



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 18.11.2011
COM(2011) 743 final

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

Abordagem global para a migração e a mobilidade

{SEC(2011) 1353 final}

INTRODUÇÃO

A globalização, as alterações demográficas e a transformação das sociedades estão a afectar a União Europeia, os seus Estados-Membros e os países de todo o mundo. De acordo com as estimativas das Nações Unidas, existem 214 milhões de migrantes internacionais no mundo e 740 milhões de migrantes internos, enquanto o número de pessoas deslocadas à força se eleva a 44 milhões. Calcula-se que 50 milhões de pessoas **vivem e trabalham** no estrangeiro em situação irregular¹. O **diálogo a nível mundial** pode responder a alguns dos desafios e preocupações comuns. No entanto, é aos níveis **regional, nacional e local** que cada indivíduo e cada parte interessada poderá aproveitar as oportunidades proporcionadas pela migração e a mobilidade.

A migração figura agora constantemente no topo da agenda política da União Europeia. A primavera árabe e os acontecimentos ocorridos no Sul do Mediterrâneo em 2011 acentuaram ainda mais a necessidade de uma **política da UE coerente e global em matéria de migração**. A Comissão já apresentou um amplo leque de propostas de políticas e medidas operacionais sobre a migração, a mobilidade, a integração e a protecção internacional nas suas Comunicações de 4 e 24 de Maio de 2011². Essas propostas foram plenamente apoiadas pelo Conselho Europeu em Junho do corrente ano³ e, desde então, a UE tem vindo a adoptar **medidas imediatas**, lançando diálogos no início de Outubro sobre a migração, a mobilidade e a segurança com a **Tunísia e Marrocos**, e iniciando os preparativos necessários para o diálogo com o **Egipto**. Seguir-se-ão diálogos idênticos com outros países do Sul do Mediterrâneo, nomeadamente com a **Líbia**, logo que a situação política o permita. Os diálogos possibilitam à UE e aos países parceiros debater de modo exaustivo todos os aspectos da sua possível cooperação na gestão dos fluxos migratórios e da circulação de pessoas com vista à criação de **parcerias para a mobilidade**.

Na sua Comunicação de 4 de Maio, a Comissão sublinhou a necessidade de a UE **reforçar a sua política externa para a migração**, criando parcerias com países terceiros, no âmbito das quais sejam abordadas questões relacionadas com a migração e a mobilidade de modo a tornar a cooperação mutuamente benéfica. Com este intuito, e reflectindo o Programa de Estocolmo e o Plano de Acção do Programa de Estocolmo⁴, o Conselho Europeu solicitou à Comissão, nas suas conclusões de Junho, que apresentasse uma **avaliação da Abordagem Global das Migrações** e delineasse um plano com vista a um quadro político mais coerente, sistemático e estratégico para as relações da UE com todos os países terceiros relevantes. Tal devia incluir propostas específicas para o desenvolvimento das parcerias-chave da União Europeia, dando prioridade aos seus países vizinhos como um todo.

Além disso, apesar da crise económica e das taxas de desemprego actuais, os países europeus confrontam-se com escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho e vagas que não

¹ PNUD (2009) *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Relatório sobre *Human Development*; ACNUR (2011) *Global Trends 2010*.

² COM(2011) 292 final: Comunicação intitulada «Um diálogo sobre migração, mobilidade e segurança com os países do Sul do Mediterrâneo».

³ Conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 de Junho de 2011.

⁴ Programa de Estocolmo: Documento do Conselho 17024/09, adoptado pelo Conselho Europeu de 1 e 2 de Dezembro de 2009. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm Plano de Acção de aplicação do Programa de Estocolmo, COM(2010) 171 final de 20 de Abril de 2010: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm

conseguem ser preenchidas pela mão-de-obra interna em sectores específicos, designadamente na saúde, ciências e tecnologias. Segundo as previsões, nos próximos cinquenta anos o envelhecimento da população a longo prazo na Europa reduzirá para metade a relação entre as pessoas em idade activa (20-64) e as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos. A migração tem já uma grande importância na UE: em 2010, a migração líquida contribuiu com 0,9 milhões para o crescimento demográfico ou 62 % do crescimento populacional total. Todos os indicadores revelam que algumas das competências adicionais e específicas necessárias no futuro poderão vir a ser encontradas apenas fora da UE⁵.

Foi neste contexto que evoluiu a abordagem global da UE em matéria de migração desde que foi adoptada em 2005. Destinava-se a tratar de todos os aspectos importantes da migração de uma **forma equilibrada e global**, em parceria com países terceiros. A abordagem global foi avaliada no primeiro semestre de 2011 através de uma consulta pública em linha e de várias reuniões consultivas⁶. Estas consultas confirmaram a mais-valia da abordagem global e os resultados preciosos por esta obtidos, indicando igualmente a necessidade de reforçar a coerência das políticas com outros domínios de intervenção e melhorar o equilíbrio temático e geográfico. A abordagem global deveria, portanto, reflectir melhor os **objectivos estratégicos da União** e traduzi-los em propostas concretas relativas ao diálogo e à cooperação, nomeadamente com os países vizinhos do Sul e de Leste, a África, os países candidatos à adesão e com outros parceiros estratégicos.

A fim de recolher os benefícios de uma gestão eficaz da migração e responder aos desafios das novas tendências migratórias, a UE necessita de adaptar o seu quadro de intervenção. A presente Comunicação propõe uma **nova abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM)**, concebida para alcançar esse objectivo.

1. OBJECTIVOS PRINCIPAIS

A abordagem global deve tornar-se **mais estratégica e mais eficaz**, reforçando as ligações e a coerência entre os domínios de intervenção da UE mais relevantes e as **dimensões externa e interna** dessas políticas.

A **mobilidade dos nacionais de países terceiros** através das fronteiras externas da UE reveste uma importância estratégica a este respeito. Aplica-se a um amplo leque de pessoas, designadamente visitantes em estadas curtas, turistas, estudantes, investigadores, empresários ou familiares de visita sendo, portanto, um conceito muito mais amplo do que a migração. A política de mobilidade e a política de vistos estão estritamente ligadas, tendo sido emitidos cerca de 11 milhões de vistos pelos Estados-Membros emissores de vistos Schengen em 2009. A política de vistos é um instrumento relevante a nível de uma política de futuro para a mobilidade, conforme declarado na Comunicação da Comissão de 4 de Maio de 2011⁷. Por conseguinte, revela-se agora necessário ter em conta a relação entre a política comum de vistos da UE para estadas de curta duração, as políticas internas dos Estados-Membros relativas a estadas de longa duração e a abordagem global em matéria de migração. Esta é uma razão fundamental para alargar o âmbito desse quadro político para que inclua a

⁵ Rede Europeia das Migrações (2011) *Key EU Migratory Statistics*; Eurostat (2011) População e condições sociais, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm

⁷ COM(2011) 292 final.

mobilidade, transformando-a na abordagem global para a migração e a **mobilidade (AGMM)**.

Os actuais (e possíveis futuros) **diálogos em matéria de vistos** lançados pela UE devem, assim, ser integralmente avaliados no **quadro mais amplo da AGMM**. Esta visa assegurar que, antes de serem facilitadas ou suprimidas as obrigações em matéria de vistos, sejam cumpridos pelos países parceiros uma série de objectivos de referência específicos, incluindo em domínios como o asilo, a gestão das fronteiras e a migração irregular. Este processo pode assegurar a mobilidade num ambiente seguro.

A abordagem global deve estar ainda mais ligada e integrada com as **políticas externas** da UE. Deve ser definida num contexto o mais amplo possível, enquanto **quadro geral da política externa em matéria de migração** da UE, complementar a outros objectivos mais amplos visados pela política externa e de cooperação para o desenvolvimento da UE⁸. Registaram-se grandes progressos neste sentido desde 2005, mas são necessários ainda mais esforços para aproveitar plenamente todas as potenciais sinergias entre estas políticas, bem como com a política comercial. A UE e os seus Estados-Membros devem desenvolver estratégias e programas que visem incluir a migração e a mobilidade, a política externa e objectivos de desenvolvimento de um modo coerente e integrado. A criação do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) deve facilitar a utilização coerente das várias políticas e instrumentos à disposição da UE.

Os **diálogos sobre migração e mobilidade** constituem os motores da AGMM e devem ser o mais uniformes possível. Serão realizados no âmbito dos quadros mais amplos para as relações e os diálogos bilaterais (por exemplo, parcerias estratégicas, acordos de associação ou acordos de parceria e cooperação, conselhos de cooperação conjunta ou subcomités da justiça, liberdade e segurança). Os diálogos devem ser realizados tanto por **processos regionais** como a **nível bilateral/nacional** com os principais países parceiros. Quando necessário, devem ser realizados em conformidade com a política externa e de segurança comum. Os diálogos devem assentar numa actividade de **controlo político regular**, através de reuniões ao alto nível e reuniões de funcionários superiores, planos de acção, instrumentos de cooperação e mecanismos de acompanhamento, quando necessário. Além disso, os diálogos devem também ser prosseguidos a nível local, nomeadamente no âmbito do diálogo estratégico/político, através das **delegações da UE**.

A migração e a mobilidade no contexto da **Estratégia Europa 2020** visam contribuir para o **dinamismo e a competitividade da UE**. Assegurar uma mão-de-obra adaptável com as competências necessárias para fazer face à evolução demográfica e económica representa uma **prioridade estratégica** para a Europa. Existe igualmente uma necessidade premente de melhorar a eficácia das políticas com vista à **integração** de migrantes no mercado de trabalho. As políticas em vigor têm de ser revistas e reforçadas, visto que a União enfrenta importantes problemas no mercado de trabalho, particularmente carências em níveis de competências e graves desfasamentos entre a oferta e a procura. Devem ser debatidas com os Estados-Membros as estratégias para o mercado de trabalho, a fim de satisfazer as necessidades e promover a integração de migrantes em situação regular, que devem ter reflexo no diálogo com os países parceiros onde possam existir interesses mútuos. Deve também existir um **diálogo com o sector privado e empregadores** para examinar a razão da

⁸ Ver, por exemplo, a Comunicação da Comissão COM (2011) 637 intitulada «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: Uma agenda para a mudança».

dificuldade em preencher algumas vagas e a possibilidade de orientar melhor a política de imigração em função da procura. A **portabilidade dos direitos sociais e das pensões** pode também facilitar a mobilidade e a migração circular, bem como constituir um desincentivo ao trabalho clandestino, devendo, por isso, ser melhorada. Uma cooperação mais estreita entre Estados-Membros relativamente à coordenação da segurança social com os países terceiros irá promover o progresso nesta matéria. A Comissão tenciona elaborar um Livro Verde em 2012 sobre as políticas necessárias para integrar efectivamente a dimensão da migração económica na reflexão estratégica da UE para o crescimento e o emprego.

A **educação e a formação** desempenham um papel crucial na plena integração dos migrantes na sociedade e no mercado de trabalho. Por conseguinte, devem ser tidas plenamente em conta as políticas de aprendizagem ao longo da vida no contexto da migração e mobilidade.

Recomendações

- A **abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM)** deve ser considerada e promovida enquanto **quadro geral** da política externa da UE em matéria de migração, tendo por base uma verdadeira parceria com países terceiros e resolvendo questões em matéria de migração e mobilidade de uma forma abrangente e equilibrada. A AGMM deve responder às oportunidades e desafios com que a política de migração da UE se confronta, **apoando** simultaneamente **os parceiros** na resolução das suas próprias prioridades de migração e mobilidade no âmbito dos quadros e contextos regionais apropriados.
- A AGMM deve estabelecer um quadro abrangente para gerir a migração e a mobilidade com os países parceiros de uma forma coerente e mutuamente benéfica através do diálogo sobre as políticas e uma estreita cooperação prática. Deve estar solidamente enraizada no **quadro geral da política externa da UE**, incluindo a **cooperação para o desenvolvimento**, bem como em devida consonância com as **prioridades internas da UE**.
- A AGMM deve ser guiada pelos **diálogos sobre migração e mobilidade**. Estes diálogos constituem o processo fundamental através do qual é transposta a política de migração da UE para as suas relações externas. Visam trocar informações, identificar interesses comuns e criar confiança e empenho como base para a cooperação operacional em benefício mútuo da UE e dos seus parceiros.
- A AGMM deve ser aplicada em conjunto pela Comissão Europeia, pelo Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), incluindo as delegações da UE, e os Estados-Membros da UE, em conformidade com as respectivas competências institucionais.

2. PRIORIDADES TEMÁTICAS

Os contactos directos entre as pessoas através da educação e formação, do comércio e negócios, dos intercâmbios culturais, turismo e visita a familiares além fronteiras, constituem uma parte essencial do mundo actual. A boa governação da **migração e da mobilidade** dos nacionais de países terceiros pode produzir valor acrescentado diariamente, contribuindo para o desenvolvimento de milhões de pessoas, para aumentar a competitividade da UE e

enriquecer as sociedades europeias. Isto torna a abordagem global num interesse nuclear estratégico da UE e dos seus Estados-Membros. Com um mercado laboral cada vez mais global para as pessoas altamente qualificadas, existe já uma forte competição pelos talentos. O diálogo e a cooperação com os países terceiros devem também colocar a migração e a mobilidade na perspectiva da necessidade de manter uma circulação ordenada. Sem controlos fronteiriços eficazes, níveis reduzidos de **migração irregular** e uma política de regressos efectiva, a UE não conseguirá oferecer melhores oportunidades para a migração legal e a mobilidade. A legitimidade de qualquer quadro estratégico assenta nestes pressupostos. O bem-estar dos migrantes e a sua plena integração dependem em grande medida destes requisitos. A UE intensificará os seus esforços para prevenir e combater o tráfico de seres humanos e continuará a melhorar a eficácia das suas fronteiras externas, com base na responsabilidade comum, solidariedade e uma maior cooperação prática. Irá também reforçar a sua cooperação operacional com os países parceiros tendo em vista o desenvolvimento de capacidades.

A UE e os seus Estados-Membros devem também ser os propulsores da promoção da partilha da responsabilidade global com base na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, em estreita cooperação com o ACNUR, outras agências relevantes e países terceiros. A UE já se encontra activamente empenhada no apoio à **protecção internacional**, mas deve ser dada maior visibilidade à **dimensão externa do asilo** na interacção com os seus parceiros. As conclusões do Conselho sublinharam também o compromisso de reforçar a dimensão externa da política de asilo da UE e salientaram a importância dos programas de protecção regionais (PPR) a este respeito⁹.

A boa governação da migração traz igualmente muitos **benefícios** ao **desenvolvimento**. Está provado que as oportunidades de aquisição de novas competências e experiência laboral no estrangeiro potenciam um maior bem-estar da família de um migrante. A migração e a mobilidade podem também incentivar maiores investimentos estrangeiros directos e relações comerciais, tendo especialmente em conta o papel das comunidades da diáspora. É, portanto, do interesse tanto dos países de origem dos migrantes como dos países de destino, trabalhar em conjunto para assegurar o máximo de benefícios em matéria de desenvolvimento tendo em conta a transferência de remessas, de saber-fazer e inovações. Embora o potencial dos migrantes para contribuir para o desenvolvimento dos seus países de origem deva ser plenamente reconhecido e apoiado por um vasto leque de medidas, devem igualmente ser envidados esforços para evitar a fuga de cérebros e o desperdício de competências e promover a circulação de cérebros.

Estes **quatro temas** — migração legal e mobilidade, migração irregular e tráfico de seres humanos, protecção internacional e política de asilo, bem como maximizar o impacto do desenvolvimento sobre a migração e a mobilidade — devem ser abrangidos pela AGMM como os seus **quatro pilares**. Se a UE vier a ter um envolvimento mais sistemático para facilitar e gerir a migração e a **mobilidade**, este último aspecto deve ter visibilidade a nível dos pilares sobre a migração legal e a migração e desenvolvimento. Resolver a problemática do **tráfico** de seres humanos tem uma importância fulcral e deve ser um aspecto visível no pilar da migração irregular. O objectivo de lançar uma abordagem abrangente ao abrigo da AGMM justifica incluir o tema da **protecção internacional e do asilo** como um dos seus pilares.

⁹ Conselho da União Europeia, conclusões do Conselho sobre «Fronteiras, Migração e Asilo», de 9 e 10 de Junho de 2011.

A **AGMM deve estar também centrada no migrante**. Na sua essência, a governação da migração não diz meramente respeito a «fluxos», «quotas» e «itinerários», mas sim a pessoas. Para vir a ser relevante, efectiva e durável, têm de ser concebidas políticas para responder às ambições e aos problemas das pessoas visadas. Os migrantes devem, por isso, ganhar capacitação graças ao acesso a todas as informações necessárias sobre as oportunidades, direitos e obrigações que lhes assistem. A Comissão criou o **Portal da Imigração da UE** para prestar essas informações juntamente com outras medidas.

Os direitos humanos dos migrantes têm uma dimensão transversal com relevância para a totalidade dos quatro pilares da AGMM. Deve ser conferida especial atenção à protecção e capacitação dos **migrantes vulneráveis**, designadamente os menores não acompanhados, requerentes de asilo, apátridas e vítimas de tráfico. Trata-se muitas vezes de uma prioridade também para os países de origem dos migrantes. A observância da Carta dos Direitos Fundamentais da UE é uma componente crucial das políticas da UE sobre migração. Deve ser minuciosamente avaliado o impacto de iniciativas tomadas no contexto da AGMM sobre os direitos fundamentais. Também são necessárias mais iniciativas para explicar o quadro jurídico da UE, incluindo a nova Directiva relativa à autorização única, aos parceiros da UE e aos migrantes.

A abordagem centrada no migrante deve ser articulada e implementada através de um **diálogo melhorado com as diásporas**, grupos de migrantes e organizações relevantes. Este diálogo deve incluir questões sobre os direitos humanos em relação aos migrantes presentes na UE e, em especial, em países terceiros. Quando oportuno, a cooperação nesta matéria deve ser simplificada graças ao diálogo e à cooperação a nível dos quatro pilares da AGMM.

Por último, o Programa de Estocolmo reconheceu as **alterações climáticas** como um problema global que está a originar cada vez mais a migração e a deslocação de pessoas, e convidou a Comissão a apresentar uma análise sobre este fenómeno para além dos potenciais efeitos da imigração para a União Europeia. Ter em conta a migração causada por questões ambientais, recorrendo a métodos de **adaptação** aos efeitos adversos das alterações climáticas, deve ser considerado como **parte da abordagem global**.

Recomendações

- A AGMM deve assentar em **quatro pilares com igual importância**:
 - (1) Organizar e facilitar a **migração legal e a mobilidade**;
 - (2) Prevenir e reduzir a **migração irregular e o tráfico de seres humanos**;
 - (3) Promover a **protecção internacional** e reforçar a dimensão externa da **política de asilo**;
 - (4) Maximizar o **impacto** da migração e da mobilidade **sobre o desenvolvimento**.
- A AGMM deve **centrar-se no migrante**. Deve basear-se no princípio de que o migrante está no centro da análise e de qualquer acção e deve ser capacitado para obter o acesso à mobilidade em segurança.
- Os **direitos humanos dos migrantes** são uma matéria transversal na AGMM, uma vez que tem uma grande importância a nível dos quatro pilares. A AGMM deve reforçar o

respeito dos direitos fundamentais e dos direitos humanos dos migrantes em igual medida nos países de origem, de trânsito e de destino.

3. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS

A abordagem global não deve ter limitações geográficas. Trata-se de uma **abordagem geral** e de um **método**. O que irá diferenciar as regiões é a intensidade e o grau com que cada abordagem é aplicada e o conjunto de instrumentos utilizados. A UE deve assegurar uma abordagem coerente na utilização desses instrumentos em conformidade com os seus objectivos e consistente com a globalidade do seu diálogo político com os países terceiros. O **princípio da diferenciação** significa que a UE irá procurar estabelecer uma cooperação mais estreita com os parceiros com quem partilha interesses comuns e que estão preparados para assumir compromissos mútuos com a UE e com os seus Estados-Membros. Serão avaliadas novas iniciativas, respeitando as actuais prioridades regionais e bilaterais da UE.

Diálogos regionais

Ao longo do tempo foram surgindo numerosos **diálogos regionais** e **sub-regionais** e de **processos de cooperação**. Alguns deles começaram sem uma ligação directa à UE, mas foram adquirindo gradualmente uma dimensão europeia. Outros abrangem apenas um número muito limitado de Estados-Membros da UE. Alguns destes processos sobrepõem-se. Esta situação é insustentável de uma perspectiva política, financeira e de recursos humanos. É necessária uma **melhor definição das prioridades geográficas**, em conformidade com toda a política externa da UE e com a realidade das tendências migratórias para a UE e os seus Estados-Membros.

A primeira prioridade deve ser a política de **vizinhança da UE**, nomeadamente a **Parceria do Sul do Mediterrâneo**¹⁰ e a **Parceria Oriental**¹¹, em que as dimensões da migração e da mobilidade estão estreitamente ligadas com a cooperação mais ampla a nível político, económico, social e de segurança, com diálogos que ocorrem no contexto regional e a nível bilateral. O objectivo deve ser o de ir sistematicamente ao encontro de **parcerias fortes e estreitas** assentes na confiança mútua e em interesses comuns, abrindo o caminho para uma futura integração regional.

Em segundo lugar, tendo em vista processos de diálogo mais orientados para a migração com um âmbito geográfico mais amplo, a prioridade da UE no sul deve ser dada à **Parceria Estratégica UE-África** para a migração, mobilidade e emprego¹². Em relação à região oriental, a prioridade principal deve ser o **processo de Praga**¹³. Estes dois processos têm de ser mais consolidados como **quadros regionais principais** para o diálogo AGMM. Esta acção deve ser facilitada através de programas de apoio adequados.

Em terceiro lugar, estes processos regionais serão complementados com os **processos sub-regionais específicos existentes**, que devem estar o mais possível alinhados com os quadros gerais. No sul, tal aplica-se ao **processo de Rabat**¹⁴ (para a África Ocidental) e a um possível

¹⁰ Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia, Geórgia, Arménia e Azerbaijão.

¹¹ Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Egipto.

¹² Parceria entre a UE e todos os 53 Estados africanos.

¹³ Processo que abrange a UE e 19 países do Leste (Balcãs Ocidentais, Europa Ocidental, Rússia, Ásia Central, Cáucaso do Sul e Turquia).

¹⁴ Processo que abrange a UE e 27 países da região ocidental, norte e central de África.

quadro sub-regional adicional no **Corno de África/África Oriental** (a continuar a explorar). Na zona oriental, é necessário tratar da sobreposição entre os **processos de Praga** e de **Budapeste**¹⁵, de forma a torná-los mais **complementares em termos geográficos**. No seguimento da iniciativa lançada em 2010 pela presidência turca tendo em vista a inclusão dos países da **rota da seda**, o processo de Budapeste ganhou maior relevância para a UE enquanto plataforma única para o diálogo informal com países-chave de origem e de trânsito. Seria oportuno proceder a uma reorientação bem planificada do conjunto das actividades ligadas a este processo em relação aos países da rota da seda e, se adequado, a outros países asiáticos.

Por último, o diálogo sobre a migração entre a UE e os países do grupo África, Caraíbas e Pacífico (**diálogo UE-ACP**) será intensificado, focando-se no reforço dos aspectos operacionais da aplicação do artigo 13.º do Acordo de cooperação de Cotonu. O diálogo sobre a migração entre a UE e a América Latina e as Caraíbas (**diálogo UE-ALC**) é um processo mais recente que carece de continuação para responder às necessidades de uma região cada vez mais importante. Deve ser examinada a possibilidade de criação de uma instância em Bruxelas, a fim de tornar o diálogo sobre a migração entre a UE e os **países asiáticos** em causa mais eficaz e abrangente, uma vez que o diálogo iniciado entre a UE-Ásia sobre a migração está a tornar-se cada vez mais relevante.

Diálogos bilaterais

O alargamento da UE continua a ser um processo distinto, caracterizado por um processo institucionalizado visando ajudar os países candidatos e os candidatos potenciais a adaptar as suas políticas internas e quadros legislativos ao acervo da União. A **Turquia** e os **Balcãs Ocidentais** estão a desenvolver com a UE parcerias estreitas e uma cooperação no domínio da migração e da mobilidade. Os diálogos em matéria de migração e mobilidade com estes países são já intensos e assim continuarão até ao momento da adesão efectiva.

A **Rússia** é um parceiro fundamental para a UE. Foram realizados recentemente progressos notáveis em matéria de migração e mobilidade, através do estabelecimento do diálogo UE-Rússia sobre a migração, e da identificação de uma lista de medidas comuns no quadro do diálogo sobre a liberalização do regime de vistos.

A Comissão propõe reforçar o diálogo sobre migração e mobilidade e a cooperação operacional com grandes economias mundiais/regionais situadas na região oriental (**Índia e China**) e no sul (**Nigéria e África do Sul**), bem como com outros países em desenvolvimento com os quais a UE partilha um interesse comum, quando as circunstâncias o permitem.

O diálogo com os países industrializados, como os **EUA, o Canadá e a Austrália**, continuará a centrar-se no intercâmbio de informações sobre prioridades e estratégias comuns relativamente à governação global da migração e da mobilidade.

A abordagem global deve alargar igualmente o seu âmbito e a pertinência geográficos. Deve, por isso, incidir não só na migração para a UE, mas abordar igualmente a **migração** e a **mobilidade** inter-regionais e **intra-regionais** noutras zonas do mundo em que se justifique. Embora não tenha necessariamente um impacto directo na UE, esta dimensão pode ser, no entanto, de extrema importância para alguns parceiros da UE e, conseqüentemente, para o nosso diálogo político geral e a cooperação com esses países.

¹⁵ Instância de consulta de mais de 50 países e 10 organizações internacionais, incluindo a China, o Bangladesh, o Paquistão, o Afeganistão, o Irão, o Iraque, a Síria, a Turquia e os países da Ásia Central.

A abordagem global prevê também um quadro apropriado para tratar da questão do papel da UE na **governança mundial da migração e da mobilidade**. A abordagem global constitui igualmente o quadro ideal para permitir à UE exprimir-se a uma só voz em matéria de migração e de mobilidade a nível mundial, em especial no quadro do Fórum Global sobre a Migração e o Desenvolvimento, começando a criar amplas alianças tendo em vista o diálogo de alto nível com o Alto Comissariado das Nações Unidas em 2013 e ulteriores iniciativas futuras.

Recomendações

- A AGMM deve ser **verdadeiramente global**. O diálogo e a cooperação em matéria de migração devem ser prosseguidos em todas as partes do mundo com **todos os parceiros interessados e pertinentes**, de acordo com as suas prioridades e as da UE.
- A AGMM deve manter-se principalmente centrada nos **processos de diálogo regionais**. Estes visam melhorar o diálogo e a cooperação entre os países de origem, de trânsito e de destino, abrangendo todas as questões e assuntos de interesse comum em matéria de migração e de mobilidade. Embora a política de **vizinhança da UE** continue a ser uma prioridade principal e mais vasta, o quadro regional geral devia ser a **parceria África-UE** a sul e o **processo de Praga** a leste. Outros processos sub-regionais deveriam ser alinhados e reorganizados em conformidade.
- A nível bilateral, a AGMM deve focar-se num número limitado de parceiros principais. Estes diálogos bilaterais **completam** os processos regionais e, sempre que possível, devem estar ligados a acordos que abranjam toda a problemática da cooperação entre a UE e o país visado.
- A AGMM pode também abordar as questões da **migração e da mobilidade intra-regionais** noutras zonas do mundo sempre que identificadas no diálogo como necessárias para a obtenção dos objectivos estabelecidos. A AGMM deverá igualmente permitir que a UE avance para um papel mais activo na governança mundial da migração.

4. MECANISMOS DE APLICAÇÃO

Desde 2005, foram financiados cerca de 300 projectos relacionados com a migração em países terceiros através de vários instrumentos financeiros temáticos e geográficos da Comissão Europeia que totalizaram 800 milhões de EUR. Estes projectos incluem as grandes iniciativas conjuntas entre a Comissão Europeia e as agências das Nações Unidas, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) ou o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM), que se ocupam de um vasto conjunto de matérias no âmbito da migração internacional. Alguns dos exemplos são os centros de serviços e de recursos para os migrantes nos Balcãs Ocidentais e na Ásia, o Observatório ACP sobre as migrações, os programas de protecção regional em África e na Europa de Leste, bem como numerosos projectos de apoio à implementação de parcerias para a mobilidade na Europa do Leste (Moldávia e Geórgia) e em África (Cabo Verde).

No passado, a abordagem global repousava em alguns instrumentos específicos: a) perfis migratórios, que são agora aplicados a nível mundial em mais de 70 países, b) missões sobre migração, que tiveram lugar em 17 países terceiros, c) plataformas de cooperação, criadas por um período limitado na Etiópia e, d) parcerias para a mobilidade, lançadas inicialmente na

Moldávia e em Cabo Verde, em seguida na Geórgia e mais recentemente na Arménia. Estes instrumentos tiveram um desenvolvimento gradual, mas não revestem todos o mesmo interesse nem relevância e não apresentam uma ligação lógica e clara.

Todavia, a política externa da UE em matéria de migração também tem por base a legislação da UE e os seus **instrumentos jurídicos** (até agora nove facilitações na emissão de vistos, treze acordos de readmissão da UE e sete directivas sobre migração regular e irregular), **instrumentos políticos** (um grande número de diálogos sobre políticas, frequentemente apoiados por planos de acção), **apoio operacional** e **desenvolvimento de capacidades** (nomeadamente através de agências da UE como a FRONTEX, o GEAA e a ETF e mecanismos específicos de assistência técnica como a MIEUX e o TAIEX)¹⁶ e um vasto leque de apoios aos **programas e projectos** que são disponibilizados a numerosas partes interessadas, incluindo a sociedade civil, associações de migrantes e organizações internacionais.

A AGMM assenta neste conjunto de mecanismos e instrumentos, que deviam ser aplicados de forma estruturada e sistemática. Para este efeito, quadros de parceria bilaterais **especificamente concebidos** serão negociados entre a UE e cada país prioritário em causa.

O primeiro destes quadros é a **parceria para a mobilidade** (PM). Esta já ultrapassou a fase-piloto e deve ser aperfeiçoada e desenvolvida como quadro principal para a cooperação no domínio da migração e da mobilidade entre a UE e os seus parceiros, sendo concedida prioridade aos países **vizinhos da UE**. A proposta de negociação de uma PM deve ser apresentada quando é alcançado um determinado nível de progresso nos diálogos sobre a migração e a mobilidade, tendo igualmente em conta o contexto mais alargado a nível económico, político e de segurança.

A PM oferece o quadro global para assegurar a boa gestão da circulação das pessoas entre a UE e um país parceiro. A PM reagrupa todas as medidas para assegurar que a migração e a mobilidade são mutuamente benéficas para a UE e os seus parceiros, incluindo oportunidades para uma maior mobilidade da mão-de-obra.

A PM é concebida em função dos interesses e preocupações partilhados pelo país parceiro e os Estados-Membros da UE que nela participam. A nova PM prevê a emissão de vistos associada a um acordo de readmissão negociado simultaneamente. A abordagem «**dar mais para receber mais**», que implica um elemento de condicionalidade, deve continuar a ser aplicada como forma de aumentar a transparência a fim de acelerar o procedimento de conclusão destes acordos. Deve ser proposto numa base voluntária pela UE e pelos Estados-Membros um pacote de apoio adequadamente dimensionado e orientado para o desenvolvimento das capacidades, intercâmbio de informações e cooperação em todas as áreas de interesse comum.

A PM contribui para assegurar a criação das condições necessárias à **boa gestão da migração e da mobilidade num ambiente seguro**. Desde que os instrumentos jurídicos (facilitação da emissão dos vistos e acordos de readmissão) e políticos (diálogo sobre as políticas e planos de

¹⁶ FRONTEX é a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas. O GEAA é o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo. A ETF é a Fundação Europeia para a Formação. O TAIEX é o instrumento de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações, gerida pela Comissão Europeia. A MIEUX (Migration EU Expertise) é uma iniciativa conjunta entre a UE e o CIDPM que visa melhorar as capacidades de gestão da migração dos países parceiros.

acção) sejam eficazmente implementados, a UE poderia considerar caso a caso a tomada gradual e condicional de medidas no sentido da liberalização de vistos para países parceiros concretos, tendo em conta a relação geral com o país parceiro em causa.

Um segundo quadro **alternativo** é a **agenda comum sobre a migração e a mobilidade (ACMM)**. Esta opção é uma opção viável para os países parceiros, a UE e os Estados-Membros no caso em que ambas as partes querem estabelecer um nível avançado de cooperação, mas nenhuma está preparada para assumir o conjunto de obrigações e compromissos inerentes. Tal como a PM, a ACMM devia estabelecer um conjunto de recomendações, objectivos e compromissos comuns em matéria de diálogo e cooperação e devia incluir um pacote de medidas de apoio específicas propostas pela UE e pelos Estados-Membros interessados. Se ambas as partes estiverem de acordo, a agenda comum pode ser transformada numa parceria para a mobilidade numa fase posterior.

Ambos os quadros devem ser instituídos por uma declaração política conjunta entre, por um lado, a UE e os Estados-Membros interessados e, por outro, o país parceiro. Ambos os quadros se baseiam em compromissos mútuos, embora não tenham formalmente força vinculativa.

Recomendações

- A AGMM deve ser apoiada por um **grande conjunto de instrumentos e por dois quadros de parceria**, aplicados **de uma forma flexível e adaptada**, em função do resultado do diálogo político geral entre a UE e o país terceiro, bem como dos interesses da UE e dos interesses e necessidades do parceiro em causa.
- **A parceria para a mobilidade (PM)** deve assentar de uma forma equilibrada nos quatro pilares da AGMM, nomeadamente através de compromissos sobre a mobilidade, a facilitação de vistos e acordos de readmissão. Se for caso disso, pode também incluir ligações a questões mais amplas em matéria de segurança. A cooperação será sustentada por um pacote de apoio orientado para o desenvolvimento de capacidades e para a cooperação em todas as áreas de interesse comum.
- A **agenda comum sobre a migração e a mobilidade (ACMM)** deve ser introduzida como um quadro alternativo para adoptar recomendações, objectivos e compromissos comuns assumidos com os parceiros no âmbito de cada um dos quatro pilares temáticos da AGMM. A diferença principal em relação à PM é que este quadro não implica necessariamente a negociação de acordos de facilitação da emissão de vistos e de readmissão. Se ambas as partes estiverem de acordo, a agenda comum poderá ser transformada numa parceria para a mobilidade numa fase posterior.
- Podem aplicar-se os seguintes instrumentos nas várias fases do diálogo e da cooperação operacional com os parceiros da UE, que serão inseridos nos quadros da PM/ACMM:
 - (1) **Instrumentos de conhecimento**, nomeadamente perfis migratórios, instrumentos cartográficos, estudos, relatórios estatísticos, avaliações de impacto e missões exploratórias;
 - (2) **Instrumentos de diálogo**, nomeadamente missões, seminários e conferências sobre a migração;

- (3) **Instrumentos de cooperação**, nomeadamente o reforço de capacidades, plataformas de cooperação, intercâmbio de peritos, geminação, cooperação operacional e projectos e programas específicos.

5. PRIORIDADES OPERACIONAIS

O diálogo e a cooperação da UE com os países terceiros deviam procurar realizar uma série de acções prioritárias dentro de cada um dos quatro pilares da AGMM. Cada actividade operacional deve respeitar as prioridades geográficas da UE e, consoante a sua importância, dar prioridade aos principais países parceiros da UE.

Primeiro pilar: organizar e facilitar a migração legal e a mobilidade

A política europeia relativa à organização e à facilitação da migração legal e da mobilidade no quadro da AGMM baseia-se na premissa de que é necessário colocar à disposição dos empregadores oportunidades mais alargadas para encontrar as pessoas que melhor preencherão as ofertas de emprego no mercado mundial do trabalho. Visa, por outro lado, oferecer novas possibilidades de emprego aos talentos do mundo inteiro, respeitando plenamente a competência dos Estados-Membros relativamente à gestão dos respectivos mercados de trabalho.

O diálogo e a cooperação entre a União Europeia e os países terceiros devem reflectir a legislação europeia em evolução relativa à migração legal, a fim de fornecer um melhor acesso à informação sobre direitos e oportunidades. Devem ser tidos em conta os pontos de vista e as preocupações dos países parceiros e identificar interesses comuns. A procura de competências na UE deve ser uma área em que as possíveis **complementaridades** com países parceiros prioritários poderiam continuar a ser exploradas.

A legislação da UE relativa a **residentes de longa duração, ao reagrupamento familiar, aos estudantes, investigadores e pessoas** altamente qualificadas harmonizou as condições de admissão e os direitos dos migrantes em determinadas áreas-chave, enquanto os Estados-Membros mantêm o direito de decidir o número de migrantes que admitem no mercado laboral. A **Directiva europeia relativa ao cartão azul** é a primeira resposta directa à escassez de mão-de-obra altamente qualificada.

As directivas relativas aos **trabalhadores sazonais e trabalhadores transferidos dentro das empresas**, ambas com importância directa no mercado de trabalho, estão em negociação com o Conselho e o Parlamento Europeu e irão introduzir um procedimento comum, simplificado e mais rápido. A proposta relativa aos trabalhadores sazonais prevê igualmente a protecção contra a exploração e diz respeito a muitos países parceiros, especialmente no sector da agricultura e do turismo. A segunda proposta visa permitir, sob determinadas condições, que as empresas estabelecidas fora da UE transfiram temporariamente gestores, peritos e estagiários com diploma universitário originários de países terceiros para as suas entidades e empresas associadas situadas nos Estados-Membros.

A **Directiva relativa à autorização única**, a adoptar brevemente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, irá permitir a simplificação dos procedimentos ao instituir um procedimento único e uma autorização única. Define uma lista de domínios em que, independentemente do motivo inicial da admissão, todos os nacionais de países terceiros que sejam trabalhadores e residentes legais na UE receberão tratamento igual ao dos cidadãos nacionais. Uma possível revisão das **directivas relativas aos investigadores e aos estudantes** poderá facilitar ainda

mais a admissão, a residência e a mobilidade intra-UE destas categorias de pessoas, a fim de conservar a capacidade de inovação e a competitividade futuras da UE.

Através do diálogo com os seus parceiros, a UE ilustrará este quadro jurídico a fim de facilitar a sua aplicação. Além disso, o **Portal da Imigração da UE** foi lançado como uma ferramenta em linha para os nacionais de países terceiros interessados em conhecer as oportunidades e os procedimentos necessários para se mudarem para a UE e para os que, já a residir na UE, gostariam de circular entre Estados-Membros. Sempre que se justifique, esta fonte de informação deverá aliar-se a **medidas prévias à partida** centradas no aperfeiçoamento de competências e na aptidão em línguas da UE.

A **integração** efectiva, em especial no mercado de trabalho, é fundamental para assegurar que os migrantes e as sociedades de acolhimento ganharão com o potencial migratório, nomeadamente graças aos empresários migrantes e às comunidades da diáspora. A Comunicação intitulada «Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros»¹⁷ sugere novas abordagens e domínios de acção. O diálogo com os parceiros da UE deverá continuar a examinar o papel das comunidades da diáspora e das redes transnacionais neste contexto, designadamente preparando melhor os migrantes para residir nos Estados-Membros.

A Estratégia Europa 2020 sublinha a necessidade de esforços especiais para atrair migrantes altamente qualificados no contexto da concorrência mundial pelos talentos e para promover a integração de pessoas com um passado de migração nas sociedades europeias. As **orientações em matéria de emprego** apelam aos Estados-Membros para que dêem a devida atenção à integração de migrantes nos mercados de trabalho da UE, fornecendo um quadro para a partilha de informações e a coordenação das políticas de emprego. Embora a rede EURES forneça informações sobre empregos disponíveis, os serviços públicos de emprego desempenham um papel igualmente importante, ao **facilitar o acesso ao emprego** a trabalhadores móveis e migrantes. O **Fundo Social Europeu** (FSE) fornece apoio financeiro e ajuda a aumentar a participação de migrantes no mercado de trabalho.

Além disso, é dada particular ênfase ao reforço da capacidade da União Europeia para **antecipar as necessidades do mercado de trabalho e a procura de competências**. O Observatório Europeu de ofertas de emprego será completado em 2012 pelo **panorama de competências da UE**, que fornece previsões actualizadas da oferta e da procura de competências no mercado de trabalho até 2020. No domínio da **validação dos diplomas, qualificações e competências** na UE, a Directiva relativa às qualificações profissionais é um instrumento determinante para a mobilidade intra-UE, igualmente aplicável aos diplomas emitidos fora da UE. Entretanto, a sobrequalificação ou o desperdício de competências é um problema grave e generalizado entre os trabalhadores migrantes de países terceiros que merece uma análise aprofundada.

No que diz respeito à **portabilidade dos direitos de segurança social**, a regulamentação da UE relativa à coordenação dos sistemas de segurança social suprimem as desvantagens e protegem os direitos adquiridos dos cidadãos da UE que circulem neste território, incluindo igualmente todos os nacionais de países terceiros residentes legalmente com uma dimensão transfronteiriça. Em Outubro de 2010 foram adoptadas seis decisões do Conselho relativas à posição da UE em matéria de coordenação da segurança social com a Argélia, Marrocos, a Tunísia, a Croácia, a Antiga República Jugoslava da Macedónia e Israel. Quando estas

¹⁷ COM (2011) 455 final.

decisões tiverem sido formalmente adoptadas pelos Conselhos de associação, a UE terá criado um sistema de coordenação externa limitado em matéria de segurança social aplicável às pessoas — tanto cidadãos da UE como nacionais destes seis países — que entrem ou saiam da UE. Além disso, a Directiva relativa à autorização única irá garantir, depois de adoptada, o direito de qualquer trabalhador migrante por ela abrangido de transferir as suas pensões adquiridas nas mesmas condições e às mesmas taxas que os nacionais dos Estados-Membros em causa quando se deslocam para um país terceiro.

Uma vez que a mobilidade dos nacionais de países terceiros está estreitamente interligada com a **política comum de emissão de vistos** da UE para estadas de curta duração, convém examinar todas as hipóteses previstas no Código de Vistos para simplificar os procedimentos e aumentar a transparência. A cooperação Schengen local e uma cobertura consular melhorada nos países terceiros deverão igualmente melhorar a qualidade dos serviços. As futuras revisões da política de emissão de vistos da UE devem ter em conta os progressos concretos no quadro dos diálogos da UE. Além disso, devem ser intensificados os esforços para uma **melhor coordenação da atribuição de subvenções à investigação, bolsas de estudo e programas de formação com a emissão dos vistos necessários** e/ou das autorizações de residência para os investigadores em causa.

O **intercâmbio de informações práticas** no domínio do recrutamento, do reconhecimento de qualificações obtidas fora da UE, da adequação de competências e da intermediação do mercado de trabalho devem ser facilitados através do reforço da cooperação **entre os serviços públicos de emprego** dos Estados-Membros e incentivando-os a continuar a cooperação com outros prestadores de serviços de emprego, tais como agências privadas e organizações sectoriais situadas nos Estados-Membros da UE. A este respeito, devem ser tidos em conta os trabalhos já desenvolvidos sobre o reconhecimento de qualificações estrangeiras pela Fundação Europeia para a Formação (ETF) e pela rede ENIC-NARIC, com vista à implementação da convenção de Lisboa sobre o reconhecimento de qualificações.

Uma **maior mobilidade para estudantes e investigadores** de países terceiros pode ser também um caminho promissor para fazer face às necessidades no mercado de trabalho na Europa, se alguns estudantes forem autorizados a trabalhar após completarem os estudos. Esta matéria pode ser analisada mais a fundo, considerando as competências dos Estados-Membros e as medidas para combater a fuga de cérebros, recorrendo, por exemplo, à migração circular. Isto será exequível nomeadamente através de um melhor aproveitamento das parcerias para a mobilidade em vigor para melhorar e facilitar os intercâmbios, bem como dos actuais programas internacionais para a mobilidade e, a partir de 2014, do futuro programa único para a educação, a formação e a juventude, e do Horizon 2020 (o futuro programa-quadro para a investigação e inovação). Deve ser apoiada a **criação de redes institucionais e a geminação de universidades** nos Estados-Membros da UE e nos países parceiros prioritários, para que os **programas dos cursos e os procedimentos de certificação** sejam melhor adaptados às necessidades do mercado de trabalho de ambas as partes. A UE deve encorajar os Estados-Membros a alargarem o seu número de **acordos bilaterais para a mobilidade dos jovens** e proporem aos países participantes parcerias para a mobilidade.

No quadro das parcerias para a mobilidade e das agendas comuns, devem ser criados nos países parceiros **centros especializados de recursos para a migração e a mobilidade**. Estes centros devem ser integrados nas autoridades nacionais competentes ou nas agências nacionais de emprego com base na experiência adquirida no quadro da parceria para a

mobilidade UE – Moldávia e do CIGEM no Mali¹⁸. Estes centros, ao tratarem as necessidades dos migrantes, devem 1) servir de balcão único para as pessoas que procurem informações e apoio relativamente à validação das suas qualificações, aperfeiçoamento de competências e necessidades de competências a nível nacional, regional ou europeu e 2) desenvolver acções prévias à partida, bem como acções de apoio ao regresso e à reintegração. O Portal da Imigração da UE será também uma ferramenta informativa útil para este efeito. Os referidos centros devem auxiliar as autoridades competentes dos países parceiros e dos Estados-Membros da UE, incluindo os serviços públicos de emprego, a melhorar a adequação das necessidades do mercado de trabalho e apoiar os bons resultados em termos de desenvolvimento. A médio prazo, estes centros devem estar também interligados com os centros comuns de apresentação de pedidos de visto, bem como com as delegações da UE, para assegurar procedimentos de emissão de vistos melhorados e mais fáceis para determinadas categorias de nacionais de países terceiros.

A rede de **agentes de ligação da imigração** deve ser complementada com peritos em migração, apoiados nomeadamente por peritos nacionais dos Estados-Membros destacados em delegações da UE, que podem acompanhar assuntos em matéria de migração de uma perspectiva mais ampla e abrangente que os habituais serviços consulares. Devem ser aproveitadas todas as oportunidades para envolver as agências da União nestes casos de intercâmbio reforçado de informações e de cooperação com os países terceiros.

Recomendações

No quadro do primeiro pilar, a AGMM deve centrar-se nas prioridades seguintes:

- Propor ofertas de mobilidade específicas para os jovens, estudantes, artistas e profissionais da cultura, investigadores e académicos, sob a forma de **bolsas de estudos** suplementares, programas de bolsas de estudo e de formação, bem como acordos para a mobilidade **dos jovens**. Aplicar integralmente e alterar, se necessário, as **Directivas relativas aos estudantes e aos investigadores**.
- Aplicar integralmente o **Código dos Vistos** e, eventualmente, alterá-lo, a fim de melhorar a **cooperação Schengen local** e reforçar a cobertura consular, em especial com a criação dos **centros comuns para a apresentação de pedidos de visto**.
- Proceder à **geminção** entre **instituições de ensino superior e de formação** para incentivar a cooperação e os intercâmbios transfronteiriços, aproximando programas de estudos, **certificados e habilitações** e para assegurar o seu reconhecimento efectivo (através de uma certificação efectiva da qualidade, utilização comparável e consistente dos instrumentos de transparência da UE e da ligação entre as competências e o quadro europeu de qualificações) com vista a melhorar a longo prazo a complementaridade no mercado de trabalho.
- Incentivar os serviços públicos de emprego a nível da UE a acompanhar os procedimentos de recrutamento e a troca de boas práticas na área do **emprego e da adequação do mercado de trabalho** entre Estados-Membros e os países parceiros homólogos e outros interessados.

¹⁸ Os dois exemplos citados fazem referência ao projecto para o reforço das capacidades da Moldávia em gerir o mercado de trabalho e a migração de regresso no quadro da parceria para a mobilidade com a UE, bem como ao centro de informação e gestão da migração, situado no Mali.

- No quadro das parcerias para a mobilidade e das agendas comuns, devem ser criados **centros de recursos para a migração e a mobilidade** nos países parceiros. Tendo por base informações acessíveis no Portal da Imigração da UE, facilitarão a tomada de medidas prévias à partida com o objectivo de adequação e aperfeiçoamento das competências e aptidões em línguas da UE, em cooperação com os serviços públicos de emprego, as agências da UE e outros interessados.

Segundo pilar: prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos

A legitimidade de um quadro para a migração e a mobilidade depende da gestão eficaz da migração irregular. A segurança da migração encontra-se comprometida devido à acção de indivíduos que operam fora da legalidade. A cooperação no interior da UE é essencial, tal como o objectivo de reforçar parcerias com os países terceiros para assegurar uma gestão ordenada da mobilidade e da migração.

A migração e a mobilidade estão integradas num contexto político, económico, social e de segurança mais amplo. No quadro de uma **abordagem geral da segurança**, a migração irregular também tem de ser encarada em relação com o crime organizado, a ausência do Estado de Direito e as falhas da justiça, alimentando-se da corrupção e de uma regulamentação inadequada.

A UE deve continuar a dar prioridade às **transferências de competências, de capacidades e de recursos** para os seus parceiros para prevenir e diminuir o tráfico, a introdução clandestina e a migração irregular, bem como para reforçar a **gestão integrada das fronteiras**. A nível da UE, a aplicação das **directivas relativas ao regresso e às sanções contra os empregadores** deve ser assegurada e combinada com outras medidas relevantes, em interacção mais estreita com parceiros de países terceiros.

O diálogo e a cooperação com os parceiros devem visar a protecção dos direitos humanos de todos os migrantes durante o processo migratório. Os empregadores desonestos devem ser identificados e deve ser assegurada a prevenção e a acção penal contra crimes e violações de direitos humanos cometidos contra migrantes. Devem ser tomadas medidas para assegurar condições de vida dignas aos migrantes nos centros de acolhimento e evitar a detenção arbitrária ou por tempo indeterminado. Deve ser dada especial atenção aos menores não acompanhados no contexto da aplicação do Plano de Acção adoptado em 2010.

A capacidade da Agência **FRONTEX** de operar em parceria com autoridades competentes dos países terceiros deve ser plenamente utilizada. Os agentes de ligação da imigração devem alargar o intercâmbio de informações com os seus homólogos a mais países parceiros. É necessária uma cooperação mais intensa entre as agências da UE competentes¹⁹, para permitir um melhor intercâmbio de informações nos domínios da migração e do crime organizado.

Torna-se cada vez mais claro que a **segurança dos documentos e a usurpação de identidade** são domínios em que um reforço da cooperação pode trazer benefícios mútuos. Os viajantes frequentes (empresários, funcionários governamentais, estudantes e investigadores) originários de países terceiros parceiros que emitem documentos de viagem biométricos e reforçaram a segurança dos seus documentos podem obter um acesso mais facilitado à UE. As

¹⁹ As agências relevantes na matéria são a FRONTEX, a EUROPOL, a EUROJUST, a Academia Europeia de Polícia, o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, a Agência dos Direitos Fundamentais e o Instituto Europeu para a Igualdade de Género.

próximas propostas da Comissão sobre as fronteiras inteligentes, que prevêem nomeadamente um sistema de entradas/saídas e um programa de viajantes registados, devem abrir a via a esses desenvolvimentos.

A articulação dos **acordos de readmissão com os acordos de facilitação de emissão de vistos** como parte da política externa da UE em matéria de migração pode beneficiar os países terceiros, ao permitir oportunidades de mobilidade, preservando a segurança e reduzindo os riscos de migração irregular. As políticas de readmissão e de regresso devem ser plenamente integradas no contexto mais amplo da abordagem global. A Comissão irá promover iniciativas específicas a cada país para assegurar o acompanhamento de alguns regressos.

A política da UE sobre o **tráfico de seres humanos** caracteriza-se por uma abordagem global centrada na prevenção, perseguição de criminosos e protecção das vítimas. Esta perspectiva integrada é consistente com uma abordagem centrada nos direitos humanos e na vítima, que tem em conta a dimensão do género. Visa prevenir esta forma de crime e dar às pessoas que estiveram submetidas a condições de escravatura uma oportunidade de recuperação e de reintegração na sociedade. Considerando as recomendações do Conselho²⁰, o tráfico de seres humanos continuará a ser sistematicamente incluído nos acordos e nas parcerias estratégicas relevantes da UE com os países terceiros, bem como em todos os diálogos políticos sobre migração e mobilidade. Será dada ênfase a uma abordagem associando vários intervenientes nos domínios de acção relevantes. O reforço das capacidades será uma componente principal, bem como a observância das normas internacionais neste domínio, em especial a ratificação e a aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional e os respectivos protocolos relativos ao tráfico de seres humanos e o tráfico de migrantes. A nova estratégia integrada sobre esta matéria (planeada para 2012) reforçará a coordenação e melhorará a coerência entre os participantes em causa.

Recomendações

No quadro do segundo pilar, a AGMM deve centrar-se nas seguintes prioridades:

- **Transferência de competências, capacidade e recursos** para os parceiros, a fim de prevenir e diminuir o tráfico, a introdução clandestina e a migração irregular para assegurar o regresso e a readmissão dos migrantes e reforçar a **gestão integrada das fronteiras**.
- Cooperação em matéria de **segurança dos documentos**, abrindo o caminho para a facilitação de emissão de vistos para viajantes frequentes oriundos dos países parceiros prioritários.
- Iniciativas para proteger e tornar mais autónomas as **vítimas do tráfico de seres humanos**.
- Acompanhamento rigoroso da aplicação, pelos Estados-Membros da UE, das **directivas relativas ao regresso e às sanções contra os empregadores**, em estreita cooperação com os parceiros.

²⁰ Conselho Europeu: primeiro relatório de aplicação sobre o documento de orientação geral para o reforço da dimensão externa da UE no domínio da luta contra o tráfico de seres humanos.

- Utilização estratégica das novas possibilidades da FRONTEX e de intercâmbios de informações mais completos entre os **agentes de ligação da imigração da UE** e os seus homólogos em mais países parceiros.

Terceiro pilar: promover a protecção internacional e reforçar a dimensão externa da política de asilo

A UE deve intensificar a **solidariedade para com os refugiados e pessoas deslocadas** e esses esforços devem fazer parte integrante da AGMM. A União deve **intensificar** a sua cooperação com os países terceiros relevantes no sentido de reforçar os seus respectivos **sistemas de asilo e as legislações nacionais sobre o asilo**, bem como assegurar o respeito das normas internacionais. Estas acções permitirão a estes países oferecer um nível de protecção internacional mais elevado aos requerentes de asilo e a pessoas deslocadas que permaneçam na região de conflito ou de perseguição. A UE deve incentivar os seus parceiros a incluir esta dimensão nas estratégias internas de redução da pobreza, se for o caso. Estas estratégias devem também abordar as relações entre refugiados e pessoas deslocadas, por um lado, e as populações locais, por outro, se necessário, em linha com o Programa de Estocolmo de 2009, que salientou que a dimensão externa do asilo deve ser desenvolvida de forma a contribuir mais eficazmente para a resolução de situações em que o estatuto de refugiado se prolonga no tempo.

A UE deve, além disso, promover o desenvolvimento de um quadro normativo internacional para as pessoas deslocadas no interior do país, outro grupo particularmente vulnerável.

A UE deve trabalhar com os seus parceiros para melhor articular as ligações entre a protecção internacional e o desenvolvimento. Os conceitos e mecanismos visando aperfeiçoar a transição entre a ajuda humanitária e a ajuda para o desenvolvimento devem também continuar a ser desenvolvidos.

Os quadros estratégicos sobre o asilo e as capacidades de protecção dos países terceiros devem ser reforçados através de uma cooperação mais alargada com os países terceiros, nomeadamente ao abrigo de **programas de protecção regional (PPR)**. A este respeito, a elaboração de um PPR para o Norte de África que abrange o Egipto, a Tunísia e a Líbia é um exemplo notável.

Além disso, gradualmente o **GEAA** deve envolver-se mais na criação de capacidades de asilo dos países terceiros, incluindo no apoio de actividades de reinstalação.

Os PPR devem ser promovidos como o instrumento fundamental para este novo pilar, pois até ao momento têm sido subutilizados. Os PPR existentes devem ser reforçados e, se for caso disso, devem ser propostos novos PPR nomeadamente como parte integrante dos diálogos da UE sobre a migração com as regiões e os países em causa. Os PPR devem continuar a centrar-se na criação das capacidades de protecção e de sistemas de asilo nos países e regiões parceiros. Os programas de desenvolvimento a favor dos refugiados e das pessoas deslocadas no interior do seu país, bem como os programas de redução de riscos de catástrofes nestas regiões devem prosseguir e ser intensificados sempre que necessário, em consonância e complementarmente aos PPR. Cada PPR deve ser acompanhado de uma componente reforçada de reinstalação, em sinal de solidariedade internacional e como instrumento essencial para instaurar gradualmente soluções duradouras na UE.

Para a maioria dos refugiados mais vulneráveis, a reinstalação permanece a única solução duradoura viável. Neste contexto, a UE preparou um «programa europeu conjunto de reinstalação», com o objectivo de **aumentar a reinstalação na Europa**, utilizando de uma forma mais estratégica esta solução. Devem ser oferecidos mais locais de reinstalação na UE, bem como garantias processuais para mais casos de reinstalação a tratar nos países de primeiro asilo. Isto requer maior financiamento, identificação dos procedimentos e maiores capacidades logísticas e técnicas.

Recomendações

No quadro do terceiro pilar, a AGMM deve centrar-se nas seguintes prioridades:

- **Programas de protecção regional (PPR)** para reforçar as capacidades de protecção e os sistemas de asilo dos países e das regiões parceiros.
- Apoio, por parte do **GEAA**, ao desenvolvimento das capacidades de asilo nos países terceiros, nomeadamente através de apoio às actividades de reinstalação.
- **Reinstalação** intensificada na UE em cooperação com os parceiros.
- Intensificação dos esforços visando resolver as **situações de presença prolongada dos refugiados**, incluindo assistência específica para as pessoas deslocadas.

Quarto pilar: maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento

A UE e a comunidade internacional deram grandes passos na promoção dos efeitos benéficos da migração sobre o desenvolvimento. Realizaram-se progressos notáveis para favorecer o impacto positivo das remessas de fundos e das iniciativas espontâneas das diásporas. Todavia, as **desvantagens**, designadamente a fuga de cérebros, os custos sociais e a dependência de mercados de trabalho estrangeiros, necessitam também de ser examinadas conjuntamente no quadro das parcerias. Os procedimentos para aceder às raras oportunidades de migração legal são frequentemente pouco transparentes e excessivamente burocráticos. Consequentemente, muitos migrantes recorrem a intermediários informais, que estão muitas vezes ligados ao crime organizado. Os migrantes não só ficam expostos a mais riscos, abusos e exploração, como também se confrontam com a redução da sua potencial poupança.

A migração inter-regional e intra-regional nas regiões em desenvolvimento ultrapassa em larga escala a migração para a UE. Esta forma de migração sul-sul, traz frequentemente benefícios aos migrantes sob a forma de melhores oportunidades de emprego e rendimentos mais elevados do que os oferecidos no seu país. Também neste caso, muitos migrantes são sujeitos a exploração, abusos e fraudes. Os recrutadores, intermediários, empregadores ou fileiras do crime organizado podem sempre enganar migrantes desprevenidos. A disponibilização de informações e o apoio para a protecção dos direitos dos migrantes são, portanto, de extrema importância. A UE pode ajudar os migrantes a circularem de forma organizada e a levarem para o seu país os recursos e as competências de que os seus países de origem frequentemente tanto necessitam²¹.

²¹ Conforme previsto na Comunicação da Comissão COM (2011) 637 intitulada «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma agenda para a mudança», a UE presta assistência aos países

A UE e os países parceiros realizaram grandes progressos ao tornar os serviços de **envio de remessas** mais baratos, mais transparentes, competitivos e fiáveis. Os relatórios bianuais sobre a coerência das políticas para o desenvolvimento favorecem uma abordagem a nível do conjunto das administrações na UE. O empenho das associações da **diáspora** no desenvolvimento dos seus países de origem foi facilitado através da recente criação de uma plataforma europeia da diáspora. Um maior envolvimento das **diáspora e de grupos de migrantes** pode também ajudar a atingir o objectivo da nova abordagem global ou seja, tomar em conta, de uma forma mais sistemática **os direitos dos migrantes e a autonomização dos migrantes**.

Foram envidados esforços para atenuar a **fuga de cérebros** através do apoio do código de conduta da OMS sobre o recrutamento internacional dos profissionais de saúde. A UE deve incentivar os seus Estados-Membros a facilitarem a migração circular do pessoal de saúde, a fim de que as qualificações e os conhecimentos adquiridos possam beneficiar os países de origem e de destino. A Directiva da UE relativa ao cartão azul permite aos Estados-Membros rejeitar pedidos de modo a assegurar o recrutamento ético. Esta acção permite à Comissão acompanhar a aplicação da referida directiva, com vista a limitar a fuga de cérebros

A UE deve reforçar o seu apoio ao **desenvolvimento de capacidades** dos países parceiros. A coordenação e a coerência entre as políticas de migração nacionais e de desenvolvimento e as relações com a criação de emprego e as políticas sobre a educação, saúde e alojamento devem ser reforçadas. Convém mitigar o debate por vezes excessivamente aceso sobre o potencial de vantagens para ambas as partes, tomando verdadeiramente em conta as desvantagens associadas à migração, em especial no que se refere aos seus **custos sociais** e ao risco de os rendimentos do agregado familiar se tornarem dependentes dos rendimentos provenientes das remessas. Os governos dos países parceiros poderão receber assistência da UE para instaurar quadros nacionais relativos à transferência e portabilidade das pensões originárias do estrangeiro, tendo devidamente em conta as competências dos Estados-Membros nesta matéria.

Para que a questão da **migração seja efectivamente integrada no conceito de desenvolvimento** deve ser parte integrante de um vasto leque de políticas sectoriais (agricultura, saúde, educação, etc.). Paralelamente, devem ser promovidas iniciativas especificamente relacionadas com a migração. A consciencialização entre os profissionais, ainda frequentemente limitada, da importância do tema da migração para o desenvolvimento deve ser abordada, tanto na UE como nos países parceiros. A este respeito, é fundamental integrar os desafios relacionados com a migração intra-regional no âmbito da AGMM para que o papel potencialmente benéfico da migração na cooperação e desenvolvimento regionais possa ser devidamente identificado e promovido. Os países parceiros devem ser também mais sensibilizados quanto à possibilidade de destinar o financiamento ao desenvolvimento para iniciativas em matéria de migração nos programas indicativos nacionais que definem as modalidades da cooperação para o desenvolvimento com a UE. Esta relação deve ser mais aprofundada no quadro da política de desenvolvimento.

A coerência das políticas pode também ser facilitada através de **perfis migratórios alargados**, que estão a ser cada vez mais utilizados para produzir uma base de dados mais

em desenvolvimento no reforço das suas políticas, capacidades e actividades no contexto da mobilidade regional e mundial das pessoas. Apoia o trabalho digno, a protecção social, e as políticas que incentivem a mobilidade regional da mão-de-obra e apoiará esforços específicos para explorar plenamente a interrelação entre migração, mobilidade e emprego.

sólida e durável sobre a relação entre a migração e o desenvolvimento. Esses perfis associam todas as partes interessadas num processo específico a cada país visando identificar e resolver necessidades e lacunas de dados relativas aos padrões de migração actuais, tendências do mercado de trabalho, quadros legislativos e de políticas, informações sobre fluxos de remessas, diásporas e demais dados relacionados com o desenvolvimento. A adesão a este processo deve ser do país parceiro, e a sustentabilidade do esforço deve ser assegurada através de um reforço adequado das capacidades.

Recomendações

No quadro do quarto pilar, a AGMM deve centrar-se nas seguintes prioridades:

- Promoção do **código de práticas da OMS** sobre o recrutamento internacional de profissionais de saúde, e acompanhamento da aplicação da Directiva da UE relativa ao cartão azul de forma a atenuar a fuga de cérebros.
- Examinar a criação de **instrumentos de investimento para as diásporas** que consigam canalizar as contribuições voluntárias da diáspora e adicionar recursos da UE para impulsionar iniciativas e investimentos orientados para o desenvolvimento nos países prioritários, tais como os situados a Sul do Mediterrâneo.
- Criação de **parcerias público-privadas** para envolver **empresários migrantes e PME** em trocas comerciais, investimentos e transferência de competências entre os Estados-Membros da UE e os países parceiros.
- Examinar a utilidade de um **fórum anual sobre o envio de remessas** e formular recomendações até final de 2012, com base num estudo de **viabilidade de um portal comum da UE sobre o envio de remessas**.
- Apoio aos países parceiros na **identificação e acompanhamento de recrutadores de boa fé**, a fim de autonomizar os migrantes, nomeadamente para facilitar a migração circular

6. FINANCIAMENTO E ACOMPANHAMENTO

A aplicação com êxito da abordagem global depende de **financiamento adequado**. Os **instrumentos financeiros geográficos e temáticos** são essenciais para a cooperação externa e devem ser utilizados de uma forma abrangente e coerente, com base nos ensinamentos retirados, designadamente do programa temático sobre migração e asilo (2007-2013). As futuras modalidades de programação e de afectação dos recursos dos instrumentos externos da UE devem continuar a contribuir para os objectivos da abordagem global e respeitar os objectivos gerais desses instrumentos, em conformidade com as normas respectivas.

Além desses instrumentos externos, e tendo em conta os princípios da subsidiariedade e da complementaridade, o **futuro Fundo da UE Asilo e Migração e o Fundo para a Segurança Interna** (que diz respeito nomeadamente à gestão das fronteiras) devem também financiar a AGMM. Estes fundos adquirem particular importância em actividades que acima de tudo servem os interesses da UE, mas que estão a ser implementadas num país terceiro. Por conseguinte, devem ser utilizados para actividades específicas que vêm completar as financiadas por instrumentos de ordem geográfica ou outros, para evitar a duplicação e em

função de considerações de política externa e/ou de objectivos próprios à política de desenvolvimento.

Os **Estados-Membros** devem continuar a contribuir directamente para o financiamento da abordagem global, por exemplo na aplicação desta no quadro da sua cooperação bilateral, no envolvimento em processos regionais e na participação em parcerias para a mobilidade e agendas comuns com parceiros prioritários. Embora as relações entre a UE e os governos parceiros sejam a base principal da AGMM, o papel da **sociedade civil** é igualmente importante para assegurar a implementação de iniciativas concretas. Esse papel deve ser tido em conta nos acordos financeiros e contratuais.

Por último, a aplicação da AGMM tem de ser eficaz e deve incluir um processo de acompanhamento. De dois em dois anos deve ser elaborado um **relatório sobre a AGMM**, com início em Junho de 2013. O relatório deve ter por base as informações fornecidas pelos Estados-Membros, delegações da UE, agências da UE e países parceiros e será apresentado sob a responsabilidade da Comissão, em colaboração com o SEAE.

O relatório tem como finalidade acompanhar os objectivos das políticas definidos na presente Comunicação e abranger todos os processos de diálogo e de cooperação principais da UE. Irá avaliar os progressos dos quatro pilares da AGMM e dos mecanismos e instrumentos utilizados através de um método comparativo de avaliação que irá reflectir as alterações verificadas ao longo do tempo. O relatório irá avaliar se e de que forma os objectivos foram alcançados e apresentar recomendações. As informações sobre os progressos verificados nos diversos diálogos, PM e ACMM devem ser recolhidas e divulgadas sistematicamente, incluindo através de um sítio **web consagrado à AGMM** (com uma interface pública e uma interface interna à UE, que também deve visar desenvolver uma rede de pontos de contacto da UE). Para este efeito, pode ser criado um **projecto de apoio à AGMM** específico.

Recomendações

- A AGMM deve continuar a ser apoiada por um **conjunto de instrumentos de reforço financeiro mútuo** fornecidos pela UE e pelos seus **Estados-Membros**.
- A nível da UE, estes instrumentos incluem **instrumentos externos geográficos e temáticos**, bem como o futuro **Fundo Asilo e Migração** e o **futuro Fundo para a Segurança Interna**.
- Para assegurar a transparência e melhorar a aplicação da AGMM, os resultados desta devem ser apresentados através de um **relatório intercalar** bianual, e posteriormente divulgados num **sítio web específico**.

CONCLUSÕES

A UE está confrontada com uma diversidade de **desafios e oportunidades** no domínio da migração e da mobilidade. Para aumentar a prosperidade, a UE tem de se tornar mais competitiva, atraindo talentos e investimentos. A fim de gerir a mobilidade num ambiente seguro, tem de continuar a dar prioridade ao diálogo e à cooperação com os países parceiros vizinhos da UE e com os países mais afastados. Para oferecer protecção internacional às pessoas que dela necessitam e melhorar o impacto sobre o desenvolvimento resultante da

migração e da mobilidade para os seus parceiros, a UE deve ter um papel mais activo na governação mundial.

A Comissão está confiante que as propostas de políticas e de medidas operacionais descritas na presente Comunicação irão permitir à UE e aos seus Estados-Membros fazer face a estes desafios.

Com base no quadro político e jurídico geral em matéria de migração e de mobilidade apresentado pela Comissão nas suas Comunicações de 4 e 24 de Maio de 2011, e à luz da experiência adquirida nos seis anos de aplicação da abordagem anterior, a Comissão está convicta que chegou o momento de a UE examinar a forma de **consolidar** estes elementos no sentido de elaborar o **quadro geral da política externa da UE no domínio da migração**. Para atingir este objectivo, a abordagem global deve estar plenamente integrada na **política externa global da UE**, incluindo na **cooperação para o desenvolvimento**, e ser mais compatível com as prioridades de política interna da UE. Em conformidade com o Tratado de Lisboa, a UE terá de se exprimir a uma só voz, inclusive no que se refere à sua política externa no domínio da migração.

Para estruturar e facilitar este processo, a UE precisa de um quadro estratégico comum que seja claro, consistente e de fácil comunicação. A UE só estará melhor preparada para a governação da migração no seu território e no mundo se prosseguir o reforço do diálogo e da cooperação com os países parceiros.

A Comissão considera que a nova abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM) da UE constitui o quadro estratégico necessário para proporcionar **valor acrescentado** à acção da UE e dos Estados-Membros neste domínio. Pode resolver as preocupações e ambições da UE no domínio da migração e da mobilidade de uma forma mais eficiente e eficaz do que os Estados-Membros unilateralmente. Oferece um apoio e impulso valiosos às políticas bilaterais e nacionais dos Estados-Membros neste domínio. A Comissão, o SEAE e os Estados-Membros devem trabalhar em estreita colaboração para assegurar uma **acção coerente** no âmbito deste quadro europeu comum.

ANEXO

CONCLUSÕES DO DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO SOBRE A MIGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

A AGMM continuará a ter como prioridade principal a maximização do **impacto positivo da migração** no desenvolvimento dos países parceiros (de origem e de destino) conjugada com a **limitação** das suas **consequências negativas**. Será desenvolvida uma abordagem mais direccionada para os migrantes, sem todavia subestimar a responsabilidade dos países parceiros na elaboração das políticas adequadas. No que diz respeito à agenda clássica em matéria de migração e de desenvolvimento, alcançaram-se até ao momento resultados notáveis, mas subsistem outros desafios que não deixarão de ser tratados.

A migração é agora parte integrante de um conjunto de **estratégias de desenvolvimento nacionais e regionais**. Tem havido o apoio a vários países parceiros e regiões para desenvolverem e implementarem as suas próprias estratégias migratórias, reunirem e analisarem dados relativos à migração e reforçarem a capacidade das instituições competentes. A UE continuará a apoiar estes esforços visando a gestão da migração num quadro de desenvolvimento coerente e de acordo com as especificidades e prioridades locais.

Os objectivos de desenvolvimento adquirem cada vez mais importância no quadro das políticas de migração da UE e dos países parceiros. Enquanto isso, o domínio da migração está a ganhar cada vez mais importância no âmbito das estratégias de desenvolvimento. A UE continuará a promover a **coerência das políticas para o desenvolvimento**, a fim de identificar e corrigir possíveis inconsistências legislativas e políticas da UE e dos Estados-Membros e reforçar as capacidades e os mecanismos existentes nesta matéria nos países terceiros.

A UE é amplamente reconhecida como interveniente de primeiro plano, a nível internacional, no que se refere a facilitar o envio mais barato e seguro de **remessas** privadas para os países em desenvolvimento e a alargar o seu impacto sobre o desenvolvimento. A Comissão Europeia lançou um estudo para ajudar a propor novas recomendações e a avaliar a utilidade e viabilidade de um portal comum da UE sobre o envio de remessas. Devem ser também envidados mais esforços no reforço das capacidades para apoiar países parceiros interessados na elaboração de quadros regulamentares e na promoção da cultura financeira, de novas tecnologias e do acesso ao crédito para estimular o investimento produtivo e a criação de empregos. Um fórum sobre o envio de remessas (formal ou informal) poderá ser uma ideia a ponderar. Não obstante, será sempre necessário o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros da UE e a Comissão Europeia sobre os projectos relativos ao envio de remessas, a fim de evitar duplicações e identificar as boas práticas.

A UE intensificou os seus esforços para apoiar e trabalhar com **os grupos de diásporas** existentes na Europa e que estão disponíveis para contribuir para projectos associados ao desenvolvimento nos respectivos países de origem. Tem também apoiado cada vez mais iguais esforços dos países parceiros. A UE continuará a trabalhar no sentido de criar uma base de dados das organizações da diáspora instaladas nos diversos Estados-Membros para melhor os envolver no diálogo político e divulgar informações. Continuará a otimizar a sua contribuição para o desenvolvimento e procurará aproveitar melhor os conhecimentos e competências dos seus parceiros, nomeadamente para apoiar os empresários e as PME. A UE avaliará também a forma de contribuir de modo mais efectivo para a valorização das competências e dos conhecimentos dos migrantes nos respectivos países de origem e a

possibilidade de apoiar as iniciativas espontâneas da diáspora e os fundos da diáspora aplicados pelos países parceiros.

No combate à **fuga de cérebros** já foram alcançados alguns progressos, em especial no sector da saúde, embora o apoio às políticas do mercado de trabalho e de um trabalho digno nos países parceiros seja outra estratégia essencial para os ajudar a atrair e a conservar trabalhadores qualificados. A UE continuará a analisar exemplos de afluxo de cérebros e a determinar a forma de transpor as experiências positivas a uma maior escala e também como combater a fuga de cérebros. Uma das opções a considerar poderá passar por incluir estratégias de retenção de trabalhadores qualificados no quadro dos diálogos políticos sobre a migração com países parceiros.

A **mobilidade circular** foi incentivada através de um conjunto de medidas legislativas nacionais e da UE, bem como de projectos específicos. Convém melhorar a **portabilidade dos direitos de segurança social** como incentivo principal à migração circular e, de uma forma mais geral, à mobilidade da mão-de-obra legal. A UE e os Estados-Membros devem continuar a instituir quadros jurídicos que prevejam a concessão de vistos de entrada múltiplos e períodos de ausência temporária do país de residência para que os benefícios da migração possam ser maximizados de igual forma, tanto para os migrantes, como para os países de origem e de destino.

A UE, para além do programa de acção clássico, está a trabalhar no sentido de adoptar um quadro mais global para acompanhar e proteger os migrantes no decurso da sua rota migratória, que deve também ter em conta as consequências sociais da migração.

Esta acção inclui abordar as consequências dos fluxos de migração nos países de origem, nomeadamente aprofundar conhecimentos sobre os efeitos adversos sofridos pelos **filhos e famílias deixados no país de origem**, adoptando medidas destinadas a atenuar esses efeitos, e considerar o impacto social potencialmente negativo exercido pelo envio de remessas sobre as famílias e comunidades. A UE apoia também os esforços adicionais envidados em matéria de regressos duradouros, incluindo assegurar as condições de vida e a reintegração no mercado de trabalho nacional.

Esta abordagem inclui proteger os **direitos humanos de todos os migrantes** em trânsito, centrando-se nos seguintes aspectos: proteger os migrantes mais vulneráveis (menores não acompanhados, requerentes de asilo, vítimas do tráfico de seres humanos, migrantes abandonados em situação de risco, etc.) e ter em atenção as necessidades específicas das mulheres; apoiar o desenvolvimento das capacidades das forças policiais e dos sistemas de orientação das vítimas; apoiar a prevenção, a protecção e a acção penal contra crimes e violações dos direitos humanos cometidos contra migrantes, incluindo os que viajam em situação irregular e garantir condições de vida dignas aos migrantes nos centros de acolhimento nos países terceiros.

Uma componente fundamental desta abordagem é a intensificação dos esforços para melhorar a **integração** dos migrantes nos países de destino, pois encontra-se ligada às redes da diáspora e às trocas comerciais, competências e fluxos de investimentos. Convém melhorar a compreensão e a acção no âmbito da integração social e da adaptação das políticas sociais (especialmente no domínio da saúde e da educação), da integração económica e laboral e do combate à xenofobia e à exclusão social. A este respeito, deve ser intensificada a integração das necessidades específicas das vítimas da migração forçada nas políticas de desenvolvimento dos países terceiros.

Para uma cooperação operacional mais eficaz e a fim de alcançar estes objectivos, serão desenvolvidos esforços para **apoiar as delegações da UE**, incluindo através de formação específica e de intercâmbio de conhecimentos e experiências no domínio da migração, bem como para melhor coordenar e mobilizar os instrumentos financeiros da UE, incluindo através de mais intercâmbios com os Estados-Membros sobre os seus próprios projectos em matéria de migração e de desenvolvimento.

As recentes consultas realizadas pela Comissão confirmam que a realidade e os desafios com que se confrontam os países parceiros relativamente à ligação entre o desenvolvimento e a migração são muito mais amplos e complexos do que o domínio de acção coberto até ao momento.

A migração tem um impacto significativo sobre o desenvolvimento dos países terceiros. Vários governos basearam parcialmente o seu modelo de desenvolvimento económico sobre a imigração ou a emigração, sem terem em conta os respectivos custos e consequências económico-sociais, nem a contribuição prevista para o crescimento e o desenvolvimento sustentável. Numerosos países terceiros são confrontados com fluxos migratórios essenciais para as suas economias, mas não têm um quadro político estruturado e específico. Muitas vezes não têm consciência das sinergias e interdependências entre a migração e outras políticas, tais como as políticas nacionais de emprego ou os acordos comerciais. A influência de um conjunto de políticas públicas relativamente aos padrões migratórios é habitualmente ignorada. Em casos de crise ou de conflitos, as variações dos fluxos migratórios são difíceis de gerir e podem desestabilizar as economias e debilitar a coesão social. A predominância do sector informal em vários países em desenvolvimento contribui para o emprego de trabalhadores em situação irregular, com todos os problemas de exploração, tráfico de seres humanos, contrabando e consequências sociais daí decorrentes (por exemplo, o *dumping* social).

Existe uma necessidade crescente de promover a **governança da migração** do ponto de vista do desenvolvimento a todos os níveis e melhorar a compreensão da relação entre o desenvolvimento e a migração, quer seja no quadro das políticas governamentais em matéria de migração/asilo ou de outros sectores susceptíveis de terem um impacto sobre a migração ou serem por ela afectados. A reflexão sobre estes aspectos deve inscrever-se directamente no programa de trabalho relativo à coerência das políticas de desenvolvimento e procurar responder à evolução das necessidades dos países parceiros.