



ALTA REPRESENTANTE
DA UNIÃO PARA OS
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Enfrentar a crise dos refugiados na Europa: o papel da ação externa da UE

Enfrentar a crise dos refugiados na Europa: o papel da ação externa da UE

I. A atual crise dos refugiados e o seu contexto internacional

A União Europeia (UE) enfrenta a maior crise de refugiados desde o final da Segunda Guerra Mundial. A situação atual deve ser analisada no contexto mais amplo dos conflitos violentos e da desestabilização vigentes noutras partes do mundo. Uma crise de proporções sem precedentes – para a qual muito têm contribuído os conflitos e as perseguições na vizinhança alargada da Europa. Os conflitos violentos na Síria e no Iraque ou a instabilidade e a pobreza em certas partes de África obrigaram milhões de mulheres, homens e crianças a abandonar o seu país em busca de proteção e de uma vida digna, nomeadamente na União Europeia.

A União Europeia está a intensificar a sua resposta a esta crise, com base nos princípios da solidariedade e da responsabilidade e no pleno respeito dos seus valores e obrigações internacionais. A UE tem vindo a reorientar e a mobilizar, desde o início de 2015, todos os seus instrumentos de ação externa para responder à crise dos refugiados, tendo fixado três objetivos: salvar vidas, garantir a proteção das pessoas carenciadas e gerir as fronteiras e a mobilidade.

Os fluxos migratórios aumentaram substancialmente em 2014, em especial na **rota do Mediterrâneo Central**. Em 2015, assistiu-se a um agravamento dramático da situação. O número de pessoas que entrou na União Europeia através da chamada **rota do Mediterrâneo Oriental** eleva-se a 182 740¹, um aumento enorme relativamente a 2014. Os migrantes dirigem-se para a antiga República jugoslava da Macedónia e a Sérvia para seguirem depois para a Hungria e outros Estados-Membros da União Europeia, ao longo da chamada **rota dos Balcãs Ocidentais**. Em agosto de 2015, tinham sido registadas na Hungria 142 649 entradas irregulares por esta rota.

A composição dos fluxos migratórios é heterogénea, mas regista-se um aumento exponencial do número de pessoas que procura proteção internacional, **em especial provenientes da Síria, do Iraque e do Afeganistão**. Na verdade, 90 % das pessoas que utilizam a rota do Mediterrâneo Oriental são nacionais de um destes três países. Os migrantes irregulares que utilizam a rota do Mediterrâneo central provêm, na sua maioria, da África Subsariana e também, com frequência, de zonas de conflito: cerca de 20 % são oriundos da Eritreia e 12 % da Somália, mas, ainda assim, 10 % vêm da Síria. A composição dos fluxos de migrantes que utilizam esta rota sofreu alterações relativamente a 2014, altura em que era maioritariamente utilizada por refugiados sírios. No entanto, o volume de travessias efetuadas é idêntico (106 290 até agosto de 2015). As alterações rápidas na composição dos fluxos migratórios e nas rotas utilizadas são uma indicação da capacidade de os passadores de migrantes se adaptarem a novas circunstâncias.

¹ Atualizações estatísticas semanais da Frontex: janeiro – agosto de 2015.

Ainda que os cidadãos europeus possam ter a percepção de que a atual pressão migratória é dramática, a União Europeia está longe de ser a região do mundo mais afetada. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o **número de refugiados e de pessoas deslocadas** em 2014 foi o mais alto de sempre no mundo desde a Segunda Guerra Mundial: 59,5 milhões de pessoas. Mais de **85 % destas pessoas vivem em países em desenvolvimento**. Um número muito elevado de pessoas estão deslocadas dentro do seu próprio país² e os refugiados procuram, muitas vezes, um primeiro refúgio nos países vizinhos. Por exemplo, a maioria dos refugiados sírios é acolhida pelo Líbano, a Jordânia e a Turquia. A maior parte das migrações africanas tem lugar no próprio continente africano: mais de 8,4 milhões de migrantes internos só na África Ocidental. Estes dados mostram que a atual crise migratória e dos refugiados não é apenas, nem principalmente, um problema europeu. É, isso sim, um grave problema internacional. A União Europeia está na linha da frente dos esforços internacionais que estão a ser desenvolvidos para encontrar uma solução para os conflitos e a instabilidade e apoiar as populações afetadas.

II. Estratégia e resposta da União Europeia

Ao longo dos últimos meses, as instituições da UE têm mobilizado todos os seus esforços para dar resposta a esta crise global. O Conselho Europeu e a Comissão, em especial através da **Agenda Europeia da Migração**³ desenvolveram os principais elementos da resposta europeia aos desafios migratórios, tanto a nível interno como a nível internacional.

A primeira prioridade continua a ser salvar as vidas das pessoas que tentam atravessar o Mediterrâneo em direção à Europa, mas é igualmente essencial proteger as pessoas necessitadas, prestar assistência humanitária de emergência, garantir o acesso ao asilo e, em especial, combater as causas profundas dos conflitos, da violência política, das violações dos direitos humanos e da pobreza. Estes objetivos devem continuar a estar no cerne da resposta da União Europeia.

No contexto da atual crise, as prioridades estão centradas nas ações com um maior impacto imediato sobre os fluxos migratórios. Simultaneamente, é preciso manter um empenhamento a longo prazo nestas questões para atacar as causas profundas do problema. A União Europeia pretende reforçar o diálogo político, a cooperação, o intercâmbio de conhecimentos e experiências com os países parceiros, as organizações da sociedade civil e as autoridades locais, a fim de apoiar a mobilidade humana como elemento positivo do desenvolvimento humano. Uma conceção da cooperação, assente na defesa dos direitos e englobando os direitos humanos, contribuirá para a resolução dos desafios, nomeadamente a migração sul-sul, e da situação dos migrantes vulneráveis.

² Segundo o Observatório das Deslocações Internas, os números de deslocados internos em julho/agosto de 2015 foram os seguintes: Síria (7 600 300); Iraque (3 171 600); Sudão (2 192 830); Sudão do Sul (1 645 392); Paquistão (1 375 900); Nigéria (1 500 000); Somália (1 133 000); Afeganistão (805 409); Chade (130 000); Camarões (80 000); Níger (50 000).

³ COM(2015)240.

A presente comunicação – parte de um conjunto mais vasto de propostas adotadas pela Comissão Europeia – descreve a ação externa da União Europeia para dar resposta à crise dos refugiados. Esta assenta numa estrutura sólida de empenhamento internacional neste domínio a nível bilateral, regional e multilateral com base, designadamente, na Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade de 2011.⁴

Mobilização dos principais instrumentos financeiros. Com uma dotação orçamental de 96,8 mil milhões de euros para o período 2014-2020, a cooperação externa da União Europeia, na qual se inclui a cooperação para o desenvolvimento a nível mundial, desempenha um papel importante na luta contra a pobreza, a insegurança, a desigualdade e o desemprego. Inclui-se neste âmbito o apoio da União Europeia a setores como o crescimento e a criação de emprego, a paz e a segurança, os direitos humanos e a boa governação nas regiões e países onde têm origem os fluxos de refugiados.

No contexto da atual crise e para além do Fundo fiduciário de ajuda à reconstrução da Síria, a Comissão Europeia está igualmente a propor aos Estados-Membros da UE um novo **Fundo fiduciário de emergência da União Europeia para a estabilidade e a luta contra as causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África**. Ao permitirem que a UE, os Estados-Membros e os doadores intervenham de forma conjunta, flexível e rápida na resposta a novas necessidades, os fundos fiduciários ajudam a enfrentar diferentes dimensões das situações de emergência. O fundo fiduciário proposto irá apoiar a estabilidade, promover a resiliência, o desenvolvimento económico, a segurança e a gestão da migração; dotará a UE e os Estados-Membros de uma ferramenta célere e flexível, capaz de produzir resultados mais rápidos; contribuirá para mobilizar o apoio da UE. Ao mesmo tempo, funcionará como plataforma para uma maior visibilidade política e contribuirá para a definição de uma abordagem mais integrada e coerente. O fundo fiduciário deverá ser um dos resultados concretos da Cimeira de Valeta de novembro de 2015. A Comissão Europeia e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança esperam que os Estados-Membros contribuam generosamente para o novo fundo.

III. Principais questões e resposta da União Europeia

A União Europeia tem uma intervenção ativa em todo o mundo. Na atual crise, os seguintes países e regiões são os mais afetados:

- **Síria e Iraque**

A UE tem apoiado as iniciativas diplomáticas com vista a encontrar soluções políticas desde o início dos conflitos na Síria e no Iraque. Neste contexto, a Comissão e a Alta Representante definiram o quadro de ação para uma estratégia regional, incluindo a luta contra o Da'esh, numa comunicação⁵ adotada no início do ano, que prevê autorizações financeiras no valor de mil milhões de euros. **Mais de 4 milhões de sírios fugiram do seu país**, vindo somar-se aos

⁴ COM(2011)743.

⁵ JOIN(2015) 2 final.

7,6 milhões de deslocados internos e mais de 230000 mortos. A **grande maioria dos refugiados sírios encontra-se no Líbano, na Jordânia e na Turquia** e os números não param de aumentar, o que constitui uma enorme pressão política, económica e social para estes países. Desde o início de 2015, com os países vizinhos a chegarem ao limite das suas capacidades de acolhimento de novos refugiados e a imposição de políticas de fronteiras mais restritivas, registou-se um aumento drástico nas deslocações internas e nos fluxos diretos de refugiados para a UE, em especial na Grécia.

Desde 2011, a União Europeia e os seus Estados-Membros mobilizaram mais de **3,9 mil milhões de euros** para ajuda humanitária, ajuda ao desenvolvimento, ajuda económica e ajuda à estabilização, a fim de dar resposta às necessidades das pessoas deslocadas internamente, dos refugiados e das comunidades de acolhimento na Síria, no Iraque, na Jordânia, no Líbano e na Turquia. Do conjunto das contribuições, a parte do orçamento da UE representou cerca de 1,8 mil milhões de euros.

A fim de dar uma resposta coerente e reforçada à escala regional foi criado **um Fundo fiduciário regional da União Europeia como resposta à crise síria**.⁶ Para além de apoio aos países vizinhos que acolhem refugiados, a assistência será igualmente dirigida para os esforços humanitários, de estabilização e de desenvolvimento na Síria, incluindo o restabelecimento da governação local e a prestação de serviços básicos. A Comissão apela aos Estados-Membros para que continuem a contribuir para o fundo fiduciário.

Um gabinete da UE em Gaziantep (sul da Turquia) presta assistência na coordenação das operações. Um **mecanismo de reação rápida para operações transfronteiriças na Síria** foi criado para o efeito. Além disso, a UE promove o recurso aos programas de desenvolvimento e proteção regional para apoiar os principais países de refúgio e/ou de trânsito no Médio Oriente⁷. Ao ser inserida uma componente de desenvolvimento, que os anteriores programas de proteção regional não tinham, os **programas de desenvolvimento e proteção regional visam dar proteção** a quem precisa e, simultaneamente, **aumentar a resiliência** dos refugiados, dos deslocados internos e das comunidades de acolhimento, bem como fazer face às crises prolongadas de refugiados, em que a ajuda humanitária não pode oferecer uma solução a longo prazo.

A UE louvou os enormes esforços envidados pelo **Líbano, a Jordânia e a Turquia** no acolhimento dos refugiados que fogem à violência na Síria e no Iraque e continuou a prestar-lhes assistência. A União Europeia está atualmente a financiar projetos importantes de apoio aos centros comunitários, à segurança alimentar, aos meios de subsistência, à escolarização e à formação profissional para os refugiados na região, dos quais 855 milhões de euros em ajuda humanitária na Síria, mas também no Líbano, na Jordânia e na Turquia.

No **Iraque**, após três anos de conflito, mais de 3,1 milhões de pessoas tornaram-se deslocados internos. Embora o número de cidadãos iraquianos que procura proteção internacional na

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

⁷ Apoio no valor de 12 milhões de euros.

União Europeia seja ainda limitado comparativamente ao número de sírios, esse número poderá aumentar de forma considerável num futuro próximo. Em 2015, a Comissão Europeia afetou 65,55 milhões de euros de ajuda humanitária em resposta à crise iraquiana. A ajuda humanitária da UE ao país, nomeadamente à região do Curdistão iraquiano, inclui operações de salvamento de emergência para os mais vulneráveis e assistência médica. A UE está a intensificar a sua ação política e diplomática para apoiar todos os esforços que visam uma maior unidade e inclusividade no país.

- **Turquia**

Em termos globais, a Turquia é atualmente o país que acolhe o maior número de refugiados em todo o mundo.

Foi encetado um diálogo específico com a **Turquia** para identificar modalidades de apoio aos refugiados sírios, reforçar o controlo nas fronteiras e lutar contra a criminalidade organizada, responsável pela introdução clandestina de migrantes irregulares. No quadro do diálogo com a Turquia, estão a ser analisadas outras formas de cooperação na procura de uma solução para a crise síria.

Em 2015, a ajuda financeira à Turquia relacionada com a crise na Síria eleva-se a 175 milhões de euros. Os financiamentos a título do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão⁸ no setor dos assuntos internos têm vindo a aumentar, passando de **130 milhões de euros** no período 2007-2013 para uma dotação indicativa de **245 milhões de euros** para o período 2014-2016. A Turquia beneficiará ainda, juntamente com os países dos Balcãs Ocidentais, de um novo programa regional de gestão da migração. A assistência financeira da UE apoia igualmente os esforços da Turquia que visam o cumprimento dos requisitos do acordo de readmissão UE-Turquia.

Até ao final do ano, será enviado para Ancara um agente de ligação da Frontex para reforçar a cooperação operacional. Os esforços para identificar e repatriar rapidamente as pessoas que não precisam de proteção internacional serão apoiados na Turquia e noutros países de trânsito.

Desde o início de 2014, a Comissão Europeia mantém com a Turquia um diálogo sobre a liberalização dos vistos. Este diálogo prevê o desenvolvimento de uma gestão integrada das fronteiras conforme com as políticas da UE, em matéria de segurança e vigilância das fronteiras terrestres e marítimas e de execução de controlos aduaneiros. O diálogo preconiza ainda orientações políticas para a prevenção e a luta contra a criminalidade organizada, o terrorismo e a corrupção, bem como para o reforço da cooperação judiciária, cooperação policial e proteção dos dados pessoais.

- **Balcãs Ocidentais**

A União Europeia intensificou também o seu apoio aos **países dos Balcãs Ocidentais** não pertencentes à UE, que estão atualmente a receber fluxos de refugiados sem precedentes,

⁸ Regulamento (UE) n.º 231/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014.

principalmente oriundos da Síria. Neste âmbito, está previsto o reforço das capacidades de receção e tratamento dos pedidos de asilo, bem como a intensificação da cooperação em matéria de luta contra a criminalidade organizada, responsável pela introdução clandestina de migrantes. Para o efeito, a Comissão Europeia está a ultimar um programa regional de apoio à proteção e à gestão das questões migratórias sensíveis nos Balcãs Ocidentais centrado em três domínios: identificação de migrantes, partilha de informações a nível intra e inter-regional e mecanismos que preveem soluções de regresso, aplicando, simultaneamente, medidas práticas de salvaguarda que reflitam as necessidades específicas dos migrantes.⁹

Já foi aprovada uma ajuda humanitária no valor de 1,75 milhões de euros para a Sérvia e a antiga República jugoslava da Macedónia, que se destina a fornecer ajuda de emergência aos refugiados em trânsito para a Hungria.

Além da ajuda substancial já concedida no passado no âmbito do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão nas áreas da gestão das fronteiras, da migração, do asilo e das políticas, a Comissão Europeia está a ponderar uma nova assistência específica por país, destinada a reforçar as capacidades nos domínios do asilo, da migração e da política de vistos para reforçar a proteção das categorias vulneráveis de migrantes e das vítimas de tráfico de seres humanos. No caso particular da antiga República jugoslava da Macedónia e da Sérvia, a UE está a apoiar o desenvolvimento a longo prazo da política de migração e asilo¹⁰.

A cooperação operacional entre as autoridades de controlo das fronteiras dos Balcãs Ocidentais e os Estados-Membros da UE deve ser aprofundada. A cooperação poderia incluir atividades relacionadas com a análise dos riscos, a formação e o intercâmbio das melhores práticas. A Frontex já assinou acordos operacionais e instituiu uma colaboração com a Sérvia, o Montenegro, a Albânia, a Bósnia e Herzegovina e a antiga República jugoslava da Macedónia e está disposta a assumir um papel ativo neste âmbito.

- **África**

África, e em especial a África Subsariana, continua a enfrentar pressão demográfica, pressão ambiental, pobreza extrema, tensões internas e lacunas institucionais que, em algumas zonas, degeneraram em conflitos abertos, maior fragilidade, deslocamentos, criminalidade, terrorismo e radicalização, bem como em migração irregular, introdução clandestina e tráfico de seres humanos e um número crescente de emergências humanitárias. A União Europeia procura solucionar estes problemas em conjunto com os seus parceiros africanos no quadro das suas estratégias regionais (Sael, Corno de África, Golfo da Guiné), da ajuda humanitária, da política de desenvolvimento e dos programas de assistência na região, a par do seu forte empenho em executar a agenda da resiliência.

⁹ Apoio no valor de 8 milhões de euros.

¹⁰ 24 milhões de euros autorizados/previstos na antiga República jugoslava da Macedónia e 44 milhões na Sérvia.

O conflito e a ausência de estruturas estatais converteram a **Líbia** num dos principais pontos de passagem da África Subsariana para a Europa, sobretudo a Itália. A União Europeia apoia ativamente **o diálogo entre as partes líbias liderado pelas Nações Unidas** para se chegar a uma solução pacífica e está disposta a apoiar um futuro governo de unidade nacional. Entretanto, a Comissão está a prestar assistência humanitária e ajuda ao desenvolvimento às populações migrantes vulneráveis retidas na Líbia.

O **Níger**, um dos países mais pobres do mundo, é a principal rota de trânsito para a Líbia. A União Europeia apoia o desenvolvimento do Níger, bem como a sua segurança¹¹. Na região do **Sael**, a União Europeia apoia também o processo político no **Mali** e o acordo de paz com os grupos armados no norte do país. Esta participação contribui para a estabilidade graças à formação das forças armadas e das forças de segurança malianas¹² e a UE está a examinar a possibilidade de conceder um novo apoio à gestão das fronteiras. As missões da PCSD da União no Níger e no Mali contribuem também para apoiar os esforços destinados a impedir o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes¹³. A UE está atualmente a apoiar a criação de um centro polivalente em Agadez, uma zona de trânsito importante. O centro fornecerá assistência e informações aos migrantes que ficarem retidos e apoio aos que estiverem dispostos a regressar ao seu país ou a integrar-se em comunidades de acolhimento.

A União Europeia tem vindo também a **apoiar ativamente a resposta regional contra o Boko Haram**, o que inclui apoio à Task Force Conjunta Multinacional e ao Níger, Chade, Camarões e Nigéria. Serão prodigados novos esforços para enfrentar a situação humanitária. A **Nigéria** continua a ser a principal fonte de migração irregular para a União Europeia. Para além da cooperação na luta contra o Boko Haram, o diálogo sobre a migração com a Nigéria aborda também os temas da readmissão e do regresso¹⁴.

A União Europeia visa também restabelecer a governação e a estabilidade na **República Centro-Africana**¹⁵ apoiando o processo político, a recuperação económica e a estabilização graças a uma missão de aconselhamento militar. Uma deterioração da situação na República Centro-Africana, afetaria gravemente a estabilidade regional e a já grave situação humanitária, o que poderia dar origem a deslocamentos de pessoas.

¹¹ A EUCAP Sael Níger apoia as autoridades nigerinas na prevenção, controlo e gestão dos fluxos migratórios irregulares através do Níger e, em particular, Agadez.

¹² A missão civil da PCSD da UE no Mali (EUCAP Sael Mali) apoia a reestruturação das forças de segurança interna do Mali (ou seja, polícia, «gendarmérie» e «garde nationale») com o objetivo de ajudar as autoridades malianas a garantir a ordem constitucional e democrática e as condições para uma paz duradoura. A missão combina atividades de formação e aconselhamento estratégico.

¹³ No âmbito da abordagem global da UE (JOIN (2013) 30), as missões da PCSD serão articuladas com programas de desenvolvimento para maximizar a eficiência global.

¹⁴ Em 2015, foi assinada com a Nigéria uma Agenda Comum sobre a Migração e a Mobilidade, que engloba a cooperação sobre a migração legal, a migração irregular, a migração e desenvolvimento e a proteção internacional.

¹⁵ Para evitar este risco, a União Europeia, em conjunto com a França, a Alemanha e os Países Baixos, criou o Fundo fiduciário Bêkou em 2014.

Na **Somália**, a União Europeia apoia a reconstrução de um Estado viável e o restabelecimento de um clima de segurança através da missão da União Africana na Somália¹⁶ e da missão da UE de formação militar. O programa da UE de cooperação para o desenvolvimento está a dar um contributo substancial à estabilização, à consolidação do Estado e ao desenvolvimento na Somália ao abrigo do *New Deal*.

A falta de perspetivas económicas e as violações dos direitos humanos são os fatores desencadeadores da migração oriunda da **Eritreia**. Em 2014, 36 990 eritreus apresentaram pedidos de proteção internacional na União Europeia. Cerca de 250 mil pessoas procuraram refúgio na Etiópia e no Sudão. A UE está atualmente a analisar a melhor forma de colaborar com a Eritreia na luta contra a migração irregular. Em dezembro de 2014, o Governo da Eritreia anunciou que, a partir de 1 de janeiro de 2015, a duração do serviço nacional, que tinha até então uma duração indeterminada, seria limitada a dezoito meses para os novos recrutas. É crucial acompanhar a execução desta decisão, na medida em que a duração indeterminada do serviço nacional é um dos principais fatores que contribuem para a migração. O diálogo com a Eritreia tem igualmente lugar no quadro do **processo de Cartum**, que permite à União Europeia dialogar com todos os países do **Corno de África**. O processo de Cartum propõe-se reforçar a cooperação regional sobre as questões migratórias. **Foi negociado um novo programa indicativo nacional de 200 milhões de euros para a Eritreia, centrado no desenvolvimento económico, no emprego e na governação.**

Mais de 2 milhões de pessoas abandonaram as suas casas no **Sudão do Sul**. Desde 2014, a UE e os seus Estados-Membros contribuíram com mais de 377 milhões de euros em ajuda humanitária. A UE apoia também política e financeiramente o processo conduzido pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento e o mecanismo de controlo do respeito da cessação das hostilidades. A UE apoiou igualmente os esforços da União Africana e das Nações Unidas para pôr termo aos conflitos no Sudão, que continuam a desestabilizar o país.

O conflito no **Iémen** tem também repercussões para o Corno de África, que acolhe mais de 250 000 refugiados registados, 95 % dos quais são somalis. A UE tem desempenhado, desde 2011, um papel ativo no apoio à transição e participa plenamente nos esforços internacionais que visam encontrar uma solução política para a crise no Iémen.

Muitos países africanos, em especial do Corno de África, como a Etiópia, o Sudão e o Quênia, e do Lago Chade acolhem grandes comunidades de refugiados, uma situação que, muitas vezes, acaba por se prolongar. Os programas de desenvolvimento e de ajuda humanitária existentes já oferecem apoio que combina ajuda de emergência, reconstrução e desenvolvimento. Daí que seja essencial reforçar a resiliência.

A Comissão Europeia e a Alta Representante continuarão a trabalhar na busca de soluções duradouras para evitar e desbloquear as situações de deslocação prolongada. Sem oportunidades de desenvolvimento, as tensões entre as populações podem conduzir à

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

desestabilização de regiões inteiras, provocando movimentos secundários maciços, incluindo para a Europa. Se, em vez disso, se der a oportunidades aos refugiados e aos deslocados internos de contribuírem para a economia reduz-se o seu impacto e custos económicos e contribui-se para o crescimento, em benefício tanto dos deslocados como das comunidades de acolhimento.

A Comissão Europeia apresentará uma nova abordagem para as deslocações forçadas orientada para o desenvolvimento, que será aplicada paralelamente à ajuda humanitária desde o início de uma crise. Este ano, já foram lançados projetos-piloto para o Norte de África e o Corno de África. Ainda este ano, seguindo o modelo dos programas de desenvolvimento e proteção regional do Médio Oriente, foram lançados dois outros programas de proteção do mesmo tipo, um para o Norte de África e outro para o Corno de África.

- **As Nações Unidas e a comunidade internacional em geral**

Esta crise não é só uma crise europeia, mas sim um importante desafio internacional. É essencial a cooperação com os principais parceiros internacionais e com as Nações Unidas, em especial o ACNUR e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), bem como com organizações como a Organização Internacional para as Migrações (OIM). O ACNUR tem responsabilidades especiais na resposta à crise dos refugiados. A UE reforçará a cooperação com o ACNUR a fim tornar mais eficaz o seu apoio aos países que acolhem grandes populações de refugiados e a gestão dos fluxos dentro da União Europeia. A UE está, além disso, a colaborar com outros parceiros internacionais que dispõem de grandes capacidades, nomeadamente na região do Médio Oriente, no sentido de aumentar a ajuda global e as possibilidades de reinstalação das pessoas que precisam de proteção internacional.

Cooperação em matéria de readmissão e de regresso de migrantes irregulares

Uma estratégia coerente da UE para desencorajar a migração irregular passa necessariamente por uma política eficaz de regresso dos migrantes que entraram irregularmente no território de um país de acolhimento e que não preenchem os critérios para poder beneficiar de proteção internacional. Atualmente, as percentagens de regresso são relativamente baixas nos Estados-Membros da UE. Em 2014, menos de 40 % dos migrantes irregulares que receberam ordens para abandonar o território da UE partiram efetivamente.

O artigo 13.º do Acordo de Parceria de Cotonu com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (Estados ACP) constitui a base jurídica para a organização conjunta dos regressos e readmissões de nacionais dos países ACP. A UE está determinada a melhorar a cooperação com os parceiros africanos para uma aplicação eficaz dos regimes de readmissão.

Para além da aplicação integral dos atuais acordos de readmissão¹⁷ e da rápida conclusão das negociações em curso¹⁸, os esforços incidirão em **medidas práticas de cooperação** em

¹⁷ Estão atualmente em vigor 17 acordos de readmissão: Hong Kong, Macau, Sri Lanka, Albânia, Rússia, Ucrânia, antiga República Jugoslava da Macedónia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Sérvia, Moldávia, Paquistão, Geórgia, Arménia, Azerbaijão, Turquia e República de Cabo Verde.

¹⁸ Estão a decorrer negociações com Marrocos e com a Tunísia.

matéria de regresso, o que inclui melhorar a elaboração dos programas de assistência ao regresso voluntário. Neste contexto, o **recente projeto-piloto em matéria de regresso para o Paquistão e o Bangladesh** pode ser uma experiência útil para se decidir sobre o melhor caminho a seguir. A União Europeia deve reforçar a sua ação para incentivar o regresso dos migrantes irregulares ao longo das rotas. **O apoio da UE à criação de um centro polivalente em Agadez responde a este objetivo.**

O plano de ação da UE sobre o regresso¹⁹, adotado paralelamente à presente comunicação, incide neste assunto.

Luta contra a criminalidade organizada responsável pela introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos

A luta contra as redes criminosas é uma componente essencial dos esforços da União Europeia para salvar vidas e impedir a exploração dos migrantes. É fundamental reforçar a cooperação internacional entre a polícia e os sistemas de justiça dos países de origem e de destino, bem como com as agências pertinentes da UE e os Estados-Membros. Em muitos países, isto implica apoio para o desenvolvimento das capacidades da polícia, da justiça e da gestão das fronteiras.

A UE tem um papel decisivo na melhoria das capacidades dos países parceiros em matéria de gestão das fronteiras e de aplicação das medidas de regresso voluntário e de reintegração, adotando uma abordagem integrada que garante a segurança das fronteiras e ao mesmo tempo permite a rápida circulação dos fluxos lícitos de pessoas e bens.

A Agenda Europeia da Migração apresenta uma série de iniciativas que visam fortalecer os instrumentos da UE disponíveis para combater as redes de tráfico, em especial o Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes.²⁰ Os agentes de ligação para a migração e os peritos em matéria de segurança enviados para as principais delegações da UE contribuirão para a cooperação nestas questões. Uma série de operações e missões da PCSD estão já a ter um papel importante na luta contra a criminalidade organizada.

A força naval da União Europeia para o Mediterrâneo (**EUNAVFOR MED**) é uma **operação de gestão de crises** que tem por missão a vigilância, a recolha de informações e potenciais intervenções operacionais no combate às atividades de introdução clandestina na zona sul do Mediterrâneo Central, na plena observância do direito internacional.²¹

A **EUCAP Sael Níger** está a ser reforçada de forma a poder apoiar as autoridades nigerinas no controlo dos fluxos migratórios irregulares através do Níger e, em especial, Agadez.²² O mandato alargado da missão terá por principais objetivos: i) consolidação do quadro jurídico

¹⁹ COM(2015) 453.

²⁰ COM(2015) 285 final.

²¹ Decisão (PESC) 2015/778 do Conselho, de 18 de maio de 2015, relativa a uma operação militar da União Europeia na zona sul do Mediterrâneo Central (EUNAVFOR MED) (JO L 122, p. 31, de 19.5.2015).

²² Com a abertura de um gabinete em Agadez, a missão poderá ter uma melhor compreensão dos fluxos migratórios e das questões conexas e a possibilidade de trabalhar diariamente com as autoridades responsáveis pela gestão dos fluxos migratórios.

nigerino em matéria de migração, controlo das fronteiras e luta contra as atividades criminosas relacionadas com a migração irregular; ii) desenvolvimento das capacidades dos serviços de segurança nigerinos responsáveis pela gestão das fronteiras, o controlo da migração e a luta contra a criminalidade organizada; iii) maior eficiência do sistema judiciário. Ao ocupar-se da formação das forças de segurança interna, a **EUCAP Sael Mali** já está a contribuir de forma indireta para a prevenção da migração irregular. A missão atingiu a sua plena capacidade operacional em agosto de 2015, estando atualmente a ser estudado o alargamento do seu mandato, à semelhança do que aconteceu com a missão do Níger. Além disso, estão a ser ponderadas outras iniciativas e missões da PCSD noutros países do Sael e do Corno de África, em coordenação com as ações bilaterais dos Estados-Membros.

IV. Conclusões e perspetivas para o futuro

A resolução da crise dos refugiados e a gestão conjunta dos problemas e das oportunidades depende muito da capacidade da União Europeia para estabelecer uma boa colaboração com os parceiros dos países terceiros. A Parceria UE-África em matéria de migração, mobilidade e emprego, os Processos de Cartum e de Rabat, os Processos de Praga e de Budapeste²³, a União para o Mediterrâneo, a Parceria das Rotas da Seda para a Migração, a Parceria Oriental ou o diálogo ACP-UE sobre a migração são fundamentais neste contexto.

Vários dos desafios enunciados na presente comunicação podem e estão a ser abordados pela via política e diplomática. Antes de mais, estão a ser intensificados esforços para atacar as causas profundas desta crise, ou seja, a guerra na Síria e no Iraque. A Alta Representante, como havia sido solicitado pelo Conselho Europeu, tem vindo a conduzir diálogos de alto nível sobre estas questões, aproveitando o apoio da União Europeia aos países e regiões e as parcerias já existentes.

A cooperação com os países de origem e de trânsito é conduzida a nível bilateral, explorando todas as possibilidades existentes, em especial as que são oferecidas pelas **parcerias para a mobilidade**²⁴, a **Agenda Comum sobre a Migração e a Mobilidade** ou os **acordos de readmissão**. O diálogo noutros domínios, tais como o comércio e o desenvolvimento, será igualmente aproveitado para debater a cooperação em matéria de migração.

As delegações da UE irão também intensificar os seus contactos com as autoridades locais. As delegações nos principais países de trânsito e de origem estão a ser reforçadas com o envio de **agentes de ligação europeus para a migração (EULMOs)**, tal como previsto na Agenda Europeia da Migração.

A União Europeia está igualmente a organizar duas conferências de alto nível, nos termos do mandato do Conselho Europeu de junho de 2015:

²³ O Processo de Budapeste reúne países da Ásia Central e do Leste e da Europa do Sudeste e Ocidental.

²⁴ As parcerias para a mobilidade oferecem um quadro global para a cooperação bilateral em matéria de mobilidade, migração e asilo. Até à data, foram assinadas sete parcerias com os seguintes países: Cabo Verde, República da Moldávia, Geórgia, Arménia, Azerbaijão, Marrocos e Tunísia.

1. **A cimeira de Valeta sobre a migração** (11-12 de novembro de 2015) reunirá os líderes europeus e dos principais países africanos, em especial os que fazem parte dos Processos de Cartum e de Rabat, para além da Comissão da União Africana e da Comissão da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. Na cimeira serão debatidos temas como os benefícios da migração para o desenvolvimento, as causas profundas da migração, a migração legal e a mobilidade, a proteção internacional e o asilo, a prevenção e a luta contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, bem como a cooperação em matéria de regresso e readmissão.

2. **A conferência de alto nível sobre a rota do Mediterrâneo Oriental/Balcãs Ocidentais** (outono de 2015) reunirá os Estados-Membros da UE, os países dos Balcãs Ocidentais e a Turquia para discutir os fluxos de refugiados e de migrantes que transitam pelas rotas do Mediterrâneo Oriental/Balcãs Ocidentais.

Durante muitos anos, a União Europeia enfrentou a problemática da migração e dos refugiados no quadro da sua ação externa, conjugando instrumentos políticos, de desenvolvimento e de ajuda humanitária. A atual crise dos refugiados é uma manifestação aguda de problemas antigos e complexos, com múltiplas causas e sem solução imediata. Para se chegar a uma solução global, será necessário adotar uma abordagem que inclua medidas a curto e a longo prazo. Mas o mais importante, contudo, é que a solidariedade e a responsabilidade serão essenciais e que União terá de combinar os vários instrumentos à sua disposição, da diplomacia à assistência financeira.

A Comissão Europeia e a Alta Representante convidam os Estados-Membros a dar provas de determinação ao lidarem com a difícil situação dos refugiados e os problemas que levam as pessoas a abandonar os seus países. São necessárias solidariedade, responsabilidade e unidade para que a União Europeia possa estar à altura das obrigações jurídicas, institucionais e morais que hoje lhe incumbem.