

Bruxelas, 7.6.2016
COM(2016) 385 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU, AO CONSELHO E AO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO**

**relativa ao estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao
abrigo da Agenda Europeia da Migração**

Comunicação relativa ao estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração

Apesar dos esforços redobrados da UE, as mortes no mar Mediterrâneo prosseguem diariamente. A Europa vive presentemente fluxos migratórios sem precedentes, motivados por fatores económicos e geopolíticos que persistirão, e talvez se intensifiquem, no decurso dos próximos anos; trata-se na realidade de um desafio mundial e contam-se mais de 60 milhões de pessoas deslocadas em todo o mundo. São fomentados por traficantes sem escrúpulos que pretendem lucrar com o desespero de pessoas vulneráveis. A Europa tem o dever de responder; dar resposta ao destino dos migrantes e refugiados; demonstrar aos seus cidadãos que a migração, designadamente à escala a que presentemente assistimos, pode ser gerida de modo sustentável. A presente comunicação explica como a ação externa da UE irá ajudar a concretizar estes objetivos.

Desde a adoção da Agenda Europeia da Migração¹ há um ano, muito tem sido feito, particularmente fora das fronteiras da UE. Centenas de milhares de pessoas foram salvas no mar. A Cimeira de Valeta, realizada em novembro de 2015, trouxe as questões relativas à migração para o centro das relações da UE com os países africanos. A Declaração UE-Turquia criou novas formas para trazer ordem aos fluxos migratórios e salvar vidas. O seu impacto foi imediato. A fim de concretizar a ajuda necessária, os novos instrumentos financeiros da UE estão a ajudar a criar um futuro melhor nos países de origem para aqueles que noutras circunstâncias poderiam ter estado dispostos a arriscar a vida na perigosa viagem para a Europa. Estas ações exemplificam a vontade da UE para dar resposta aos desafios migratórios específicos, mas também aos fatores determinantes a longo prazo da migração.

No entanto, há muito mais a fazer. A UE enfrenta ainda uma crise humanitária. Os países terceiros e os parceiros da UE acolhem hoje milhões de refugiados, muitos dos quais menores não acompanhados, que foram forçados a abandonar as suas casas², bem como migrantes económicos que aspiram chegar à Europa. Relatórios sugerem que existem hoje dezenas de milhares de migrantes na Líbia à procura de formas de entrar na UE, com a chegada de mais migrantes todos os dias.

Para responder de uma forma relevante, a UE tem de utilizar todos os meios disponíveis e estabelecer prioridades claras e objetivos mensuráveis. Os instrumentos da política de desenvolvimento e de vizinhança devem reforçar o desenvolvimento de capacidades a nível local, nomeadamente no que se refere aos esforços em matéria de controlo fronteiriço, asilo, combate à introdução clandestina de migrantes e reintegração. Todos os intervenientes — os Estados-Membros, as instituições da UE e os principais países terceiros — têm de trabalhar em parceria para trazer ordem aos fluxos migratórios. Ao mesmo tempo, é necessário um trabalho paralelo para combater as causas profundas da migração irregular e da deslocação forçada aplicando políticas sustentadas de médio e longo prazo e fazendo um melhor uso dos processos e programas existentes. Todo este trabalho deve ser realizado num contexto de pleno respeito pelo direito internacional e pelos direitos fundamentais. É esta a ideia de um novo Quadro de Parceria.

Este Quadro de Parceria deve reforçar o apoio para os necessitados nos seus países de origem e de trânsito. Deve auxiliar o desenvolvimento de infraestruturas de acolhimento sustentáveis e seguras e fornecer perspetivas duradouras perto do país de origem para os refugiados e suas famílias em países terceiros afetados por pressões migratórias. Tem de criar perspetivas genuínas de reinstalação na UE e desencorajar viagens ilegais e perigosas. Um elemento essencial subjacente a este quadro é uma política coerente, credível e eficaz relativa ao regresso dos nacionais de países terceiros que permanecem ilegalmente na UE que respeite plenamente os direitos humanos e a dignidade das pessoas em causa, bem como o princípio da não repulsão. A assistência e as políticas da UE devem ser

¹ COM(2015) 240 final, de 13 de maio de 2015.

² Por exemplo, a Turquia, o Líbano e a Jordânia acolhem, em conjunto, cerca de 5 milhões de refugiados sírios, o Irão acolhe cerca de 2 a 3 milhões de afegãos, a Tunísia acolhe 1 milhão de líbios e os países do Corno de África acolheram durante muitos anos mais de meio milhão.

adaptadas de modo a produzirem resultados concretos, em especial no que diz respeito à contenção da afluência de migrantes irregulares, estando aptas a prestar um maior apoio aos parceiros que enviam mais esforços, mas sem hesitar a recorrer a medidas de incentivo negativas.

O Quadro de Parceria, enquanto tal, não só irá ajudar a responder às crises imediatas através de resultados imediatos e mensuráveis, mas irá também criar as bases para uma cooperação reforçada com os países de origem, de trânsito e de destino, tendo no seu centro uma política da migração e da mobilidade gerida de modo eficaz.

1. ENSINAMENTOS RETIRADOS

A mensagem de que as questões da migração estão agora no topo das prioridades em matéria de relações externas da UE ainda não foi comunicada nem analisada pelos parceiros na íntegra. É essencial que, em cooperação estreita com todos os Estados-Membros, seja tornado claro para os nossos parceiros que a União, no seu todo, tem como prioridade encontrar uma solução para o movimento irregular e descontrolado de pessoas. Se bem que os Diálogos de Alto Nível, que abrangem os principais interesses da UE e dos seus parceiros, tenham levado a compromissos políticos concretos às primeiras ações práticas para melhorar a cooperação, há ainda muito por fazer em especial no que respeita aos regressos e à readmissão.

São necessários passos operacionais regulares e contactos semanais a fim de avançar com a Agenda Europeia da Migração

Os **Diálogos de Alto Nível sobre a Migração**³ e a **Política Europeia de Vizinhança** revista⁴ vieram recentrar a atenção das relações com determinados países na migração. O processo iniciado pela **Reunião dos Dirigentes dos Balcãs Ocidentais** em outubro de 2015⁵ criou um sistema de diálogo regular e estruturado, de partilha de informação e de cooperação entre os países da região, juntamente com apoio direto da UE a necessidades específicas. Este tipo de cooperação quotidiana poderia ser adaptado e utilizado relativamente a outras rotas de migração relevantes, por exemplo para reforçar a execução operacional dos processos de Rabat e de Cartum em África. A **Cimeira de Valeta**, e o seu Plano de Ação com 16 iniciativas prioritárias, enquadrou uma responsabilidade partilhada e sublinhou que a UE e os países africanos devem trabalhar em espírito de parceria. Este Plano de Ação deve, agora, traduzir-se em resultados. É preciso intensificar o processo de implementação.

Para ter um impacto real, a UE não pode recorrer apenas ao seu instrumentário de migração

No centro da **Declaração UE-Turquia**, de 18 de março, esteve a interligação da gestão da migração em ambas as margens do mar Egeu, com um nível de cooperação sem precedentes **entre a UE e um parceiro externo**. Em plena conformidade com o Direito da UE e o direito internacional, o objetivo foi o de remover o incentivo à procura de rotas irregulares. Juntamente com o trabalho da NATO e da FRONTEX, a sua execução, designadamente quanto à readmissão de todos os nacionais chegados de países terceiros, teve um impacto imediato nas travessias da Turquia para a Grécia⁶. Demonstrou que a cooperação internacional pode ter sucesso - para salvar vidas no mar e para quebrar o modelo de

³ Foram realizados diálogos ao nível ministerial com as autoridades de vários países. A maior parte dos diálogos foi conduzida pela Alta Representante/Vice-Presidente e pela Comissão e, em alguns casos, pelos Estados-Membros em nome da UE. Os ministros alemães, franceses e neerlandeses visitaram países terceiros neste contexto. Ver o anexo 2 para mais informações.

⁴ JOIN(2015) 50 final. Presentemente, há projetos contratados no valor de 1,2 mil milhões de EUR em países da PEV e países de alargamento a fim de apoiar refugiados e comunidades de acolhimento, abrangendo desde ações de gestão da migração por via do desenvolvimento socioeconómico à educação.

⁵ COM(2015) 676 final, de 15 de dezembro de 2015.

⁶ COM(2016) 231 final, de 20 de abril de 2016. Os fluxos continuaram a diminuir (entre 9 e 29 de maio de 2016, os centros de registo das ilhas gregas registaram em média cerca de 300 chegadas semanais provenientes da Turquia).

negócio dos traficantes⁷. Isto foi concretizado através de ajuda financeira, de oportunidades de reinstalação e perspectivas no domínio das negociações em curso em matéria de vistos e de adesão. Se bem que cada país seja diferente e a Declaração UE-Turquia reflita especiais circunstâncias, os seus elementos podem inspirar a cooperação com outros países terceiros importantes e apontar para a ativação das principais alavancas.

A assistência financeira deve ser reforçada

A UE e os Estados-Membros são os maiores doadores no domínio da ajuda humanitária e da ajuda ao desenvolvimento, com crescentes compromissos financeiros de apoio humanitário imediato a refugiados e maior apoio estrutural em matéria de migrações. A UE tem uma longa tradição de **apoio a refugiados, a pessoas deslocadas internamente e às comunidades de acolhimento** por exemplo na região do Corno de África e do Lago Chade (Quênia, Somália, Uganda, Etiópia e Sudão)⁸. Contudo, a escala mundial das necessidades colocou o ónus na orientação e na eficácia, com um investimento que tem um impacto real na migração, adaptado às necessidades e às circunstâncias de cada país. A Comissão delineou a sua visão estratégica acerca do modo como a ação externa da UE pode **fomentar a resiliência e a autossuficiência das pessoas deslocadas à força**⁹ o mais próximo possível dos países de origem dos refugiados. A **ajuda humanitária imediata aos refugiados sírios** já ultrapassou os mil milhões de EUR — parte do compromisso global da UE de conceder 6 mil milhões de EUR para ajuda humanitária, ao desenvolvimento e à estabilização — desde o início da crise. Na **Conferência de Londres «Apoio aos Sírios e à região»** realizada em fevereiro, a UE e os seus Estados-Membros prometeram desbloquear um montante suplementar de 7,15 mil milhões de EUR, o que representa 70 % do conjunto dos montantes prometidos, pelo que o imperativo político é agora o de cumprir este compromisso.

Instrumentos inovadores que permitem prestar um apoio direcionado

O **Fundo Fiduciário Regional da UE em resposta à crise síria** procura dar resposta às necessidades de resiliência de longa duração dos refugiados sírios nos países vizinhos, bem como apoiar as comunidades de acolhimento, no que respeita a educação, meios de subsistência e saúde¹⁰. Ao abrigo do **Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE**, com a sua dotação inicial de 1,88 mil milhões de EUR, foram tomadas decisões relativas a projetos de valor total superior a 750 milhões de EUR em domínios como a criação de emprego e a resiliência, incidindo nas pessoas mais vulneráveis, para a região do Sahel/Lago Chade e do Corno de África¹¹. O **Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia**¹² combina apoio imediato e estrutural num total de 3 mil milhões de EUR para 2016-2017. Foram já aprovados e contratados perto de 200 milhões de EUR em assistência aos refugiados e às comunidades de acolhimento, tendo em vista o objetivo a curto prazo de que mil milhões de EUR sejam contratados até ao final de julho¹³. Serão atribuídos mais 3 mil milhões de EUR até ao final de

⁷ A cooperação intensificada na sequência da Declaração UE-Turquia levou a um aumento significativo da ação por parte das autoridades turcas: em abril de 2016, foram detidos 124 traficantes de migrantes. A Turquia também destacou um oficial de ligação para a Europol. Do mesmo modo, para os Balcãs Ocidentais foi aberto um gabinete operacional comum em Viena para auxiliar na partilha de informações e para acolher os investigadores que trabalham em operações conjuntas relacionadas com os passadores.

⁸ Ver o anexo 3 para exemplos de grandes ações em curso financiadas pela UE.

⁹ COM(2016) 234 final, de 26 de abril de 2016.

¹⁰ Do total de 733 milhões de EUR, 427,5 milhões de EUR foram aprovados em 2015 e 2016, com 200 milhões de EUR atribuídos no âmbito de contratos e 96 milhões de EUR pagos, estando prevista a aprovação de mais 267 milhões de EUR em junho de 2016, o que deixa um montante remanescente de 38,5 milhões de EUR para além da possibilidade de novas contribuições.

¹¹ Com cerca de 150 milhões de EUR suplementares previstos para junho nas janelas do Sahel e do norte de África.

¹² O mecanismo foi criado em novembro de 2015 na sequência do Plano de Ação Conjunto UE-Turquia. Ver as contribuições no anexo 4.

¹³ As principais prioridades deste mecanismo centrar-se-ão no imediato e no médio prazo, designadamente ajuda humanitária, gestão da migração, educação, saúde, infraestruturas municipais e apoio socioeconómico.

2018, desde que a dotação inicial seja utilizada na totalidade e que todos os compromissos tenham sido respeitados.

A necessidade de adotar passos operacionais para combater a introdução clandestina de migrantes

Fundamentalmente, o modelo económico dos traficantes tem de ser desmantelado e para tal é essencial uma política de regressos credível e eficaz. Complementarmente, é necessária uma cooperação operacional que vise os traficantes. A cooperação na **rota do Mediterrâneo Ocidental/Atlântico** tem-se sido eficaz e continua a servir como modelo para parcerias. No **Mar Egeu** e no **Mediterrâneo Central**, a FRONTEX coopera com a NATO e com a Operação EUNAVFORMED Sophia, agregando as respetivas atribuições em termos de gestão de migrações, recolha de informações sobre introdução clandestina, troca de informações, coordenação de patrulhas e trabalho conjunto em matéria de desembarques¹⁴. Com respeito ao Mediterrâneo Central é necessário ir mais além, através da partilha de ativos em tempo real, estabelecendo um processo de avaliação de risco comum quanto a ameaças à segurança marítima e fronteiras marítimas - trabalho que também poderá envolver a operação italiana «Mare Sicuro».

As atividades da **Operação Sophia EUNAVFORMED** levaram à detenção de 71 passadores suspeitos e à neutralização de 129 navios utilizados para atividades de introdução clandestina de migrantes. A prevenção de mais perda de vidas no mar continua a ser uma atividade fundamental e juridicamente vinculativa para a Operação que procedeu diretamente ao salvamento de mais de 14 857 pessoas. E outras 31 096 pessoas foram salvas por outros, com o apoio de meios destacados no âmbito da operação. A partilha de informações tem assumido uma importância crítica, e poderá ser intensificada através do reforço dos laços entre a EUNAVFORMED e o Centro Europeu contra o Tráfico de Migrantes da Europol. O Conselho decidiu prorrogar o mandato da operação por um ano e acrescentar duas funções de apoio adicionais. Tal incluiria operações tais como capacitação e formação da Guarda Costeira e da Marinha da Líbia e implementação no mar do embargo ao comércio de armas das Nações Unidas, com base numa nova Resolução do Conselho de Segurança da ONU.

A importância da gestão eficaz da migração no interior da Europa para políticas eficazes no exterior da Europa

A experiência demonstrou a existência de laços diretos entre a política da migração no interior e no exterior da União. A realidade do último ano em todas as rotas migratórias foi a de que qualquer falha na gestão das fronteiras e da migração se transforma num fator de atração. É indispensável uma ação credível no interior da UE — tanto para desencorajar a introdução clandestina e a entrada irregular como para demonstrar que existem vias legais — para que seja possível concretizar os nossos objetivos externos.

A **Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras**¹⁵ irá trazer coerência e solidez às fronteiras externas, nomeadamente em períodos de elevada pressão, sendo a segurança um aspeto fundamental a ter em conta. Um **Sistema Europeu Comum de Asilo**¹⁶ reformado irá solucionar o sistema existente que se revelou incapaz de lidar com o facto de as pessoas ignorarem as regras e viajarem para o seu país de eleição. O restabelecimento da ordem nestes domínios irá reduzir enormemente os incentivos à entrada irregular, mas também irá requerer financiamento da UE adequado de forma a refletir a

Foi acordada em abril uma medida especial de 60 milhões de EUR para ajudar os repatriados com abrigo, alimentos e cuidados de saúde.

¹⁴ Por exemplo, em outubro de 2015, a Frontex detetou várias embarcações de migrantes utilizando uma combinação de sistemas de notificação de navios e de imagens por satélite organizada pela Frontex em conjunto com a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA) e o Centro de Satélites da UE. Foram resgatados 350 migrantes de quatro embarcações.

¹⁵ COM(2015) 671 final, de 15 de dezembro de 2015.

¹⁶ COM(2016) 270 final, de 4 de maio de 2016.

responsabilidade comum. A ação eficaz face à **introdução clandestina de migrantes**¹⁷ no interior da UE — centrada no novo Centro Europeu contra o Tráfico de Migrantes da Europol — é um pré-requisito para o êxito da cooperação prática com os países terceiros.

Para além de reduzir as possibilidades de entrada irregular, a UE tem de disponibilizar na prática vias¹⁸ para que as pessoas possam entrar legalmente na UE - quer seja para procurar proteção internacional, ou para procurar trabalho, educação, investigação ou oportunidades de investimento¹⁹.

2. O QUADRO DE PARCERIA - UMA NOVA COOPERAÇÃO ABRANGENTE COM PAÍSES TERCEIROS EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO

A pressão migratória externa é a «nova norma» para a UE e para os países parceiros. Esta situação requer uma abordagem mais coordenada, sistemática e estruturada para maximizar as sinergias e as alavancas das políticas internas e externas da União. Para agir com êxito, há que refletir os interesses da UE e os interesses dos nossos parceiros, com objetivos claros e uma clara linha de ação acerca do modo como os objetivos serão concretizados, em termos de cooperação positiva sempre que possível, mas também quanto ao uso de alavancas sempre que necessário. Essa abordagem assumirá a forma de pactos que se inserirão nos processos e nas parcerias existentes e futuros.

Os objetivos de curto prazo dos pactos são os seguintes:

- Salvar vidas no mar Mediterrâneo;
- Aumentar o número de regressos para países de origem e de trânsito;
- Permitir aos migrantes e aos refugiados permanecer o mais próximo possível dos seus locais de origem a fim de evitar empreender viagens perigosas.

Deverão ser tomadas medidas imediatas com parceiros-chave nos seguintes domínios, com a definição de objetivos específicos e mensuráveis:

- Trabalhar com parceiros-chave para melhorar a moldura legislativa e institucional para a migração;
- Dar um apoio concreto ao reforço das capacidades em matéria de gestão de fronteiras e de gestão das migrações, nomeadamente dando proteção aos refugiados;
- Incrementar os números de regressos e de readmissão com preferência dada ao regresso voluntário e um enfoque na reintegração;
- Conter os fluxos irregulares, propondo paralelamente vias legais de migração, nomeadamente intensificando os esforços de reinstalação.

A longo prazo, a UE deve continuar a aumentar os esforços para dar resposta às causas profundas da migração irregular e da deslocação forçada e capacitar as comunidades de acolhimento e instituições competentes. Os pactos beneficiarão da criação de sinergias com todas as políticas, iniciativas e processos que sejam orientados para o cumprimento dos objetivos a longo prazo, tais como os fatores políticos, sociais, económicos e ambientais que constituem causas profundas (nomeadamente através da facilitação de investimentos económicos, sociais e culturais da diáspora nos países de origem).

O objetivo final do Quadro de Parceria é alcançar um compromisso coerente e adaptado em que a União e os seus Estados-Membros atuem de forma coordenada reunindo instrumentos,

¹⁷ O Plano de Ação da UE contra a introdução clandestina de migrantes identificou a cooperação com países de trânsito e de origem como uma das principais prioridades [COM(2015) 285 final, de 27 de maio de 2015].

¹⁸ Neste espírito, a reforma do Cartão Azul, apresentada em 7 de junho de 2016 (COM(2016)378) visa atrair as migrantes altamente qualificadas para o mercado laboral da UE.

¹⁹ Este foi um tema importante da Política Europeia de Vizinhança revista que sugeriu a criação de regimes preferenciais para os nacionais dos países da PEV que estejam dispostos a cooperar mais intensamente com a UE em matéria de migração.

ferramentas e alavancas para criar parcerias abrangentes (*pactos*) com países terceiros, a fim de fazer uma melhor gestão da migração, respeitando plenamente as suas obrigações humanitárias e de direitos humanos.

Para concretizar esta mudança, a UE terá de recorrer a todas as suas políticas e instrumentos de relações externas. Isto significa uma mudança de abordagem e um pensamento renovado, conjugando incentivos positivos e negativos a par da utilização de todas as alavancas e ferramentas. Fica claro que a concretização dos objetivos traçados depende da capacidade de adaptar a programação em termos de relações bilaterais e de financiamento.

Os pactos serão as componentes principais das relações globais entre a UE e países terceiros de origem e de trânsito de migrantes. Estas relações serão orientadas pela capacidade e vontade dos países para cooperar na gestão da migração, sobretudo quanto à prevenção eficaz da migração irregular e readmissão de migrantes irregulares.

Os diferentes parceiros enfrentam desafios e circunstâncias diferentes. Os pactos devem refletir plenamente este contexto. Os países de origem enfrentam a necessidade de ajudar as pessoas a encontrar um meio de subsistência e estabilidade no seu país e de gerir a migração a nível local. Os países de trânsito e de acolhimento enfrentam enormes pressões para prestar ajuda humanitária e serviços aos migrantes e refugiados, para apoiar a sustentabilidade económica dos migrantes, dos refugiados e das comunidades de acolhimento e para combater as redes criminosas envolvidas na introdução clandestina de migrantes e no tráfico, de modo a evitar os fluxos ilegais. Deve ser dada especial atenção à capacitação destinada a reforçar os recursos em matéria de gestão da migração.

Pôr em prática os regressos, a readmissão e a reintegração

As políticas eficazes de regresso, readmissão e reintegração para aqueles que não tenham direito a proteção são uma componente essencial do combate à migração irregular e um incentivo a que as pessoas não arrisquem as suas vidas. Aumentar os números de regressos conduzirá à quebra do modelo de negócio dos traficantes - mostrando às pessoas que o pagamento de grandes quantias de dinheiro para chegar à UE em condições perigosas não compensa os riscos²⁰. O efeito de incrementar o número de regressos será multiplicado se, complementarmente, forem criadas as rotas legais rumo à UE.

O sistema de regresso da UE tem como pré-requisito a sua efetividade, a começar pela implementação do Plano de Ação em matéria de Regresso²¹. No entanto, são necessários mais esforços uma vez que os países terceiros se podem mostrar relutantes em cooperar em matéria de readmissão e regresso. Para os **países de origem** dos migrantes irregulares, tal requer cooperação para ajudar a facilitar a identificação²² e a readmissão dos seus nacionais, bem como para prestar apoio à reintegração dos repatriados, em especial para reforçar ainda mais a governação e a capacidade de prestação de serviços. É igualmente importante uma maior cooperação com os **países de trânsito** porque são mais responsáveis pela gestão dos fluxos migratórios irregulares — e têm incentivos mais fortes para intensificarem a gestão das fronteiras — sobretudo se forem obrigados a readmitir os migrantes irregulares que tenham atravessado os seus territórios.

Até à data, a experiência de diálogo com os países parceiros demonstrou uma disparidade entre as expectativas e os resultados quanto aos regressos e à readmissão.

²⁰ A diretiva em matéria de regresso estabelece garantias fundamentais para assegurar que as operações de regresso são humanas e respeitadoras dos direitos dos migrantes, designadamente o respeito pelo princípio da não repulsão, o direito a um recurso efetivo e o respeito pela unidade familiar, pelo interesse superior da criança e pelas necessidades específicas das pessoas vulneráveis.

²¹ COM(2015) 453 final, de 9 de setembro de 2015.

²² Estão em curso debates com países relevantes em África para organizar visitas à UE com vista a auxiliar na identificação destas pessoas. Quatro países já se comprometeram a organizar estas visitas.

O objetivo da UE deve agora ser o de alcançar aumentos específicos e mensuráveis no número de regressos e readmissões. Por conseguinte, a parte essencial de qualquer pacto deverá ser a realização de esforços conjuntos para viabilizar os regressos e as readmissões. Os pactos também deverão procurar aumentar a efetividade e a sustentabilidade do processo de regresso e prestar apoio financeiro adequado aos países de readmissão e em especial às comunidades que irão reintegrar os repatriados. Os países parceiros também devem beneficiar de assistência da UE ao regresso e reintegração voluntários (em parceria com a Organização Internacional para as Migrações).

A fim de assegurar que os países terceiros cumprem as suas obrigações de readmitir os seus cidadãos nacionais, é necessário dar prioridade e garantir os seguintes elementos:

- Concentração nos países de origem, o que deverá também facilitar a cooperação em matéria de readmissão com os países de trânsito.
- Uma abordagem coordenada e coerente da UE e dos seus Estados-Membros em matéria de readmissão no quadro da qual a prioridade absoluta seja dada aos regressos rápidos e operacionais, e não à celebração de acordos formais de readmissão²³.
- A facilitação da identificação de migrantes irregulares tendo em vista a sua readmissão através do fortalecimento da capacidade dos países terceiros para assegurar registos civis funcionais e a digitalização de impressões digitais ou identificadores biométricos, bem como o reforço das capacidades em matéria de gestão das fronteiras e da migração.
- A intensificação das iniciativas de reintegração e de regresso voluntário assistido nas rotas, a fim de ajudar os países de trânsito a repatriar nacionais de países terceiros para os seus países de origem sempre que possível, designadamente através da promoção da cooperação regional entre os países de origem e de trânsito.
- A aceitação, pelos países parceiros, da utilização do livre-trânsito da UE para as operações de regresso.

Execução dos pactos: assegurar uma melhor coerência e coordenação entre a UE e os seus Estados-Membros

Uma abordagem efetiva relativamente aos países terceiros requer não só uma **abordagem específica, mas também uma abordagem comum e mais bem coordenada entre todos os atores da UE e os Estados-Membros**. A UE apenas é capaz de atingir melhores resultados se falar a uma só voz.

Recentemente, a UE começou a testar uma nova abordagem face a países terceiros selecionados. A fim de alimentar os Diálogos de Alto Nível, foram debatidos com os Estados-Membros **pacotes nacionais**, para 16 países prioritários²⁴, mapeando os diferentes interesses e listando as ferramentas e incentivos disponíveis ao nível da UE para fomentar a cooperação em matéria de migração, abrangendo os domínios do regresso e da readmissão. Os países terceiros selecionados devem ter informação relativa ao conceito e conteúdo dos «pacotes nacionais», não só quanto às oportunidades, mas também quanto às possíveis consequências do alcance da respetiva cooperação. No entanto, estes pacotes terão agora de se **ser operacionalizados em Pactos da UE com um número limitado de países terceiros de origem e de trânsito prioritários** a fim de assegurar uma abordagem verdadeiramente integrada e coordenada para atingir resultados visíveis no terreno a curto prazo. Também isto requer a definição clara de incentivos positivos e negativos. Nestes termos, os **Estados-Membros** são chamados a reforçar os incentivos identificados pela UE com medidas complementares que recaiam no âmbito das suas competências nacionais.

²³ Os recentes exemplos dos compromissos da UE em parceria com os Estados-Membros na África Ocidental e Oriental, bem como na Ásia, devem ser tidos como um modelo a seguir.

²⁴ Etiópia, Eritreia, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Somália, Sudão, Gana, Costa do Marfim, Argélia, Marrocos, Tunísia, Afeganistão, Bangladesh e Paquistão.

As relações especiais que os Estados-Membros possam ter com países parceiros, que reflitam laços políticos, históricos e culturais desenvolvidos ao longo de décadas de contactos, também devem ser plenamente desenvolvidas em favor da UE. Presentemente, é frequente verificar-se o oposto. É necessário incutir confiança. Os Estados-Membros que possuam as relações bilaterais mais desenvolvidas com um país parceiro em particular deverão ser plenamente envolvidos nos debates que a UE tenha com o mesmo. Devem integrar um mecanismo de coordenação entre o nível da UE e os Estados-Membros que terá de ser criado para concretizar os pactos face a cada parceiro. As instituições da UE e os Estados-Membros em causa devem trabalhar em conjunto para fruir da influência coletiva da UE para concretizar objetivos conjuntos.

O conhecimento especializado e os recursos dos Estados-Membros são essenciais à concretização dos pactos. A cooperação eficaz assenta em grande medida em redes de peritos da UE no terreno em países terceiros. O destacamento adicional de **Agentes de Ligação da Migração Europeus** para países prioritários de origem e de trânsito ajudaria a coordenar a cooperação da UE no combate à introdução clandestina de migrantes, ao mesmo tempo que os agentes de ligação poderiam dar prioridade à ação conjunta dos Estados-Membros a fim de facilitar a execução. Para este fim, os Estados-Membros devem proceder com celeridade à nomeação de candidatos. Devem ser lançadas **plataformas de cooperação da UE contra o tráfico de migrantes** em locais-chave para intensificar a coordenação da atividade da UE de apoio à capacidade dos países parceiros para combater a criminalidade organizada conexas com a introdução clandestina de migrantes.

Execução dos pactos: reorientar a utilização de todos os instrumentos políticos

Cada pacto será concebido integrando pacotes que combinam diferentes elementos estratégicos no âmbito de competência da UE (política de vizinhança, ajuda ao desenvolvimento, comércio, mobilidade, energia, segurança, estratégia digital, etc.), alavancados tendo em vista o mesmo objetivo. Esta reprogramação e reorientação da utilização de todas as políticas terão de ser espelhada pelos Estados-Membros no que respeita a instrumentos e incentivos de política nacional.

Com o intuito de apoiar a prossecução dos objetivos a curto prazo dos pactos, a **política de migração** proporciona ela própria um conjunto de opções de alavancagem. A próxima proposta de um sistema estruturado de reinstalação que proporcione uma abordagem comum à chegada segura e legal à União para pessoas que careçam de proteção internacional através da reinstalação é uma demonstração direta do empenho da UE em ajudar os países que sofrem as maiores pressões²⁵. A criação de outras **vias legais** para a UE é também um objetivo aceite por muitos dos parceiros da UE, sendo mutuamente benéfico para a UE e para os parceiros: o Plano de Ação de Valeta incluía um compromisso da UE e dos Estados-Membros relativo ao lançamento de projetos-piloto que agrupem ofertas de migração legal. A política de vistos pode ser um elemento preponderante nas discussões com os países terceiros sobre a cooperação no domínio da migração. A adoção de medidas específicas pode também ajudar a preparar os migrantes legais para as necessidades dos mercados de trabalho da UE ou apoiar a transferência e o reinvestimento das remessas dos migrantes nos seus países de origem. Por último, a **cooperação e a troca de informações** podem ser desenvolvidas adicionalmente tendo em conta os interesses mútuos da UE e dos seus parceiros. O desenvolvimento tecnológico, nomeadamente a biometria e a identificação digital, pode constituir uma ferramenta prática capaz de agregar os serviços de gestão da migração. O desenvolvimento de uma **plataforma única de registo de populações deslocadas** poderia facilitar a prestação de ajuda em países terceiros e a entrada e reinstalação na UE ou noutra território.

A Comissão prosseguiu de modo consistente uma abordagem estratégica com os parceiros a Este e a Sul sobre assuntos de migração, tendo-a reforçado no âmbito da revisão da **Política Europeia de Vizinhança** em 2015, na qual a migração e a mobilidade figuram como uma das principais áreas de cooperação. O facto de cerca de metade dos fundos disponíveis serem afetados a assuntos relacionados com a migração permite estabelecer uma boa base para os pactos.

²⁵ Ver COM(2016) 197 final, de 6 de abril de 2016.

O aumento da coerência entre a política da migração e a política de desenvolvimento é importante para assegurar que a ajuda ao desenvolvimento auxilia os países parceiros a gerir a migração de modo mais eficaz, incentivando-os também a cooperar efetivamente no domínio da readmissão de migrantes irregulares. Devem ser integrados incentivos positivos e negativos na política de desenvolvimento da UE, recompensando os países que cumprirem a obrigação internacional de readmitir os seus nacionais e os que cooperarem na gestão dos fluxos de migrantes irregulares de países terceiros, bem como os que tomarem medidas para acolher adequadamente os que fogem de conflitos e da perseguição. Do mesmo modo, os que não cooperem no domínio da readmissão e do regresso devem ter consequências. O mesmo se pode dizer da **política comercial**, nomeadamente nos casos em que a UE dá um tratamento preferencial aos seus parceiros: a cooperação no domínio da migração deve ser tida em conta na próxima avaliação das preferências comerciais ao abrigo do «SPG+».

Ainda que as políticas comerciais, de vizinhança e de desenvolvimento sejam consideradas potencialmente eficazes e se baseiem no seu efeito positivo em termos de migração, não são as únicas políticas relevantes para apoiar os pactos. Nenhum domínio de intervenção deve ser excluído desta abordagem²⁶. Todas as políticas da UE, nomeadamente em matéria de educação, investigação, alterações climáticas, energia, ambiente e agricultura devem, em princípio, fazer parte de um pacote trazendo o máximo de alavancagem ao debate.

Execução dos pactos: apoio financeiro adequado

A fim de atingir os objetivos dos pactos, todos os instrumentos financeiros da UE e dos seus Estados-Membros devem ser utilizados e mobilizados da forma mais eficiente, orientada pelas capacidades e vontade dos países em cooperar no domínio da gestão das migrações, nomeadamente em prevenir eficazmente a migração irregular e em readmitir os migrantes em situação irregular. Em princípio, as dotações consagradas à melhoria da gestão da migração ao abrigo dos instrumentos externos da UE deviam ser reforçadas, fazendo pleno uso dos instrumentos de gestão financeiros inovadores, tais como os fundos fiduciários da UE ou os produtos de financiamento combinado, bem como das oportunidades oferecidas pelos instrumentos nacionais, regionais e temáticos.

Apoio financeiro para atingir os objetivos de curto prazo dos pactos

Todos os instrumentos e recursos disponíveis serão utilizados de uma forma mais coordenada e orientada, de forma flexível e rápida.

Em primeiro lugar, na **utilização dos instrumentos financeiros existentes, será dada especial atenção** aos projetos que visem melhorar a gestão das migrações e que deem prioridade aos projetos que permitem a países terceiros cumprir as obrigações em matéria de readmissão de nacionais.²⁷

Em segundo lugar, os instrumentos financeiros inovadores existentes serão utilizados em **tudo o seu potencial** para apoiar as medidas imediatas definidas nos pactos. **O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, o Fundo Fiduciário Regional da UE em resposta à crise síria e o Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE** permitiram identificar e selecionar projetos orientados de forma mais flexível, mais coordenada e mais rápida. Deste modo, foi possível financiar medidas

²⁶ No entanto, de acordo com os princípios humanitários, a ajuda humanitária baseada nas necessidades não pode impor condições.

²⁷ No Corno de África, projetos no valor de 124 milhões de EUR visam criar as condições para um regresso e uma reintegração efetivos de migrantes em situação irregular e de refugiados acolhidos noutros países (por exemplo, 50 milhões de EUR destinados a apoiar o regresso voluntário de somalianos que se encontram atualmente na região ou na Europa), aumentando o acesso aos serviços de base, criando novas perspetivas económicas e reduzindo a vulnerabilidade tanto para os repatriados como para as comunidades para onde regressam. Do mesmo modo, está a ser desenvolvido um projeto relativo ao Afeganistão, ao Paquistão e ao Bangladesh que visa reforçar as capacidades desses países em matéria de regresso e de readmissão, fornecendo simultaneamente pacotes de reintegração às pessoas que regressam da UE.

imediatas para apoiar os refugiados e as comunidades de acolhimento, bem como a gestão das migrações, o regresso e a readmissão através da reintegração e do reforço das capacidades. O mesmo padrão será reproduzido para executar os pactos. A plena participação dos Estados-Membros é essencial, uma vez que até agora o apoio ficou bastante aquém das necessidades e nem todos os Estados-Membros participaram. O Fundo Fiduciário Regional da UE em resposta à crise síria tem por objetivo um volume de mil milhões de EUR. Atualmente, os Estados-Membros ainda não desembolsaram 270 mil milhões de EUR do montante total prometido. No que diz respeito ao Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE, a Comissão reservou 1,8 mil milhões de EUR e está disposta a aumentar este montante em 0,5 mil milhões de EUR suplementares, a partir da reserva do FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento) a fim de financiar as medidas imediatas previstas nos pactos. Apela aos Estados-Membros e a outros doadores para igualarem as suas contribuições o mais rapidamente possível²⁸.

Em terceiro lugar, a programação da ajuda fornecida pela UE e pelos Estados-Membros deve ser ainda mais direcionada.²⁹ Recentemente, a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) da UE e dos seus Estados-Membros fornecida aos principais países prioritários elevava-se, em média, a 4,4 mil milhões de EUR por ano³⁰. Para atingir os objetivos fixados nos pactos, a Comissão continuará a assegurar-se de que na conceção e implementação de todos os programas dos setores prioritários de um determinado país, os impactos positivos sobre os fluxos de migração, e a sua gestão, serão maximizados. Assim, por exemplo, as ações adotadas através de medidas de execução anuais dos instrumentos geográficos nos países de origem em causa serão centradas nas principais regiões de origem dos migrantes. Além disso, a Comissão assegurará que os programas indicativos plurianuais dos países prioritários estão em conformidade com as necessidades atuais, nomeadamente para atingir os objetivos fixados nos pactos. Tomará as medidas necessárias para adaptar esses programas indicativos, se for caso disso. Os Estados-Membros são convidados a contribuir para estes esforços através de uma reorientação direcionada da sua assistência financeira bilateral e de uma programação conjunta. O exercício de programação das linhas temáticas para lá de 2017 terá em conta o novo Quadro de Parceria.

Em quarto lugar, **as sinergias com outros instrumentos financeiros** serão exploradas ao máximo. Por exemplo, os países vizinhos continuarão a poder beneficiar a título excecional - e em ligação com um programa de desembolso do Fundo Monetário Internacional - da assistência macrofinanceira (AMF) da UE sob a forma de empréstimos (ou, pontualmente, de subvenções) para os ajudar a fazer face a uma crise do financiamento externo. Embora a AMF, enquanto tal, não seja um instrumento de política migratória, pode, ao contribuir para estabilizar as economias, fazer face ao impacto dos fluxos migratórios ou prevenir a sua emergência devido à instabilidade económica. A AMF incentiva igualmente as reformas destinadas a reduzir os fatores impulsadores e a tornar o clima mais propício aos investimentos.

Tendo em conta este contexto, as principais fontes de financiamento da UE e dos seus Estados-Membros podem ser disponibilizadas para a execução dos pactos:

- Financiamento para as medidas imediatas previstas nos pactos: mil milhões de EUR a acrescentar ao Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE, dos quais 0,5 mil milhões de EUR da reserva do FED e 0,5 mil milhões de EUR dos Estados-Membros;
- Fundos provenientes dos instrumentos de financiamento inovadores existentes: 3,6 mil milhões de EUR do Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE³¹ e mil milhões de EUR do Fundo Fiduciário Regional da UE em resposta à crise síria³²;

²⁸ As contribuições dos Estados-Membros elevam-se até ao momento a cerca de 80 milhões de EUR.

²⁹ À exceção da ajuda humanitária que é puramente baseada nas necessidades.

³⁰ Fonte: CAD da OCDE, desembolsos líquidos consagrados à Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Os dados para 2015 só estarão disponíveis no final de 2016.

³¹ Dos quais mais de 0,75 mil milhões de EUR já reservados para apoiar os projetos selecionados.

³² Dos quais 428 milhões de EUR autorizados até à data.

- Quase 2,4 mil milhões de EUR em contribuições totais anunciadas na conferência de Londres por parte da UE e dos seus Estados-Membros enquanto fundos suplementares em favor do Líbano, da Jordânia (e da Síria).
- Assistência macrofinanceira destinada a prevenir a instabilidade económica, até ao montante de mil milhões de EUR em empréstimos à Tunísia (0,3 mil milhões de EUR atualmente em execução e 0,5 mil milhões de EUR propostos pela Comissão em fevereiro de 2016) e à Jordânia (0,2 mil milhões de EUR previstos);
- O montante total dos fluxos de ajuda da UE e dos seus Estados-Membros fornecida aos principais países prioritários elevava-se recentemente a 4,4 mil milhões de EUR por ano.

Tal significaria que, desde que todos os Estados-Membros cumprissem o seu papel, cerca de **8 mil milhões de EUR** seriam disponibilizados no período 2016-2020 para a execução dos pactos, a completar pelos fluxos anuais de ajuda pública ao desenvolvimento da UE e dos seus Estados-Membros.

Objetivos a longo prazo - combater as causas profundas

A longo prazo, a UE continuará a combater as causas profundas da migração irregular e da deslocação forçada. Seria conveniente, para o efeito, rever fundamentalmente a escala e a natureza dos modelos tradicionais de cooperação para o desenvolvimento. Deve ser dado aos investidores privados um papel muito mais importante procurando novas perspetivas de investimento nos mercados emergentes. Em vez de deixar migrantes em situação irregular arriscar a vida tentando atingir os mercados de trabalho europeus, deviam ser mobilizados recursos europeus privados e públicos para investir nos países terceiros de origem. Tal contribuiria para o desenvolvimento sustentável das economias locais e para a transformação reclamada na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Toda a panóplia de mecanismos de financiamento inovadores suscetíveis de serem utilizados e aplicados para suscitar a concessão de empréstimos e subvenções, incentivar as parcerias público-privadas e mobilizar o investimento privado devem ter um papel particularmente importante a desempenhar. Se forem utilizados de forma inteligente e de forma a aproveitar o seu efeito de alavanca, os recursos limitados do orçamento disponíveis irão gerar possibilidades de crescimento e de emprego nos países e nas regiões de origem e de trânsito. A supressão dos estrangulamentos que entravam o investimento nas PME e infraestruturas sustentáveis deverá resolver algumas das causas profundas das migrações, tendo em conta o elevado impacto desses investimentos em termos de emprego e de redução das desigualdades.

A Comissão considera, por conseguinte, necessária a elaboração de um **plano de investimento externo ambicioso**, destinado a combater as causas profundas das migrações, contribuindo simultaneamente para a realização de outros objetivos de desenvolvimento. Com base na experiência e nos conhecimentos especializados do Banco Europeu de Investimento (BEI), tal como no caso do bem-sucedido «Plano de investimento para a Europa», um plano desse tipo assentaria em três pilares. O primeiro pilar permitiria a utilização inovadora de recursos públicos escassos para mobilizar investimentos privados oferecendo garantias suplementares e fundos concessionais. O segundo pilar incidiria na assistência técnica, ajudando as autoridades e as empresas locais a desenvolverem um maior número de projetos suscetíveis de serem aceites para financiamento, dando a conhecê-los junto da comunidade de investidores internacionais. O terceiro pilar centrar-se-ia no ambiente empresarial em geral incentivando a boa governação, lutando contra a corrupção, eliminando os obstáculos ao investimento e as distorções de mercado. Apoiar-se-ia para o efeito nos esforços em curso e nos ensinamentos retirados. A UE, os Estados-Membros, os países terceiros, as instituições financeiras internacionais, as instituições europeia de ajuda bilateral ao desenvolvimento, bem como o setor privado deviam todos dar o seu contributo. O Parlamento Europeu e todas as partes interessadas serão associados de forma adequada à conceção do plano.

No outono de 2016, a Comissão elaborará uma proposta com base na experiência adquirida no quadro dos programas de investimento existentes à escala da UE (como, por exemplo, o mecanismo de

investimento para os países de África, das Caraíbas e do Pacífico gerido pelo BEI, os mecanismos de investimento combinado geridos pela Comissão Europeia e as atividades externas de concessão de empréstimos do BEI). O facto de garantir uma complementaridade e uma cooperação com a ação do Banco Europeu de Investimento, das instituições europeias de ajuda bilateral ao desenvolvimento e outras instituições financeiras internacionais, bem como doadores na região visada, constituirá um elemento essencial para assegurar a otimização dos resultados e do impacto desta abordagem.

Esta proposta apresentará em pormenor um novo Fundo para investimentos externos que combinaria mecanismos mistos existentes [tais como a Facilidade de Investimento para África e a Facilidade de Investimento da Política de Vizinhança (FIPV)] com vista a constituir plataformas regionais de investimento suscetíveis de mobilizar fundos suplementares provenientes dos Estados-Membros e de outros doadores³³. Tal teria por efeito melhorar a eficácia e o impacto, maximizar as sinergias e atrair investidores privados e institucionais. Permitiria igualmente aumentar os financiamentos inovadores nos países frágeis que saem de um conflito, que desempenham frequentemente um papel importante nos fluxos migratórios, mas nos quais o potencial de investimentos privados ou públicos diretos é atualmente limitado.

O Fundo para investimentos externos mobilizará recursos para fins de investimento nas infraestruturas socioeconómicas e no setor privado, nomeadamente as micro e as pequenas e médias empresas. O novo Fundo começaria com atividades em África, bem como na vizinhança (sul e leste) da UE, a fim de apoiar as prioridades do novo Quadro de Parceria, com o objetivo de se alargar a outras regiões numa fase posterior.

O Fundo proporcionaria uma melhoria do crédito, uma partilha dos riscos, subvenções ao investimento e uma assistência técnica que se baseia numa garantia e num financiamento do orçamento FED/UE, bem como de outros contribuintes, em conformidade com as regras financeiras respetivas.

Para este efeito, a Comissão disponibilizará um total de **3,1 mil milhões de EUR** até 2020: este montante consistirá em **2 mil milhões de EUR** do FED, dos quais **1,6 mil milhões de EUR** da Facilidade de Investimento para África e um montante suplementar de **0,4 mil milhões de EUR** de dotações do FED. Além disso, serão mobilizados **0,94 mil milhões de EUR** do FIPV e **0,16 mil milhões de EUR** do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento. Este montante total de **3,1 mil milhões de EUR** deverá atrair novos investimentos públicos e privados, cujo total poderia elevar-se a **31 mil milhões de EUR**. A fim de reforçar mais o poder e a eficácia do novo fundo, a Comissão solicita aos Estados-Membros e aos outros parceiros que forneçam o equivalente do total destas contribuições da UE, a fim de elevar potencialmente o montante total de investimento suplementar para cerca de **62 mil milhões de EUR**.

O Banco Europeu de Investimento continuará a desempenhar um papel importante em África, nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança e noutras regiões externas. Gere nomeadamente a Facilidade de Investimento ACP e financia o desenvolvimento de infraestruturas e do setor privado em África. No início deste ano, o Conselho Europeu convidou o Banco Europeu de Investimento a apresentar em junho uma iniciativa suscetível de mobilizar rapidamente um financiamento suplementar de apoio a um crescimento sustentável, a infraestruturas vitais e à coesão social nos países da vizinhança meridional e dos Balcãs Ocidentais. Para este efeito, o Banco Europeu de Investimento trabalha numa proposta relativa a um conjunto de medidas suscetíveis de mobilizar um importante financiamento suplementar nos países em causa nos próximos cinco anos.

Execução dos pactos: um multilateralismo eficaz

A concretização dos pactos pode ser ainda facilitada por **parcerias multilaterais** fortes e efetivas. A migração é um fenómeno global que requer uma resposta internacional coordenada. Ao longo do último ano, intensificou-se a cooperação com as organizações internacionais, como as **Nações Unidas**

³³ O financiamento do novo Fundo respeitaria as dotações regionais e as regras de elegibilidade dos fundos e instrumentos que contribuem.

e, em particular, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, e a Organização Internacional para as Migrações, bem como com países parceiros do **G7 e do G20**. Iniciativas da ONU sobre questões como a partilha de responsabilidades global pelos refugiados sírios³⁴ e a primeira Cimeira Humanitária Mundial de sempre, realizada em maio de 2016, chamaram a atenção para a responsabilidade partilhada da comunidade internacional. A Cimeira sobre grandes movimentos de refugiados e migrantes da Assembleia Geral das Nações Unidas, a realizar em setembro de 2016, representa uma oportunidade única para assegurar compromissos concretos por parte de todos os participantes. A UE apoia plenamente os esforços liderados pela ONU para reforçar a capacidade a longo prazo e a eficácia do sistema internacional para lidar com o movimento dos refugiados e dos migrantes num espírito de partilha de responsabilidades e solidariedade.

Embora a UE tenha o dever de contribuir com a sua parte no auxílio às pessoas deslocadas em óbvia necessidade de proteção internacional, a **reinstalação de refugiados**, em especial de pessoas deslocadas devido ao conflito sírio, é da responsabilidade conjunta da comunidade internacional. Os parceiros internacionais da UE têm de assumir a sua parte da responsabilidade. A UE deverá utilizar a alavancagem política ao seu dispor para reunir um maior apoio dos seus parceiros a fim de criar um sistema mais equitativo de reinstalação. A UE deverá apoiar a criação de um sistema mundial de reinstalação apoiado pela ONU para permitir a reinstalação rápida e eficiente dos refugiados em países seguros. Todos os países devem ser convidados a participar neste sistema, em conformidade com os princípios da partilha de responsabilidades e da solidariedade.

Enquanto o maior doador de ajuda ao desenvolvimento e doador humanitário do mundo, a UE conjuntamente com os Estados-Membros deve estar plenamente empenhada em qualquer debate sobre a moldura legal e institucional mundial para a gestão da migração.

Principais ações para executar os pactos: uma nova parceria global com os países terceiros prioritários

Ações operacionais imediatas e a curto prazo:

- Aprovar o Quadro de Parceria - um novo conceito de parceria global e orientado para a produção de resultados capaz de mobilizar e centrar a ação e recursos da UE de modo a melhor gerir a migração juntamente com países terceiros.
- Tendo por base os 16 pacotes nacionais já existentes, acordar um número limitado de países terceiros de origem e de trânsito prioritários com os quais elaborar pactos.
- Com base nos Diálogos de Alto Nível, criar um mecanismo de coordenação entre o nível da UE e os Estados-Membros para concretizar os pactos e, sempre que necessário, apoiando-se nas relações especiais que os Estados-Membros possam ter com países terceiros. A identificação de incentivos positivos e negativos deve ser uma parte central deste processo.
- Os Estados-Membros devem nomear Agentes de Ligação da Migração Europeus de forma a completar a rede até ao outono de 2016.
- Integrar transversalmente os objetivos do Quadro de Parceria em todas as políticas, instrumentos e programações orçamentais da UE de um modo inovador e coordenado a fim de garantir as necessárias sinergias.
- Garantir que quaisquer ações de política externa da UE a longo prazo ou a curto prazo, na medida em que lidem com as causas profundas da migração irregular e deslocação forçada, também apoiem o Quadro de Parceria.
- Todos os instrumentos e recursos disponíveis da UE e dos Estados-Membros serão utilizados de uma forma mais coordenada e orientada, de forma flexível e rápida.
- Mobilizar cerca de 8 mil milhões de EUR ao longo do período 2016-2020 para executar os pactos.

³⁴ A reunião de alto nível liderada pelo ACNUR sobre a partilha global de responsabilidades através de vias de admissão de refugiados sírios foi realizada em março de 2016 em Genebra.

- Fazer uma proposta de um Fundo de Investimento Externo a fim de mobilizar até 62 mil milhões de EUR de investimentos para atingir o objetivo a longo prazo de luta contra as causas profundas das migrações.

3. LANÇAMENTOS DOS PACTOS COM PAÍSES PRIORITÁRIOS

Prioridades a curto prazo

A curto prazo, de modo a gerir melhor a migração em conjunto com países terceiros e trazer ordem aos fluxos migratórios, a UE deve iniciar debates com um número limitado de países terceiros de origem e de trânsito prioritários tendo em vista a elaboração de pactos.

Presentemente, a UE está a finalizar novas Prioridades de Parceria com a **Jordânia** e o **Líbano** no seguimento da Revisão da Política Europeia de Vizinhança de 2015, com o objetivo de chegar a um acordo até ao verão de 2016. Os pactos com ambos os países deverão conter compromissos mútuos quanto a socorrer a situação difícil dos refugiados sírios e das comunidades de acolhimento e para ajudar estes países a lidar com a crise. Os pactos deverão delinear pacotes globais que combinem diferentes elementos de política orientados para o mesmo objetivo, quer no âmbito de competência da UE (comércio, mobilidade, energia, segurança, etc.) quer no âmbito de competência nacional. No caso do Líbano, os mesmos consistem na melhoria dos serviços básicos (gestão de resíduos, recursos hídricos, educação e saúde), bem como crescentes oportunidades económicas no Líbano, quer para os refugiados sírios quer para as comunidades libanesas mais vulneráveis. Em contrapartida, o governo libanês deveria realizar esforços em matéria de inclusão social e económica de refugiados sírios de forma a melhorar as suas condições de vida e o seu estatuto legal de residência. No caso da Jordânia, o pacto flexibilizará as regras de origem para categorias de bens destinados à exportação produzidos em determinadas zonas económicas por mão-de-obra que integre uma percentagem previamente acordada de trabalhadores sírios, tal como proposto pela Jordânia. Até à data, a Comissão afetou 639 milhões de EUR à resposta à crise no Líbano, nomeadamente para satisfazer necessidades básicas, cuidados de saúde e abrigo, e 637 milhões de EUR de assistência para a Jordânia. Além da facilitação das trocas comerciais graças a uma flexibilização orientada das regras de origem, o pacote de medidas propostas à Jordânia inclui uma dotação de 180 milhões de EUR em 2015 de assistência macrofinanceira; está em fase de análise um novo empréstimo de assistência macrofinanceira de cerca de 200 milhões de EUR.

Desde 2011 que a **Tunísia** tem feito progressos notáveis no sentido da conclusão da transição pacífica e democrática após a revolução, sendo um exemplo de país onde a primavera árabe deu resultados positivos. No entanto, este processo ainda é frágil. Apresentando níveis já elevados de desemprego jovem e fazendo face a ameaças terroristas, a estabilidade e prosperidade do país será central a fim de gerir os fluxos migratórios na região, muito embora os fluxos rumo à União tenham sido muito baixos no passado recente. Além do compromisso assumido pela Tunísia de controlar as suas fronteiras e os fluxos migratórios provenientes do seu território, é necessário um maior apoio financeiro e político para acompanhar a frágil transição tunisina. A UE deve continuar o processo de progressiva integração da economia tunisina no mercado interno da UE, levando avante as negociações para desenvolver o Acordo de Associação existente e para acordar uma zona de comércio livre abrangente e aprofundado. Estas negociações serão acompanhadas por assistência técnica e financeira da UE³⁵, designadamente mecanismos adicionais para a mobilidade dos tunisinos na UE. Tendo por base o compromisso conjunto mais amplo assente na Parceria de Mobilidade existente, deverá ser desenvolvida uma cooperação mais efetiva no domínio do regresso e readmissão, nomeadamente através da negociação do acordo de readmissão. Uma comunicação estratégica sobre a Tunísia será adotada em breve, e o

³⁵ Em fevereiro de 2016, a Comissão propôs uma nova operação de assistência financeira macroeconómica no valor de 500 milhões de EUR, que foi adotada pelo Conselho em 1 de junho de 2016.

processo que conduzirá as relações com a Tunísia ao nível seguinte deve integrar uma política da migração nacional global e eficaz. O apoio total a conceder à Tunísia proveniente do Instrumento Europeu de Vizinhança em 2016 ultrapassará os 200 milhões de EUR, cuja maior parte será destinada a ações relacionadas com a migração, designadamente o desenvolvimento económico, desemprego jovem e reforma do setor de segurança, bem como à migração propriamente dita.

A **África Ocidental** é uma região principal de origem de migração irregular rumo à Europa. A dimensão regional da migração foi especialmente enfatizada, tendo por base estruturas existentes como a CEDEAO e o G5 Sahel. Está a ser mobilizado um financiamento específico proveniente do Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE para apoiar os projetos e atividades acordados que permitem lidar com as causas profundas da migração irregular a longo prazo e melhorar a gestão da migração no curto prazo.

De modo a aumentar o impacto conjunto da cooperação no seio desta região, a União deve envolver a Nigéria, o Níger, o Mali e o Senegal e chegar a acordos quanto a pactos modelados, partindo dos diálogos de alto nível e dos incentivos identificados. Este desiderato terá por base as parcerias já existentes com os países visados. Uma Agenda Comum sobre a Migração e a Mobilidade (ACMM) foi assinada com a **Nigéria** em março de 2015, constituindo uma referência sólida para um diálogo e uma cooperação reforçadas em matéria de migração; também deverão principiar em breve negociações quanto a um acordo sobre readmissão. No **Senegal**, está em curso o diálogo em matérias relacionadas com a migração que deverá ser reforçado, em especial tendo em vista a oferta de oportunidades económicas e a redução de fluxos irregulares. O **Mali** é um país-chave de origem de migração irregular rumo à Europa e um parceiro no compromisso conjunto europeu mais amplo para a região do Sahel. Em abril, foi realizado um Diálogo de Alto Nível. O **Níger** é o principal local de interceção de migrantes provenientes da África Ocidental e Central, estimando-se, em maio de 2016, que transitem por este país rumo a Norte mais de 16 000 pessoas por semana. No âmbito do apoio ao Níger no seio da UE, o trabalho no centro multifacetado já existente deve prosseguir em cooperação com organizações internacionais como o ACNUR. Um enfoque especial deve também ser dado ao combate contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, bem como ao apoio ao crescimento e alternativas de empregabilidade.

No **Corno de África**, o projeto de 46 milhões de EUR³⁶ «Melhor Gestão da Migração» deverá ter início este verão ao abrigo do Processo de Cartum e deverá ser visto como um modelo sobre a forma de direcionar ações específicas para as questões da migração. De modo semelhante, no âmbito do Processo de Rabat, a UE está a desenvolver um «Mecanismo Regional de Gestão da Migração» para apoiar a implementação de iniciativas de gestão da migração nos países de origem, de trânsito e de destino na região do Sahel e do lago Chade.

A **Etiópia** é um parceiro estratégico com uma Agenda Comum sobre a Migração e a Mobilidade em vigor desde novembro de 2015, sendo a migração já um elemento crucial da relação estratégica. Acolhe mais de 750 000 pessoas deslocadas designadamente da Somália, da Eritreia e do Sudão do Sul. A Etiópia é um país-chave de origem e de trânsito de migração irregular rumo à Europa. O reforço desta cooperação através da elaboração de um pacto com a Etiópia deve ser prosseguido enquanto prioridade, designadamente através de um acompanhamento concreto do compromisso etíope de cooperar em matéria de regressos.

A situação na **Líbia** requer uma atenção especial e um compromisso estratégico. Foram identificados, no interior da Líbia, mais de 230 000 migrantes³⁷. Deste total, entre 4 000 e 5 000 encontram-se em centros de detenção, muitos sem acesso a cuidados de saúde e alimentos, com a fragilidade do Estado a criar dúvidas óbvias relativamente à sua proteção básica e ao respeito pelos seus direitos³⁸. Existem

³⁶ Quarenta milhões de EUR do Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE, com cofinanciamento no valor de 6 milhões de EUR por parte da Alemanha.

³⁷ Matriz de seguimento dos deslocados da OIM.

³⁸ Dos 765 nacionais da África Ocidental detidos, 572 manifestaram interesse em regressar aos seus países de origem.

também 400 000 pessoas deslocadas internamente que requerem assistência. Embora tenha sido realizado algum trabalho limitado relativamente à migração na Líbia, nomeadamente em cooperação com o ACNUR e com a Organização Internacional para as Migrações, apenas será possível fazer mais depois de a situação política estar estabilizada e de haver uma melhoria da segurança. Tal exigirá um investimento político, determinação e apoio financeiro contínuos para criar um governo líbio estável e unido. O apoio ao governo de consenso nacional (GCN), destinado a permitir-lhe prestar serviços sociais básicos e de segurança aos seus cidadãos, será, por conseguinte, o principal objetivo. Deste modo, será apoiada a legitimidade do novo governo, promovendo a estabilidade.

A UE tem em vigor um pacote destinado a apoiar o GCN e a população, parte do qual já está a ser executado. Este programa de apoio inclui os seguintes elementos:

- Apoio financeiro em curso: foi autorizada uma dotação total de projetos num valor de cerca de 100 milhões de EUR, parte da qual está já a ser desembolsada. Desde 2014, a UE concedeu 12,5 milhões de EUR em projetos de pura ajuda humanitária e até 40 milhões de EUR em projetos destinados a responder às necessidades das pessoas afetadas pelo conflito.
- Proteção: É de importância primordial promover a proteção, a capacidade de resistência e a estabilização das populações deslocadas, juntamente com as suas comunidades de acolhimento, dentro e fora dos centros de detenção.
- Apoio à reforma do setor da segurança, com especial incidência na polícia e na justiça penal, bem como na gestão das fronteiras: poderiam ser criados, a pedido do governo da Líbia, uma possível missão civil da PCSD tendo por base a Missão de Assistência Fronteiriça da UE existente, bem como outros programas de capacitação financiados pela UE, para contribuir para o desenvolvimento de capacidades e para prestar apoio, nomeadamente no domínio da gestão das fronteiras e da migração, o que complementaria as atividades de formação da Guarda Costeira e da Marinha da Líbia.
- Governação: a UE está preparada para apoiar o governo na elaboração de quadros jurídicos e institucionais em conformidade com os direitos humanos e com as convenções internacionais, incluindo o desenvolvimento de capacidades das administrações e instituições competentes, nomeadamente os organismos responsáveis pela manutenção da ordem pública.
- Assistência técnica: além das possibilidades de apoio técnico resultantes da dotação para a cooperação, poderá ser prestado apoio pela Frontex, utilizando o mandato existente para elaborar um acordo operacional com a Líbia.

No sul da Líbia, a UE intensificou o diálogo e a cooperação em matéria de migração, segurança e desenvolvimento no quadro de uma maior apropriação do processo regional do G5 Sahel. É neste contexto que a antena da missão EUCAO Sahel foi aberta em Agadez e criada uma equipa de investigação conjunta com o Níger. Para além das atividades em curso, as três missões da PCSD na região poderiam abrir os seus cursos de formação a outras forças do G5 Sahel, mediante convite dos respetivos governos. Tal poderia contribuir, entre outras coisas, para promover a interação e facilitar as operações transnacionais de patrulha conjuntas. Poderia ponderar-se ainda o apoio à criação de uma cooperação transfronteiriça operacional. Continuará a ser crucial a coordenação estreita das atividades da PCSD no Mali e no Níger com projetos de desenvolvimento, designadamente os apoiados pelo Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE.

Se bem que a presente comunicação identifique países prioritários, a abordagem deve ser, em última instância, implementada em todos os países relevantes. Os objetivos de longo prazo dos pactos, no sentido de lidar com as causas profundas da migração irregular e deslocação forçada, serão apoiados pelos próximos instrumentos de política estratégica, designadamente a Estratégia Global e a Estratégia para África da UE.

Objetivos de longo prazo

A longo prazo, a **África** continua a ser a região prioritária, sendo isso mesmo devidamente refletido na implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e na relação UE-ACP pós Acordo de Cotonu, bem como na futura Estratégia integrada para África. Deverão fazer parte desta estratégia novas ideias sobre a segurança, oportunidades de investimento, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável após um consenso revisto e uma ênfase no emprego jovem, bem como o aumento dos já significativos níveis de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) para África (20 mil milhões de EUR/ano) tendo em vista a meta de 0,7% APD/PNB. Tudo isto irá reforçar a Cimeira UE-África em 2017.

No que respeita à **Ásia**, o **Afeganistão** é uma grande fonte de migrantes irregulares e de refugiados que chegam à Europa. Dando continuidade ao esforço de longa data no apoio à estabilização do país, a UE deve intensificar o seu compromisso para garantir a cooperação do Afeganistão no domínio da readmissão. O Paquistão e o Bangladesh constituem outros países de origem que são prioritários na Ásia. O **Irão** é um país de origem relativamente aos seus nacionais e um dos principais países de trânsito de migrantes, nomeadamente provenientes do Afeganistão, mas também do Iraque, do Paquistão e do Bangladesh, acolhendo atualmente cerca de 2-3 milhões de afegãos. Por conseguinte; a UE e o Irão devem lançar um diálogo global sobre a migração. A UE deve também continuar a apoiar os esforços do Irão para integrar socialmente os refugiados afegãos no interior do Irão. As operações humanitárias da UE (9 milhões de EUR em 2016) continuarão a ser um complemento aos esforços do governo iraniano para garantir o acesso de refugiados a serviços básicos.

No âmbito dos países abrangidos pela **Política Europeia de Vizinhança**, a UE tem uma parceria de longa data com **Marrocos** em matéria de migração e irá avançar com esta cooperação frutuosa assim que as condições sejam propícias. A **Argélia** não é atualmente um país onde as questões da migração sejam uma grande preocupação; contudo a UE está preparada para aprofundar o diálogo e a cooperação nesta matéria num momento oportuno. Por outro lado, a União empenhar-se-á mais significativamente com o **Egito**, designadamente através de mais auxílio financeiro para o desenvolvimento de capacidades, proteção de grupos vulneráveis e apoio socioeconómico para grupos vocacionados para a migração. Este compromisso deverá ser intensificado tendo em vista os crescentes fluxos migratórios que partem do Egito na rota do Mediterrâneo central, reforçando a ação comum no domínio do combate à introdução clandestina enquanto parte de um compromisso mais amplo no quadro do Processo de Cartum.

Ações-chave:

- Celebrar os pactos com a Jordânia e o Líbano e explorar, com a Tunísia, a melhor forma de reforçar a relação UE-Tunísia.
- Lançar e concluir pactos com o Níger, a Nigéria, o Senegal, o Mali e a Etiópia.
- Estar em condições de apoiar o Governo de Consenso Nacional líbio nos seus esforços para gerir os fluxos de migração irregular, desenvolvendo também esforços para fomentar a cooperação regional com os vizinhos da Líbia a sul e na região do Sahel.

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista intensificar substancialmente o impacto das ações da UE na dimensão externa da Agenda Europeia da Migração, a Comissão e a Alta Representante propõem um novo conceito de cooperação orientado para a produção de resultados, o Quadro de Parceria. O objetivo é realizar um compromisso coerente da UE, em que a União e os seus Estados-Membros atuam de uma forma coordenada. A UE e os seus Estados-Membros devem conjugar os seus respetivos instrumentos e ferramentas para concluir pactos com países terceiros de forma a gerir melhor a migração. Isto significa, para cada país parceiro, o desenvolvimento de uma combinação de incentivos positivos e negativos, cuja utilização deverá ser orientada por um claro entendimento de que a relação global entre a UE e aquele país será especialmente guiada pela capacidade e vontade do país em cooperar na gestão da migração. Será necessário utilizar toda a panóplia de políticas, instrumentos financeiros e instrumentos de relações externas da UE. Neste contexto, é igualmente importante redobrar os

esforços para implementar o Plano de Ação de Valeta, tal como acordado na cimeira de Valeta, incluindo os aspetos financeiros. A fim de garantir que a UE e os seus Estados-Membros trabalham em conjunto, terá de ser criado um mecanismo de coordenação entre as instituições da UE e os Estados-Membros. Este desiderato implica aproveitar plenamente as relações especiais que os Estados-Membros possam ter com países terceiros, em benefício da UE e dos Estados-Membros em questão.

A curto prazo, propõe-se a conclusão de pactos com a Jordânia e o Líbano, a análise com a Tunísia da melhor forma de reforçar a cooperação UE-Tunísia, o lançamento e a conclusão de pactos com o Níger, a Nigéria, o Senegal e a Etiópia, assim como a disposição para apoiar o Governo de Consenso Nacional líbio nos seus esforços para gerir os fluxos de migração irregular, desenvolvendo também esforços para fomentar a cooperação regional com os vizinhos meridionais da Líbia e no Sahel. Com o objetivo de apoiar a execução dos pactos, é proposta a mobilização de cerca de 8 mil milhões de EUR no período 2016-2020, para além da ajuda pública ao desenvolvimento anual prestada pelos Estados-Membros e pela UE.

A longo prazo, a UE deve continuar a aumentar os seus esforços para dar resposta às causas profundas da migração irregular e da deslocação forçada e capacitar as comunidades de acolhimento. A Comissão considera que um montante de 62 mil milhões de EUR suplementar pode ser mobilizado para dar resposta a estes desafios, desde que todos os Estados-Membros e parceiros, nomeadamente as instituições financeiras internacionais, demonstrem o mesmo nível de empenhamento que a Comissão e com a condição de que o Parlamento Europeu apoie vigorosamente esses esforços. O objetivo do Quadro de Parceria é capacitar a UE para a gestão dos maiores fluxos migratórios a que o mundo assistiu desde a Segunda Guerra Mundial. Nesta medida, irá lidar com todos os aspetos da presente crise migratória, abrangendo desde as suas causas profundas até às tragédias diárias que ocorrem no Mediterrâneo. Esta ambição só pode ser atingida através de uma cooperação estreita e sustentada entre a UE e os seus Estados-Membros, em parceria com os países de origem e de trânsito dos migrantes.

Tendo em conta o que precede, o Conselho Europeu é convidado a aprovar:

- A criação de um novo Quadro de Parceria capaz de mobilizar e centrar a ação e recursos da UE num melhor modo de gerir a migração com países terceiros. A panóplia de políticas e instrumentos financeiros da UE e dos Estados-Membros deve ser utilizada para atingir este objetivo. Uma combinação de medidas e iniciativas positivas e negativas será integrada, nomeadamente nas políticas da UE em matéria de desenvolvimento e de comércio para recompensar os países desejosos de cooperar eficazmente com a UE na gestão das migrações e assegurar que haverá consequências para os que não cooperam.
- A intensificação dos esforços para implementar o Plano de Ação de Valeta, incluindo os aspetos financeiros, será igualmente essencial para este processo.
- Uma cooperação estreita e sustentada entre as instituições da UE e os Estados-Membros com vista a executar os pactos.
- Uma rápida utilização dos fundos provenientes dos orçamentos da UE e dos Estados-Membros, em especial para completar o Fundo Fiduciário de Emergência para África da UE, a fim de contribuir para a realização dos objetivos definidos nos pactos.
- A rápida criação de um Fundo de Investimento Externo, com vista à mobilização de um montante até 62 mil milhões de EUR. Para atingir este objetivo, os Estados-Membros, o Banco Europeu de Investimento e outras instituições financeiras internacionais são convidados a contribuir para o Fundo.
- Numa primeira fase do processo, o lançamento de pactos com o Níger, a Nigéria, o Senegal, o Mali e a Etiópia, bem como um maior empenhamento com a Tunísia e a Líbia.

Anexos

Anexo 1: Passagens ilegais das fronteiras para a UE, decisões de regresso e regressos efetivos, 2014-2015

- Anexo 2: Diálogos de Alto Nível
- Anexo 3: Exemplos de importantes ações em curso financiadas pela UE
- Anexo 4: Contribuições e compromissos financeiros dos Estados-Membros para os Fundos Fiduciários e o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia.