE deve igualmente assegurar que dispõe de procedimentos de asilo seguros e eficientes para as pessoas que necessitam de protecção. Sessenta anos após a assinatura da Convenção de Genebra sobre o estatuto dos refugiados, é tempo de a UE reafirmar o seu compromisso de oferecer protecção aos nacionais de países terceiros ou apátridas perseguidos que cheguem ao seu território. Um sistema comum europeu de asilo, que ofereça um elevado nível de protecção e reduza as disparidades entre os sistemas de asilo dos Estados-Membros, deverá estar concluído até 2012, conforme acordado pelo Conselho Europeu.

As questões de migração estão a ter um impacto político cada vez mais significativo na UE. O Conselho Europeu de Outubro de 2008 adoptou o Pacto Europeu sobre a imigração e o asilo para dar um impulso ao desenvolvimento de uma política comum da UE com cinco compromissos: organizar a migração legal, lutar contra a migração irregular, reforçar as fronteiras externas, construir um sistema de asilo da UE e criar uma parceria global para a migração e o desenvolvimento. O pressuposto de base deste pacto continua a ser válido e deverá continuar a nortear a nossa acção: enquanto uma imigração mal gerida pode afectar a coesão social e a confiança dos cidadãos num espaço de livre circulação sem fronteiras internas, uma migração bem gerida pode constituir uma mais valia para a UE. Estes compromissos foram reiterados e pormenorizados no Programa de Estocolmo, adoptado pelo Conselho em Dezembro de 2009, e a entrada em vigor do Tratado de Lisboa garantiu um quadro normativo abrangente, estável e de maior responsabilização para o desenvolvimento da política da UE em matéria de migração, nomeadamente através de uma maior participação do Parlamento Europeu no processo de tomada de decisões.

Simultaneamente, tal como os acontecimentos recentes vieram demonstrar, a UE continua a enfrentar difíceis desafios no desenvolvimento da sua política de migração. A vulnerabilidade de alguns troços das fronteiras externas da UE constitui um claro exemplo, nomeadamente no sul do Mediterrâneo e na fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia. Em particular, devem ser tomadas medidas para evitar a chegada à UE de um elevado número de migrantes irregulares, muitas vezes explorados por redes criminosas sem escrúpulos. A UE deverá assim prosseguir uma política de migração baseada na garantia de que a imigração é gerida de forma eficaz e garantir que a necessidade de uma maior mobilidade não compromete a segurança das fronteiras externas da União. Embora a presente comunicação se centre naturalmente nas

regiões que suscitam as principais preocupações imediatas, a política de migração da UE segue uma abordagem global do ponto de vista geográfico.

## **2. ATRAVESSAR AS FRONTEIRAS**

### **2.1. Fazer face à crise: as medidas a curto prazo**

Desde o início do ano verificou-se uma deslocação maciça de populações de vários países da África do Norte, em especial da Líbia. Segundo as últimas estimativas, mais de 650 000 pessoas abandonaram o território da Líbia para fugir à violência. Estas pessoas encontraram hospitalidade nos países vizinhos, principalmente na Tunísia e no Egipto, e entretanto muitas delas conseguiram ou foram ajudadas a regressar aos respectivos países. Estes esforços de acolhimento e repatriação têm sido realizados graças a uma mobilização maciça de recursos pelos países de acolhimento, pela UE, pelas ONG e pela comunidade internacional. Através do seu financiamento humanitário e da disponibilização de meios de transporte, a UE contribuiu até agora para a repatriação de cerca de 50 000 nacionais de países terceiros.

Milhares dessas pessoas procuraram recentemente vir para a UE, colocando sob pressão crescente os sistemas de protecção e de acolhimento de alguns dos nossos Estados-Membros. Mais de 20 000 migrantes, provenientes principalmente da Tunísia e, em menor escala, de outros países africanos, conseguiram entrar na União de forma irregular, chegando às costas da Itália (principalmente à ilha de Lampedusa) e a Malta, encontrando-se estes dois países sob uma forte pressão migratória. A maior parte destas pessoas são migrantes económicos e devem ser repatriados para os países de origem. Além das pessoas deslocadas e dos migrantes, um número considerável de refugiados de diferentes nacionalidades, nomeadamente somalianos, eritreus e sudaneses, abandonaram a Líbia, tendo alguns deles conseguido chegar a Itália e a Malta. Estes fluxos significativos, que incluem menores não acompanhados que exigem medidas de recepção próprias para crianças, vieram também exercer uma pressão adicional nos sistemas de saúde dos Estados-Membros mais afectados, para prestar cuidados de saúde aos migrantes que deles necessitam e assegurar um acompanhamento médico adequado, bem como prevenção.

É importante estabelecer uma diferenciação entre os migrantes irregulares (migrantes económicos que tentam atravessar as fronteiras da UE ilegalmente), os refugiados ou as pessoas que podem pedir asilo e as pessoas que se encontram provisoriamente deslocadas (tais como os trabalhadores estrangeiros na Líbia afastados pelo conflito e que desejam regressar ao seu país de origem). O estatuto jurídico destas pessoas e a ajuda que a UE lhes pode prestar é diferente.

A UE tem respondido a todos estes desafios de forma rápida e proactiva. A Comissão e os Estados-Membros mobilizaram fundos para ajudar a gerir a situação de urgência humanitária gerada pelos súbitos fluxos de refugiados e de pessoas deslocadas nos países vizinhos da Líbia. Este apoio permitiu oferecer um abrigo temporário aos refugiados e às pessoas deslocadas, satisfazer as suas necessidades básicas e ajudá-las a regressar aos seus países de origem. Até agora, a contribuição total da UE ascende a 100 milhões de EUR de ajuda humanitária, dos quais cerca de metade, ou seja, 48,8 milhões, foram concedidos pela Comissão. Além disso, foi mobilizado o Mecanismo de Protecção Civil da UE, a fim de facilitar o repatriamento tanto de nacionais da UE como de nacionais de países terceiros. Para este efeito, 15 Estados-Membros forneceram meios de transporte, coordenados pelo Centro de Informação e Vigilância da Comissão. É evidente que este esforço colectivo deve prosseguir.

Para dar resposta aos fluxos migratórios irregulares e mistos através do mar Mediterrâneo, a agência FRONTEX lançou logo no início desses fluxos a operação conjunta PEV «Hermes Extensão 2011», para ajudar a Itália a controlar os barcos que transportam migrantes e refugiados. A EUROPOL enviou uma equipa de peritos para Itália para ajudar as suas autoridades de aplicação da lei a identificarem possíveis criminosos entre os migrantes irregulares que chegaram ao território italiano.

Os Estados-Membros mais expostos aos crescentes fluxos de refugiados e migrantes irregulares têm recebido ajuda para fazer face às consequências financeiras da deslocação. Para o efeito, foram afectados cerca de 25 milhões de EUR provenientes do Fundo para as Fronteiras Externas e do Fundo Europeu para os Refugiados.

No entanto, embora a actual crise venha confirmar a necessidade de uma **maior solidariedade** a nível europeu e de uma melhor partilha das responsabilidades, importa reconhecer que a UE não está plenamente equipada para ajudar os Estados-Membros mais expostos a movimentos migratórios maciços.

Os recursos financeiros disponíveis no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios»<sup>2</sup> são inadequados para dar resposta a todos os pedidos de assistência. Em primeiro lugar, estes fundos não podem ser mobilizados facilmente; são concebidos para intervir numa situação estável e não para dar resposta a situações de urgência e de crise. Em segundo lugar, a dimensão dos problemas excede largamente os meios existentes.

No contexto do próximo Quadro Financeiro Plurianual, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão terão de retirar ilações da crise actual. Para que a UE possa reagir de forma rápida e eficaz em caso de acontecimentos imprevistos ou emergências, o financiamento da UE deve ser adaptado de modo a poder ser mobilizado de forma muito mais rápida e flexível, incluindo em países terceiros. Além disso, no contexto da revisão em curso do Regulamento Financeiro da UE, o Parlamento Europeu e o Conselho devem apoiar a proposta da Comissão, a fim de permitir que a UE crie os seus próprios **fundos fiduciários**, que poderiam reunir as contribuições dos doadores, nomeadamente em caso de crise e de situações pós-crise. Em princípio, existem outras formas de solidariedade para dar resposta aos eventos dramáticos que estão a ocorrer na região. Com base na experiência adquirida até à data com o projecto-piloto actualmente em curso de **reinstalação** a partir de Malta, a Comissão apoiará uma extensão deste projecto, dada a situação actual de afluxo de migrantes que procuram protecção internacional no país, a ser aplicado em estreita cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e com a Organização Internacional para as Migrações. Contudo, os instrumentos actualmente disponíveis são insuficientes para satisfazer todas as necessidades e dar uma resposta abrangente. Só podem ser invocados a título *ad hoc* e dependem inteiramente da vontade dos Estados-Membros de oferecerem assistência a título voluntário — sob qualquer forma — num dado momento. Por sua vez, esta situação expõe a UE a críticas e ameaça comprometer a confiança dos cidadãos na UE.

A Comissão acompanhará de perto a situação em evolução contínua e pode decidir, caso estejam preenchidas as condições pertinentes, aplicar a Directiva Protecção Temporária<sup>3</sup>, a

---

<sup>2</sup> O programa geral engloba quatro fundos que são pertinentes neste contexto, o Fundo para as Fronteiras Externas, o Fundo Europeu de Regresso, o Fundo Europeu para os Refugiados e o Fundo para a Integração.

<sup>3</sup> Directiva 2001/51/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001.

fim de dar protecção temporária e imediata às pessoas deslocadas de países terceiros que não estão em condições de regressar ao seu país de origem.

A Comissão irá apresentar novas propostas em 2011 sobre como manifestar solidariedade de forma global e de que forma concreta essa assistência pode ser prestada. Estão actualmente a ser estudadas diferentes abordagens, com vista a desenvolver alternativas que permitirão dar resposta a necessidades urgentes de modo mais rápido e de forma estruturada. Esta iniciativa terá a base jurídica adequada do Tratado de Lisboa, como os artigos 80.º e 78.º, n.º 3, e tirará ensinamentos da situação na Grécia, em especial na fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia, bem como da crise no sul do Mediterrâneo; incluirá eventuais medidas *ad hoc* a que se poderá recorrer em caso de particular pressão temporária num ou mais Estados-Membros, bem como meios mais estruturais para garantir a solidariedade, tanto do ponto de vista financeiro, como da cooperação prática e da assistência técnica (por exemplo, através da FRONTEX, GEAA - Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo e operações conjuntas).

Por último, como um importante gesto de solidariedade para com os países do norte de África (sobretudo a Tunísia), que acolhem actualmente um grande número de pessoas que têm necessidade de protecção internacional e que não podem ser repatriados para os seus países de origem, e a fim de preservar o «espaço de protecção» nestes países, é importante que os Estados-Membros da UE aceitem a reinstalação de algumas destas pessoas.

## **2.2. Controlos nas fronteiras externas**

É essencial dispor de fronteiras externas efectivas e credíveis. A UE deve ser capaz de gerir os fluxos de pessoas que desejam viajar por curtos períodos de tempo ou imigrar legalmente para a UE, impedindo ao mesmo tempo a entrada das que não têm direito de entrar. Os controlos fronteiriços são também muito importantes do ponto de vista da luta contra a criminalidade, tal como explicitado na Estratégia de Segurança Interna, apresentada pela Comissão em 2010<sup>4</sup>. O duplo objectivo da União deve, por conseguinte, consistir em manter um elevado nível de segurança, ao mesmo tempo que simplifica a passagem das fronteiras para os que devem ser admitidos, no pleno respeito dos seus direitos fundamentais.

Controlar o acesso ao seu território é uma das funções essenciais de um Estado ou de um espaço sem fronteiras internas. No espaço Schengen, cada Estado participante é co-responsável pelo exercício desta função de uma forma fiável. Cada Estado gere as suas fronteiras externas não só para controlar o acesso ao seu próprio território, mas também para controlar o acesso ao espaço Schengen no seu conjunto; age, portanto, no interesse dos outros Estados-Membros e presta um serviço em nome da UE. Do mesmo modo, a situação dos Estados-Membros confrontados com uma elevada pressão nas suas fronteiras externas deve ser reconhecida e tratada no pleno respeito do princípio da solidariedade.

O controlo da fronteira externa da UE deve ser continuamente melhorado para dar resposta a novos desafios em termos de migração e de segurança. Os eventos recentes vieram demonstrar quão rapidamente uma zona da fronteira externa considerada de baixo risco pode ficar rapidamente sujeita a pressões migratórias críticas. A criminalidade organizada é responsável pelo tráfico de seres humanos e por facilitar a migração irregular e adapta constantemente os seus métodos e rotas. Ao mesmo tempo, a tendência geral vai no sentido de

---

<sup>4</sup> COM(2010) 673 de 22.11.2010.

um aumento dos fluxos de viajantes e de uma passagem rápida e fácil das fronteiras por parte das pessoas.

As deficiências em alguns troços da fronteira externa prejudicam a confiança na credibilidade da capacidade da União para controlar o acesso ao seu território e comprometem a confiança mútua. Os cidadãos precisam de ser tranquilizados quanto ao adequado funcionamento dos controlos nas fronteiras externas. Existe já um conjunto comum de regras, mas é também necessário continuar a desenvolver uma cultura partilhada entre as autoridades nacionais. Para o efeito, a Comissão deverá adoptar, em Maio, uma versão alterada do manual SIRENE e, em Junho, procederá a uma actualização do «Manual prático comum para os guardas de fronteira». Além disso, deve ser analisada a viabilidade da criação de um sistema europeu de guardas de fronteira. Tal não implica necessariamente o estabelecimento de uma administração europeia centralizada, mas antes a criação de uma cultura comum e de capacidades e normas partilhadas, apoiadas por uma cooperação prática.

Do mesmo modo, é necessário adoptar uma abordagem baseada no risco e assegurar uma maior utilização de tecnologias modernas tanto nas fronteiras terrestres como nas marítimas. Deve ser melhorada a cooperação quotidiana entre autoridades nacionais; as informações operacionais sobre qualquer incidente na fronteira externa devem ser objecto de intercâmbio em tempo real entre Estados-Membros vizinhos. É esta a finalidade do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (**EUROSUR**), que está a ser progressivamente desenvolvido desde 2008. A Comissão apresentará uma proposta legislativa em 2011 para permitir que as autoridades dos Estados-Membros que realizam actividades de vigilância das fronteiras partilhem informações operacionais e cooperem entre si e com a Agência FRONTEX.

O papel da FRONTEX é determinante para canalizar recursos para as zonas em que a fronteira está sob pressão, tal como demonstrado pela mobilização — pela primeira vez — de equipas de intervenção rápida para a fronteira terrestre greco-turca em 2010 e pela realização da operação naval conjunta HERMES para apoiar a Itália em 2011. **O enquadramento jurídico da FRONTEX** deve ser actualizado para lhe permitir ser mais eficaz em termos de capacidade operacional de intervenção na fronteira externa. A Comissão propôs as necessárias alterações em Fevereiro do ano passado<sup>5</sup>, e é agora urgente, sobretudo à luz dos acontecimentos recentes, que o Conselho e o Parlamento aprovem esta proposta até ao final deste semestre, tal como solicitado pelo Conselho Europeu.

### 2.3. Governação Schengen

A criação do espaço de Schengen é uma das realizações mais tangíveis, populares e bem sucedidas da UE. Para salvaguardar esta conquista e preparar a via para o seu contínuo desenvolvimento, devem ser consideradas novas medidas para reforçar as fronteiras externas, tal como acima salientado. Além disso, é necessário um sistema claro de **governação Schengen**. Actualmente, a União continua a basear-se num sistema intergovernamental de avaliações pelos pares para assegurar a aplicação das normas comuns. A revisão em curso do mecanismo de avaliação de Schengen deve basear-se numa abordagem comunitária com a participação de peritos dos Estados-Membros e da FRONTEX e liderada pela Comissão. O mecanismo proposto permitirá assegurar maior transparência e melhorar o seguimento a dar às deficiências identificadas durante as avaliações dos peritos. A Comissão publicará

---

<sup>5</sup> COM(2010) 61 de 24.2.2010.

igualmente orientações para assegurar uma aplicação e interpretação coerentes das regras de Schengen.

Deve igualmente ser criado um mecanismo para permitir que a União Europeia aborde situações em que um Estado-Membro não está a cumprir as suas obrigações de controlo da sua parte da fronteira externa ou em que uma determinada parte da fronteira externa passa a estar sob grande pressão devido a acontecimentos externos imprevisíveis. Uma resposta coordenada da UE numa base comunitária a situações críticas aumentará sem dúvida a confiança entre os Estados-Membros. Reduzirá também o recurso a iniciativas unilaterais por parte dos Estados-Membros para reintroduzirem temporariamente controlos nas fronteiras internas ou para intensificarem os controlos policiais nas regiões fronteiriças internas que provocam inevitavelmente atrasos na passagem das fronteiras internas para a generalidade das pessoas. Por conseguinte, pode vir a ser necessário criar um **mecanismo** deste tipo que permita decidir a nível europeu quais os Estados-Membros que a título excepcional introduziriam de novo o controlo nas fronteiras internas e por quanto tempo. Este mecanismo seria utilizado em último recurso em situações verdadeiramente críticas, até serem tomadas outras medidas (de emergência) para estabilizar a situação no troço pertinente da fronteira externa, quer a nível europeu, num espírito de solidariedade, quer a nível nacional, para melhor respeitar as regras comuns. A Comissão está a estudar a viabilidade da introdução de um mecanismo deste tipo e poderá apresentar em breve uma proposta para este efeito.

#### **2.4. Prevenir a imigração irregular**

Pela sua própria natureza, a imigração irregular constitui um fenómeno difícil de quantificar. No entanto, certos indicadores poderão servir de orientação. Em 2009, o número de nacionais de países terceiros em situação irregular detidos na UE foi de cerca de 570 000 (uma diminuição de 7 % em relação a 2008). Os Estados-Membros procederam ao repatriamento de cerca de 250 000 pessoas (um aumento de 4,5 % em relação a 2008)<sup>6</sup>.

Responder de forma firme e eficaz à migração irregular constitui uma condição da credibilidade das políticas de migração e de mobilidade. Uma reduzida probabilidade de repatriação dos migrantes em situação irregular, que não têm necessidade de protecção internacional, constitui um factor de atracção e compromete a confiança do público nas autoridades nacionais e europeias. Deve conseguir-se uma utilização mais coordenada a nível europeu dos instrumentos e das políticas relevantes.

A existência de um mercado de trabalho informal constitui outro factor de atracção para a imigração irregular e a exploração de nacionais de países terceiros. É por este motivo que é fundamental que os Estados-Membros procedam à transposição plena e atempada da **Directiva relativa às sanções contra os empregadores**<sup>7</sup>.

Várias centenas de milhares de pessoas são todos os anos objecto de tráfico para a UE ou no interior da UE. A recente adopção da Directiva sobre o **tráfico de seres humanos** permitirá manter a UE na vanguarda da luta internacional contra esta forma de escravatura, sancionando os criminosos mais severamente, bem como a nível da prevenção, protecção e assistência e apoio às vítimas, sobretudo para as mais vulneráveis.

---

<sup>6</sup> Ver Anexo 1 - Quadro relativo a detenções, afastamentos e regressos.

<sup>7</sup> Directiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009.

A UE está também a colocar maior ênfase na dimensão externa da sua política em matéria de tráfico de seres humanos. A nomeação de um coordenador da luta contra o tráfico contribuirá para intensificar os esforços desenvolvidos nesta matéria.

Para contribuir para uma **política da UE em matéria de regresso** coerente, equilibrada e eficaz, a Comissão apresentará uma comunicação em 2012 para fazer o ponto da situação e propostas sobre a forma de avançar nesta área. Tal deveria incluir, entre outros aspectos, a promoção do regresso voluntário, o reforço das capacidades nos Estados-Membros, o fomento do reconhecimento mútuo das decisões de regresso e a abordagem da situação dos migrantes irregulares que não podem ser repatriados.

A Directiva Regresso<sup>8</sup> criou um quadro sólido e justo para assegurar a eficácia dos regressos, no pleno respeito dos direitos fundamentais dos migrantes e do Estado de direito. Este instrumento assegura que uma pessoa se encontra legalmente na UE ou é objecto de uma decisão de regresso. O reduzido nível de transposição da directiva é uma fonte de sérias preocupações e a Comissão insta todos os Estados-Membros a assegurarem a adopção e a aplicação sem demora das necessárias disposições nacionais.

Na sua recente avaliação global da **política da UE em matéria de readmissão**<sup>9</sup>, a Comissão concluiu que os acordos de readmissão da UE são úteis para o repatriamento dos migrantes irregulares. Essa cooperação com países terceiros deveria ser ainda mais reforçada. No entanto, é igualmente evidente que as negociações em matéria de readmissão com vários países, incluindo com os países de origem e de trânsito mais importantes dos migrantes ilegais, são difíceis. Além disso, o artigo 13.º do Acordo de Cotonu entre a UE e os países ACP continua a ser aplicado de forma deficiente. Em particular, o facto de a UE não conceder frequentemente incentivos aos seus homólogos de países terceiros, como por exemplo medidas relativas a vistos ou assistência financeira para reforçar as capacidades dos países terceiros para aplicarem correctamente o acordo, limita a capacidade da UE para concluir e aplicar eficazmente os referidos acordos. Assim, parece ser óbvio que deixou de ter sentido procurar obter mandatos autónomos para negociações em matéria de readmissão. Os acordos de readmissão deveriam, além disso, ser considerados na perspectiva mais ampla das relações globais da UE com o país parceiro em questão. Para este efeito, deve ser favorecida a inclusão de obrigações de readmissão reforçadas nos acordos-quadro celebrados com países terceiros.

### **3. CIRCULAR E VIVER NUM ESPAÇO SEM FRONTEIRAS INTERNAS**

#### **3.1. Mobilidade organizada**

As fronteiras externas da UE servem para proteger e para assegurar uma passagem fácil para os cidadãos da UE e membros das suas famílias e para os nacionais de países terceiros que vêm para a UE ao abrigo de regras aceites. Com 650 milhões de passagens de fronteira por ano em todo o espaço Schengen, o trabalho quotidiano dos controlos nos pontos de passagem das fronteiras não pode deixar de ser reconhecido<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008. O prazo para a transposição da directiva terminou em Dezembro de 2010.

<sup>9</sup> COM(2011) 76 de 23.2.2011.

<sup>10</sup> Segundo um exercício de recolha de dados em todos os pontos de passagem das fronteiras externas da UE, organizado de 31 de Agosto a 6 de Setembro de 2009, 12,6 milhões de pessoas atravessam regularmente a fronteira por semana. 73,5 % são cidadãos da UE ou pessoas que beneficiam do direito

Os recursos disponíveis nos pontos de passagem nas fronteiras devem ser utilizados ao máximo, garantindo economias de escala, mas evitando sobreposições. Para o efeito é essencial uma cooperação estreita entre as diferentes agências (FRONTEX, EUROPOL, autoridades aduaneiras e policiais nacionais), especialmente entre as autoridades de guarda de fronteira, que controlam as pessoas, e as autoridades aduaneiras responsáveis pelo controlo das mercadorias. Para melhor coordenar os controlos nas fronteiras externas, a Comissão apresentará propostas em 2012, sugerindo as melhores práticas aos Estados-Membros.

Deve também ser dada atenção ao reforço dos controlos nas fronteiras, ao mesmo tempo que se acelera a passagem nas fronteiras para os viajantes regulares. Alguns Estados-Membros estão já a desenvolver sistemas nacionais de entrada-saída. Um **sistema de entrada-saída** europeu asseguraria que os dados sobre a passagem da fronteira pelos nacionais de países terceiros estariam disponíveis para controlo nas fronteiras e para as autoridades de imigração, completando o sistema VIS para os titulares de vistos. Tal contribuiria para controlar melhor a estada dos titulares de vistos e evitar a ultrapassagem do período de estada autorizada, que, contrariamente ao que as pessoas pensam, constitui a principal fonte de imigração irregular na UE. Simultaneamente, um **programa de viajantes registados** deveria permitir aos nacionais de países terceiros um controlo automatizado nas fronteiras, facilitando o acesso à UE para os viajantes frequentes.

Estes sistemas abririam caminho para a próxima geração de controlos fronteiriços, com recurso às novas tecnologias, embora retirando ensinamentos dos actuais grandes projectos informáticos em desenvolvimento. Tal exigiria um investimento substancial por parte da UE e dos Estados-Membros em matéria de desenvolvimento de TI e de despesas públicas e esforços para assegurar elevadas normas de protecção dos dados pessoais. Antes de apresentar propostas concretas, a Comissão Europeia irá, por conseguinte, prosseguir as consultas nos próximos meses com o Parlamento Europeu e o Conselho e as partes interessadas sobre a forma de avançar nesta matéria.

### **3.2. Uma política coerente em matéria de mobilidade para nacionais de países terceiros, nomeadamente a nível dos vistos**

A política comum da UE em matéria de vistos constitui uma das medidas de acompanhamento que evita a necessidade de fronteiras internas. Para além disso, a política de vistos constitui um instrumento de influência para uma política prospectiva em matéria de mobilidade. Tem um enorme impacto nos países terceiros, que consideram a mobilidade dos seus cidadãos uma das principais prioridades da sua política externa. Em 2009, foram entregues pelos Estados-Membros que emitem vistos Schengen cerca de 11 milhões de vistos<sup>11</sup>.

Nos últimos anos, a UE concluiu diversos acordos de facilitação de vistos e lançou **diálogos em matéria de liberalização de vistos**. Em alguns casos, e uma vez cumpridos todos os requisitos prévios pertinentes, a UE decidiu suprimir a obrigação de visto para os nacionais de determinados países terceiros.

---

de livre circulação na União (9,1 milhões/semana), 15,2 % são nacionais de países terceiros sem obrigação de visto (2,1 milhões/semana) e 11,3 % são nacionais de países terceiros titulares de um visto (1,4 milhões/semana).

<sup>11</sup> Ver quadro 1 do Anexo 2 sobre as estatísticas dos vistos totais em 2009.

Estas experiências são largamente positivas e demonstram que é possível assegurar uma **mobilidade bem gerida num ambiente seguro**. Prevenir a migração irregular e manter a segurança pública são compatíveis com o objectivo de uma maior mobilidade. Deve ser sempre garantido o equilíbrio adequado entre uma maior mobilidade dos viajantes de boa fé e os riscos de migração irregular e de ameaças à ordem e segurança pública. Sempre que adequado, deve ser verificado se este equilíbrio foi estabelecido, através de um mecanismo de acompanhamento para o período subsequente à liberalização dos vistos, tal como o que foi criado pela Comissão em Janeiro de 2011, abrangendo cinco países da região dos Balcãs Ocidentais, aos quais foi concedida a supressão da obrigação de visto em 2009 e 2010 (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Montenegro e Sérvia).

Se a isenção de visto conduzir a uma migração irregular em grande escala ou a abusos ou representar um perigo para a segurança, a UE deverá dispor de ferramentas adequadas que lhe permitam obviar rapidamente a estes problemas. Para o efeito, a Comissão proporá, em breve, uma alteração do **Regulamento dos vistos**<sup>12</sup>, que introduzirá uma cláusula de salvaguarda que permitirá, em determinadas condições, a reintrodução temporária da obrigação de visto para os nacionais de um país terceiro.

A UE deve permanecer aberta aos intercâmbios culturais, económicos e comerciais, em nome do reforço do seu papel como actor global e para promover os interesses das suas comunidades empresariais, do sector universitário e dos agentes culturais. É necessária uma maior coerência entre a política de vistos e outras políticas da UE, tais como a política comercial e a política de investigação.

O potencial oferecido pelo **Código de vistos** - aplicável desde Abril de 2010 - deve ser utilizado ao máximo. Ainda há uma certa relutância, por exemplo, em emitir vistos para entradas múltiplas com um longo período de validade para viajantes frequentes, não obstante o facto de a sua fiabilidade estar plenamente comprovada. Para este efeito, a Comissão apresentará, nos próximos meses, o seu primeiro relatório anual sobre a **cooperação local Schengen**. Nesse relatório, a Comissão tenciona apresentar propostas concretas em benefício dos consulados dos Estados-Membros e dos requerentes de visto, sobre o funcionamento da cooperação local Schengen, por exemplo no que diz respeito à harmonização das listas de documentos comprovativos a apresentar pelos requerentes de visto e à optimização da emissão do visto de entradas múltiplas aos viajantes de boa fé.

A acessibilidade dos serviços consulares é também determinante. A Comissão apresentará até ao final do ano uma comunicação relativa aos programas de cooperação consular regional. Em particular, analisará a forma de facilitar a criação de **centros comuns para apresentação de pedidos de visto**. A mais longo prazo, a cooperação entre os Estados-Membros em relação aos vistos Schengen de curta duração poderia ser alargada aos vistos de longa duração.

### **3.3. Uma gestão adequada da migração legal**

Tal como sublinhado na Estratégia Europa 2020, uma política racional em matéria de migração deve reconhecer que os migrantes podem trazer o seu dinamismo económico e novas ideias e contribuir para criar novos postos de trabalho. Os migrantes também ajudam a colmatar lacunas no mercado de trabalho que os trabalhadores da UE não podem ou não

---

<sup>12</sup> Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho.

querem preencher e contribuem para dar resposta aos desafios demográficos com que a UE se encontra confrontada. Para manter o rácio população em idade de trabalhar/população total ao nível de 2008, estima-se que a UE precisaria de um nível de imigração líquida significativo. As tendências demográficas de longo prazo revelam que a dependência de uma mão-de-obra proveniente de fluxos de trabalhadores entre Estados-Membros da União Europeia pode tornar-se limitada ao longo da próxima década<sup>13</sup>.

A recepção de migrantes com as qualificações que correspondam às necessidades da UE pode ser uma resposta à **escassez de mão-de-obra e de qualificações em determinados sectores**. O crescimento futuro do emprego concentrar-se-á nas actividades de serviços e muitos destes postos de trabalho estarão relacionados com serviços públicos, bem como com serviços relacionados com a habitação. Para dar alguns exemplos, a Agenda para Novas Competências e Empregos<sup>14</sup> da Comissão estima que, em 2020, haverá uma carência de cerca de um milhão de profissionais no sector da saúde que poderá atingir dois milhões se se tiver em conta, igualmente, as profissões conexas na área dos cuidados de saúde. Estima-se que, até 2015, a escassez de profissionais de TIC se situará entre 384 000 e 700 000 empregos<sup>15</sup>. A UE requer também um grande aumento do número de investigadores activos neste domínio, alguns dos quais terão de vir de países terceiros, se se pretender que a economia se torne tão dinâmica e inovadora quanto necessário para se manter competitiva numa economia global.

É necessário redobrar esforços para antecipar a escassez de mão-de-obra e de qualificações e para identificar o papel que a migração poderá desempenhar para colmatar tais carências, ao mesmo tempo que se acautela a necessidade de evitar a «fuga de cérebros» dos países em desenvolvimento.

Está a ser desenvolvido um quadro jurídico da UE sobre a migração, embora os Estados-Membros continuem a ser responsáveis pelo número de nacionais de países terceiros que admitem para fins de emprego. Permitir que as pessoas com as qualificações necessárias estejam no lugar certo no momento certo é crucial para o êxito das empresas e da investigação e inovação na Europa. A simplificação dos procedimentos administrativos e a revisão das restrições à possibilidade de os migrantes de países terceiros circularem na UE e entre a UE e os países terceiros, sem perderem os direitos adquiridos de residência e de emprego, contribuiria para uma melhor funcionamento dos mercados de trabalho. Além disso, um terço dos migrantes são sobrequalificados para os postos de trabalho que ocupam, o que constitui um desperdício de capital humano que a Europa não se pode permitir. Por conseguinte, a UE deve empenhar-se mais activamente no sentido de reconhecer as qualificações formais dos migrantes, independentemente de já se encontrarem legalmente presentes ou de serem recém-chegados.

Na crise de emprego existente em muitos Estados-Membros, os mercados de trabalho da UE encontram-se sob pressão. A Comissão está actualmente a criar alguns instrumentos para rever a adequação das qualificações e da oferta e para identificar os sectores económicos e profissionais que se confrontam actualmente com dificuldades a nível do recrutamento ou com défices de mão-de-obra qualificada. Os resultados desta análise ajudarão a Comissão a analisar o congestionamento que se verifica em certas actividades profissionais e a escassez de trabalhadores qualificados que poderão ser supridas com estratégias de migração bem

---

<sup>13</sup> Polarização do mercado de trabalho na Europa. Documento de investigação do CEDEFOP n.º 9/2011.

<sup>14</sup> COM(2010) 682.

<sup>15</sup> Acompanhamento da procura e oferta de cibercompetências na Europa — situação actual, cenários e previsões do futuro desenvolvimento até 2015, DG ECFIN.

definidas. A Comissão tenciona apresentar em 2012 um Livro Verde sobre a forma de tratar a escassez de mão-de-obra através da migração nos Estados-Membros da UE. Chegou o momento de alcançar um acordo sobre a proposta de 2007 relativa à «**Autorização única**», que simplificará os procedimentos administrativos para os migrantes e conferirá um conjunto claro e comum de direitos. Ao mesmo tempo, para continuar a ser competitiva, a Europa deve ser um destino atraente para os trabalhadores migrantes altamente qualificados, uma vez que a procura global de **trabalhadores altamente qualificados** aumentará. O sistema de cartão azul da UE estabelece um conjunto de medidas que viria facilitar o recrutamento destas pessoas na UE. A Comissão insta todos os Estados-Membros a intensificarem os esforços para transporem correctamente a directiva. Por outro lado, no intuito de colmatar as lacunas detectadas no quadro jurídico da UE, a Comissão apresentou em 2010 propostas sobre os **trabalhadores sazonais** e a **transferência de trabalhadores dentro da empresa**. No que se refere às futuras iniciativas legislativas em matéria de migração legal, a Comissão está a avaliar de forma permanente o quadro actual, a fim de verificar se os instrumentos existentes estão a ser correctamente aplicados ou podem ser melhorados ou se são necessários outros instrumentos. Serão apresentados em 2011 relatórios sobre as directivas relativas a residentes de longa duração, estudantes e investigadores nacionais de países terceiros.

Os potenciais migrantes precisam de informações sobre a UE e os quadros jurídicos nacionais, os requisitos linguísticos, os vistos e as autorizações de trabalho. O **portal da UE da imigração**, um sítio Web que será lançado no final de 2011, constituirá um balcão único para obter informações claras e acessíveis.

No início da década passada, nos Estados-Membros que fornecem dados fiáveis, a migração por razões relacionadas com a família parecia representar mais de 50 % da imigração legal total. Esta percentagem está a diminuir progressivamente e hoje cerca de um terço da imigração total para a UE está relacionada com razões familiares. Por oposição à migração laboral, os Estados-Membros não podem definir previamente os números de tais pessoas a admitir, na medida em que a Carta dos Direitos Fundamentais, juntamente com outros instrumentos de direito internacional, e a **Directiva da UE relativa ao reagrupamento familiar**<sup>16</sup> de nacionais de países terceiros reconhecem a obrigação do respeito da vida familiar. A Comissão discutirá este assunto com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e as partes interessadas e publicará um Livro Verde no final do ano.

### **3.4. Construção de uma sociedade inclusiva através da integração dos imigrantes**

A integração dos nacionais de países terceiros legalmente residentes continua a ser uma questão fundamental e, por vezes, controversa. Uma integração bem sucedida é essencial por razões humanas e culturais. É igualmente necessário para maximizar os benefícios económicos e sociais da imigração, tanto para os indivíduos como para as sociedades. Não há uma forma única para assegurar uma boa integração, mas é evidente que são necessários mais esforços, quer a nível da UE, quer a nível nacional e local, para alcançar melhores resultados. Cada migrante deve sentir-se em casa na Europa, respeitando as suas leis e valores, e deve poder contribuir para o futuro da Europa.

A integração exige esforços por parte dos migrantes e por parte da sociedade de acolhimento. Deve ser dada aos migrantes a oportunidade de participarem nas suas novas comunidades, nomeadamente a aprendizagem da língua do país de acolhimento, de terem acesso aos

---

<sup>16</sup> Directiva 2003/86/CE do Conselho.

sistemas de emprego, educativo e de saúde, bem como de disporem da capacidade de assegurar a sua subsistência socioeconómica. Os migrantes devem familiarizar-se com os valores fundamentais da UE e dos seus Estados-Membros, a fim de compreenderem a cultura e as tradições do país em que vivem. A integração dos migrantes implica um equilíbrio entre beneficiar de direitos e respeitar as leis e culturas dos países de acolhimento.

Neste contexto, a Comissão apresentará em breve uma comunicação sobre uma **Agenda europeia para a integração** de nacionais de países terceiros, centrada na participação dos migrantes nos países de acolhimento, na acção ao nível local e no envolvimento dos países de origem no processo de integração. Esta agenda constituirá um contributo para o debate sobre a forma de compreender e apoiar a integração.

Um «instrumentário» das abordagens que se tenham revelado eficazes na integração dos migrantes está actualmente a ser desenvolvido com vista a facilitar o intercâmbio das melhores práticas, permitindo que as autoridades nacionais aprendam umas com as outras e escolham as medidas com maiores possibilidades de se revelarem eficazes na consecução dos seus objectivos de integração específicos. Para apoiar as políticas e as práticas estão a ser concebidos os denominados «módulos europeus», que podem ser adaptados às necessidades de cada Estado-Membro, das regiões e das cidades. Em especial, a comunicação da Comissão irá defender uma maior participação dos agentes locais e regionais na definição das políticas de integração, nomeadamente, por exemplo, através de uma parceria estratégica com o Comité das Regiões e com redes europeias de regiões e cidades.

#### **4. ASSEGURAR PROTECÇÃO INTERNACIONAL ÀS PESSOAS QUE DELA NECESSITAM**

Um dos principais objectivos do **Sistema europeu comum de asilo** consiste em reduzir a grande divergência do resultado dos pedidos de asilo apresentados em diferentes países da UE e em garantir um conjunto comum de direitos processuais e materiais que possam ser invocados em toda a União, ao mesmo tempo que garante a plena conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 sobre os refugiados e com outras obrigações internacionais relevantes.

Em 2010 existiam cerca de 257 800 requerentes de asilo registados na UE, ou seja, 515 requerentes por um milhão de habitantes. Dez Estados-Membros representavam mais de 90 % dos requerentes registados na UE<sup>17</sup>.

Chegou a altura de completar o Sistema europeu comum de asilo através de um acordo sobre um pacote equilibrado até à data-limite de 2012 admitida pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2009. Para esse efeito, a Comissão apresentará em breve propostas alteradas relativas às Directivas Condições de Acolhimento e Procedimentos de Asilo. Deve ser alcançado um acordo equilibrado sobre a revisão do Regulamento Dublin, incluindo um mecanismo de emergência de último recurso em caso de pressões excepcionais, e sobre a revisão do sistema Eurodac.

Juntamente com a Directiva Qualificações e com a extensão do âmbito de aplicação da Directiva relativa ao estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de protecção internacional, o sistema comum de asilo deverá prever: a) o tratamento equitativo e garantias

---

<sup>17</sup> A França, seguida pela Alemanha, Suécia, Bélgica, Reino Unido, Países Baixos, Áustria, Grécia, Itália e Polónia. Ver Anexo 2, Quadro 5.

adequadas a favor dos requerentes de asilo e beneficiários de protecção internacional; b) dispositivos processuais que ajudarão as autoridades nacionais a analisar de forma correcta e rápida os pedidos de asilo, numa forma mais convergente e com instrumentos para fazer face a pedidos abusivos; c) o nível adequado de aproximação dos direitos dos beneficiários de protecção internacional, o que contribuirá para a redução dos custos dos processos administrativos e para limitar os movimentos secundários e a procura dos países que oferecem as melhores condições («asylum shopping»), ao mesmo tempo que melhora as suas perspectivas de integração; d) a melhoria da eficiência do «sistema de Dublin», dando simultaneamente resposta a situações de pressão excepcionais em que os Estados-Membros a título individual podem ser confrontados; e) uma base de dados EURODAC que continua a apoiar a eficácia do Regulamento Dublin, embora também satisfazendo outras necessidades das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, mas sob condições muito estritas.

Uma **cooperação prática** reforçada deve acompanhar a legislação da UE e a sua adequada implementação. O Gabinete Europeu de apoio ao asilo ficará inteiramente operacional em Junho do corrente ano e a sua actividade conduzirá a uma maior confiança e cooperação entre parceiros europeus.

A solidariedade e a cooperação com os países terceiros em termos de gestão dos fluxos de requerentes de asilo e de refugiados é igualmente importante. Em especial, deverão ser prosseguidos os **programas regionais de protecção** que proporcionam uma ampla parceria com os países e as regiões de origem, em cooperação estreita com o ACNUR, combinando diálogo e apoio a medidas de reforço da capacidade, o acesso a soluções duradouras, melhorias na legislação nacional em matéria de asilo, o acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados e medidas de repatriamento e reinstalação.

Ao longo de 2010, foram reinstalados no conjunto da UE cerca de 5 000 refugiados. Este número deve ser comparado com os cerca de 75 000 refugiados reinstalados nos EUA no mesmo ano. Na realidade, os Estados-Membros da UE no seu conjunto aceitam actualmente menos refugiados reinstalados do que o Canadá por si só. A **reinstalação** deve tornar-se parte integrante da política de asilo da UE. Esta representa uma medida de salvação para os verdadeiros refugiados que, de outro modo, poderiam ser obrigados a uma viagem perigosa, para um local de refúgio permanente. É igualmente um gesto importante de partilha de responsabilidades para com os países de primeiro asilo, muitos dos quais são países em desenvolvimento, e contribui para manter o «espaço de protecção» nos países de acolhimento, contribuindo para o diálogo e a cooperação sobre outras questões de migração e de gestão das fronteiras. O Parlamento Europeu e o Conselho devem adoptar sem mais demoras o regime conjunto de reinstalação da UE proposto pela Comissão<sup>18</sup>.

## **5. A MIGRAÇÃO NAS RELAÇÕES EXTERNAS PARA ALÉM DA CRISE**

### **5.1. Uma abordagem global das migrações**

A UE deverá reforçar as suas políticas externas de migração. São necessárias parcerias com países terceiros que abordem as questões ligadas à migração e à mobilidade de uma forma que permita uma cooperação mutuamente benéfica. No desenvolvimento dessa política, as questões de migração devem ser integradas nas relações externas globais da UE para

---

<sup>18</sup> COM(2009) 447 de 2.9.2009.

promover o interesse e as necessidades da UE. Deverá ser dada especial atenção às relações entre a migração e as mudanças climáticas. A coerência entre as políticas internas e externas é essencial para obter resultados sólidos, da mesma forma que a coerência e a complementaridade entre as acções da União e dos Estados-Membros.

A Comissão apresentará uma comunicação sobre a **Abordagem Global das Migrações** ainda este ano. Após os primeiros cinco anos de aplicação desta abordagem estratégica, chegou a altura de passar a uma nova fase e explorar formas de a tornar mais eficaz e mais coerente, com objectivos mais claramente definidos. Este quadro de política deve reflectir de forma mais adequada os objectivos estratégicos da União, tanto externos como internos, e traduzi-los em propostas concretas para o desenvolvimento das nossas parcerias-chave (em especial UE-África, Parceria Oriental, Parceria Euromed e os países do alargamento).

Deve ser assegurado um melhor equilíbrio temático entre as três principais áreas de intervenção: a) organizar a migração legal; b) reforçar a luta contra a migração irregular; e c) maximizar os benefícios mútuos da migração para o desenvolvimento.

A dimensão externa pode desempenhar um papel mais importante de aproximação aos países terceiros que devem ser considerados como parceiros quando se trata de analisar as necessidades de mão-de-obra na UE, embora respeitando a preferência relativamente aos cidadãos da UE. Num esforço para melhor articular a oferta de mão-de-obra e as necessidades e facilitar o recrutamento pela indústria da UE das qualificações adequadas, poderá ser efectuado um importante trabalho em países terceiros, em áreas como o reconhecimento de qualificações estrangeiras e de formação profissional e linguística antes da partida.

É necessário aprofundar e apurar os trabalhos no domínio da migração e do desenvolvimento. A UE deveria intensificar os seus esforços para abordar os aspectos que impulsionam a migração, dando especial atenção às questões do emprego, da governação e da evolução demográfica. Devem ser tomadas novas iniciativas destinadas a encorajar o impacto positivo para o desenvolvimento das remessas dos emigrantes.

A dimensão humana das políticas da migração e do desenvolvimento será também reforçada através da introdução de uma abordagem centrada no migrante. Neste contexto, deveria ser dada mais atenção ao papel da diáspora. Devem ser consideradas iniciativas destinadas a permitir que os membros da diáspora dêem um contributo para o respectivo país de origem, nomeadamente a promoção do regresso temporário de migrantes qualificados. Com base nas primeiras experiências positivas, devem ser desenvolvidas as possibilidades de migração circular.

Até agora, a Abordagem Global tem-se centrado principalmente em África e no leste e sudeste da Europa. Ao reforçar as políticas externas de migração da UE, as prioridades geográficas deverão ser reanalisadas, com base nos interesses e desafios comuns da UE e dos países terceiros, particularmente à luz dos acontecimentos recentes ocorridos no Médio Oriente e no Norte de África.

## **5.2. Para além da crise: parceria entre a UE e os países do sul do Mediterrâneo**

O Conselho Europeu reafirmou, nas suas reuniões de 11 e 25 de Março, o compromisso de desenvolver uma nova parceria com os países vizinhos do sul. O Parlamento Europeu

sublinhou igualmente numa recente Resolução<sup>19</sup>, a necessidade de uma abordagem equilibrada e abrangente para estas questões. Com base neste compromisso, a Comissão apresentará nas próximas semanas uma revisão da Política Europeia de Vizinhança, bem como um conjunto de propostas relativas à abordagem da UE em matéria de migração, mobilidade e segurança com os países do sul do Mediterrâneo.

Neste contexto, é preciso trabalhar com os países do sul do Mediterrâneo para melhorar o reconhecimento das qualificações dos migrantes e os níveis de educação.

Além disso, os contactos interpessoais no Mediterrâneo deveriam apoiar a democratização que está a ocorrer no norte de África. Uma maior mobilidade aumentará a compreensão mútua e impulsionará as relações comerciais. A UE tem de oferecer aos seus parceiros vizinhos uma política de mobilidade dinâmica, nomeadamente no que se refere aos vistos, que está também solidamente enraizada na política externa da UE. A liberalização da prestação de serviços, o aumento dos intercâmbios de estudantes e investigadores e a intensificação de contactos entre a sociedade civil, os empresários, os jornalistas e as organizações de direitos humanos são em conjunto fundamentais para atingir os objectivos da Política Europeia de Vizinhança. Todos estes objectivos só se realizarão se dispusermos de canais adequados para a migração regular e mediante a facilitação da emissão de vistos.

Como primeiro passo, a UE propôs aos países do sul do Mediterrâneo o estabelecimento de um diálogo estruturado sobre migração, mobilidade e segurança, com vista a instituir parcerias para a mobilidade com base nos méritos próprios de cada país.

O diálogo deve ter por objectivo o estabelecimento de parcerias para a mobilidade com um conjunto adequado de condições e ajudar os países parceiros a reforçar a criação de capacidades nas áreas da gestão dos fluxos migratórios. As parcerias para a mobilidade deviam abordar, nomeadamente, os meios para facilitar e melhor organizar a migração legal, medidas eficazes e humanas para combater a migração irregular e medidas concretas para reforçar os resultados da migração para o desenvolvimento. A sua execução será condicionada a um empenho genuíno dos países terceiros em causa para reintegrarem os migrantes em situação irregular que não tenham direito a permanecer no território dos Estados-Membros e para tomarem medidas efectivas destinadas a evitar a migração irregular, estabelecendo uma gestão integrada das fronteiras, a segurança dos documentos e a luta contra a criminalidade organizada, incluindo o tráfico de seres humanos e o tráfico de migrantes.

Os países parceiros que estejam dispostos a trabalhar com a UE em matéria de asilo, migração e gestão das fronteiras, bem como sobre uma maior eficácia da aplicação do Estado de direito, beneficiarão de apoio para reforçar as suas capacidades para esse efeito. Esta cooperação contribuirá também para criar as condições para a estabilidade, o respeito pelos direitos humanos, a democracia e a boa governação. Irá ainda permitir que a UE possa oferecer outras iniciativas que facilitem a mobilidade, em paralelo com medidas no domínio da política de vistos, no quadro de uma revisão mais geral das relações da UE com estes países.

---

<sup>19</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 5 de Abril de 2011 relativa aos fluxos migratórios decorrentes da instabilidade: âmbito e papel da política externa da UE [2010/2269 (INI)].

## ANEXO 1

<b>Iniciativas da Comissão relacionadas com a comunicação</b>		
<b>N.º de referência</b>	<b>Designação completa</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> <b>Atravessar as fronteiras externas e mobilidade</b>		
2011/HOME/040	Decisão da Comissão sobre a cooperação local Schengen	Junho de 2011
2011/HOME/182	Recomendação que altera a Recomendação COM relativa ao estabelecimento de um Manual Prático comum para guardas de fronteira	Junho de 2011
2011/HOME/045	Decisão da Comissão que altera os manuais relativos ao Código de vistos	Junho de 2011
2011/HOME/050	Decisão da Comissão que altera o Manual SIRENE	Maio de 2011
2011/HOME/041	Proposta da Comissão de alteração do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do PE e do Conselho em matéria de vistos	24 de Maio de 2011
2011/HOME/044	Comunicação relativa aos programas de cooperação consular regional e à criação de centros comuns para apresentação de pedidos de visto	Novembro de 2011
2011/HOME/088	Proposta legislativa que define o objectivo, o âmbito e o quadro técnico e operacional do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)	Dezembro de 2011
2011/HOME/..	Comunicação sobre as fronteiras inteligentes (sistema de entrada/saída para os nacionais de países terceiros e programa de viajantes registados)	Setembro de 2011
2011/HOME/016	Comunicação relativa ao reforço da solidariedade no interior da UE	Novembro de 2011
<b>CAPÍTULO 3</b> <b>Circular e viver num espaço sem fronteiras internas</b>		
	Schengen: um mecanismo para a reintrodução coordenada e temporária dos controlos, a acrescentar à proposta da Comissão sobre a avaliação de Schengen	Junho/Julho de 2011
2011/HOME/037	Migração e asilo na UE em 2010 (Segundo relatório anual	24 de Maio

	sobre o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo), acompanhado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão	de 2011
2011/HOME/017	Comunicação relativa a um programa da UE para a integração, acompanhada de um documento de trabalho dos serviços da Comissão	24 de Maio de 2011
2010/HOME/085	Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração	Setembro de 2011
2010/HOME/086	Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva 2004/114/CE relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado	Setembro de 2011
2011/HOME/039	Relatório sobre a Directiva 2005/71/CE relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica e eventual acompanhamento	Dezembro de 2011
2009/HOME/057	Livro Verde sobre a Directiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar	Novembro de 2011
	Comunicação sobre a política da UE em matéria de regresso	2012
	Livro Verde relativo à resolução da escassez de mão-de-obra através da migração nos Estados-Membros da UE	2012
<b>CAPÍTULO 4</b>		
<b>Assegurar protecção internacional às pessoas que dela necessitam</b>		
2011/HOME/186	Proposta alterada de Directiva relativa aos procedimentos de asilo	1 de Junho de 2011
2011/HOME/187	Proposta alterada de Directiva relativa às condições de acolhimento	1 de Junho de 2011
	Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida	Já apresentada

	Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «EURODAC»	Já apresentada
	Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção concedida	Já apresentada
	Proposta da Comissão sobre um Programa conjunto de reinstalação da UE	Já apresentada
<b>CAPÍTULO 5</b> <b>Uma abordagem global das migrações</b>		
	Comunicação «Um diálogo sobre migração, mobilidade e segurança» com os países do sul do Mediterrâneo»	24 de Maio de 2011
2010/HOME+/011	Proposta da Comissão de decisões do Conselho relativas à assinatura e à conclusão do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República de Cabo Verde relativo à mobilidade e à readmissão	Novembro de 2011
2011/HOME/001	Comunicação relativa à avaliação e ao desenvolvimento futuro da Abordagem Global das Migrações	Novembro de 2011
2011/HOME/022	Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre migração e desenvolvimento	Novembro de 2011
2011/HOME/023	Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre migração e alterações climáticas	Novembro de 2011
2001/HOME/019	Plano de acção sobre a cooperação com os países da Parceria Oriental	Setembro de 2011
	Proposta da Comissão de decisões do Conselho relativas à assinatura e à conclusão do Acordo entre a Comunidade Europeia e a Arménia relativo à facilitação de vistos e à readmissão	Julho de 2011
	Proposta da Comissão de decisões do Conselho relativas à assinatura e à conclusão do Acordo entre a Comunidade Europeia e o Azerbaijão relativo à facilitação de vistos e à readmissão	Julho de 2011

## ANEXO 2

**Quadro n.º 1: Estatísticas dos vistos totais de 2009**

Estados Schengen	Vistos Schengen ( <i>Vistos de transito aeroportuario, vistos de transito, vistos de curta duracao</i> )		Número de vistos de longa duração emitidos
	Número de vistos emitidos	Taxa de não emissão	
AT	285 196	5,23%	27 169
BE	165 474	17,38%	24 588
CH	351 578	8,70%	37 975
CZ	440 360	3,74%	17 109
DE	1 491 784	9,06%	139 640
DK	77 142	5,40%	1 037
EE	93 464	2,49%	399
EL	598 883	4,68%	40 686
ES	748 466	9,97%	135 568
FI	783 340	1,58%	-
FR	1 415 886	12,35%	167 108
HU	272 972	4,14%	8 530
IS	779	4,18%	88
IT	1 053 354	5,02%	155 286
LT	236 299	1,77%	2 824
LU	5 364	2,38%	27
LV	118 436	3,48%	1 450
MT	28 915	9,31%	4 168
NL	313 534	7,37%	9 032
NO	105 430	0,75%	16 502
PL	579 424	3,29%	210 292
PT	107 224	6,87%	15 800
SE	172 595	7,62%	527
SI	97 690	4,19%	391
SK	62 287	3,78%	1 982

Estados-Membros da UE que ainda não aplicam plenamente o acervo de Schengen	Vistos de trânsito aeroportuário, vistos de trânsito,		Número de vistos de longa duração emitidos
	Número de vistos emitidos	Taxa de não emissão	
BG	595 914	1,05%	8 575
CY	113 205	2,63%	-
RO	175 956	3,24%	12 831

Totais	Vistos de trânsito aeroportuário, vistos de trânsito,		Número de vistos de longa duração emitidos
	Número de vistos emitidos	Taxa de não emissão	
Subtotal Schengen	9 605 876	7,11%	1 018 178
Subtotal não Schengen	885 075	1,70%	21 406
Total	10 490 951	6,68%	1 039 584

Fonte: Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia

**Indicadores da imigração irregular - Detenções, afastamentos e regressos**

	Detenções		Decisões de afastamento		Regressos efectivos		Rácio entre decisões de afastamento e regressos	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Bélgica	13 800	13 710	32 680	23 900	3 965	4 060	12,1	17,0
Bulgária	1415	1465	1405	1465	275	285	19,6	19,5
República Checa	3335	3955	3770	3805	585	850	15,5	22,3
Dinamarca	610	640			825	800		
Alemanha	53695	49555	11985	14595	14295	11900	119,3	81,5
Estónia	1050	860	185	150	95	115	51,4	76,7
Irlanda	3185	5035	1285	1615	690	830	53,7	51,4
Grécia	106715	108315	146335	126140	68565	62850	46,9	49,8
Espanha	92730	90500	82940	103010	29785	28865	35,9	28,0
França	111690	76355	97515	88565	19470	18400	20,0	20,8
Itália	68175	53440	68175	53440	7140	5315	10,5	9,9
Chipre	7000	8030	3355	3205	3480	4520	103,7	141,0
Letónia	310	245	265	70	270	200	101,9	285,7
Lituânia	910	1495	910	1210	855	925	94,0	76,4
Luxemburgo	:	260	:	185	:	105		56,8
Hungria	4845	8970	4205	4850	1190	2245	28,3	46,3
Malta	3015	1690	3015	1690	305	530	10,1	31,4
Países Baixos	7505	7565	31700	43360	9350	8980	29,5	20,7
Áustria	14500	17145	8870	10625	5855	6410	66,0	60,3
Polónia	5430	4520	8145	8520	8595	6945	105,5	81,5
Portugal	28605	11130	8185	10295	1345	1220	16,4	11,9
Roménia	3790	4365	3695	5125	3820	4670	103,4	91,1
Eslovénia	1555	1065	1555	1065	1995	2220	128,3	208,5
Eslováquia	2320	1715	1655	1180	1295	900	78,2	76,3
Finlândia	5375	6660	1775	3125	910	1720	51,3	55,0
Suécia	440	22230	12555	17820	9015	11980	71,8	67,2
Reino Unido	69840	69745	69840	69745	47455	64945	67,9	93,1
<b>UE</b>	<b>611 840</b>	<b>570 660</b>	<b>606 000</b>	<b>598 755</b>	<b>241 425</b>	<b>252 785</b>	<b>39,8</b>	<b>42,2</b>

Quadro n.º 2: Quadro relativo a detenções, afastamentos e regressos.

Fonte: Eurostat

**Quadro n.º 3: População não pertencente à UE nos Estados-Membros, 2010**

<b>População não pertencente à UE nos Estados-Membros, 2010</b>		
	<b>Nacionais de países que não pertencem à UE (milhares)</b>	<b>%</b>
<b>UE27</b>	20 126,1	4,0
<b>Bélgica</b>	:	:
<b>Bulgária</b>	20,3	0,3
<b>República Checa</b>	287,4	2,7
<b>Dinamarca</b>	214,3	3,9
<b>Alemanha</b>	4 584,7	5,6
<b>Estónia</b>	201,7	15,1
<b>Irlanda</b>	67,9	1,5
<b>Grécia</b>	791,7	7,0
<b>Espanha</b>	3 335,7	7,3
<b>França</b>	2 451,4	3,8
<b>Itália</b>	2 993,7	5,0
<b>Chipre</b>	43,8	5,5
<b>Letónia</b>	382,4	17,0
<b>Lituânia</b>	34,6	1,0
<b>Luxemburgo</b>	29,5	5,9
<b>Hungria</b>	81,1	0,8
<b>Malta</b>	11,3	2,7
<b>Países Baixos</b>	341,3	2,1
<b>Áustria</b>	548,0	6,5
<b>Polónia</b>	30,7	0,1
<b>Portugal</b>	363,1	3,4
<b>Roménia</b>	25,3	0,1
<b>Eslovénia</b>	77,6	3,8
<b>Eslováquia</b>	24,2	0,4
<b>Finlândia</b>	98,5	1,8
<b>Suécia</b>	324,7	3,5
<b>Reino Unido</b>	2 445,1	3,9

Fonte: Eurostat

Fluxos migratórios - Número de autorizações de residência emitidas

migr\_resfirst-Primeiras autorizações por motivo e nacionalidade - Dados anuais

Last update  
Extracted on  
Source of data

	Números absolutos										Percentagens					
	Família		Estudo		Remunerados		Outros		Total		Família		Estudo		Remunerados	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Bélgica	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bulgária	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
República Checa	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Dinamarca	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Alemanha	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Estónia	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irlanda	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Grécia	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
Espanha	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
França	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Itália	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Chipre	335		8751		32704		12020		53810	0	0,6		16,3		60,8	
Letónia	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Lituânia	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Hungria	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Países Baixos	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Áustria	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Polónia	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portugal	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Roménia	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Eslovénia	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Eslováquia	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Finlândia	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Suécia	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Reino Unido	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
<b>UE</b>	<b>684880</b>	<b>625308</b>	<b>444729</b>	<b>473657</b>	<b>672764</b>	<b>411379</b>	<b>462829</b>	<b>505433</b>	<b>2265202</b>	<b>2015777</b>	<b>30,2</b>	<b>31,0</b>	<b>19,6</b>	<b>23,5</b>	<b>29,7</b>	<b>20,4</b>

Quadro n.º 4: Número de emissões de autorização de residência em 2008 e 2009

Fonte: Eurostat

**Quadro n.º 5 : Decisões de primeira instância em matéria de asilo por resultado e por Estado-Membro, 2010**

	Decisões totais	Decisões totais positivas	Estatuto de refugiado	Protecção subsidiária	Protecção humanitária	Rejeição
<b>União Europeia</b>	<b>223370</b>	<b>55100</b>	<b>27050</b>	<b>20400</b>	<b>7650</b>	<b>168270</b>
Bélgica	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulgária	515	140	20	120	:	375
República Checa	510	175	75	75	20	335
Dinamarca	3300	1345	660	520	170	1950
Alemanha	45400	10450	7755	545	2145	34955
Estónia	40	15	10	5	:	25
Irlanda	1600	25	25	5	:	1575
Grécia	3455	105	60	20	30	3350
Espanha	2785	610	245	350	15	2175
França	37620	5115	4095	1020	:	32505
Itália	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Chipre	2440	425	30	370	25	2015
Letónia	50	25	5	20	:	25
Lituânia	190	15	0	15	:	175
Luxemburgo	475	70	55	15	:	410
Hungria	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Países Baixos	17145	7565	810	4010	2745	9575
Áustria	13780	3450	2060	1390	:	10330
Polónia	4420	510	80	195	230	3910
Portugal	130	55	5	50	:	75
Roménia	425	70	40	30	0	355
Eslovénia	115	25	20	0	:	95
Eslováquia	295	90	5	55	30	205
Finlândia	4880	1595	165	1240	190	3285
Suécia	27700	8495	1935	5955	605	19205
Reino Unido	26720	6440	4445	1850	140	20280

Fonte: Eurostat