



Bruxelas, 17 de outubro de 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

**MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178**

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Asilo e migração: dimensão externa – Documento de reflexão

Gerir eficazmente a migração é um desafio europeu que exige uma resposta europeia coletiva. A par dos aspetos internos, em especial a finalização da legislação que constitui o Pacto em matéria de Migração e Asilo, é fundamental continuar a reforçar a cooperação com os principais países de origem e de trânsito. O acréscimo das chegadas à UE nos últimos anos e a subsequente pressão sobre os sistemas de migração e asilo recordaram-nos a importância de prosseguir esses esforços para podermos responder de forma mais eficiente aos referidos desafios de forma preventiva e proativa.

Uma abordagem abrangente no domínio da migração exige que se combine o reforço da ação externa, um financiamento mais sólido e eficiente, parcerias abrangentes mutuamente benéficas com os países de origem e de trânsito, o combate às causas profundas da migração e das deslocações forçadas, o reforço das capacidades de proteção e de gestão de fronteiras dos países de trânsito, bem como oportunidades de migração legal, uma proteção mais eficaz das fronteiras externas da UE, o combate à criminalidade organizada, incluindo a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, o combate à instrumentalização da migração e a intensificação da cooperação em matéria de regressos e readmissão.

O Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia, juntamente com a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Ação Externa, têm-se concentrado no reforço da dimensão externa da política de migração da UE, em especial desde a crise migratória de 2015. Desde então, a cooperação com países terceiros evoluiu em diferentes quadros, como a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), a Agenda Europeia da Migração e o Quadro de Parceria para a Migração, bem como, mais recentemente, as parcerias mutuamente benéficas propostas no Pacto em matéria de Migração e Asilo.

A fim de reforçar a dimensão externa da migração, todos os recursos, políticas, ferramentas e instrumentos deverão ser mobilizados estrategicamente, e a UE e os Estados-Membros deverão trabalhar num espírito de Equipa Europa: é fundamental que procuremos ser coerentes, tentando sê-lo a todos os níveis, nas instituições e nos Estados-Membros.

Partindo deste princípio, a Presidência espanhola considera que são necessários esforços adicionais a nível político, operacional e financeiro. A este respeito, convidam-se os ministros a exprimir as suas opiniões sobre dois aspetos: o reforço da aplicação dos instrumentos existentes, com base num modelo preventivo e proativo, e o financiamento adequado das ações neste domínio.

Otimizar a aplicação do conjunto de instrumentos da UE em conformidade com o modelo preventivo

Os debates no Conselho JAI de 28 de setembro de 2023 revelaram um apoio geral à sugestão da Presidência espanhola no sentido de se aplicar um modelo mais preventivo na resposta prática à migração irregular, bem como um acordo quanto à necessidade de reforçar a abordagem proativa.

Todos os intervenientes da UE, tanto as instituições como os Estados-Membros – inclusive na sua cooperação bilateral –, têm envidado esforços sustentados no sentido de implementar os vários objetivos da política externa de migração. Criámos um vasto "conjunto de instrumentos" para assegurar a operacionalização e a execução das nossas ações e prioridades, como a seguir se descreve.

Em primeiro lugar, a UE financia e participa em **diálogos regionais intergovernamentais** sobre migração, por exemplo, no âmbito dos processos de Praga, Budapeste, Cartum e Rabat, e estabeleceu **"diálogos da UE sobre a migração" com os países de origem e de trânsito**.

Além disso, foram elaborados **planos de ação** para 10 países prioritários de origem e de trânsito (Afeganistão, Bósnia-Herzegovina, Tunísia, Níger, Nigéria, Iraque, Líbia, Marrocos, Paquistão e Egito). Foram ainda elaborados 24 **dossiês de ação**, que enumeram os objetivos concretos da UE e dos Estados-Membros e os meios para os alcançar a curto e médio prazo.

O conjunto de instrumentos da UE aplicáveis à política externa em matéria de migração inclui igualmente as **iniciativas da Equipa Europa (TEI)**¹, que visam combinar as atividades da UE e dos Estados-Membros no sentido de congregar recursos e de assegurar uma resposta mais eficaz, coordenada e abrangente da UE ao longo das principais rotas migratórias.

Foi incorporado no **artigo 25.º-A do Código de Vistos** um instrumento jurídico específico destinado a melhorar a cooperação em matéria de regresso e readmissão, que estabelece a possibilidade de adotar medidas restritivas no domínio dos vistos em relação aos países terceiros que não cooperem suficientemente em matéria de regresso e readmissão, com base num relatório de avaliação anual e tendo em conta as relações globais da UE com os países terceiros em causa. Foram apresentadas propostas de medidas deste tipo para o Bangladexe (2021), o Iraque (2021), a Gâmbia (2021 e 2022) e o Senegal (2022). O Conselho adotou decisões formais no caso da Gâmbia (2021 e 2022). No mês passado, a Comissão apresentou novas propostas relativas à Etiópia e à Gâmbia, sendo que esta última visa levantar parte das medidas restritivas adotadas em relação a esse país. O mecanismo previsto no artigo 25.º-A do Código de Vistos revelou-se um instrumento eficaz para aprofundar a participação e a cooperação em matéria de regresso e readmissão em todos os casos de países terceiros em relação aos quais foi desencadeado, ainda que a Gâmbia tenha sido o único caso em que foram adotadas decisões de imposição de medidas em matéria de vistos. Até à data, o facto de se apresentar uma proposta de medidas restritivas em matéria de vistos tem sido suficiente para melhorar a cooperação. A cooperação com esses países em matéria de regresso e readmissão continua a ser uma prioridade quando se trata de melhorar a eficácia da política de regresso da UE.

¹ A UE e os parceiros africanos lançaram duas TEI centradas nas rotas migratórias Atlântico/Mediterrâneo Ocidental e Mediterrâneo Central, a fim de assegurar que os Estados-Membros e a UE envidem esforços conjuntos para dar resposta aos desafios migratórios que a UE e os seus parceiros no Norte de África enfrentam.

Acresce que as vias de **migração legal** são um elemento importante da nossa abordagem abrangente da gestão da migração. A este respeito, iniciativas como as **parcerias para atração de talentos** oferecem a oportunidade de estabelecer uma cooperação mutuamente benéfica entre a UE e os países parceiros. Neste sentido, a Presidência espanhola está a organizar uma Conferência de Alto Nível da Rede Europeia das Migrações em Madrid, em 16 e 17 de novembro, que proporcionará um espaço para os debates que reunirão oradores e peritos de alto nível da UE, bem como de países terceiros envolvidos nesta iniciativa.

As **ações operacionais empreendidas** em países terceiros **pelas agências da UE**, como a Frontex, a Agência da União Europeia para o Asilo e a Europol, são também componentes fundamentais do conjunto de instrumentos da UE. Neste contexto, deverão continuar a ser incentivados os acordos relativos ao estatuto e os acordos de trabalho entre a Frontex e os países de origem e de trânsito pertinentes. Os desafios relacionados com a negociação de tais acordos com países terceiros deverão também ser discutidos no âmbito do debate sobre a forma de fazer avançar e de reforçar a dimensão externa das agências da UE.

A par das ações operacionais das agências da UE, a importância de assegurar uma maior eficácia na operacionalização no terreno da dimensão externa da migração deverá ser reforçada, nomeadamente através da participação das delegações da UE num contributo proativo para esta operacionalização.

No âmbito do Conselho, várias estruturas – como o Grupo dos aspetos Externos do Asilo e da Migração (GAEAM), o Grupo da Migração, o Grupo dos Vistos, bem como o Mecanismo de Coordenação Operacional para a Dimensão Externa das Migrações (MOCADDEM) – procuram assegurar a coerência entre os debates estratégicos neste domínio e o trabalho operacional, incluindo a implementação e o acompanhamento.

No entanto, face à maioria dos desafios migratórios, a UE muitas vezes reagiu aos acontecimentos, em vez de tomar medidas proativas. Na opinião da Presidência, a UE deverá tornar-se mais proativa e utilizar da melhor forma o quadro das parcerias mutuamente benéficas para executar a sua ação externa em países-chave. Neste contexto, temos de avaliar se o conjunto de instrumentos é adequado para acolher um novo modelo preventivo ou se os instrumentos existentes deverão ser otimizados.

- *Convidam-se os ministros a analisar a forma como os atuais instrumentos poderão beneficiar de uma aplicação mais eficaz no terreno, incluindo, entre outros, o papel das agências da UE e das delegações da UE, a fim de reforçar a política externa da UE em matéria de migração, seguindo um modelo preventivo e uma abordagem proativa.*
- *No que diz respeito ao regresso e à readmissão, que medidas adicionais consideram mais eficazes para reforçar a cooperação em matéria de readmissão com os principais países, incluindo o Bangladexe, a Etiópia, o Iraque, o Senegal e a Gâmbia?*

Um apoio financeiro mais sólido, eficiente e coordenado

O objetivo último da dimensão externa das políticas de migração, descrita nos pontos anteriores, é estabelecer parcerias abrangentes, sustentáveis e mutuamente benéficas com os países de origem e de trânsito dos migrantes.

Para atingir este objetivo, é necessário um apoio político, operacional e financeiro sólido. O financiamento por parte da UE desempenha um papel significativo na resposta da UE aos desafios da migração, na sua dimensão externa. Embora o montante global do financiamento da UE dedicado ao asilo, às deslocações forçadas e à migração tenha aumentado, o nível de ambição, tanto em termos quantitativos como qualitativos, ainda não dá resposta à magnitude dos desafios no domínio da migração. Em suma, considera-se que são necessários mais fundos, uma maior coerência do financiamento e uma execução mais eficaz e eficiente.

Neste sentido, e sem prejuízo dos debates em curso sobre a revisão intercalar do atual Quadro Financeiro Plurianual (QFP) (bem como dos debates sobre o próximo QFP), é essencial obter mais e melhor financiamento para a dimensão externa da migração, bem como assegurar um quadro sustentável para o financiamento após 2024, a fim de manter a credibilidade face aos principais países terceiros. Para tal, dever-se-á seguir uma abordagem holística, mas reforçar o apoio financeiro a países terceiros para programas, projetos e ações relacionados com a luta contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, a gestão das fronteiras terrestres e marítimas e as ações de busca e salvamento.

Na mesma ordem de ideias, os recursos financeiros necessários para a execução eficaz de iniciativas como planos de ação, dossiês de ação ou TEI deverão ser tão adequados, sólidos e eficientes quanto possível. Afigura-se essencial melhorar a coordenação entre os que definem as políticas de migração, por um lado, e os que trabalham no domínio financeiro e orçamental, por outro, especialmente agora que estão em curso a revisão do QFP e os debates sobre o próximo QFP.

- *Com o objetivo de assegurar um quadro de financiamento sustentável a médio e longo prazo, convidam-se os ministros a analisar a forma de melhorar a afetação de recursos financeiros com o objetivo de tornar mais eficaz a dimensão externa da migração, em consonância com o modelo preventivo e com um quadro mutuamente benéfico.*
- *Os ministros são igualmente convidados a considerar eventuais melhorias dos atuais métodos de trabalho, a fim de coordenar eficazmente os aspetos financeiros das iniciativas relacionadas com a dimensão externa da migração.*