



Bruxelas, 6.3.2019  
COM(2019) 126 final

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

**Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração**

## I. INTRODUÇÃO

Os últimos quatro anos registaram um esforço sem precedentes por parte da UE para dar resposta ao desafio da migração, o que contribuiu para a redução das chegadas irregulares para o nível mais baixo em 5 anos. A UE ofereceu proteção e apoio a milhões de pessoas, salvando vidas no mar e melhorando as condições e meios de subsistência. A UE tem apoiado os Estados-Membros na gestão de um grande número de chegadas nas fronteiras externas e financiou vários projetos em toda a UE para apoiar a integração dos refugiados e de outros nacionais de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro. Contribuiu para prevenir a migração irregular, incluindo a luta contra redes de introdução clandestina de migrantes, bem como a luta contra o tráfico de seres humanos. Tem colaborado com parceiros de todo o mundo para resolver as causas profundas das migrações e promover uma gestão ordeira das mesmas, incluindo a readmissão de migrantes que se encontram em situação irregular na UE. Envidou esforços no sentido de desenvolver vias legais como alternativa às perigosas rotas de introdução clandestina de migrantes. A este respeito, todas as vertentes da Agenda Europeia da Migração de 2015<sup>1</sup> foram adotadas como parte de uma abordagem global.

### Principais progressos realizados no âmbito da Agenda Europeia da Migração

- Em 2018, cerca de 150 000 migrantes irregulares foram detetados nas fronteiras externas da UE, o que constitui uma diminuição de 25 % em relação a 2017. Este foi o nível mais baixo em cinco anos e mais de 90 % inferior ao registado no auge da crise migratória em 2015.
- A ação da UE contribuiu para cerca de 730 000 salvamentos no mar desde 2015.
- Milhões de requerentes de asilo, refugiados e pessoas deslocadas beneficiaram de programas financiados pelo Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África<sup>2</sup> — mais de 5,3 milhões de pessoas vulneráveis beneficiam de apoio de base, quase um milhão são abrangidas por campanhas de comunicação e mais de 60 000 receberam ajuda no processo de reintegração após o regresso.
- O Fundo Fiduciário para África também tem sido um elemento essencial no que se refere ao regresso humanitário voluntário de mais de 37 000 migrantes vulneráveis aos seus países de origem a partir da Líbia desde o início de 2017.
- As medidas visam a problemática das redes de introdução clandestina de migrantes: só em 2018, o Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes teve um papel fundamental em mais de uma centena de casos de elevada prioridade nesta matéria. Equipas de investigação conjuntas combatem a introdução clandestina de migrantes em países como o Níger.
- Foram recolocadas 34 710 pessoas com necessidade de proteção internacional a partir da Itália e da Grécia.
- Desde 2015, mais de 50 000 pessoas com necessidade de proteção internacional foram reinstaladas na UE.
- Mais de 140 milhões de EUR foram disponibilizados no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, a fim de apoiar as medidas em matéria de integração e de migração legal entre 2015 e 2017.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final de 13.5.2015.

<sup>2</sup> Para além do apoio ao abrigo dos atuais programas de desenvolvimento da UE.

<sup>3</sup> Os Estados-Membros estão atualmente a apresentar os respetivos relatórios de execução que abrangem ações em 2018. Muitos refugiados e migrantes legais também beneficiaram de programas de integração ao abrigo do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

- Estão em vigor acordos formais de readmissão ou modalidades práticas em matéria de regresso e de readmissão com 23 países de origem e de trânsito.
- Paralelamente, mais de 80 % da ajuda humanitária da UE em 2018 destinou-se a apoiar as necessidades de pessoas vítimas de deslocação forçada.<sup>4</sup>

Este trabalho deve continuar. O facto de o número de chegadas de migrantes irregulares ter diminuído não constitui uma garantia para o futuro, tendo em conta a provável continuação da pressão migratória. O combate às causas profundas da migração irregular é inevitavelmente um projeto a longo prazo, tendo o recente aumento das chegadas irregulares no Mediterrâneo Ocidental revelado que a situação permanece volátil e que os passadores estão constantemente em busca de novas oportunidades. Muitos problemas fundamentais continuam por resolver: temos de desenvolver um sistema de asilo que seja adequado à sua finalidade, que garanta a solidariedade e reduza os movimentos secundários; precisamos de proceder a mais regressos através de medidas a nível dos Estados-Membros e com países terceiros; temos de estar mais bem preparados na nossa fronteira externa, lutar contra novas estratégias dos passadores e continuar a reforçar vias legais seguras e ordenadas para as pessoas que necessitam de proteção internacional e para os migrantes legais. A gestão da migração requer um esforço sustentado, conjunto e a longo prazo por parte da UE, baseado nos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades. É essencial manter a dinâmica de passar de soluções *ad hoc* para estruturas sustentáveis e para um quadro jurídico eficaz e viável no futuro. Estes objetivos podem ser atingidos com base no trabalho conjunto dos últimos quatro anos<sup>5</sup>.

Sempre que a UE e os Estados-Membros agiram em uníssono, o aprofundamento da cooperação com parceiros fundamentais como a Turquia ou o Níger conduziu a uma redução substancial do número de migrantes irregulares. A ação comum deu resultados na luta contra a introdução clandestina de migrantes, em termos de encontrar vias legais alternativas e na conclusão de seis novos acordos de readmissão com os principais países de origem. A cooperação com a África e a União Africana atingiu novos níveis.

Todas estas iniciativas estão já a produzir resultados e têm potencial para muito mais. É essencial prosseguir a abordagem global estabelecida no âmbito dos quatro pilares da Agenda Europeia da Migração e estabelecer um quadro duradouro.

## II. SITUAÇÃO ATUAL

### *Chegadas irregulares*

A situação atual demonstra uma descida contínua significativa desde o pico de chegadas irregulares em 2015.<sup>6</sup> Contudo, algumas tendências prosseguiram em 2018 e no início de 2019, o que demonstra a necessidade de uma ação continuada e de capacidade de adaptação a mudanças circunstanciais.

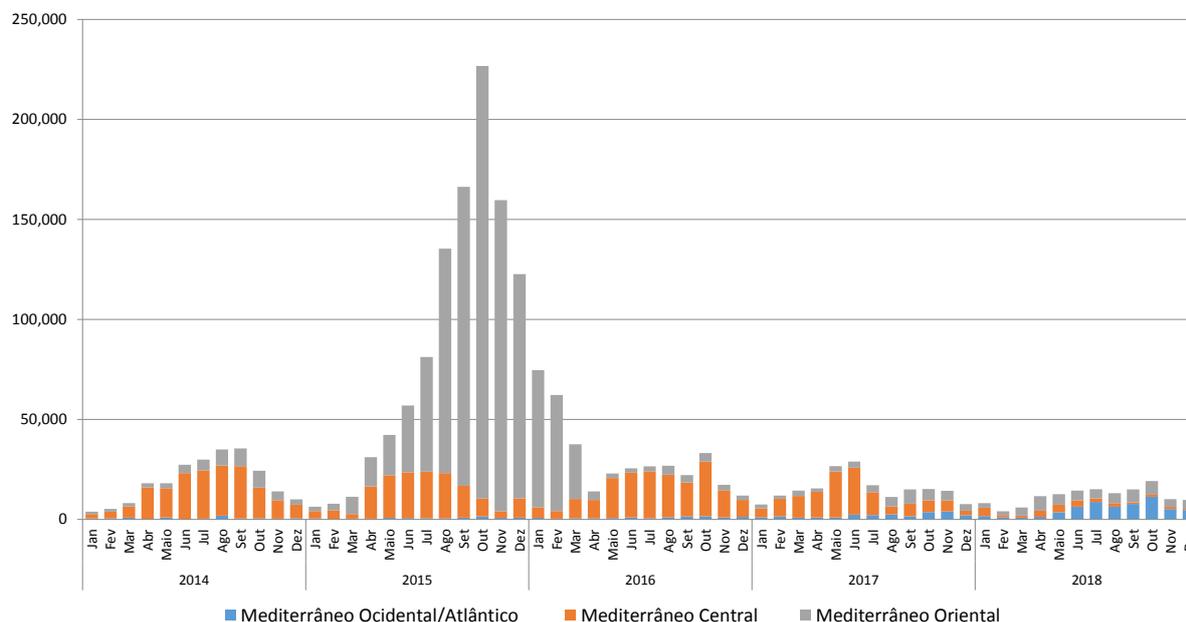
---

<sup>4</sup> O conceito de pessoas vítimas de deslocação forçada inclui refugiados e pessoas deslocadas internamente. Também é dado apoio às respetivas comunidades de acolhimento. A ajuda humanitária da UE é prestada de acordo com os princípios humanitários de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência.

<sup>5</sup> Esse trabalho inclui apoio financeiro de 13 mil milhões de EUR diretamente a partir do orçamento da UE, bem como ações no âmbito dos fundos fiduciários da UE e do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia.

<sup>6</sup> Dados da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, salvo menção em contrário.

### Passagens irregulares nas fronteiras nas três rotas principais



- Na rota do *Mediterrâneo Ocidental/Atlântico*, as chegadas aumentaram no ano passado e continuam a registar níveis elevados. O número total de chegadas a Espanha em 2018 (quase 65 000 pessoas) foi 131 % mais elevado do que em 2017 e esta tendência continuou em 2019.<sup>7</sup> Os marroquinos foram a nacionalidade mais numerosa de chegada a Espanha em 2018 (um quinto das travessias), seguindo-se nacionais de países da África Ocidental, nomeadamente Guiné, Mali, Costa do Marfim e Gâmbia, bem como da Argélia.
- No *Mediterrâneo Central*, o número de chegadas irregulares continua a ser baixo. Em termos globais, em 2018 assistiu-se a uma diminuição de 80 % das chegadas irregulares a Itália em relação a 2017, e esta tendência continuou em 2019 com uma queda para níveis anteriores à crise. Embora a Líbia ainda representasse mais de metade das partidas em 2018, a Guarda Costeira líbia continua a interceptar ou a socorrer um grande número de pessoas no mar — cerca de 15 000 em 2018, sendo as principais nacionalidades a sudanesa (14 %), a nigeriana (12 %) e a eritreia (12 %).<sup>8</sup> A Tunísia é um país de partida cada vez mais significativo (sobretudo para os tunisinos) com destino a Itália; no final de 2018, Malta registou um aumento de chegadas.
- No *Mediterrâneo Oriental*, os números aumentaram ao longo de 2018 e as chegadas à Grécia em 2019 são atualmente quase 30 % superiores às registadas há um ano. Esta tendência exerce uma pressão constante nas ilhas do mar Egeu, mas também na fronteira terrestre greco-turca, dado haver demasiado poucos regressos à Turquia para aliviar esta pressão e combater o modelo de negócio dos passadores.<sup>9</sup> Os afegãos constituem a nacionalidade mais significativa de chegada às ilhas em 2018 e 2019 até à data, ao passo que os nacionais turcos têm sido a principal nacionalidade que entra na UE através das

<sup>7</sup> Dados das autoridades espanholas.

<sup>8</sup> Dados da Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

<sup>9</sup> Desde 21 de março de 2016, 1 836 migrantes regressaram à Turquia em aplicação da Declaração UE-Turquia e 601 ao abrigo do Protocolo bilateral greco-turco.

fronteiras terrestres. Houve também um aumento de chegadas a Chipre, tanto por mar como por terra, passando pelas zonas controladas pelo Governo da República de Chipre.

Em 2018, registaram-se igualmente aumentos significativos nos movimentos irregulares nos *Balcãs Ocidentais*, apesar de os números terem diminuído no final do ano com a chegada do inverno. Em 2018, as chegadas irregulares foram quatro vezes superiores às registadas em 2017 e a principal rota situava-se na região entre a Sérvia e a Bósnia-Herzegovina, tendo este país registado cerca de 24 000 chegadas de migrantes irregulares em 2018 e cerca de 5 000 migrantes presentes no seu território no final do ano. No entanto, a intensidade das chegadas ao longo da rota diminuiu após a Sérvia ter abolido o regime de isenção de vistos para os cidadãos iranianos em 17 de outubro de 2018. O aumento de chegadas de cidadãos indianos devido à política do regime de isenção de vistos da Sérvia está atualmente a ser objeto de acompanhamento.

Apesar de o número de mortes no Mediterrâneo ter continuado a diminuir desde 2016 graças aos esforços desenvolvidos pela UE, pelos Estados-Membros e outros parceiros, os modelos de negócio dos passadores continuam a traduzir-se em perda de vidas humanas devido a travessias marítimas. Cerca de 2 300 pessoas perderam a vida em 2018, em comparação com mais de 3 100 em 2017, e mais de 220 pessoas até à data em 2019.<sup>10</sup>

### *Asilo*

Em 2018, foram apresentados cerca de 634 700 pedidos de proteção internacional na UE e nos países associados de Schengen. Este número representa uma diminuição de 10 % em relação a 2017, o que significa que os números voltaram a registar níveis semelhantes aos de 2014.<sup>11</sup> Os principais países de acolhimento em 2018 foram a Alemanha, a França, a Grécia, a Itália e a Espanha (72 % de todos os pedidos de asilo na UE e nos países associados de Schengen).<sup>12</sup> Tal como em 2017, os principais países de origem foram a Síria, o Afeganistão e o Iraque. Verificou-se igualmente um aumento considerável dos pedidos dos migrantes provenientes de países isentos de obrigação de visto Schengen, nomeadamente a Venezuela, a Geórgia e a Colômbia.

Em 2018, foram detetados mais de 400 000 resultados positivos de impressões digitais de pessoas que se deslocaram para o território de outro Estado-Membro em comparação com os registos de impressões digitais armazenados na base de dados Eurodac.<sup>13</sup> A França e a Alemanha são os dois Estados-Membros com o maior número destes resultados positivos (o que mostra que estes são os principais países de destino dos movimentos secundários), sendo a Itália e a Grécia os dois Estados-Membros onde havia o maior número de registos (o que mostra que estes são os principais países de entrada).<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Dados da Organização Internacional para as Migrações.

<sup>11</sup> Dados preliminares do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo relativos a 2018.

<sup>12</sup> A Alemanha continuou a ser o principal país de destino, apesar de uma redução dos pedidos apresentados para um quinto, tendo a França e a Espanha registado um aumento substancial.

<sup>13</sup> Entende-se por «resultado positivo» a existência de concordância ou concordâncias por comparação entre os dados dactiloscópicos registados na base de dados e os dados transmitidos por um Estado-Membro. O número de resultados positivos não corresponde ao número de pessoas.

<sup>14</sup> Os países que registaram o maior número de permanências ilegais de requerentes de asilo previamente registados noutro Estado-Membro foram a Bélgica e a Alemanha.

## AÇÕES IMEDIATAS

### *Rota do Mediterrâneo Ocidental: cooperação com Marrocos*

Uma vez que Espanha constitui atualmente o principal ponto de entrada para as passagens irregulares, a criação de medidas para dar resposta ao problema da migração ao longo da rota do Mediterrâneo Ocidental deve ser uma das principais prioridades da UE. A UE tem vindo a estabelecer as bases para uma estreita parceria com Marrocos. Em finais de 2018, aprovou 140 milhões de EUR para apoio à gestão das fronteiras e apoio orçamental.<sup>15</sup> Marrocos tem vindo a envidar esforços para reforçar o controlo das suas fronteiras e impediu um grande número de partidas.<sup>16</sup> Estas medidas da UE irão apoiar este processo. Foram efetuados os primeiros pagamentos e lançados os concursos para a aquisição de equipamento essencial: os últimos contratos ao abrigo do presente pacote serão assinados até abril e a execução no terreno deverá prosseguir. As medidas irão também complementar a execução de 36 milhões de EUR em ajuda de emergência concedida em 2018 para ajudar a Espanha na sua fronteira meridional. A UE também apoia a Espanha através da operação Indalo. A Comissão está disposta a prestar à Espanha todo o apoio financeiro e técnico de que o país precisa para gerir as chegadas.

De um modo mais geral, a UE está a trabalhar no sentido de aprofundar as suas relações com Marrocos, com o objetivo de criar uma parceria mais estreita, mais aprofundada e mais ambiciosa. A migração e a mobilidade terão um papel importante nesta relação mais estreita, mediante uma combinação de apoio financeiro, contactos mais estreitos entre os peritos e cooperação operacional, nomeadamente com o apoio da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Essa relação deve também estender-se à retoma das negociações sobre readmissão e facilitação de emissão de vistos e sobre migração legal. A questão dos fluxos migratórios e do combate às rotas de introdução clandestina de migrantes para Marrocos provenientes dos países vizinhos deve também fazer parte desta cooperação mais estreita.

Para além do apoio direto a Marrocos, o Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África<sup>17</sup> está a trabalhar no sentido de desenvolver a cooperação ao longo de toda a rota do Mediterrâneo Ocidental. Um novo programa de cooperação transfronteiriça no montante de 8,6 milhões de EUR contribui para o reforço da governação coordenada da migração entre Marrocos, Senegal, Mali e Costa do Marfim, através de apoio à intensificação dos diálogos sobre política regional em matéria de migração. No final de 2018 foi aprovado o programa de apoio orçamental específico para a Mauritânia destinado a apoiar a estratégia nacional de desenvolvimento, com especial destaque para a proteção dos migrantes e a segurança marítima.<sup>18</sup> A vertente «Norte de África» do Fundo Fiduciário deverá em breve receber 120 milhões de EUR complementares do orçamento da UE.<sup>19</sup> No entanto, o atual volume de projetos, incluindo dotações complementares essenciais para os programas em curso na Líbia

---

<sup>15</sup> Além disso, 14,5 milhões de EUR foram atribuídos ao reforço da governação das migrações a nível regional destinada a migrantes, repatriados e marroquinos residentes no estrangeiro. O montante total dos programas atualmente em curso é de 232 milhões de EUR.

<sup>16</sup> De acordo com os dados JORA (*Joint Operations Reporting Application*) da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, as autoridades marroquinas impediram, em 2018, cerca de 15 000 migrantes em situação irregular de saírem de Marrocos por via marítima. As autoridades marroquinas estão também a realizar ações preventivas no interior do país. O Ministério do Interior marroquino estima que, em 2018, foi possível impedir a saída de 88 761 de migrantes de Marrocos.

<sup>17</sup> C(2015) 7293 final de 20.10.2015.

<sup>18</sup> Este programa complementa os atuais programas financiados pela UE para apoiar a governação da migração, a gestão das fronteiras, a luta contra o tráfico de seres humanos e as redes criminosas, bem como a luta contra o terrorismo.

<sup>19</sup> Esta questão será analisada na próxima reunião do Comité do Instrumento Europeu de Vizinhança em abril de 2019.

e em Marrocos, aponta para um déficit de 86 milhões de EUR em 2019. Serão necessárias contribuições dos Estados-Membros para assegurar a continuação deste trabalho.

### *Rota do Mediterrâneo Central: melhoria das condições na Líbia*

Existe uma necessidade particularmente urgente de ajudar as pessoas que se encontram bloqueadas na Líbia. Para garantir condições mais humanas, devemos envidar esforços no sentido de encontrar alternativas à detenção, de conseguir uma gestão mais ordenada e transparente dos migrantes e refugiados na Líbia, bem como assistência às pessoas para que regressem a casa em segurança ou obtenham proteção na Europa ou numa outra região. Deve ser dada especial prioridade às pessoas mais vulneráveis, bem como às que se encontram em centros de detenção: calcula-se que cerca de 6 200 migrantes estão atualmente detidos na Líbia em centros controlados pelo Governo de Consenso Nacional.<sup>20</sup>

De acordo com as limitações da atual situação de segurança, este é o cerne do trabalho com a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações, bem como com o grupo de trabalho trilateral entre a União Africana, a União Europeia e as Nações Unidas. Esta cooperação conduziu já ao regresso às suas casas de mais de 37 000 pessoas através de programas de regresso voluntário assistido, tendo mais de 2 500 pessoas sido evacuadas da Líbia para o Níger através do Mecanismo de Trânsito de Emergência do ACNUR.<sup>21</sup> Mais de 1 200 dessas pessoas já foram reinstaladas; o próximo passo essencial que os Estados-Membros deverão dar será a reinstalação das pessoas que ainda aguardam no Níger. O grupo de trabalho continuará a instar as autoridades líbias a facilitar este trabalho, com especial destaque para a redução da necessidade de vistos de saída e de taxas de aterragem.

É necessário envidar esforços suplementares para abordar as condições deploráveis com que se deparam muitos migrantes e refugiados. Desde 2016, o Fundo Fiduciário atribuiu quase 135 milhões de EUR para a proteção dos migrantes na Líbia; este esforço deve ser mantido. O trabalho inclui assistência no desembarque, bem como registo e rastreabilidade das pessoas desembarcadas. Estão em curso projetos para melhorar os procedimentos e as condições, tanto nesta fase crucial como na sequência de transferência para centros de detenção. Em dezembro de 2018, as autoridades líbias também autorizaram a abertura do Centro de Reunião e Partida do ACNUR, uma plataforma para ajudar os refugiados e os requerentes de asilo a serem rapidamente evacuados. Esta poderia ser uma solução temporária para os menores não acompanhados e outros grupos vulneráveis. A UE irá manter a pressão a fim de garantir o acesso incondicional das organizações humanitárias e das agências das Nações Unidas no sentido de melhorar as condições nos centros de detenção, aumentar as alternativas à detenção e, em última análise, pôr termo ao atual sistema de detenção.

Dado que apenas um pequena proporção dos migrantes na Líbia estão detidos em centros controlados pelo Governo, o apoio às comunidades locais é essencial. Os cuidados de saúde, a educação e as infraestruturas sociais de base estão a ser apoiados por programas da UE. Em

---

<sup>20</sup> Estimativa da Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional para as Migrações.

<sup>21</sup> Com subsequente reinstalação na Bélgica, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. As evacuações adicionais geridas pelo ACNUR para Itália e para o Centro de Trânsito de Emergência na Roménia elevam o total para 3 175.

2018, quatro novos programas foram aprovados na Líbia no âmbito do Fundo Fiduciário da UE para África, num montante total de 156 milhões de EUR.

Cerca de 90 000 refugiados e migrantes vulneráveis receberam assistência médica através de cuidados de saúde primários e especializados, consultas e análises. Os trabalhos serão intensificados e será dada prioridade aos regressos voluntários assistidos, a uma mais rápida evacuação de menores e de outras pessoas vulneráveis, à melhoria das condições de detenção e à promoção de alternativas à detenção. Paralelamente, a ajuda humanitária da UE na Líbia atingiu cerca de 700 000 das pessoas mais vulneráveis afetadas pelo conflito, incluindo pessoas deslocadas internamente.

#### *Mediterrâneo Oriental: melhoria das condições na Grécia*

O empenho contínuo na implementação da Declaração UE-Turquia e o importante apoio financeiro e operacional da UE desde 2015 têm contribuído de modo significativo para aliviar a pressão exercida sobre as ilhas gregas<sup>22</sup>. Estão atualmente em curso novas medidas. As autoridades gregas adotaram diversas medidas para tratar os pedidos de asilo mais rapidamente, incluindo médicos adicionais para avaliações da vulnerabilidade, unidades de asilo móveis e um maior número de comités de recurso. Estão em curso projetos-piloto a fim de encontrar outras formas de melhorar o fluxo de tratamento dos pedidos de asilo; tal deverá resultar no aumento da eficácia dos regressos, nomeadamente ao abrigo da Declaração EU-Turquia, e na melhoria das condições mediante a redução da sobrelotação nas ilhas.

No entanto, será essencial que haja uma forte liderança e empenho do Governo Helénico para resolver os numerosos problemas ainda pendentes. A UE continuará a prestar assistência à Grécia através de apoio financeiro<sup>23</sup> e do aconselhamento especializado das agências da UE. É igualmente essencial que os Estados-Membros continuem a dar apoio suficiente ao trabalho das agências da UE. São precisas ações urgentes e coordenadas das autoridades gregas a fim de obter.

- procedimentos de asilo mais eficientes para assegurar o tratamento mais rápido dos pedidos de asilo;
- um aumento do número de regressos tirando o máximo partido dos programas de regresso voluntário assistido, apoiados por programas de reintegração. Sempre que seja necessário um regresso forçado, têm de estar disponíveis instalações de pré-repatriamento adequadas e conformes com os princípios aplicáveis em matéria de direitos humanos. Tal requer um fluxo de trabalho operacional eficaz que dê prioridade aos principais grupos em todas as fases do processo<sup>24</sup>;
- um quadro regulamentar e administrativo que garanta o funcionamento e a monitorização da capacidade de acolhimento e a prestação de todos os serviços pertinentes;

---

<sup>22</sup> O apoio recentemente prestado incluiu mais serviços de interpretação, uma maior capacidade de acolhimento, destacamento de médicos militares, adoção do planeamento financeiro para 2019 a fim de disponibilizar condições de acolhimento adequadas e garantir o apoio no continente (ver nota de pé de página seguinte).

<sup>23</sup> A ajuda mais recente, concedida em dezembro de 2018, incluía 190 milhões de EUR para o programa de ajuda de emergência para integração e alojamento (ESTIA) gerido pela Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e 61 milhões de EUR para a continuação do programa de apoio no local nas instalações de acolhimento no continente gerido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Em março de 2019, o Instrumento de Apoio de Emergência cessa a sua atividade. A continuação dos principais projetos na Grécia em 2019 recebe o apoio de outras fontes de financiamento da UE.

<sup>24</sup> Os principais grupos incluem as pessoas vulneráveis, incluindo menores não acompanhados, os nacionais sírios e nacionalidades com taxas médias baixas de reconhecimento, com base em estatísticas oficiais nacionais.

- a rápida disponibilização de, pelo menos, 2 000 lugares de alojamento adequado para menores não acompanhados, bem como a finalização e implementação de uma estratégia nacional global para garantir a plena proteção dos menores não acompanhados;
- um melhor sistema de sinalização que disponibilize alojamento para requerentes de proteção internacional e pessoas vulneráveis e cooperação entre as autoridades competentes.

Para o efeito, é precisa uma estratégia nacional eficaz e sustentável da Grécia sobre gestão da migração. É necessário estabelecer uma cooperação e coordenação eficazes entre todas as autoridades nacionais competentes, com fluxos de trabalho operacionais e regras comuns de definição de prioridades.

#### *Necessidade de disposições temporárias em matéria de desembarque na UE*

Já no verão de 2018 se constataram diversos casos em que os Estados-Membros não conseguiram chegar rapidamente a acordo sobre desembarques e medidas de acompanhamento. Em consequência, as soluções encontradas foram limitadas e com caráter *ad hoc*. Em janeiro de 2019, a necessidade de encontrar uma solução para a embarcação de socorro *SeaWatch 3* desencadeou um esforço de coordenação particular entre vários Estados-Membros, a Comissão e as agências competentes. Apesar de o número de pessoas envolvidas ter sido reduzido, esta experiência prática demonstrou a vontade de encontrar um quadro mais eficaz de cooperação num espírito de solidariedade e pode servir de inspiração para desenvolver uma abordagem mais sistemática e coordenada da UE em matéria de desembarque, de primeiro acolhimento, de registo e de recolocação, sob a forma de disposições temporárias. Tal pode ser concretizado mediante um plano de trabalho transparente e por etapas que garanta que o Estado-Membro em causa receba da parte da Comissão, das agências da UE e dos outros Estados-Membros a assistência operacional e eficaz de que precisa.

Continua a ser uma prioridade a rápida conclusão da reforma legislativa do Sistema Europeu Comum de Asilo e a Comissão já sublinhou o valor dessas disposições temporárias em dezembro de 2018<sup>25</sup>, como uma abordagem coordenada imediata ao desembarque e outras situações de especial pressão na UE. Essas disposições implicam que deve ser posta em prática a solidariedade e a responsabilidade, com base numa compreensão mútua do interesse comum e partilhado, como um mecanismo de «passagem» até que a reforma legislativa seja concluída e se torne aplicável. A UE estará realmente muito mais bem equipada do que atualmente para oferecer solidariedade concreta de forma estruturada, efetiva e flexível, garantindo simultaneamente a efetiva prevenção de movimentos secundários e de fatores de atração. Para que esta abordagem funcione, é necessária a participação do maior número possível de Estados-Membros. Os principais elementos de tais disposições temporárias podem ser os que se seguem:

- quando um Estado-Membro se encontra sob pressão ou, sempre que tal seja necessário para contribuir para um rápido desembarque após operações de busca e salvamento, o Estado-Membro em questão solicita assistência;
- em resposta a esse pedido, há que identificar o apoio específico que os Estados-Membros podem prestar através de medidas de solidariedade. As medidas de solidariedade

---

<sup>25</sup> COM(2018) 798 final de 4.12.2018.

oferecidas pelos Estados-Membros têm de ser compensadas pelos Estados-Membros que beneficiam do apoio mediante o cumprimento das respetivas responsabilidades de tomar medidas adequadas para a gestão das chegadas;

- deve ser criada uma estrutura de coordenação para que os Estados-Membros possam acompanhar esses pedidos, com a participação das principais partes interessadas, como a Comissão e as agências da UE;
- as agências da UE devem estar bem equipadas para prestar a assistência necessária, em domínios como o primeiro acolhimento, o registo, a recolocação e o regresso;
- será disponibilizado apoio financeiro do orçamento da UE para os Estados-Membros que recolhem migrantes voluntariamente e para apoiar operações de regresso. Deverá também ser disponibilizado apoio financeiro aos Estados-Membros sob pressão.

#### Principais etapas imediatas

- A nova assistência prestada a **Marrocos** pela UE e pela Espanha deve ser orientada para reduzir o número de chegadas irregulares provenientes da costa marroquina e conduzir a uma maior cooperação com Marrocos e outros países pertinentes a fim de aumentar a readmissão efetiva de migrantes em situação irregular no quadro de uma abordagem abrangente.
- A UE deve intensificar os trabalhos com a Task Force União Africana-União Europeia-Nações Unidas a fim de continuar a melhorar as **condições na Líbia** e eliminar o atual sistema de centros de detenção, bem como ultrapassar os obstáculos ao acesso das organizações internacionais e aos regressos voluntários de migrantes e evacuações de refugiados; deve ser assegurado o registo sistemático e interoperável de todos os migrantes desembarcados e detidos.
- A **Grécia** deve instituir, com caráter de urgência, uma estratégia nacional eficaz e sustentável em matéria de gestão da migração para suprir as deficiências ainda existentes, nomeadamente em matéria de regresso e de menores não acompanhados, tirando o maior partido possível do apoio significativo concedido pela UE.
- Deve ser instituído um conjunto de **disposições temporárias** em matéria de desembarque, no qual vários Estados-Membros deverão estar dispostos a participar através de medidas de solidariedade.

### III. GESTÃO DA MIGRAÇÃO ESTRUTURADA EM QUATRO PILARES

#### 1. Combater as causas da migração irregular: colaborar com os parceiros

Desde a adoção do Quadro de Parceria em matéria de Migração, a migração tornou-se um elemento central a ter em conta nas relações externas da UE, uma vez que as parcerias globais e a cooperação a longo prazo são fundamentais para gerir todos os aspetos deste fenómeno.<sup>26</sup> A migração está plenamente integrada nas relações globais com os países parceiros. A fim de continuar a aprofundar a cooperação com os parceiros, é fundamental dispor de uma abordagem abrangente e articulada, baseada no multilateralismo, em fóruns bilaterais, regionais e multilaterais.

<sup>26</sup> COM(2016) 385 final de 7.6.2016.

### *Combater as causas profundas da migração*

O Fundo Fiduciário da UE para África tem demonstrado o seu valor acrescentado como um instrumento de execução rápido e eficaz que facilita o diálogo político com países parceiros, aplica abordagens inovadoras e produz resultados concretos, através da conjugação de recursos e conhecimentos de uma grande variedade de partes interessadas, sobretudo os Estados-Membros da UE. Os recursos já atingiram mais de 4,2 mil milhões de EUR desde que o Fundo Fiduciário iniciou a sua atividade em 2016, com mais de 188 programas já aprovados.<sup>27</sup> É importante dar continuidade aos progressos alcançados. No entanto, sem contribuições nacionais adicionais, não é possível ao Fundo Fiduciário da UE financiar novas iniciativas ou completar os programas de grande valor que estão a produzir resultados atualmente; tal como acontece com o défice de financiamento para a vertente «Norte de África», a vertente «Sael e lago Chade» terá um défice de financiamento já em 2019. Também é essencial que a flexibilidade e a capacidade de resposta que os fundos fiduciários oferecem atualmente continuem a ser um elemento essencial no âmbito do próximo Quadro Financeiro Plurianual e que a continuidade de ação seja assegurada.

Será dado mais apoio aos meios de subsistência e às economias da África Subsariana e da Vizinhança da UE no âmbito do Plano de Investimento Externo. Os 1,54 mil milhões de EUR para 28 programas de garantia agora aprovados deverão desbloquear até 17,5 mil milhões de EUR em investimentos, abrangendo domínios como o acesso ao financiamento para as micro, pequenas e médias empresas, energia e conectividade, cidades, agricultura e digital (incluindo saúde em linha).<sup>28</sup> Com 94 projetos de financiamento misto aprovados com uma dotação de 2,2 mil milhões de EUR e a possibilidade de desbloquear 19,5 mil milhões EUR, o total dos investimentos esperados atingiu cerca de 37 mil milhões de EUR e o plano está em vias de atingir a previsão inicial de mobilizar 44 mil milhões de EUR, um importante estímulo ao dinamismo económico.

### *Combater as redes de introdução clandestina de migrantes*

É necessária uma ação determinada e contínua tanto na UE como fora dela para dismantlar o modelo de negócio dos passadores e as redes criminosas. Este princípio foi reiterado pelo Conselho Europeu em outubro de 2018, o que conduziu a um conjunto de medidas adotado em dezembro de 2018<sup>29</sup> para melhorar a cooperação policial e complementar o atual Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes<sup>30</sup>.

A luta contra as redes de introdução clandestina de migrantes constitui uma parte fundamental da cooperação da UE com países terceiros parceiros. Uma nova parceria operacional, liderada pela França com o Senegal, será implementada no âmbito do Fundo Fiduciário. No Níger, equipas de investigação conjuntas que reúnem autoridades nigerinas, francesas e espanholas iniciaram mais de 200 ações penais. É preciso alargar esta cooperação, focando-se na fronteira meridional da Líbia, na fronteira Níger-Argélia e na fronteira Níger-Nigéria. Além disso, foram lançadas este ano seis campanhas de informação e sensibilização sobre os riscos da migração irregular na Costa do Marfim, Níger, Tunísia, Mali, Guiné e Gâmbia<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Projetos aprovados pelos comités operacionais num total de cerca de 3,6 mil milhões de EUR. Até à data, foram assinados 393 contratos num montante total superior a 2,6 mil milhões de EUR.

<sup>28</sup> Os montantes finais e a distribuição destas garantias serão definidos por acordos de garantia que deverão ser assinados pelos bancos de desenvolvimento e pela Comissão Europeia.

<sup>29</sup> Documento 15250/18 de 6.12.2018.

<sup>30</sup> COM(2015) 285 final de 27.5.2015.

<sup>31</sup> Financiadas no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

O trabalho contra as redes de introdução clandestina de migrantes está a ser apoiado por uma infraestrutura cada vez mais vasta. O Centro de Coordenação da Informação melhora o quadro da Europol relativo a informações sensíveis e presta apoio às autoridades com funções coercivas. O projeto-piloto da célula de informação em matéria criminal integrada na operação SOPHIA garante a ligação e o intercâmbio de informações entre os intervenientes civis e militares. As operações de política comum de segurança e defesa no Sael estão cada vez mais interligadas a fim de terem um impacto regional. Os agentes de ligação europeus da migração destacados pela Comissão em 12 países parceiros prioritários atuam como importantes canais de comunicação.<sup>32</sup> Graças ao acordo político alcançado entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a recente proposta da Comissão,<sup>33</sup> será reforçada a coordenação entre redes de agentes de ligação da imigração geridas pelos Estados-Membros, a Comissão e as agências da UE.

No interior da UE, a cooperação operacional dos Estados-Membros é apoiada através de jornadas de ação conjunta, com a participação dos Estados-Membros, de países terceiros, de agências da UE e de parceiros externos<sup>34</sup>. Em 2018, o Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes da Europol apoiou 39 operações comuns e conjuntas que resultaram em 607 detenções e 101 processos penais prioritários. O intercâmbio de informações continua a ser fundamental: o Eurostat está a testar a recolha de dados das estatísticas da justiça penal sobre a introdução clandestina de migrantes, o que oferece benefícios significativos em termos de análise e de reação às tendências neste domínio.

### *Regresso e readmissão*

A resolução da questão da baixa taxa de regresso a partir da UE continua a ser um objetivo fundamental dado que se trata de um elo indispensável na cadeia de gestão da migração. Taxas de regresso baixas comprometem a credibilidade do sistema junto do público e aumentam os incentivos à migração irregular e aos movimentos secundários. Este fenómeno exige a tomada de medidas tanto a nível da UE como dos países terceiros. Os Estados-Membros devem tomar medidas imediatas para melhorar os respetivos procedimentos internos em matéria de regresso a fim de assegurar um regresso humano e rápido às pessoas que não precisam de proteção internacional, com base no Plano de Ação e nas recomendações concretas apresentadas pela Comissão em 2017<sup>35</sup>. Estes demonstraram de que forma os atuais instrumentos jurídicos, operacionais e financeiros da UE poderiam ser mais bem utilizados, graças a procedimentos mais rápidos, medidas mais severas contra a fuga, uma abordagem multidisciplinar por parte das autoridades nacionais e uma maior cooperação e coordenação entre os Estados-Membros.

Tais medidas imediatas dos Estados-Membros devem ser apoiadas por outras medidas da UE. As reformas recentemente adotadas do Sistema de Informação de Schengen irão melhorar significativamente a capacidade de os Estados-Membros executarem decisões de regresso e proibições de entrada.<sup>36</sup> Verificou-se igualmente um aumento significativo do apoio da

<sup>32</sup> Etiópia, Jordânia, Líbano, Mali, Marrocos, Níger, Nigéria, Paquistão, Senegal, Sérvia, Sudão e Tunísia.

<sup>33</sup> COM(2018) 303 final de 16.5.2018.

<sup>34</sup> No âmbito do ciclo político da UE /EMPACT (Plataforma multidisciplinar europeia contra as ameaças criminosas).

<sup>35</sup> COM (2017) 200 e C (2017) 1600, com base no documento COM (2015) 453.

<sup>36</sup> Regulamento (UE) 2018/1861, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos de fronteira e Regulamento (UE) 2018/1860, de 28 de novembro de 2018, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular.

Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira às medidas de regresso, graças à cooperação e a ações operacionais em domínios que incluem os voos de regresso e o papel desempenhado pelos consulados<sup>37</sup>. Mas são precisas mais medidas. A primeira etapa seguinte deverá ser a proposta da Comissão no sentido de reformar a Diretiva Regresso:<sup>38</sup> uma aprovação rápida desta proposta traria grandes vantagens em termos de coerência e eficácia dos procedimentos de regresso, salvaguardando simultaneamente direitos fundamentais e respeitando o princípio da não repulsão.<sup>39</sup>

O investimento no diálogo com países parceiros ao longo dos últimos quatro anos traduziu-se em avanços concretos. A cooperação no âmbito dos 17 acordos de readmissão existentes e das seis disposições práticas mais recentes está a começar a dar resultados nos domínios da identificação, apresentação de documentos e regresso ordeiro, acompanhado de apoio operacional. No entanto, para que este quadro produza os melhores resultados possíveis e satisfaça possíveis necessidades de um aumento dos regressos no futuro, os Estados-Membros devem tirar partido das oportunidades que o mesmo oferece, participar ativamente na gestão dos acordos e convénios e assinalar eventuais problemas de execução à Comissão. A UE e os seus Estados-Membros contribuem igualmente através do apoio à reintegração dos repatriados: mais de 60 100 migrantes beneficiaram de apoio à reintegração desde maio de 2017.

A Comissão irá insistir em desenvolver novos acordos com outros parceiros. Estão em curso negociações em matéria de readmissão com a Nigéria, a Tunísia e a China, e as negociações com Marrocos deverão ser retomadas em breve. Quando necessário, um leque mais vasto de medidas com efeito de alavancagem deve ser mobilizado em todos os domínios de intervenção pertinentes da UE, em estreita coordenação com o mesmo tipo de medidas ao nível dos Estados-Membros. A política de vistos da UE já contribuiu para facilitar as negociações em matéria de readmissão e o mecanismo de suspensão de vistos ajudou a acompanhar estreitamente as obrigações em matéria de readmissão. A Comissão congratula-se com o acordo alcançado entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a reforma do Código de Vistos, incluindo a possibilidade de adotar medidas restritivas em matéria de vistos contra países terceiros que não cooperam na questão da readmissão. Novas medidas que sublinhem o efeito de alavancagem serão essenciais para aumentar o número de readmissões.

#### Próximas etapas fundamentais

- As instituições da UE devem garantir que o *próximo Quadro Financeiro Plurianual* prevê a dimensão e a flexibilidade necessárias para aprofundar a cooperação com países terceiros parceiros em matéria de migração.
- Os Estados-Membros e a UE devem dar seguimento às medidas adotadas em dezembro de 2018 para lutar contra as *redes de introdução clandestina de migrantes*, nomeadamente intensificando o trabalho do Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes da Europol.
- O Parlamento Europeu e o Conselho devem concluir as negociações sobre a *proposta da Comissão para reforçar os regressos*. Os Estados-Membros devem maximizar o potencial

<sup>37</sup> Tal seria reforçado através da nova proposta relativa à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (COM (2018) 631 final de 12.9.2018).

<sup>38</sup> COM(2018) 634 final de 9.12.2018.

<sup>39</sup> Não repulsão significa que uma pessoa não pode ser reenviada para um país onde tenha motivos para recear atos de perseguição.

para melhorar a eficácia dos regressos no âmbito do quadro existente.

- Os Estados-Membros devem assegurar a plena utilização dos *acordos e mecanismos de readmissão* e a UE deve desenvolver *novos acordos e mecanismos de readmissão* com outros países terceiros.
- Os Estados-Membros e a UE devem alargar *parcerias operacionais comuns* com países terceiros para apoiar atividades como as equipas de investigação conjuntas, o reforço das capacidades e o intercâmbio de agentes de ligação.

## 2. *Gestão das fronteiras - salvar vidas e garantir a segurança das fronteiras externas*

### *Operações nas fronteiras*

Salvar a vida das pessoas em perigo no mar é um objetivo primordial da ação da UE em matéria de gestão das fronteiras externas da UE. A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira coordena operações marítimas conjuntas para assegurar o controlo eficaz das fronteiras externas da UE no mar. Todos os meios de ação utilizados nessas operações estão vinculados pelo direito internacional e prestam assistência a todos os navios em perigo no mar. As operações conjuntas Themis, Poseidon e Indalo, bem como a operação Sophia no âmbito da política comum de segurança e defesa, dão um importante contributo para o controlo das fronteiras, bem como para operações de busca e salvamento. Quase 39 300 pessoas foram socorridas graças aos meios disponibilizados pelas operações marítimas da UE, e isto somente em 2018<sup>40</sup>.

A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira também implementa atividades operacionais coordenadas nas fronteiras externas terrestres, a fim de contribuir para controlar a migração irregular e combater a introdução clandestina, bem como para prestar informações. É essencial que a Agência tenha capacidade para responder às novas tendências, nomeadamente o aumento da pressão no Mediterrâneo Ocidental. Contudo, a Agência ainda se depara regularmente com a falta de recursos humanos e de equipamento técnico e a responsabilidade partilhada dos Estados-Membros e da Agência não é concretizada mediante a disponibilização dos recursos necessários. As duas componentes da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira são interdependentes e só podem garantir a integridade do espaço Schengen se atuarem de forma concertada.

A gestão de fronteiras deve tirar partido de todos os instrumentos disponíveis, o que implica o recurso pleno ao potencial das tecnologias da informação. A extensão e a modernização dos sistemas informáticos utilizados para a gestão e a segurança das fronteiras introduziram novas possibilidades de utilização desses instrumentos em conjunto. A execução dos próximos regulamentos sobre interoperabilidade dos sistemas de informação da UE, com as devidas salvaguardas em matéria de proteção de dados, permitirá às autoridades aplicarem as normas de forma mais eficaz.

A proposta da Comissão de setembro de 2018 de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira reforçada e plenamente equipada tinha em vista dar um passo decisivo no sentido de uma verdadeira gestão integrada das fronteiras. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira entraria numa nova fase operacional, com um corpo permanente de 10 000 agentes operacionais dotados de competências executivas e com o seu próprio equipamento,

<sup>40</sup> Fontes: Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e Operação Sophia.

respeitando plenamente os direitos fundamentais e a soberania dos Estados-Membros sobre as suas fronteiras. A razão é que a UE ainda não está suficientemente equipada para gerir as crises nas fronteiras externas, nomeadamente em caso de chegada repentina e maciça de migrantes em situação irregular. Um tal nível de preparação é o indicador para determinar se as fronteiras externas podem ser consideradas suficientemente sólidas a fim de restaurar a confiança dos cidadãos da UE no espaço Schengen. As negociações sobre essa proposta estão atualmente na fase do tríplice, o que demonstra que todas as instituições estão empenhadas em adotar esta proposta antes das eleições europeias de 2019.

#### *Trabalhar com parceiros de países terceiros*

É fundamental apoiar e cooperar com países terceiros para proteger as fronteiras externas da UE. Um primeiro passo consiste em possibilitar relações de trabalho estreitas, a fim de destacar equipas em operações conjuntas de ambos os lados das fronteiras comuns. Para esse efeito, a Comissão tem negociado acordos relativos ao estatuto com cinco países dos Balcãs Ocidentais. Foram assinados acordos deste tipo com a Albânia, e rubricados com a Macedónia do Norte (julho de 2018), a Sérvia (setembro de 2018), a Bósnia-Herzegovina (janeiro de 2019) e o Montenegro (fevereiro de 2019).

Os conhecimentos técnicos da UE podem igualmente fazer a diferença através de uma cooperação operacional ativa. A UE ajudou a guarda costeira líbia a aumentar significativamente a sua capacidade para resgatar pessoas no mar e impedir que os passageiros enviem pessoas em embarcações impróprias para navegar. A formação, incluindo em matéria de direitos humanos e do direito internacional do mar, deve ser intensificada. Uma vez que a Líbia notificou oficialmente a Organização Marítima Internacional da sua zona de busca e salvamento, a sua capacidade deve ser apoiada através de um verdadeiro centro de coordenação de busca e salvamento marítimo. O apoio da UE tem também por objetivo salvar vidas nas rotas terrestres: o apoio da UE e dos Estados-Membros ao Níger conduziu a importantes reduções dos fluxos migratórios e o trabalho com a Organização Internacional para as Migrações conduziu à busca e salvamento de mais de 13 000 migrantes no deserto do Níger.

A UE e os Estados-Membros prestam um apoio significativo e reforçam as capacidades dos parceiros a fim de ajudá-los na gestão das suas fronteiras. Os programas regionais têm sido objeto de uma atenção especial: o programa de melhoria da gestão da migração no Corno de África contribuiu para criar patrulhas conjuntas transnacionais e passagem das fronteiras comuns entre parceiros como a Etiópia e o Sudão do Sul, bem como o intercâmbio de boas práticas.

Este trabalho também está a ser realizado em estreita cooperação com a atividade ao abrigo da política externa e de segurança comum e através de missões da mesma. A Missão de Assistência Fronteiriça da UE apoia a Líbia no desenvolvimento de um quadro mais alargado de gestão das fronteiras e fornece aconselhamento estratégico a nível dos ministérios envolvidos. Para além da formação da guarda costeira líbia, o mandato da Operação Sophia combina o desmantelamento das redes de tráfico de migrantes e de armas com atividades de vigilância (por exemplo, contrabando de petróleo). Tal permitiu à UE dar um contributo significativo à melhoria da segurança marítima global e o regresso da estabilidade no Mediterrâneo Central. Em dezembro de 2018, o mandato da Operação Sophia foi prorrogado por três meses. Contudo, na ausência de uma solução em matéria de desembarque, a sua manutenção não está decidida.

### Próximas etapas fundamentais

- O Parlamento Europeu e o Conselho devem adotar a versão *revista* da proposta da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira antes das eleições para o Parlamento Europeu.
- Os Estados-Membros devem garantir que a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira tem os recursos necessários para avaliar regularmente a situação no terreno e assegurar as *operações essenciais nas fronteiras*. A ação das agências da UE na rota do Mediterrâneo Ocidental deve intensificar-se.
- A Comissão e as agências da UE devem assegurar que a *interoperabilidade* dos sistemas de fronteiras e de segurança seja rapidamente desenvolvida e implementada, com os primeiros elementos já operacionais em 2020.
- O Conselho, após ter obtido a aprovação do Parlamento Europeu, deve concluir rapidamente *acordos relativos ao estatuto negociados com os países dos Balcãs Ocidentais* e assegurar a sua aplicação imediata.

### 3. Uma UE que proporciona proteção e asilo

#### *Modernizar o sistema europeu comum de asilo*

A Comissão considera que a UE pode reformar o seu sistema de asilo a fim de proteger melhor os migrantes e de lhes proporcionar condições dignas e, ao mesmo tempo, assegurar o regresso das pessoas que não têm direito a permanecer na Europa. A União deve mostrar aos seus cidadãos que está em medida de propor um sistema de asilo justo e adequado aos seus objetivos e que pode, em combinação com o reforço das medidas nas fronteiras, gerir qualquer futuro aumento da pressão migratória. O facto de as chegadas irregulares terem diminuído para níveis anteriores à crise não esconde as lacunas existentes e a necessidade de reformar profundamente o sistema de asilo.

É absolutamente fundamental que haja uma abordagem à escala da UE baseada em garantias sólidas de que cada Estado-Membro tratará os pedidos de asilo pelos quais é responsável, bem como num mecanismo de solidariedade estruturado e previsível que garanta que nenhum Estado-Membro tenha de suportar encargos desproporcionados. O sistema de asilo da UE só pode ser totalmente eficaz e capaz de inspirar confiança se esta solidariedade for sistemática e não *ad hoc*. Estas medidas devem ser acompanhadas de regras claras, simples e comuns sobre a forma de gerir os pedidos de asilo, com uma melhor utilização dos elementos de identificação biométricos para a aplicação das regras e suficiente apoio operacional e financeiro aos Estados-Membros.

Enquanto o tratamento de requerentes de asilo variar significativamente entre os Estados-Membros e a responsabilidade dos Estados-Membros para tratar os pedidos de asilo puder facilmente passar de um Estado-Membro para outro, o sistema de asilo da UE continua a ser vulnerável a abusos, pedidos múltiplos de asilo e movimentos secundários. São necessárias regras mais estritas e critérios harmonizados para a concessão de proteção, bem como condições justas e equitativas para os requerentes de asilo e beneficiários em toda a UE. O sistema de asilo só pode ser credível se os requerentes de asilo, cujos pedidos de asilo foram recusados e deixaram de ter o direito de permanecer na UE, forem rapidamente repatriados. Para tal, deve ser estabelecida uma ligação sem descontinuidades entre o sistema de asilo e um sistema de regresso eficaz, no pleno respeito dos direitos fundamentais.

A Comissão apresentou todas as propostas necessárias para alcançar este resultado e apoia vivamente uma abordagem faseada para fazer avançar cada uma das propostas. Atualmente, é possível alcançar acordos políticos equilibrados para cinco das propostas de reforma do sistema de asilo. O Parlamento Europeu e o Conselho devem aproveitar a oportunidade de completar o processo em tempo útil para as eleições do Parlamento Europeu e demonstrar aos cidadãos a capacidade da UE de alcançar progressos. Tal como declarado pela Comissão em dezembro de 2018,<sup>41</sup> cada uma destas propostas por si só proporciona um benefício substancial e não há qualquer impedimento técnico ou jurídico significativo à adoção de uma ou várias delas separadamente. O Regulamento Condições de Asilo garantirá os direitos dos refugiados reconhecidos e desincentivará os movimentos secundários. A Diretiva Condições de Acolhimento também tratará das questões relativas aos movimentos secundários assegurando condições dignas e harmonizadas aos requerentes de asilo em toda a UE. O regulamento sobre a Agência para o Asilo permitirá à Agência intensificar a sua assistência aos Estados-Membros com um apoio rápido e total. As novas regras sobre a base de dados EURODAC permitirão aos Estados-Membros controlar os movimentos secundários e identificar melhor as pessoas que não têm direito a permanecer na UE. O quadro de reinstalação da União deverá garantir vias seguras e legais, reduzir os fluxos irregulares e facilitar as relações com os nossos parceiros externos. A Comissão continuará a colaborar com o Parlamento Europeu e com o Conselho no intuito de alcançar resultados concretos nesta matéria.

Além disso, a Comissão continua a acompanhar a forma como o atual sistema de asilo da UE está a ser aplicado nos Estados-Membros da UE, analisando nomeadamente as deficiências ou insuficiências na aplicação da legislação nacional de transposição dos diferentes instrumentos em matéria de asilo.

#### *Apoio da UE à proteção no estrangeiro*

A proposta de soluções de reinstalação seguras e ordenadas aos mais necessitados reflete os valores da UE e reforça a credibilidade face a parceiros de países terceiros. A reinstalação constitui um encaminhamento seguro para a Europa relativamente às pessoas que têm direito a proteção internacional. No âmbito do atual mecanismo de reinstalação da UE, 20 Estados-Membros comprometeram-se a assegurar mais de 50 000 lugares para os mais necessitados até outubro de 2019. Mais de 24 000 destes compromissos já se concretizaram, tendo sido concedido abrigo às pessoas na UE. Por exemplo, a reinstalação em curso de mais de 2 000 pessoas a partir da Líbia foi fundamental para a capacidade de a UE proporcionar proteção aos que dela necessitam urgentemente, em colaboração com a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e as autoridades nigerinas. Neste momento, os Estados-Membros têm de manter a dinâmica e assegurar que os compromissos remanescentes são respeitados antes da data-limite em outubro.

A proteção dos refugiados e dos migrantes fora da UE tem sido um dos temas fundamentais da política da UE desde 2015. Milhões de pessoas beneficiaram de regimes para satisfazer necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida de pessoas obrigadas a fugir de conflitos nos seus países. Em particular, a crise prolongada na Síria criou enormes necessidades humanitárias para mais de 13 milhões de pessoas no interior do país e 5,6 milhões nos países vizinhos.

---

<sup>41</sup> COM(2018) 798 final de 4.12.2018.

- O apoio da UE ao abrigo do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia apoia a difícil tarefa de acolher cerca de 4 milhões de refugiados na Turquia. Até ao final de 2018, a ajuda humanitária assistiu 1,5 milhões de refugiados mais vulneráveis através da Rede Social de Emergência, um regime de rede de assistência social, e apoiou mais de 410 000 alunos a frequentarem a escola.<sup>42</sup> Mais de 600 000 crianças beneficiaram de ajuda para a sua integração no sistema escolar turco. Foram financiados quatro milhões de consultas de cuidados de saúde primários e mais de 500 000 crianças sírias foram vacinadas. Foi já autorizado um montante de 1,2 mil milhões de EUR da segunda parcela de 3 milhões de EUR.
- Em 2018, a UE deu seguimento ao seu compromisso da Conferência de Bruxelas II de apoio à Síria e à região, o que eleva o apoio total da UE e dos seus Estados-Membros desde o início da crise para quase 17 mil milhões de EUR, fazendo da UE o principal doador. Tal como na Turquia, a UE prestou uma substancial ajuda humanitária às pessoas deslocadas no interior da Síria, assim como aos refugiados e às comunidades de acolhimento na Jordânia e no Líbano, e ainda deu assistência no Iraque e no Egito. Em termos globais, o Fundo Fiduciário Regional da UE de resposta à crise síria deu apoio a cerca de dois milhões de refugiados sírios e às comunidades de acolhimento em 2018<sup>43</sup>. A Conferência de Bruxelas III será o principal evento de doadores de resposta à crise síria em 2019 e a UE pretende honrar o compromisso assumido nos últimos anos.
- Os programas de proteção e desenvolvimento regional centrados no Norte de África e no Corno de África apoiam países terceiros que acolhem um grande número de refugiados a responderem às suas necessidades de proteção e de desenvolvimento.<sup>44</sup>
- A proteção é também um tema fulcral do Fundo Fiduciário da UE para África, que complementa a ajuda humanitária, cobrindo as necessidades básicas das vítimas de deslocação forçada. Com mais de 4 milhões de refugiados somente na região do Corno de África, e cerca de 10 milhões de pessoas deslocadas internamente, o Fundo Fiduciário tem investido no sentido de ajudar as populações de refugiados a tornarem-se autossuficientes, apoiando simultaneamente as comunidades de acolhimento. Está a ser dada uma atenção especial à promoção da estabilização necessária na Somália e no Sudão.

As deslocações forçadas são um fenómeno global que exige soluções globais. É fundamental que os sistemas de asilo sejam eficazes, tanto em países terceiros parceiros como na UE. A UE deve aproveitar o impulso dado pelo Pacto Global sobre Refugiados enquanto plataforma para continuar a utilizar os quadros existentes na UE a fim de ajudar países terceiros a apoiar os refugiados fora da UE.

### Próximas etapas fundamentais

- O Parlamento Europeu e o Conselho devem adotar o *novo quadro legislativo* necessário para criar um Sistema Europeu Comum de Asilo à altura dos desafios do futuro. As propostas em fase de finalização devem ser adotadas antes das eleições para o Parlamento Europeu.

<sup>42</sup> No quadro do programa de transferências condicionais de dinheiro para a educação (CCTE).

<sup>43</sup> O orçamento do Fundo Fiduciário atingiu 1,6 mil milhões de EUR no final de 2018, apoiado por 22 Estados-Membros e pela Turquia, bem como pelo orçamento da UE; 94 % dos fundos foram autorizados, 74 % foram adjudicados e 690 milhões de EUR foram desembolsados. Uma avaliação intercalar estratégica recomendou a extensão do Fundo Fiduciário da UE para além do seu atual mandato que termina em dezembro de 2019.

<sup>44</sup> Financiados no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. Desde 2015, cerca de 37 milhões de EUR foram disponibilizados para os projetos para a proteção no Norte de África, e 27,5 milhões de EUR no Corno de África.

- Os Estados-Membros devem assegurar que os 50 000 compromissos de *reinstalação* sejam cumpridos até ao prazo de outubro de 2019.
- A UE e os Estados-Membros devem manter o apoio essencial à *proteção dos refugiados e migrantes nos países terceiros*, incluindo o cumprimento de compromissos anteriores, na Conferência de Bruxelas III sobre a Síria.

#### 4. Migração legal e integração

As vias legais são um elemento essencial da gestão europeia das migrações, como um desincentivo para a utilização de rotas irregulares, e uma demonstração do empenhamento da UE em verdadeiras parcerias a longo prazo. São igualmente essenciais para que a UE seja capaz de responder às exigências atuais e futuras em matéria de necessidades laborais. A migração legal ocorre no âmbito de um quadro jurídico bem desenvolvido e controlado a nível da UE sobre as condições de admissão, os procedimentos e os direitos dos nacionais de países terceiros, sendo os Estados-Membros responsáveis por tomar uma decisão quanto ao número de nacionais de países terceiros que pretendem admitir por motivos económicos. No entanto, a proposta mais significativa neste domínio, relativa à revisão da Diretiva Cartão Azul, encontra-se atualmente num impasse. A Comissão apresentará em breve os resultados de uma avaliação completa («balanço de qualidade») do quadro regulamentar em matéria de migração legal para uma consulta mais aprofundada.

Entretanto, vários projetos-piloto de migração laboral estão em curso ou em fase de preparação, os quais constituem um elemento importante de preparação para uma nova abordagem em matéria de migração legal. Esses projetos-piloto podem testar e pôr em prática novas estruturas e abordagens para uma gestão mais eficaz da migração legal com os principais países parceiros. Projetos que envolvem a Bélgica e a Lituânia, Marrocos e Nigéria combinam a resposta à escassez de qualificações no setor das tecnologias da informação com uma potencial reintegração no final do projeto. Estão a ser avaliadas outras propostas de projetos de Espanha e França de cooperação com países do Norte de África. Estes projetos específicos vêm juntar-se a um programa regional em matéria de migração legal em que a Alemanha participa em regimes de mobilidade com determinados países do Norte da África e que foi adotado em dezembro de 2018.

A integração é um passo fundamental no processo de migração, a fim de garantir que as competências e as aptidões das pessoas que têm o direito de permanência são utilizadas e desenvolvidas em benefício de todos, mas também para assegurar sociedades inclusivas e coesas. A integração bem sucedida de nacionais de países terceiros residentes legalmente é, por conseguinte, essencial para que a migração seja um sucesso, tanto económico como social, dadas as diferenças entre os nacionais de países terceiros e os cidadãos da UE em termos de emprego, pobreza e acesso a serviços fundamentais como a educação e os cuidados de saúde. O apoio à integração de nacionais de países terceiros com residência legal e de pessoas oriundas da migração é um ponto central da proposta de Quadro Financeiro Plurianual para o período de 2021-2027<sup>45</sup>. As ações geralmente centradas nas fases iniciais da integração irão incluir formação linguística de base, orientação cívica e centros de

---

<sup>45</sup> A proposta da Comissão introduz disposições comuns para sete fundos, o que deverá garantir uma melhor sinergia e, por conseguinte, uma maior eficiência na abordagem à integração de nacionais de países terceiros legalmente residentes e pessoas oriundas da imigração.

aconselhamento num ponto único de contacto.<sup>46</sup> Outros tipos de medidas abrangerão a integração mais sistemática no mercado de trabalho<sup>47</sup> e a inclusão social de nacionais de países terceiros e de pessoas oriundas da migração<sup>48</sup>.

Um outro aspeto importante é a prevenção da exploração laboral e a luta contra a mesma, que também constitui um fator de atração de migração irregular. A legislação da UE proíbe o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular, nomeadamente os que estão sujeitos a condições de trabalho abusivas, e exige normas mínimas comuns para prevenir, detetar e sancionar eventuais infrações.

#### Próximas etapas fundamentais

- A Comissão irá completar a avaliação exaustiva («*balanço de qualidade*») do quadro regulamentar em matéria de migração legal existente e lançar uma consulta das partes interessadas sobre os respetivos resultados.
- Os Estados-Membros, com o apoio da UE, devem intensificar os *projetos-piloto sobre a migração legal*, dando mais apoio a novos projetos e criando sinergias entre os projetos existentes dos Estados-Membros.
- O Parlamento Europeu e o Conselho devem assegurar a prestação de apoio para *medidas de integração no próximo Quadro Financeiro Plurianual*.
- A UE deve aproveitar a oportunidade dos novos programas de financiamento para melhorar a coordenação, a correspondência entre qualificações e o melhor controlo das *medidas de integração* executadas em todos os Estados-Membros.

<sup>46</sup> Principalmente no âmbito do Fundo para o Asilo e a Migração. Outras ações poderão incluir a assistência em setores como o alojamento e os cuidados de saúde e ações que visam promover a interação com as sociedades de acolhimento.

<sup>47</sup> Tal inclui a formação linguística em contexto laboral, programas de ensino e formação profissional, ações de apoio à atividade por conta própria, promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho, inclusão social e outras, em função dos objetivos específicos definidos na proposta de regulamento do Fundo Social Europeu Mais.

<sup>48</sup> Nomeadamente através da afetação de 25 % proposto para a inclusão social ao abrigo do Fundo Social Europeu Mais. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional pode igualmente apoiar investimentos em novas instalações de acolhimento e em habitações sociais, assim como na regeneração de zonas urbanas e rurais desfavorecidas.

#### IV. CONCLUSÃO

O constante aumento da pressão migratória e o risco de instabilidade para além das fronteiras da UE mantêm a migração no topo dos desafios com que a UE se depara. Por conseguinte, é fundamental que a UE disponha dos instrumentos de que vai precisar nos próximos anos: uma parceria estreita com os países de origem e de trânsito, os recursos financeiros necessários e um quadro legislativo e operacional que reflita de forma adequada o equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade, que deve estar no centro da abordagem global da UE. No entender da Comissão, a adoção das suas propostas para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e o reforço da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, bem como a garantia de um financiamento suficiente no próximo Quadro Financeiro Plurianual, mantendo sempre o nível de ambição, constituem a via a seguir para que a UE possa estar à altura do desafio.

É indispensável uma abordagem global, que inclua a ação com parceiros de fora da UE, nas fronteiras externas, bem como dentro da UE. Existe uma correlação clara entre políticas fortes em matéria de fronteiras e de migração e a nossa capacidade para preservar as vantagens do espaço Schengen. Atualmente, seis Estados Schengen aplicam controlos nas fronteiras internas.<sup>49</sup> A Comissão mostrou de que forma a segurança pode ser reforçada através de controlos policiais proporcionados e da cooperação, sem necessidade de controlos nas fronteiras, e propôs alterações às normas sobre a reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas.<sup>50</sup> Tendo em conta todos os esforços realizados para reforçar a gestão das fronteiras externas, e a redução do número de chegadas irregulares, chegou o momento de fazer o balanço da situação a fim de cessar os controlos nas fronteiras internas e restabelecer o pleno funcionamento do espaço Schengen.

Os quatro anos passados desde a adoção da Agenda Europeia da Migração demonstraram que a situação exige uma ação determinada e contínua em todos os aspetos da abordagem global. A conclusão a retirar é a de que uma ação unida e esforços conjuntos dos Estados-Membros e da UE, em estreita cooperação com os parceiros de fora da UE, têm produzido resultados e constituem a única forma de alcançar uma melhor gestão dos fluxos migratórios e garantir que os valores da UE continuam a ser a pedra angular da nossa política de migração. É isso que os cidadãos da UE esperam da União Europeia.

---

<sup>49</sup> Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega, por motivos relacionados com a crise migratória e os movimentos secundários; França devido sobretudo às ameaças terroristas.

<sup>50</sup> C(2017) 3349 final de 2.5.2017, C(2017) 6560 final de 27.9.2017, COM(2017) 571 final de 27.9.2017.