PT 2016 n.º 09

Relatório Especial

Despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE nos países da Vizinhança Oriental e do Mediterrâneo Meridional até 2014

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (http://europa.eu)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4748-3	ISSN2 1831-0982	doi:10.2865/4996	QJ-AB-16-010-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4773-5	ISSN2 1977-5822	doi:10.2865/826290	QJ-AB-16-010-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4737-7	ISSN2 1977-5822	doi:10.2865/537783	QJ-AB-16-010-PT-E

© União Europeia, 2016
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

PT 2016 n.º 09

Relatório Especial

Despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE nos países da Vizinhança Oriental e do Mediterrâneo Meridional até 2014

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º do TFUE)

Índice

Pontos

Siglas e acrónimos

Glossário

I-V Síntese

1-20 Introdução

2-20 Política externa da UE em matéria de migração

2-5 O quadro político

6-8 Uma abordagem global da dimensão externa da política de migração

9 Prioridade aos países vizinhos

10-11 Vários instrumentos institucionais e financeiros

12-16 Diferentes fontes das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE

17-20 Modalidades de financiamento e de gestão

21-26 Âmbito e método da auditoria

27-65 A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

27-31 Uma vasta gama de objetivos da política, nem sempre interligados

32-37 A identificação das necessidades dos países parceiros exige mais atenção

38-51 Os instrumentos de acompanhamento e avaliação necessitam de melhorias

52-60 Foi difícil verificar as prioridades geográficas e temáticas

61-65 A intervenção cobre uma vasta zona geográfica

Índice

66-89 **Insuficiências na eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental**

67-69 As insuficiências nos objetivos operacionais e indicadores de resultados dificultaram a avaliação da eficácia dos projetos

70-73 Fatores que prejudicam a eficácia

Caixa 8 Um exemplo de boas práticas

74 Questões de eficácia em três domínios fundamentais

75-81 Ligação entre migração e desenvolvimento

82-86 Medidas de apoio ao regresso e à readmissão: impacto limitado e apoio desigual por parte dos países terceiros

87-89 Proteção dos direitos humanos: incluída nos projetos auditados, mas nem sempre executada com sucesso

90-103 **Uma coordenação difícil entre vários parceiros a diferentes níveis**

91-100 A governação era complexa

101-102 Parcerias para a mobilidade: necessidade de clarificar a coordenação

103 Perspetivas para o futuro

Conclusões e recomendações

Anexo I — Parcerias para a mobilidade celebradas entre a UE, Estados-Membros da UE e países terceiros

Anexo II — Montantes autorizados, contratados e pagos no âmbito da dimensão externa da política de migração durante o período de 2007-2013 (milhões de euros)

Anexo III — Despesas da política externa em matéria de migração: vários instrumentos de despesas da UE, cada um com os seus próprios objetivos e estratégias

Anexo IV — Síntese dos projetos auditados

Anexo V — Mecanismos de execução da assistência financeira da UE (dimensão externa da política de migração e asilo)

Respostas da Comissão

Siglas e acrónimos

04

ACNUR: Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AGMM: Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade

DG: Direção-Geral

DG ECHO: Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil

FED: Fundo Europeu de Desenvolvimento

Frontex: Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia

FSI: Fundo para a Segurança Interna

ICD: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

IE: Instrumento de Estabilidade

IEDDH: Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos

IEVP: Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

IPA: Instrumento de Assistência de Pré-Adesão

JMDI: Iniciativa Conjunta sobre Migração e Desenvolvimento (*Joint Migration and Development Initiative*)

OIM: Organização Internacional para as Migrações

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTMA: Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

Glossário[1]

05

Acordo de readmissão: acordo que estabelece procedimentos para um Estado assegurar o regresso de estrangeiros ou apátridas em situação irregular ao seu país de origem ou a um país terceiro pelo qual tenham passado a caminho do país que pretende assegurar o seu regresso.

Gestão das fronteiras: medidas destinadas a facilitar os fluxos autorizados de empresários, turistas, migrantes e refugiados, bem como a deteção e prevenção da entrada irregular de estrangeiros num determinado país. As medidas de gestão das fronteiras incluem a imposição, pelos Estados, da obrigatoriedade de visto, de sanções aos transportadores aplicáveis às empresas de transporte que introduzam estrangeiros em situação irregular no seu território e a interceção em alto mar.

Migração: circulação de uma pessoa ou de um grupo de pessoas através de uma fronteira internacional ou no interior de um Estado. A amplitude, a composição e as causas da migração podem ser variadas. Estas incluem a circulação de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes económicos e outros, tais como pessoas que se deslocam com vista à reunião familiar.

Migração irregular: não existe uma definição clara ou universalmente aceite de migração irregular, que corresponde à circulação de pessoas fora da estrutura regulamentar dos países de origem, de trânsito e de acolhimento. Do ponto de vista dos países de destino, significa a entrada, permanência ou trabalho irregular num país. Do ponto de vista do país de origem, a irregularidade ocorre nos casos em que, por exemplo, uma pessoa atravessa uma fronteira internacional sem um passaporte ou documento de viagem válido. Os migrantes irregulares são os que entram no território soberano de um Estado sem um documento de entrada válido e os que, apesar de terem entrado com um documento válido, não renovam a sua autorização e permanecem (para além do período da autorização) no país de acolhimento.

Mobilidade[2]: conceito mais amplo do que o de migração, aplica-se a um amplo leque de pessoas, designadamente visitantes em estadas curtas, turistas, estudantes, investigadores, empresários e familiares de visita.

Reforço de capacidades: aumento da capacidade autónoma dos governos e da sociedade civil através do reforço dos seus conhecimentos, competências e atitudes. O reforço de capacidades pode assumir a forma de um projeto executado com um governo parceiro ou de um diálogo bilateral ou multilateral.

Refugiado: indivíduo que, receando com razão ser perseguido em virtude das suas raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude desse receio, não queira pedir a proteção desse país.

Regresso: em sentido lato designa o ato ou processo de regresso, dentro dos limites territoriais de um país ou, uma vez esgotadas todas as vias legais para permanecer num Estado-Membro da UE, a partir de um país de acolhimento para o país de origem ou de trânsito, como é o caso dos refugiados, requerentes de asilo e nacionais qualificados.

Reintegração: reinclusão ou reincorporação de uma pessoa num grupo, por exemplo, o processo de um migrante que regressa à sociedade do seu país de origem.

---

1 Salvo indicação específica em contrário, todas as definições foram adaptadas do *Glossary on Migration* (Glossário da Migração) da OIM.

2 COM(2011) 743 final, de 18 de novembro de 2011, «Abordagem global para a migração e a mobilidade».

Glossário

06

Requerente de asilo: o estatuto de requente de asilo é concedido aos migrantes que tenham apresentado um pedido para beneficiarem do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e esse pedido ainda esteja a ser processado.

Resultados dos projetos: para medir os resultados de um projeto, é necessário definir os seguintes aspetos:

a) objetivos operacionais claros (por exemplo, acesso à eletricidade de todos os agregados familiares numa determinada aldeia);

b) indicadores relativos aos recursos e às realizações para avaliar a quantidade, a qualidade e o tempo de oferta dos serviços, bens ou trabalho providenciados pelo projeto (por exemplo, a compra e instalação de 200 postes elétricos e 4 000 metros de linha);

c) valores de referência e metas (por exemplo, caso existam já 500 postes e 10 000 metros de linha, o objetivo é ter instalados 700 postes e 14 000 metros de linha);

d) indicadores de resultados que medem os efeitos da execução do projeto e descrevem a concretização de um objetivo (por exemplo, todos os 200 agregados familiares têm agora acesso à eletricidade). Também neste caso podem ser especificados valores de referência e metas (por exemplo, um aumento de 150 para 200 agregados familiares servidos).

Síntese

I

A dimensão externa da política comum de migração da UE visa promover uma gestão eficaz dos fluxos migratórios em parceria com os países de origem e de trânsito. O presente relatório incide sobre os dois principais instrumentos de financiamento em seis dos 11 países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental, o Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo (PTMA) e o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP), ambos criados para o período de 2007-2013. A auditoria não abrange os desenvolvimentos em matéria de migração ocorridos após 2014 nem a resposta da UE à atual crise dos refugiados.

II

As despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE regiam-se por um vasto leque de objetivos genéricos. Durante a auditoria, não foi possível determinar o montante total das despesas imputadas ao orçamento da UE e também não era claro se as despesas foram orientadas em consonância com as prioridades geográficas e temáticas definidas.

III

Com base num exame dos projetos selecionados, o Tribunal conclui que é possível melhorar a eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental. A medição dos resultados alcançados pelas despesas da UE revelou-se muitas vezes difícil, devido a objetivos que abrangem um domínio temático e uma área geográfica muito vastos e à falta de indicadores quantitativos e orientados para os resultados. O contributo da migração para o desenvolvimento, que constitui uma das prioridades da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, foi difícil de avaliar. Por último, a julgar pelos projetos auditados, o contributo dos migrantes que regressam ao seu país de origem era limitado.

IV

As despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE eram realizadas por um vasto conjunto de partes interessadas. Era necessária uma coordenação entre os vários serviços da Comissão, nomeadamente as suas direções-gerais, o Serviço Europeu para a Ação Externa, as delegações da UE em países terceiros e diversas agências da UE, em parceria com os Estados-Membros, os países vizinhos e países terceiros. Este complexo quadro de governação exigia uma coordenação reforçada, a todos os níveis, e um maior envolvimento das delegações da UE nas questões relativas à migração.

V

O Tribunal conclui o seu relatório recomendando à Comissão que defina objetivos claros e mensuráveis a concretizar por um conjunto coerente de instrumentos de financiamento da UE apoiados por mecanismos de acompanhamento e avaliação eficazes e por um sistema de informação adequado. As disposições de governação devem ser mais simples e mais bem coordenadas.

Introdução

01
A política externa da UE em matéria de migração abrange um vasto leque de questões como a mobilidade e a migração legal, a migração irregular, a migração e o desenvolvimento ou a proteção internacional. A presente auditoria baseia-se nos trabalhos realizados até ao final de 2014 e examina as despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE nos países vizinhos do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental (ver igualmente pontos 21-26). Não se tratou de uma auditoria da ajuda dentro da UE nem da assistência aos Estados-Membros da UE. Também não abrangeu diretamente as medidas criadas explicitamente para dar resposta a pedidos de asilo ou a dados sobre a migração irregular. A auditoria examinou os dois principais instrumentos de financiamento da UE e as respetivas despesas em seis países[3] da Vizinhança Oriental e Meridional, durante o período de 2007-2013. As despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE auditadas pelo Tribunal não estavam relacionadas com as despesas relativas à crise dos refugiados sírios. Por conseguinte, o relatório não abrange os acontecimentos, as ações da UE nem os dados relativos a 2015. O Tribunal publica agora os resultados desta auditoria por considerar que as constatações e recomendações são pertinentes, uma vez que a UE procura conceber respostas políticas e orçamentais adequadas para a política externa em matéria de migração.

Política externa da UE em matéria de migração

O quadro político

02
O artigo 67.º do Tratado exige que a UE desenvolva uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas baseada na solidariedade entre Estados-Membros. O Conselho Europeu definiu as orientações estratégicas correspondentes (artigo 68.º), formuladas no programa de Estocolmo (2009-2014)[4], que estabeleceu um roteiro para a UE no domínio da liberdade, da segurança e da justiça. Em junho de 2014, o Conselho adotou novas orientações estratégicas para o período de 2014-2019.

03
O objetivo principal da **política comum de imigração (artigo 79.º do Tratado)** consiste em garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.

3 Argélia, Geórgia, Líbia, Moldávia, Marrocos e Ucrânia.

4 JO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

04
A UE atribui também especial importância à gestão dos fluxos migratórios em cooperação com os países de trânsito ou de origem dos migrantes, bem como ao reforço da ligação entre migração e desenvolvimento.

05
Por conseguinte, a política comum de migração da UE tem uma dupla dimensão, interna e externa. O presente relatório debruça-se sobre a dimensão externa, descrita na secção seguinte.

Uma abordagem global da dimensão externa da política de migração

06
Em 2005, o Conselho adotou a Abordagem Global das Migrações em África e na região do Mediterrâneo. Em 2011, esta deu lugar à Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM)[5]. Adotada pelo Conselho[6] mas não juridicamente vinculativa, a AGMM representa o quadro político geral da UE para o diálogo político e a cooperação no âmbito da política externa em matéria de migração.

07
A AGMM identifica quatro prioridades temáticas gerais de «igual importância»:

a) organizar melhor a migração legal e promover a boa gestão da mobilidade;

b) prevenir e combater a migração irregular e erradicar o tráfico de seres humanos;

c) maximizar o impacto da migração e da mobilidade no desenvolvimento;

d) promover a proteção internacional e reforçar a dimensão externa do asilo.

08
Neste quadro político, o respeito pelos direitos humanos é uma prioridade transversal.

5 COM(2011) 743 final; Documento do Conselho n.º 9417/12, de 3 de maio de 2012, «Conclusões do Conselho sobre a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade».

6 Adotada pelas conclusões do Conselho de maio de 2012 (Documento do Conselho n.º 9417/12) e reiterada em abril de 2014 (Documento do Conselho n.º 8443/14).

Prioridade aos países vizinhos

09

Embora tivesse um âmbito global, a AGMM (comunicação da Comissão de 2011) definia como primeira prioridade a Política Europeia de Vizinhança (ver ***figura 1***)[7]: designadamente, os países do Mediterrâneo Meridional (Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia) e os países da Parceria Oriental (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia). Na região da Política Europeia de Vizinhança, o objetivo passava por ir «ao encontro de parcerias fortes e estreitas assentes na confiança mútua e em interesses comuns, abrindo o caminho para uma futura integração regional»[8]. Os países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança são importantes países de origem e de trânsito para a UE, além de serem países de destino por direito próprio.

Vários instrumentos institucionais e financeiros

10

A AGMM era aplicada através de um vasto leque de instrumentos (ver mais pormenores na ***caixa 1***).

7 A Abordagem Global das Migrações (AGM) de 2005 elegeu África (incluindo o norte de África) como zona geográfica prioritária. Em 2007, a AGM expandiu-se para abranger os países a Leste e a Sudeste [COM(2007) 247 final, de 16 de maio de 2007, «Aplicação da Abordagem Global das Migrações às regiões vizinhas da União Europeia a Leste e a Sudeste»]. A prioridade conferida à Política Europeia de Vizinhança foi reiterada na AGMM [COM(2011) 743 final] e no seu primeiro relatório de execução [COM(2014) 96 final, de 21 de fevereiro de 2014, «Relatório sobre a implementação da abordagem global para a migração e a mobilidade 2012-2013»]. Estas prioridades foram reiteradas em vários documentos de Conclusões do Conselho.

8 COM(2011) 743 final, p. 8.

Caixa 1

Instrumentos utilizados para aplicar a AGMM

- Instrumentos políticos, tais como o diálogo no âmbito das políticas regionais e as parcerias para a mobilidade.
- Instrumentos jurídicos, tais como os acordos de facilitação de vistos e de readmissão celebrados com países terceiros (foram celebrados 17 acordos deste tipo em 2015).
- Apoio operacional prestado pelas agências da UE, como a Frontex.
- Várias contribuições financeiras da UE para administrações nacionais de países terceiros e outras partes interessadas (por exemplo, organizações internacionais). Estas contribuições incluem programas ou projetos financiados a partir de diferentes fontes orçamentais e um programa temático específico centrado no reforço de capacidades e cooperação no domínio da migração e do asilo, cobrindo a maioria dos países terceiros, incluindo os abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança.

Figura 1

Os países da Política Europeia de Vizinhança

Limites geográficos: ©EuroGeographics ©ONU-FAO ©Turkstat
Cartografia: Eurostat – GISCO, 05/2015

0 200 400 600 800 km

Legenda:
Azul = União Europeia;
Verde = países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança.

Fonte: Eurostat.

11
A UE encetou diversos diálogos regionais[9] e bilaterais sobre a aplicação da AGMM. À data da auditoria, os sete principais diálogos regionais abrangiam regiões importantes no sul e leste da UE, consistindo em reuniões oficiais regulares e no reforço dos instrumentos de cooperação. O principal quadro bilateral de diálogo político com os países vizinhos em matéria de asilo e migração são as parcerias para a mobilidade, que visam dar respostas a questões pertinentes e de interesse mútuo em matéria de migração e mobilidade, incluindo, quando adequado, a mobilidade a curto e longo prazo. A participação dos Estados-Membros é voluntária e não é juridicamente vinculativa. As parcerias para a mobilidade definem prioridades e acordam iniciativas específicas, nas quais os Estados-Membros podem participar voluntariamente, contribuindo com financiamento ou conhecimentos especializados. O ***anexo I*** apresenta uma síntese das oito parcerias para a mobilidade celebradas desde 2008, incluindo a participação dos Estados-Membros.

Diferentes fontes das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE

12
Esta secção descreve os dois principais instrumentos de despesas da UE para apoiar a política externa em matéria de migração e outros programas que contribuíram para essa política.

13
O **Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo** (PTMA) foi o único programa especificamente concebido para dar resposta aos desafios que se colocam à dimensão externa da migração e do asilo no período de 2007-2013. Tendo como base jurídica o artigo 16.º do Regulamento ICD[10], o seu objetivo geral consistia em apoiar os países terceiros a assegurar «uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões». Para este fim, o PTMA procurou centrar a sua intervenção nas rotas migratórias do leste e do sul, bem como reforçar as capacidades e incentivar as iniciativas de cooperação nos domínios da migração e do asilo. Não foi criado para abordar diretamente as causas profundas da migração[11, 12].

14
O programa foi executado sob a responsabilidade da Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento. Cerca de dois terços das medidas financiadas foram selecionadas através de convites à apresentação de propostas e as restantes através de iniciativas orientadas da Comissão.

9 Os principais processos de diálogo regional eram o Processo de Budapeste, o Processo de Praga, o Grupo da Parceria Oriental para a Migração e o Asilo, a Parceria UE-África em matéria de migração, mobilidade e emprego, o Processo de Rabat, o Diálogo ACP-UE sobre migração e desenvolvimento e o Diálogo Estruturado e Abrangente UE-CELAC sobre Migrações.

10 Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378 de 27.12.2006, p. 41).

11 Documento de estratégia plurianual para 2011-2013 sobre o Programa Temático «Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo»: http://ec.europa.eu/europeaid/thematic-programme-cooperation-third-countries-areas-migration-and-asylum-2011-2013-multi-annual_en

12 Para o período de 2014-2020, o PTMA foi substituído pela componente da migração do programa «Bens Públicos e Desafios Globais».

15
O **Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria** (IEVP)[13] ficou operacional em 2007 como instrumento da Política Europeia de Vizinhança[14]. O Regulamento IEVP não fixou objetivos, que foram antes estabelecidos nos acordos celebrados entre a Comissão e os países terceiros. O IEVP financiou ações destinadas a, entre outros aspetos, apoiar a reforma e reforçar as capacidades no domínio da justiça e dos assuntos internos, nomeadamente da migração e asilo (por exemplo, gestão integrada das fronteiras, readmissão e prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos), da criminalidade organizada e do terrorismo.

16
Vários outros programas podem igualmente contribuir para a política externa em matéria de migração, tais como o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos ou o Instrumento de Estabilidade. O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e o Fundo Europeu de Desenvolvimento podem igualmente ser utilizados, mas não no caso dos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança.

Modalidades de financiamento e de gestão

17
O Tribunal estima que, durante o período de 2007-2013, o montante total contratado pela UE em matéria de migração externa tenha ascendido a cerca de 1,4 mil milhões de euros (ver ***anexo II***). No entanto, só estavam disponíveis dados financeiros relativos ao PTMA, cujos pagamentos ascenderam a 304,3 milhões de euros no mesmo período (ver pontos 52-56).

18
Além do financiamento da Comissão, as medidas foram cofinanciadas pelos Estados-Membros durante o período de 2007-2013.

19
A responsabilidade pela programação das despesas da UE no âmbito da política externa em matéria de migração é partilhada pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e por várias direções-gerais da Comissão. Cabe à Comissão a responsabilidade pela gestão dos fundos da UE no âmbito dessa política.

13 Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (JO L 310 de 9.11.2006, p. 1).

14 Para o período de 2014-2020, o IEVP foi substituído pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que não foi abrangido pelo âmbito da presente auditoria.

20

Dado o amplo leque de instrumentos de despesas da UE mencionados, várias direções-gerais da Comissão podem intervir neste domínio: a DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento é responsável pelo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), pelo Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) e pelo IEVP, mas esta responsabilidade foi assumida, em 2015, pela DG Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento, igualmente responsável pelo IPA. A Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO) gere a ajuda humanitária, inclusivamente a que é prestada aos refugiados. A DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento apenas é exclusivamente responsável pela programação e execução dos programas temáticos financiados no âmbito do ICD (como o PTMA). Os projetos executados na modalidade de gestão direta eram geridos diretamente pela Comissão em Bruxelas ou pelas delegações da UE. Os Estados-Membros podem participar e cofinanciar no âmbito de determinados instrumentos (ver pormenores no ***anexo III***).

Âmbito e método da auditoria

21
O Tribunal examinou se as despesas da UE relativas ao PTMA e ao IEVP, ambos criados para o período de 2007-2013, no domínio da migração tinham objetivos claros e se tinham sido bem coordenadas em seis dos 11 países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental. A auditoria não abrange os desenvolvimentos em matéria de migração ocorridos após 2014 nem a resposta da UE à atual crise dos refugiados. Em especial, a auditoria do Tribunal verificou se essas despesas:

a) perseguiam um conjunto claro e coerente de objetivos, com um sistema de acompanhamento eficaz, que desse resposta a necessidades e prioridades devidamente identificadas dos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança;

b) estavam a atingir os seus objetivos nesses países;

c) foram devidamente coordenadas entre os organismos da UE e com os Estados-Membros.

22
A parte da auditoria que incide sobre a clareza dos objetivos e os sistemas de acompanhamento das despesas centrou-se nos diversos instrumentos de despesas utilizados para apoiar a política externa da UE em matéria de migração (ver ***anexo III***)[15]. A parte da auditoria relativa à eficácia e à coordenação centrou-se em projetos financiados pelo Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo (PTMA), bem como pelo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP).

23
A auditoria abrangeu países da Vizinhança Oriental e Meridional, mais especificamente a Argélia, a Geórgia, a Líbia, a Moldávia, Marrocos e a Ucrânia.

24
A auditoria teve por base:

a) entrevistas e recolha de informações junto da Comissão e de três países (Argélia, Geórgia e Marrocos), abrangendo 12 projetos, com visitas às delegações da UE, às autoridades locais e nacionais competentes e, sempre que possível, aos beneficiários finais. Realizaram-se igualmente entrevistas com outras partes interessadas, como representantes dos Estados-Membros (tanto em Bruxelas como no local), de organizações internacionais, da sociedade civil e grupos de reflexão;

b) uma análise documental de 11 projetos executados na Líbia, na Moldávia e na Ucrânia;

c) análises de documentos políticos, de programação e de projeto, um questionário enviado às administrações de 11 Estados-Membros e uma análise de publicações na matéria e de avaliações pertinentes.

15 O FED e o IPA não são utilizados nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental.

25

Os 23 projetos, um dos quais era na verdade uma extensão de outro projeto da amostra, representavam um valor contratual total de 89 milhões de euros (ver ***anexo IV***) de um valor total contratado de 742 milhões de euros. Esses projetos foram selecionados com base i) no montante das despesas; ii) na cobertura equilibrada das diversas prioridades temáticas da AGMM; iii) na localização; iv) na situação do projeto (encerrado ou em curso); e v) no facto de a assistência ter apoiado ou não as parcerias para a mobilidade (ver ***anexo I***).

26

O Tribunal efetuou a auditoria no contexto dos novos regulamentos em matéria de despesas aprovados para o período de 2014-2020. No âmbito de uma reorganização interna parcial empreendida depois de a nova Comissão ter iniciado funções, a Política Europeia de Vizinhança (que inclui as questões da migração) passou da Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação para a Direção-Geral da Política de Vizinhança. Sempre que pertinente, a auditoria teve estas alterações em consideração.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

18

Uma vasta gama de objetivos da política, nem sempre interligados

27
O Tribunal analisou se os dois principais instrumentos de despesas (PTMA e IEVP) destinados a apoiar a execução da política externa da UE em matéria de migração foram utilizados com recurso a objetivos claramente definidos e coerentes. De igual modo, examinou se os objetivos operacionais correspondiam às necessidades bem identificadas dos países terceiros e eram acompanhados por um conjunto de indicadores de medição dos resultados. Por último, verificou se os recursos financeiros disponíveis foram afetados a prioridades bem definidas, por forma a maximizar o impacto da intervenção.

28
O objetivo geral do Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo (PTMA) consistia em apoiar os países terceiros a assegurar «uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões». Dividiu-se em cinco prioridades de intervenção[16], apresentadas em documentos da Comissão sob a forma de objetivos do programa. Os objetivos específicos foram estabelecidos em documentos de estratégia temáticos.

29
O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (2007-2013), que incluía em parte a migração, não definia objetivos da política. O regulamento aplicável previa o estabelecimento de objetivos prioritários em documentos de estratégia por país ou região (a adotar pela Comissão). Caso a UE não acordasse objetivos específicos com o país em causa, deviam ser perseguidos os objetivos da política da UE (sem no entanto especificar quais).

30
O quadro das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE incluía também cinco outros instrumentos, cada um com os seus próprios objetivos e âmbitos de intervenção, pelo que não se centram na migração ou não incluem disposições relativas a este domínio. A legislação não estabelecia claramente como se interligam os diferentes objetivos ou aquilo que se propunham alcançar a nível da UE no que diz respeito à dimensão externa da política de migração (ver ***anexo III***).

31
Embora estes instrumentos de despesas da UE possam incidir sobre situações envolvendo a questão da migração, e contribuir para as despesas neste domínio, em termos jurídicos e financeiros não previam qualquer estratégia clara nem mecanismos de acompanhamento que permitissem determinar a escala dessa contribuição.

16 N.º 2 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1905/2006: i) fomentar a ligação entre migração e desenvolvimento; ii) promover uma gestão eficaz da migração de mão de obra; iii) lutar contra a imigração clandestina e facilitar a readmissão dos imigrantes ilegais; iv) promover as políticas de asilo e de proteção internacional, nomeadamente através de programas de proteção regional reforçando, em particular, as capacidades institucionais e protegendo os apátridas; v) proteger os migrantes contra a exploração e a exclusão e lutar contra o tráfico de seres humanos.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

A identificação das necessidades dos países parceiros exige mais atenção

32
O Tribunal constatou que a análise das necessidades estava devidamente documentada em dez projetos, enquanto em outros nove estava apenas parcialmente documentada, por vários motivos (por exemplo, em um terço desses projetos, esta situação devia-se sobretudo ao difícil contexto local e à instabilidade política). Em quatro projetos não foi possível encontrar provas documentais.

33
As parcerias para a mobilidade[17] celebradas pela Comissão, pelos Estados-Membros e por países parceiros constituem um quadro político de diálogo sobre a política de migração que também contribui para a identificação das necessidades (ver também ponto 36). Celebradas com oito países[18] (ver ***anexo I***), as parcerias para a mobilidade podem também ter a participação dos Estados-Membros, dos quais 24 aderiram a uma ou mais das oito parcerias. Apesar de estas parcerias não serem juridicamente vinculativas, um processo de diálogo facilita a identificação das necessidades e faz com que estas sejam consideradas de uma forma mais abrangente. A Moldávia — signatária de uma das parcerias para a mobilidade mais antigas — procurou, por exemplo, reorientar a execução da sua parceria para a mobilidade por forma a garantir um melhor equilíbrio entre as quatro prioridades temáticas da AGMM. A Comissão lembra regularmente aos Estados-Membros que devem executar as parcerias para a mobilidade de uma forma equilibrada, incluindo através de uma maior ênfase nas medidas relativas à migração legal, aos direitos humanos e à proteção dos refugiados.

34
As delegações da UE nos países parceiros desempenham um papel fundamental na identificação e definição das necessidades. O Tribunal constatou que não existiam funcionários especializados nas questões da migração nas delegações da UE. A migração era gerida por funcionários que tratavam das despesas da UE, cujos conhecimentos e experiência em matéria de migração eram variáveis. A Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos destacou vários especialistas para as delegações para cobrir o leque de políticas em matéria de assuntos internos, mas, à data da auditoria, nenhum deles exercia funções em qualquer dos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança ou dos países parceiros signatários de parcerias para a mobilidade.

35
Um melhor conhecimento das questões da migração pode traduzir-se numa melhor resposta às necessidades dos países terceiros. A DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento criou diversos instrumentos de formação e realizou *workshops* sobre vários temas relevantes.

17 Estas parcerias estabelecem um conjunto de objetivos de política e preveem várias iniciativas destinadas a assegurar que a circulação de pessoas é gerida da forma mais eficaz possível.

18 Arménia, Azerbaijão, Cabo Verde, Geórgia, Jordânia, Moldávia, Marrocos e Tunísia.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

36
A identificação das necessidades de um país parceiro depende também das prioridades definidas por esse país e do seu empenho na gestão da migração. No entanto, em muitos dos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, em especial a sul, essa gestão não tem sido considerada prioritária. A relutância em estabelecer uma relação construtiva com a UE neste domínio dificulta a identificação das necessidades, em especial pelo facto de os países parceiros entenderem que certas medidas se destinavam sobretudo a beneficiar a UE. Foi o caso, por exemplo, do insucesso em obter a adesão dos países do norte de África à «Rede Seahorse Mediterrâneo» de vigilância das fronteiras.

37
Da mesma forma, o projeto de um Mapa Interativo das Rotas e Fluxos da Migração Irregular em África, no Médio Oriente e na região do Mediterrâneo (I-Map) (0,7 milhões de euros), destinado a apoiar os processos de diálogo no domínio da migração e a facilitar o intercâmbio de informações, foi criticado por alguns países parceiros por ser mais benéfico para a UE e os seus Estados-Membros do que para os países terceiros. Segundo os dados disponíveis em julho de 2014, apenas 6% de um total de 668 utilizadores do sistema eram países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, sendo os principais utilizadores os Estados-Membros da UE (50%), seguidos da Comissão e das agências da UE (30%).

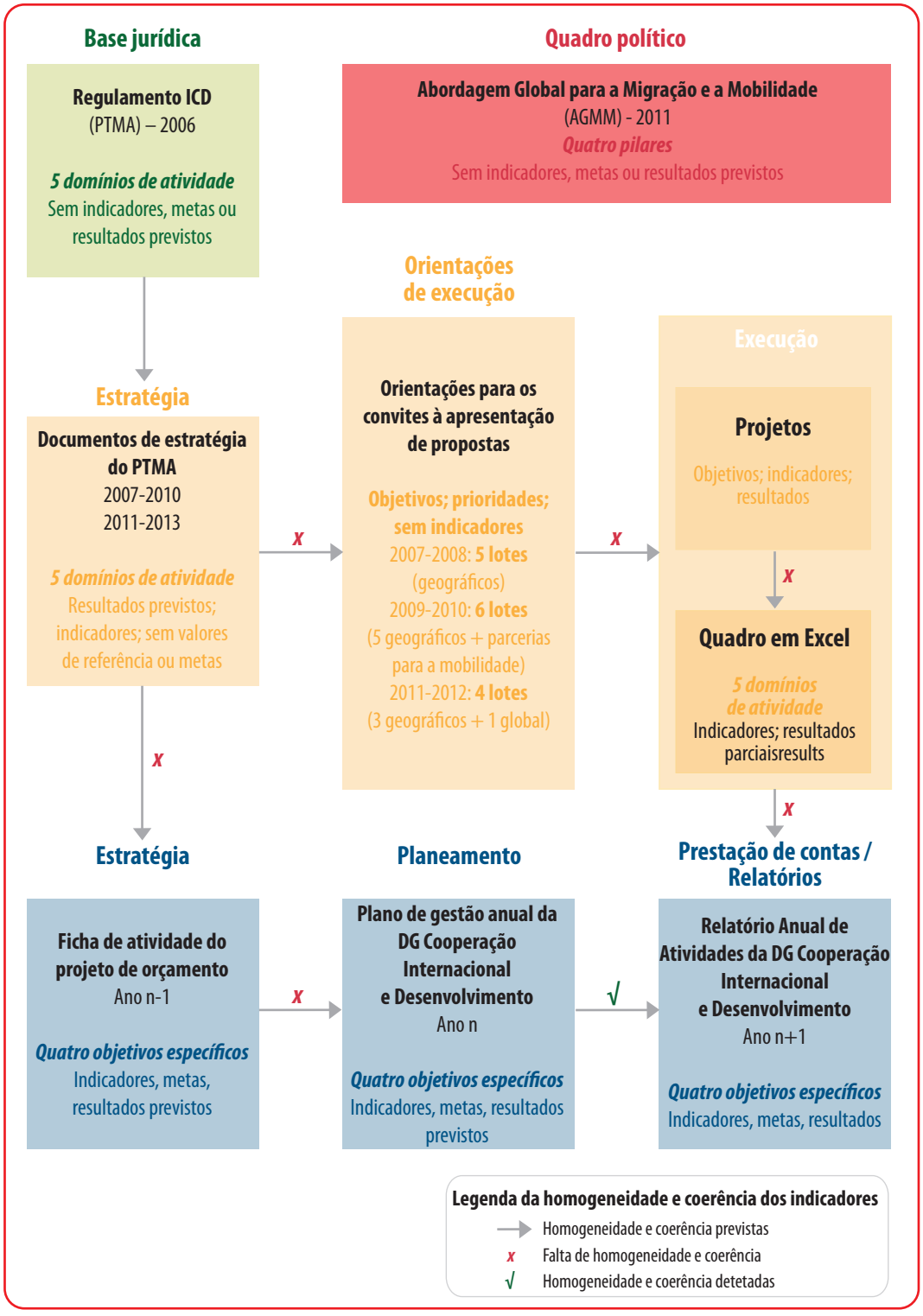
Os instrumentos de acompanhamento e avaliação necessitam de melhorias

38
A existência de indicadores pertinentes, coerentes e oportunos é essencial para orientar e avaliar uma política e os instrumentos associados. O Tribunal encontrou poucas provas de indicadores precisos e sistemáticos direcionados para cada nível de intervenção e uma falta de coerência entre os indicadores nos vários níveis da política: quadro estratégico, orçamento e relatórios de atividades da Comissão, ou seja, o quadro operacional de cada intervenção financeira (ver ***figura 2***).

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

Figura 2

Relação entre objetivos e indicadores de política e documentos de execução do PTMA



A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

39

Ao nível estratégico, os mecanismos de acompanhamento da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade estavam definidos de forma muito genérica. O plano consistia em conduzir a execução do programa mediante um método de avaliação comparativa capaz de identificar as mudanças ao longo do tempo. Esta definição bastante vaga não foi explicada nem foram atribuídos indicadores, valores de referência ou metas para avaliar a realização dos objetivos, eles próprios muito genéricos. A consulta pública levada a cabo em 2011, na qual 86% dos inquiridos se mostraram favoráveis à introdução de indicadores de gestão, levou a Comissão a concluir, em concordância com a maioria dos Estados-Membros, que as metas e os indicadores da política deviam ser «flexíveis e mais qualitativos do que quantitativos».

40

O objetivo geral do PTMA dividia-se em cinco prioridades de intervenção (ver ponto 28). Os objetivos específicos, os resultados previstos e os indicadores de desempenho deviam ser definidos num documento de estratégia temático.

41

Seguiram-se dois documentos de estratégia para dois períodos de quatro anos (2007-2010) e de três anos (2011-2013), respetivamente. Para o período de 2011-2013, foram definidos 26 resultados previstos e 37 indicadores. Porém, não foram fixados valores de referência ou metas quantificadas.

42

As insuficiências do processo de acompanhamento e prestação de contas estão patentes na **primeira área de atividade do programa** (apresentada como objetivo no documento de estratégia), cujo objetivo geral consistia em **fomentar a ligação entre migração e desenvolvimento**. Este objetivo devia ser acompanhado, no período de 2011-2013, através de nove indicadores (ver ***caixa 2***).

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

Caixa 2

Indicadores relacionados com o objetivo de fomentar a ligação entre migração e desenvolvimento

- Número de projetos envolvendo as comunidades da diáspora na UE com vista ao desenvolvimento dos países de origem.
- Número de atividades produtivas ou de desenvolvimento contando com a participação de migrantes, migrantes que regressam ou comunidades de emigrantes.
- Transparência, fiabilidade e custo dos serviços de envio de remessas.
- Grau de literacia financeira dos agregados familiares migrantes.
- Número de peritos dos países terceiros envolvidos na gestão dos fluxos migratórios.
- Número de documentos legislativos elaborados ou adotados em matéria de migração nos países terceiros.
- Quadros de cooperação e diálogo em matéria de migração entre países terceiros e entre estes e a União Europeia.
- Número de atividades ou campanhas de sensibilização.
- Número de peritos dos países terceiros envolvidos na recolha e análise de dados relativos à migração.

43

No entanto, estes indicadores não permitiam acompanhar nem avaliar a execução deste objetivo do programa. Na sua maioria eram complexos, envolvendo por vezes vários parâmetros (por exemplo, a transparência, a fiabilidade e o custo dos serviços responsáveis pelas transferências financeiras) e, na melhor das hipóteses, abrangiam as realizações em vez dos resultados. As fontes dos dados e os respetivos métodos de definição e compilação não estavam especificados. Certos conceitos, como os de peritos (em análise de dados ou em gestão dos fluxos migratórios) e de literacia financeira dos agregados familiares migrantes, podiam ser difíceis de interpretar.

44

A mesma confusão afetava os indicadores do programa constantes dos **orçamentos, dos planos de gestão e dos relatórios anuais de atividades da DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento**. Para efeitos de acompanhamento da execução do programa, estes documentos deviam também ter incluído indicadores de avaliação do desempenho da intervenção da UE em termos de utilização dos recursos e dos resultados obtidos. Os documentos estavam organizados em torno de quatro objetivos[19], com indicadores, metas e resultados variáveis de ano para ano.

19 Os objetivos específicos abrangiam a migração e o desenvolvimento, a migração legal e de mão de obra, a limitação da migração irregular e a promoção do asilo e da proteção internacional. A proteção dos direitos dos migrantes e as medidas de luta contra o tráfico de seres humanos não estavam abrangidas por nenhum objetivo específico. O Plano de Gestão Anual e o RAA incluíam um quinto objetivo específico relativo à integração da migração no diálogo político com os países terceiros, mas apenas para 2011.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

45
Verificava-se também uma falta de coerência entre estes indicadores e os constantes do quadro estratégico do PTMA. Assim, os nove indicadores do primeiro objetivo do quadro estratégico (fomentar a ligação entre migração e desenvolvimento) foram reduzidos a dois no orçamento de 2011, a apenas um no orçamento de 2012 e a dois no orçamento de 2013. Nenhum destes indicadores estava presente nos três anos. Os indicadores selecionados para os relatórios de atividades da Comissão (três em 2011, quatro em 2012 e três em 2013) nem sempre foram utilizados pelo orçamento e apenas lhe correspondiam em parte.

46
Os exemplos da ***caixa 3*** demonstram a incoerência e a possibilidade de alterações ao longo do tempo dos indicadores do primeiro objetivo do programa.

Caixa 3

Fomentar a ligação entre migração e desenvolvimento: indicadores incoerentes e instáveis

- No Relatório Anual de Atividades de 2011 da DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento, o indicador do número de empresas locais apoiadas por programas financiados pela UE no âmbito do objetivo específico 1 (fomentar a ligação entre migração e desenvolvimento) não correspondia aos indicadores constantes do quadro estratégico do Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo. O mesmo indicador não foi utilizado nos Relatórios Anuais de Atividades de 2012 e 2013.

- No orçamento de 2012, o único indicador relativo a este objetivo era o número de empresas locais beneficiárias de ajuda. No relatório anual de atividades do mesmo ano, havia quatro indicadores para este objetivo: o custo para os trabalhadores migrantes do envio de remessas para os seus países de origem, o grau de participação das organizações da diáspora no desenvolvimento de projetos no domínio da migração, o número de países terceiros beneficiários de apoio na conceção e execução de uma estratégia de migração e/ou na inclusão das questões da migração nas estratégias de desenvolvimento e a cobertura geográfica dos perfis de migração.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

47
Os indicadores selecionados para os outros objetivos do programa eram pouco mais coerentes. O objetivo de promover a migração legal e de mão de obra estava abrangido por um indicador coerente nos orçamentos e relatórios anuais de atividades de 2010 a 2013, nomeadamente «o número de acordos sobre transferência de competências e regimes de migração circular». Contudo, no quadro estratégico do PTMA, o indicador foi definido como «a taxa de regresso de migrantes participantes em regimes de migração circular».

48
Por último, tal como já foi referido, não havia metas definidas nos documentos de estratégia do PTMA. As metas eram fixadas nos orçamentos (capítulo 19 02 em 2013) mas, neste caso, eram frequentemente muito específicas de um determinado país ou região ou não estavam atualizadas. Deste modo, as informações quantitativas relativas a estas metas eram insuficientes ou inexistentes e os indicadores tornavam-se irrelevantes, quando a sua função devia ser quantificar um fenómeno e acompanhar a sua evolução ao longo do tempo. Por exemplo, em 2009 e 2010, foram apresentados os mesmos resultados para o indicador do número de imigrantes irregulares identificados e readmitidos por países terceiros, para o qual foi fixada uma meta idêntica nos orçamentos de 2012 e 2013. A Comissão definiu um novo conjunto de indicadores para o período de 2014-2020. Apesar da introdução de algumas melhorias, subsistem certas insuficiências como, por exemplo, a ausência de valores de referência e metas.

49
No que respeita aos projetos propriamente ditos, o Tribunal observou as mesmas insuficiências e incoerências nos indicadores definidos nos documentos de estratégia e orçamentais. A DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento envida esforços no sentido de acompanhar os resultados obtidos com a ajuda de indicadores desenvolvidos para o quadro em Excel (ver ponto 54). Porém, existiam incoerências entre os indicadores definidos ao nível dos projetos e os constantes do quadro em Excel, do relatório anual de atividades ou do quadro estratégico do PTMA. Além disso, os resultados apresentados eram muitas vezes incompletos. Relativamente aos 18 projetos auditados (dos 23 da amostra) incluídos no quadro em Excel, os resultados foram totalmente apresentados em três casos, parcialmente apresentados em oito e não apresentados nos restantes sete. Estes fatores comprometiam a fiabilidade do quadro em Excel, bem como a sua eficácia na medição dos resultados e progressos alcançados.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

50
O Tribunal constatou que os dados sobre os resultados do PTMA constantes do relatório anual de atividades foram compilados pelos funcionários da Comissão responsáveis pelo projeto com base em requisitos pontuais e não no âmbito de um processo contínuo e sistemático de recolha de informações. De facto, os mecanismos existentes não permitiam informar de forma sistemática sobre as ações empreendidas, com base numa série de indicadores estáveis e coerentes (no caso do PTMA). De igual modo, não existia uma matriz de correlação dos objetivos e indicadores a todos os níveis, entre os projetos e o relatório anual de atividades. Por fim, a maioria dos fundos despendidos na política externa em matéria de migração provinha de instrumentos de despesas da UE diferentes do PTMA. No entanto, no caso da migração, o relatório anual de atividades (da DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento) cobria apenas a execução do capítulo orçamental dedicado ao PTMA, não fornecendo qualquer informação sobre os capítulos relativos aos restantes instrumentos de despesas. Nenhum outro documento apresentava resultados consolidados sobre todos os instrumentos de despesas.

51
A aplicação da política externa da UE em matéria de migração estava igualmente coberta, em diferentes graus, por muitos outros relatórios[20]. Esses relatórios apresentavam informações sobre os progressos registados em vários domínios de intervenção, não se concentrando especificamente numa visão global dos resultados alcançados pelas despesas da UE neste domínio.

Foi difícil verificar as prioridades geográficas e temáticas

52
A Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade elege os países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança como prioridade geográfica. O Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento afetou 465 milhões de euros (de um total de cerca de 5,6 mil milhões de euros para o período de 2007-2013) aos programas temáticos (entre os quais o PTMA) nesses países[21].

20 Por exemplo, o relatório de execução da AGMM, os relatórios anuais de progressos por país no âmbito da PEV, os relatórios da UE sobre a coerência das políticas para o desenvolvimento, as atualizações sobre o Grupo de Missão para o Mediterrâneo e os relatórios sobre os progressos do Plano de Ação para a Liberalização dos Vistos; os relatórios anuais em matéria de imigração e asilo (incluindo documentos de trabalho dos serviços da Comissão) e as avaliações dos acordos de readmissão da UE; o Relatório da REM «*A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010-2013*» (Análise Descritiva dos Impactos do Programa de Estocolmo 2010-2013), a análise estratégica da missão EUBAM na Líbia e as atualizações semestrais do CEIFA, o Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo do Conselho, sobre a Ação da UE em matéria de Pressões Migratórias.

21 N.º 4 do artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1905/2006.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

53
Durante a auditoria, foi difícil avaliar a conformidade das despesas com estas prioridades, visto não ser possível determinar o montante total das despesas imputadas ao orçamento da UE para o financiamento das medidas no âmbito da dimensão externa da política de migração nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança. O ***anexo II*** resume os montantes contratados para as despesas no domínio da migração durante o período de 2007-2013, ou seja, um total de cerca de 1,4 mil milhões de euros. Estes dados, facultados pela DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento e pela DG Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento, não continham pormenores sobre os pagamentos efetivos.

54
O Tribunal analisou estas informações com base num quadro em Excel[22], mantido pela DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento, que consolidava todas as despesas neste domínio e que abrangia todas as despesas incorridas desde 2001. No que respeita ao período de 2007-2013, os montantes registados referiam-se a sete instrumentos de despesas da UE[23]. No entanto, os números estão incompletos: os dados sobre domínios de despesas não relacionados com o PTMA não eram regularmente atualizados desde 2012. Dos 23 contratos da amostra auditada, cinco (no valor total de 22,8 milhões de euros) não estavam incluídos no quadro em Excel.

55
Os dados constantes do quadro em Excel eram extraídos do sistema de informação financeira CRIS (Sistema de Informação Comum Relex) da Comissão, por esta introduzido em 2002 para facilitar a gestão da ação externa. O CRIS é o principal sistema de informação de referência para a gestão e documentação da ação externa. No relatório especial de 2012 sobre o CRIS[24], o Tribunal assinalou certas insuficiências no sistema, devidas, em especial, ao facto de os códigos dos dados do CRIS não estarem adequadamente definidos. Consequentemente, a consolidação de dados no CRIS tornou-se extremamente complexa e propensa a erros, impossibilitando a fácil obtenção de dados agregados do CRIS sobre a ajuda externa por país beneficiário, por instrumento de despesas da UE ou por política.

22 Este quadro em Excel não foi concebido para efeitos de comunicação em tempo real das despesas com os projetos.

23 O PTMA, a componente do ICD não relacionada com o PTMA, o FED, o IEVP, o IEDDH, o Instrumento de Estabilidade e o IPA.

24 Relatório Especial n.º 5/2012, «Sistema Comum de Informação RELEX (CRIS)» (http://eca.europa.eu).

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

28

56

A Comissão utiliza códigos definidos pela OCDE[25] para classificar os contratos por setor de atividade. No entanto, não existem códigos específicos para a migração no domínio da ajuda pública ao desenvolvimento. Assim, a atribuição de códigos de contratos individuais é deixada ao critério dos gestores dos programas, que os escolhem de entre os existentes, pelo que os códigos utilizados podem não corresponder aos setores em causa. Esta situação ocorreu com vários contratos auditados pelo Tribunal (ver ***caixa 4***). Este método de processamento impedia qualquer análise pertinente da repartição das despesas temáticas ou geográficas, bem como uma perspetiva global do nível de despesas.

25 Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

Caixa 4

Exemplos de códigos inadequados das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE

O fornecimento de 54 veículos de tração às quatro rodas ao serviço de controlo de fronteiras da Ucrânia foi introduzido com o código 15110 (política do setor público e de gestão administrativa), mas podia também ter sido registado com o código 15130 (apoio às instituições com o objetivo de apoiar a reforma dos sistemas de segurança). O projeto intitulado «Apoio à criação de atividade económica e emprego no Magrebe — migração para apoiar o desenvolvimento local» foi introduzido com o código 15150 (participação democrática e sociedade), em vez do código 13010 (política de emprego e de gestão administrativa). Porém, nenhum destes dois códigos era adequado para os projetos em matéria de migração nem os identificava enquanto tal.

Não existe qualquer código para os projetos no domínio da migração que não preencham os critérios de classificação da OCDE como projeto de ajuda pública ao desenvolvimento, uma preocupação já salientada pelo Parlamento Europeu em 2011[26]. No entanto, por vezes a Comissão atribuiu-lhes erradamente um código, como no caso dos projetos «SaharaMed» e «Rede Seahorse Mediterrâneo»[27], que incluíam algumas atividades importantes que não preenchiam os critérios da OCDE.

26 Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2011, sobre o Regulamento (CE) n.º 1905/2006 que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento: ensinamentos colhidos e perspetivas para o futuro.

27 Esta situação foi mencionada na revisão intercalar do PTMA em 2010, que analisou o projeto «Seahorse Atlântico», entre outros, e constatou que vários projetos do PTMA não tinham código.

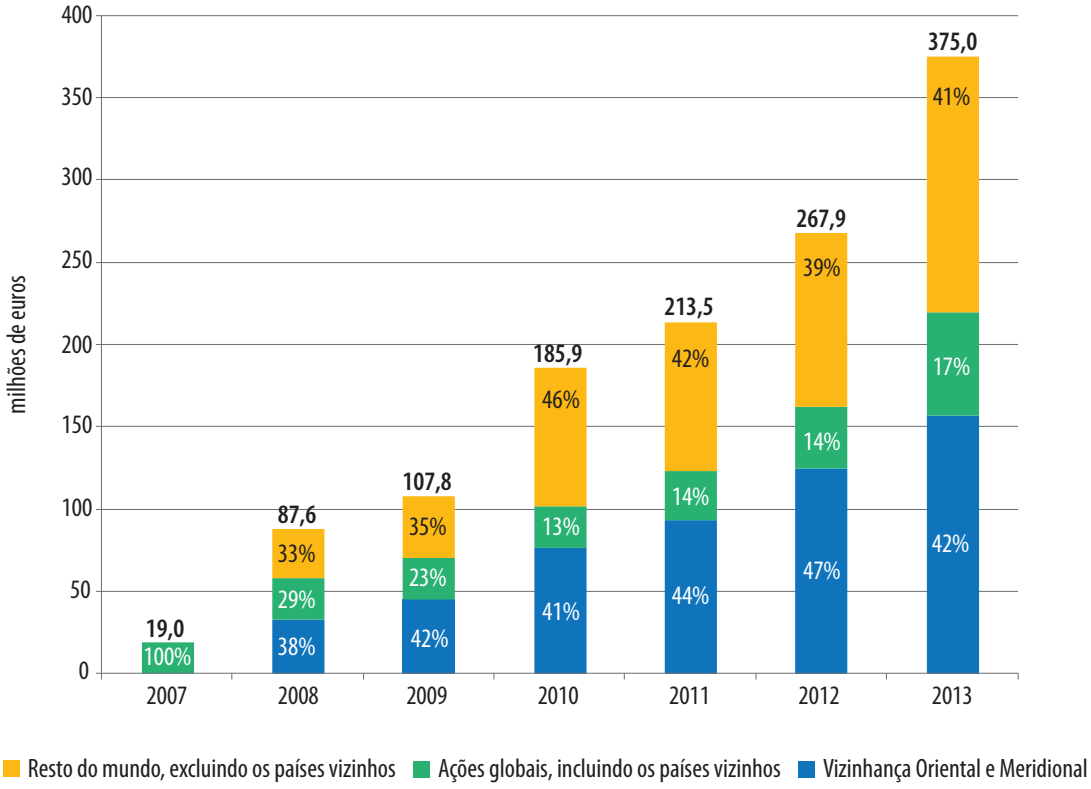
A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

57

O Tribunal examinou em que medida as despesas do PTMA eram afetadas à Política Europeia de Vizinhança, que constitui a primeira prioridade da AGMM (ver ponto 9). A distribuição geográfica das despesas é apresentada na ***figura 3***. No entanto, trata-se apenas de uma estimativa, pois certos contratos cobriam mais de um país ou região (por exemplo, as medidas globais podem também dizer respeito aos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança). A análise revela que, embora uma parte significativa dos contratos fosse relativa aos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, cerca de metade dizia respeito a outras regiões. Entre 2007 e 2013, 42% dos montantes totais foram contratados nos países da Vizinhança Oriental e Meridional (e 59% se considerados em conjunto com as ações globais), que não pode ser corretamente classificada como alta prioridade geográfica, podendo até ser considerada uma concentração insuficiente de fundos disponíveis para enfrentar a instabilidade crescente no domínio da migração.

Figura 3

Distribuição geográfica acumulada dos contratos do PTMA no período de 2007-2013



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados fornecidos pela Comissão.

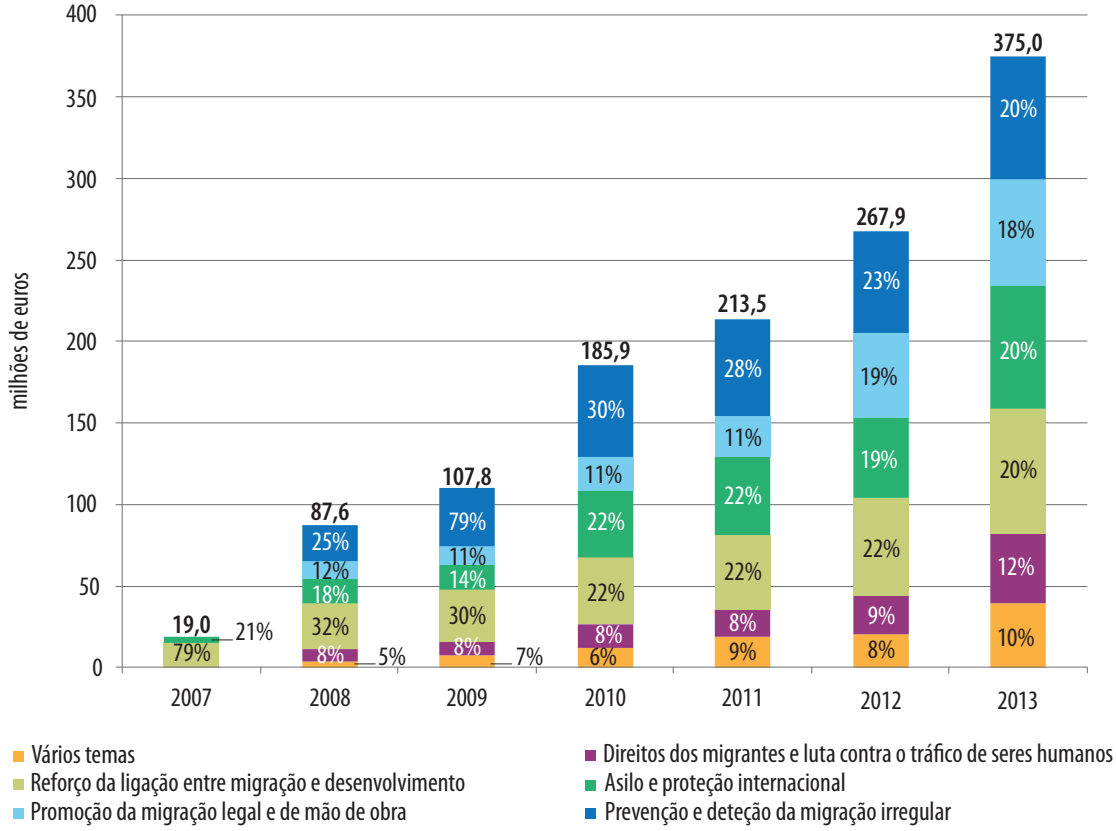
A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

58

Era igualmente difícil quantificar a distribuição dos fundos pelos diversos domínios temáticos, visto que certas medidas se inseriam em vários temas. As despesas totais do PTMA no período de 2007-2013 são indicadas na ***figura 4***.

Figura 4

Distribuição temática acumulada dos contratos do PTMA no período de 2007-2013



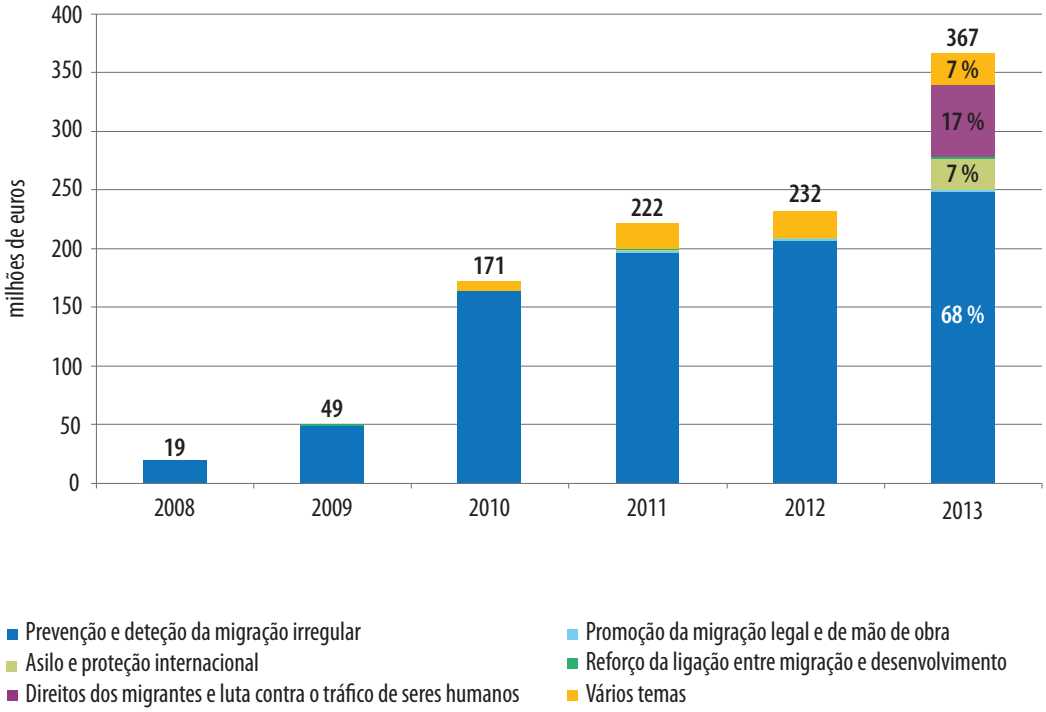
Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados fornecidos pela Comissão.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

59
Uma análise semelhante dos contratos celebrados no âmbito do Instrumento Europeu de Vizinhança no período de 2008-2013 gera os resultados apresentados na ***figura 5***.

Figura 5

Distribuição temática acumulada dos contratos do IEVP no período de 2008-2013



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados fornecidos pela Comissão.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

60
A combinação destes dois quadros mostra que os dois principais instrumentos de despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE, o PTMA e o IEVP, concentravam a maioria das suas atividades na prevenção ou deteção da imigração irregular (incluindo o controlo das fronteiras). O facto de a segurança e a proteção das fronteiras serem os elementos predominantes nas despesas europeias em matéria de migração relega para segundo plano outros objetivos sublinhados pela Abordagem Global, como o reforço da ligação entre migração e desenvolvimento e a ênfase, em parceria com os países terceiros, na organização de uma gestão eficaz da migração que reflita as necessidades económicas dos países de acolhimento, as necessidades de desenvolvimento dos países de origem e os direitos dos migrantes.

A intervenção cobre uma vasta zona geográfica

61
As despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE abrangiam um amplo leque de objetivos, instrumentos e zonas geográficas, o que pode limitar a sua eficácia.

62
Em virtude do aumento significativo da imigração irregular na região do Mediterrâneo, em especial desde 2013, os recursos afetados à ajuda aos países terceiros ficaram bastante aquém das necessidades de crescimento rápido. O facto de os projetos fazerem parte de uma série de prioridades temáticas dispersas por muitos países levou a que não se concentrasse uma massa crítica de recursos financeiros num único país parceiro. Deste modo, o PTMA abarcou uma vasta zona geográfica e um amplo conjunto de intervenções, de natureza e âmbito consideravelmente diferentes. O âmbito da ação do PTMA e a ambição dos seus objetivos estavam desfasados do volume limitado de recursos disponíveis, pelo que os projetos se dispersavam demasiado para reunir uma massa crítica suficiente e capaz de produzir resultados significativos nos países em causa. Esta situação limitou a capacidade da UE para garantir que a sua intervenção gerava um verdadeiro incentivo nos países terceiros ou para desenvolver uma cooperação eficaz com os mesmos em matéria de migração. Numa altura em que os recursos são escassos, importa afetá-los às prioridades com mais potencial para gerar valor acrescentado.

A coerência dos objetivos, a identificação das necessidades dos países parceiros e os instrumentos de acompanhamento necessitam de melhorias

63
A mesma observação foi formulada no documento de estratégia do PTMA de 2011-2013, no qual se referiu que o seu vasto âmbito geográfico e o amplo leque de objetivos, aliados à limitação dos recursos disponíveis, resultam numa falta de «massa crítica» que reduz consideravelmente o seu impacto nos países em causa, impedindo a UE de utilizar esse financiamento como um incentivo efetivo na sua cooperação com os países terceiros e, assim, de estabelecer uma cooperação eficaz com os governos desses países neste domínio.

64
Esta dificuldade foi também patente num projeto auditado pelo Tribunal, a Iniciativa Conjunta UE-ONU sobre Migração e Desenvolvimento, que visava contribuir para o reforço do impacto positivo da migração e do desenvolvimento através do apoio e do envolvimento de intervenientes de pequena dimensão e da disseminação das melhores práticas a nível mundial. Embora o Tribunal estivesse consciente de que este era um programa-piloto, chegou a conclusões semelhantes às apresentadas na avaliação desta iniciativa por parte da Comissão, que criticou a sua falta de incidência temática e geográfica afirmando que, devido à necessidade de ter um programa global e pelo facto de 50% do financiamento ter sido afetado a países abrangidos pelo IEVP (países da Política Europeia de Vizinhança) e outros 50% a países do ICD, os projetos não tiveram massa crítica em nenhum dos países ou regiões.

65
Tendo em conta os recursos limitados disponíveis para enfrentar os crescentes desafios no domínio da migração, a ação da UE corre o risco de se dissipar devido a uma falta de prioridades claras e quantificadas.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

66
O Tribunal examinou a eficácia das despesas da UE, mais especificamente se os projetos foram bem concebidos, se os resultados foram medidos, se a execução decorreu dentro dos prazos estipulados e se os resultados previstos foram alcançados. O exame consistiu na análise dos projetos selecionados, bem como dos documentos de acompanhamento e avaliação disponíveis. Apesar das várias insuficiências detetadas, a auditoria permitiu também identificar um número limitado de boas práticas.

As insuficiências nos objetivos operacionais e indicadores de resultados dificultaram a avaliação da eficácia dos projetos

67
A fim de medir os resultados de um projeto, quantificar os progressos alcançados e determinar até que ponto os resultados cumprem os objetivos iniciais, é necessário especificar os objetivos operacionais e definir as realizações e os efeitos com base em valores de referência e metas (ver ***Glossário***).

68
O Tribunal observou que, frequentemente, os objetivos dos projetos eram definidos em termos genéricos, tornando assim particularmente difícil a avaliação dos resultados em função dos objetivos declarados (ver ***caixa 5***). Em muitos casos, os indicadores de resultados não indicavam a concretização dos objetivos, assumindo, em vez disso, a forma de indicadores de realizações. Poucos projetos auditados dispunham de indicadores com os valores de referência ou metas fundamentais para medir os progressos resultantes da sua execução.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

Caixa 5

Exemplo de resultados de difícil medição

O projeto «Prestar uma melhor proteção aos imigrantes e reforçar a capacidade para gerir os fluxos de migração mista[28] na Argélia» tinha três objetivos específicos:

1. consolidar a capacidade e os procedimentos jurídicos no domínio da migração e do asilo para gerir os fluxos migratórios mistos e procurar soluções sustentáveis;

2. ajudar a desenvolver a proteção e a assistência humanitária aos migrantes e requerentes de asilo, em especial aos provenientes de grupos vulneráveis;

3. sensibilizar e informar a sociedade civil sobre as questões dos fluxos migratórios mistos.

   i) Em primeiro lugar, estes objetivos não eram específicos (de acordo com a definição de objetivos «SMART»), pois dizem respeito a medidas demasiado vagas ou genéricas para serem quantificadas. De igual modo, o contrato não estipulava qualquer método efetivo para medir a realização dos objetivos. Por exemplo, os primeiro e terceiro objetivos deviam ser medidos com base em estudos publicados por várias organizações e em artigos de jornal sobre progressos observados na zona abrangida pelo projeto.

   ii) Em segundo lugar, existiam poucos indicadores de avaliação do desempenho e, mesmo nos casos em que eram quantificáveis, não estavam quantificados nem incluíam valores de referência ou metas. Por exemplo, uma das atividades previstas era o regresso voluntário de refugiados (por exemplo, à Nigéria) com a ajuda de um sindicato italiano. Não existia nenhuma estimativa do número de regressos previsto, nem nenhuma análise para averiguar se o país de origem estava pronto para receber os migrantes que regressam. Por último, não eram dados pormenores sobre as informações pertinentes e fiáveis que teriam de ser recolhidas para medir os resultados. Nestas circunstâncias, era impossível avaliar até que ponto um projeto ajudou a melhorar a situação existente.

   iii) O terceiro objetivo revelava as mesmas insuficiências. A execução baseava-se na organização de atividades de sensibilização junto da sociedade civil e com vista ao diálogo interinstitucional. O indicador associado estava definido da seguinte forma: «grau de sensibilização do público para as necessidades específicas das pessoas que necessitam de proteção internacional». Estas noções eram demasiado vagas para ser avaliadas.

---

28 O termo «**migração mista**» refere-se aos movimentos populacionais complexos de pessoas que seguem as mesmas rotas e utilizam os mesmos modos de transporte, mas que apresentam perfis diversos e viajam por motivos diferentes (OIM).

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

69
O PTMA foi criado para reforçar a capacidade dos países de origem e de trânsito (ver ***caixa 6***). Apoiava as iniciativas de cooperação e incentivava os países terceiros a partilhar as suas experiências e métodos de trabalho. Normalmente, os projetos no âmbito do PTMA financiavam a investigação, consultoria, visitas de estudo aos Estados-Membros da UE, campanhas de sensibilização, etc. Por conseguinte, os projetos no âmbito do PTMA tinham muitas vezes objetivos ou atividades cujo impacto na migração era difícil de avaliar ou que só poderiam ser avaliado a longo prazo.

Caixa 6

Exemplo de reforço de capacidades que dá origem a resultados a mais longo prazo

Projetos destinados a reforçar a migração de mão de obra ajudaram a Moldávia a negociar acordos bilaterais em matéria laboral e de segurança social com diversos Estados-Membros da UE e países terceiros, bem como a iniciar as negociações sobre acordos intergovernamentais relacionados com a migração de profissionais de saúde.

Fatores que prejudicam a eficácia

70
O Tribunal detetou oito projetos que concretizaram os resultados previstos. Em outros treze casos, os resultados previstos foram parcialmente alcançados. Estes diziam frequentemente respeito a objetivos dos projetos demasiado vastos e difíceis de medir. Um projeto não tinha alcançado os seus resultados, mas estava ainda em curso e relativamente a outro projeto era demasiado cedo para avaliar a concretização dos resultados. Num pequeno número de casos, a instabilidade política foi prejudicial para a eficácia dos projetos. Por último, certos projetos pareciam ter sido mais orientados para os interesses dos Estados-Membros, o que limitou o seu impacto nos países parceiros (ver ***caixa 7***).

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

Caixa 7

Exemplo de um projeto parcialmente eficaz

Projeto «Rede Seahorse Mediterrâneo»

Este projeto pretendia reforçar a capacidade dos governos dos países do norte de África mediante o reforço da vigilância das fronteiras, com vista a combater com mais eficácia a imigração irregular e o tráfico ilícito. Tinha por objetivo criar uma rede mediterrânica («Seahorse») para permitir um intercâmbio rápido e fiável de informações sobre a imigração irregular por via marítima, utilizando os pontos de contacto nos Estados africanos participantes. Dada a sua relevância para o desenvolvimento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur)[29], o projeto «Rede Seahorse Mediterrâneo» assumiu uma importância estratégica para a UE. Um ano após o início do projeto, pouco fora alcançado. Embora já tivessem sido definidas algumas atividades (formação, reuniões de grupos de trabalho técnicos e o primeiro ponto de contacto nacional), a Líbia foi o único país a aderir à rede e a execução do projeto neste país ficou severamente comprometida pelo clima reinante de insegurança e instabilidade. A adesão da Líbia contrariou a posição da Comissão, que teria preferido evitar os Estados politicamente instáveis. As autoridades argelinas confirmaram a sua relutância em participar no projeto devido aos fracos incentivos e às exigências de segurança demasiado onerosas.

29 Tal como sublinhado pelo Conselho dos Negócios Estrangeiros de 18 de novembro de 2013 — Documento do Conselho n.º 16364/13, de 18 e 19 de novembro de 2013.

71

Tendo em conta o contexto e a complexidade das questões relacionadas com a migração, o Tribunal constatou alguns atrasos na execução dos projetos. Examinou em que medida os projetos selecionados tinham sido executados em tempo oportuno e tinham gerado resultados dentro do prazo previsto. Nove projetos foram executados dentro dos prazos previstos, cinco sofreram um atraso inferior a doze meses e outros cinco registaram atrasos superiores a doze meses. À data da auditoria, quatro projetos estavam ainda em curso.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

72

O sucesso limitado deveu-se, em alguns casos, à instabilidade política. O projeto «SaharaMed» foi lançado em 2010, num contexto de importantes fluxos migratórios destinados à Líbia e, através do Mediterrâneo, a Itália. A sua execução teve início antes da revolução de 2011 na Líbia, tendo sido posteriormente alterado para ter em conta a nova situação pós-revolução. De uma forma geral, o projeto visava melhorar ou consolidar os recursos da luta contra a imigração irregular, prevenir e intercetar a imigração irregular ao largo da costa mediterrânica, investigar e julgar o tráfico ilícito, nomeadamente de seres humanos, e gerir de forma eficiente não só o tratamento dos migrantes detidos ao abrigo das normas internacionais, mas também as operações de busca e salvamento. A instabilidade política no país e as insuficiências na gestão do projeto resultaram na sua suspensão por 12 meses em 2011, seguida de uma prorrogação de igual duração e de outra suspensão de sete meses em 2014, bem como na perda de algum investimento. Segundo o relatório financeiro disponível à data da auditoria, de um montante total de 10 milhões de euros, apenas 3 milhões de euros foram gastos no projeto, tendo a Comissão adiantado 5,8 milhões de euros no início da sua execução. Dada a dificuldade da situação, certos serviços de apoio às operações de salvamento e combate ao tráfico de seres humanos no mar, como o envio de ambulâncias ou a reparação de embarcações danificadas durante a guerra, não tinham sido prestados à data da realização da auditoria.

73

Os pontos anteriores descrevem várias insuficiências que afetam a eficácia dos projetos. O Tribunal encontrou também um pequeno número de casos em que essas insuficiências foram corretamente resolvidas, com efeitos positivos na eficácia dos projetos em causa.

Caixa 8

Um exemplo de boas práticas:

Um bom exemplo é o projeto «Promover o respeito pelos direitos dos migrantes subsarianos em Marrocos». Este projeto em curso, iniciado em janeiro de 2013 (2 milhões de euros), visava ajudar a promover o respeito pelos direitos dos migrantes subsarianos nas províncias em redor de Rabat, Tânger e Casablanca. O projeto foi bem concebido, respondeu às necessidades locais e estabeleceu um número limitado de objetivos operacionais (por exemplo, «melhorar a forma como os migrantes são recebidos e reduzir o risco de exclusão generalizada»), bem como resultados previstos concretos (por exemplo, cerca de 4 500 migrantes extremamente vulneráveis foram alojados em três centros de acolhimento de referência e os direitos dos migrantes foram reconhecidos e respeitados pelos parceiros institucionais), tendo sido fixados indicadores quantificáveis, assim como fontes e meios de verificação.

Foram apresentados relatórios pormenorizados baseados em factos verificáveis e demonstrando de forma clara a realização gradual dos objetivos (contudo, à data da auditoria, era ainda prematuro analisar o impacto ou os efeitos globais do projeto). O projeto é executado em estreita articulação com iniciativas de outros doadores e procura ativamente envolver o governo e as autoridades locais. A delegação da UE é devidamente informada e assegura o acompanhamento contínuo do projeto.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

Questões de eficácia em três domínios fundamentais

74
As secções seguintes abordam a eficácia em três domínios fundamentais:

- ligação entre migração e desenvolvimento (o impacto positivo da migração no desenvolvimento), que constitui uma das prioridades da UE;
- medidas de apoio ao regresso e à readmissão;
- proteção dos direitos humanos, que representa um objetivo transversal a atingir em todos os projetos.

Ligação entre migração e desenvolvimento

75
A ligação entre migração e desenvolvimento é uma das quatro prioridades da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM) (ver ponto 7). Figura também, em termos muito genéricos, no Regulamento ICD: «maximização do impacto, em termos de desenvolvimento, de uma maior mobilidade das pessoas a nível regional e mundial, especialmente de uma migração de mão de obra bem gerida […]; melhoria do entendimento comum da correlação entre migração e desenvolvimento». É uma das ações-chave do quarto pilar, «uma nova política de migração legal», da Agenda Europeia da Migração publicada pela Comissão em maio de 2015.

76
O projeto emblemático do programa temático neste domínio foi a Iniciativa Conjunta sobre Migração e Desenvolvimento (JMDI), que teve um orçamento de 15 milhões de euros e foi executado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A Iniciativa tinha o objetivo geral de contribuir para o reforço do impacto positivo da migração através do envolvimento de intervenientes de pequena dimensão e da disseminação das melhores práticas a nível mundial. Definiu três objetivos específicos:

a) reforçar as capacidades dos intervenientes de pequena dimensão para serem mais eficazes na conceção e execução das suas iniciativas sobre migração e desenvolvimento;

b) facilitar a criação de redes e a partilha de conhecimentos entre os profissionais no domínio da migração e do desenvolvimento;

c) formular recomendações aos profissionais e decisores políticos para divulgação a nível nacional e internacional.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

77
Estes objetivos eram demasiado vagos para ser devidamente avaliados, facto já assinalado por uma avaliação externa em 2011[30], que salientou que qualquer resultado observado poderia ser considerado conforme com os objetivos. As conclusões da avaliação não foram discutidas pelo comité diretor da JMDI.

78
O desempenho e os resultados globais da JMDI seriam medidos através de indicadores como o número de cursos de formação realizados no domínio do reforço de capacidades, a frequência da comunicação ou o nível de participação nas discussões em linha, o número de descarregamentos e de conteúdos criados e em circulação, o número de visitantes de uma feira virtual e um manual sobre as melhores práticas no domínio da migração e do desenvolvimento. Estes indicadores não mostravam claramente como aumentar o impacto positivo da migração no desenvolvimento nem quais os resultados específicos que poderiam ser alcançados em termos de qualidade e quantidade.

79
As principais realizações da JMDI consistiram na elaboração e publicação de um convite à apresentação de propostas para 55 projetos de pequena dimensão, a executar em 16 países e envolvendo organizações da diáspora presentes nos 27 Estados-Membros, e na redação de um manual de melhores práticas, codificadas e estabelecidas com base nos resultados do projeto. Permitiu igualmente a criação de redes e a partilha de conhecimentos entre os profissionais no domínio da migração e do desenvolvimento. Além disso, o projeto alcançou também uma elevada visibilidade em fóruns internacionais, como o Fórum Mundial sobre Migração e Desenvolvimento.

80
O Tribunal examinou uma amostra de projetos lançados no âmbito da Iniciativa-piloto JMDI após um convite à apresentação de propostas. Os resultados foram mistos: os objetivos eram frequentemente demasiado ambiciosos, ou não existia uma ligação clara entre migração e desenvolvimento, e nem todos os projetos eram sustentáveis. Num projeto em Marrocos, as mulheres de uma região com altos níveis de emigração tinham organizado cooperativas e conseguiram criar atividades geradoras de rendimento sustentáveis (por exemplo, a venda de especiarias ou a gestão de uma pastelaria) e desenvolver competências básicas de leitura e escrita. As cooperativas deveriam ser criadas com a participação estreita e ativa da diáspora marroquina em Itália. Embora tenham efetivamente sido criadas, essa diáspora não teve uma participação significativa no projeto.

30 Avaliação da Iniciativa Conjunta UE-ONU sobre Migração e Desenvolvimento, IBF International Consulting, 2011.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

81
Os projetos examinados eram limitados em termos de impacto e viabilidade, centrando-se mais no desenvolvimento do que na migração. Os projetos visitados em Marrocos, na Geórgia e na Argélia envolveram participantes a um nível muito local e abrangeram um número muito reduzido de pessoas. Tendo em conta o objetivo geral da JMDI de identificar as melhores práticas, o impacto da divulgação em grande escala era necessariamente limitado.

Medidas de apoio ao regresso e à readmissão: impacto limitado e apoio desigual por parte dos países terceiros

82
A política da UE em matéria de readmissão de migrantes irregulares foi introduzida pelo Tratado de Amesterdão em 1999, que habilitou a União a negociar e celebrar acordos de readmissão com países terceiros. Estes assumem a forma de acordos de cooperação destinados a facilitar ao país de origem ou ao país de trânsito a emissão de livre-trânsitos para os nacionais de países terceiros sem passaporte e em processo de afastamento. Esta política foi formalizada na Diretiva «Regresso» de 2008[31].

83
A UE celebrou 17 acordos de readmissão, dos quais cinco com países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança. Além disso, vários Estados-Membros assinaram acordos bilaterais com países terceiros. Por exemplo, a Geórgia celebrou um acordo de readmissão com a UE e vários acordos bilaterais de readmissão com Estados-Membros.

84
Os programas de despesas da UE relativos aos regressos e readmissões prestaram serviços aos migrantes objeto de regresso voluntário ou forçado. Foi prestada ajuda em termos de integração e formação profissional, criação de empresas e cuidados de saúde. Os programas assistiam também as administrações públicas a gerir o regresso e a readmissão de migrantes, através de estudos, intercâmbios e ajuda na organização de campanhas de sensibilização sobre os riscos da imigração irregular e do tráfico de seres humanos.

31 Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

85

Dos 23 projetos analisados pelo Tribunal, cinco diziam respeito à readmissão e tinham um valor total de 20,50 milhões de euros. Este montante foi dividido entre o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (16,31 milhões de euros) e o Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo (4,19 milhões de euros). Frequentemente, os projetos eram de muito pequena dimensão e limitados em termos de resultados e eficácia (ver ***caixa 9***).

Caixa 9

Projeto de readmissão na Geórgia

Apoio aos migrantes georgianos regressados/repatriados e aplicação dos acordos de readmissão da UE com a Geórgia

Este projeto (no valor de 3 milhões de euros) teve como finalidades reforçar a capacidade do governo na gestão dos migrantes regressados/repatriados, ajudar na reintegração económica e social de nacionais da Geórgia e desenvolver uma campanha de informação.

O projeto contribuiu para a elaboração de uma estratégia nacional e de legislação em matéria de migração. Foram criados dois centros de orientação profissional e recrutamento para prestar assistência à reintegração dos migrantes regressados. Porém, à data da auditoria, não se sabia ao certo se estes centros continuariam a funcionar quando o projeto estivesse concluído, pois o financiamento adicional deveria ser assegurado pela UE, através da Organização Internacional para as Migrações (OIM), e não por fontes locais.

Previa-se que o serviço de colocação profissional beneficiasse 700 pessoas; no final, ajudou 423 pessoas, das quais 119 encontraram trabalho e 83 estavam ainda a trabalhar no final do projeto.

Uma última medida visava proporcionar alojamento temporário a 180 pessoas. Apenas 13 pessoas beneficiaram deste apoio.

Ajuda ao estabelecimento de um sistema eficaz de gestão das readmissões nos três países do Cáucaso

Este projeto (no valor de 1,5 milhões de euros) pretendia ajudar a estabelecer um sistema eficaz de gestão das readmissões na Arménia, no Azerbaijão e na Geórgia. Os Estados-Membros da UE suportaram 20% dos custos do projeto, cujas atividades incluíam um programa de reforço de capacidades e visitas de estudo a diversos Estados-Membros da UE (que tiveram a participação de nove funcionários), enquanto 110 cidadãos estrangeiros residentes na Geórgia beneficiaram de assistência no seu repatriamento voluntário. O projeto criou um sistema eletrónico de gestão de processos de readmissão na Internet para os Estados-Membros registarem e processarem os pedidos de readmissão. O sistema teve a adesão de vários Estados-Membros em 2014, sendo porém ainda prematuro quantificar os ganhos de eficiência resultantes.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

86

As realizações dos projetos auditados eram limitadas porque:

a) a política de readmissões é incorretamente entendida por alguns países parceiros como uma componente da política de segurança da UE. Em muitos casos, é vista como uma contrapartida pela facilitação dos regimes de concessão de vistos nos Estados a leste ou pelos acordos comerciais com os governos dos países a sul;

b) os Estados-Membros não preparam de forma eficaz os migrantes que vivem na UE para o seu regresso a casa[32];

c) por último, muitos migrantes que regressaram não têm conhecimento da assistência disponível para facilitar a sua readmissão e poderão ser confrontados com dificuldades de reintegração que dão origem a altos níveis de remigração[33].

Proteção dos direitos humanos: incluída nos projetos auditados, mas nem sempre executada com sucesso

87

Muitos documentos afirmaram o compromisso de respeito pelos direitos humanos, entre os quais a comunicação publicada pela Comissão após a «primavera árabe»[34]. No seu primeiro relatório sobre a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, a Comissão observou que a construção de parcerias para a mobilidade dependia de um melhor equilíbrio entre as prioridades temáticas; em especial, era necessária uma maior ênfase na «migração legal, direitos humanos e proteção de refugiados»[35]. Ao adotar o relatório, o Conselho reiterou estas conclusões.

88

O Tribunal verificou que, na sua maioria, os projetos auditados incluíam, direta ou indiretamente, os direitos humanos nos seus objetivos. A título de exemplo, refira-se a promoção dos direitos dos migrantes em Marrocos e na Argélia e a construção de centros de acolhimento de migrantes segundo as normas internacionais no âmbito do programa de readmissões ucraniano. Contudo, na prática, pegando no exemplo dos centros de acolhimento ucranianos, não estava prevista qualquer formação para ajudar as autoridades que dirigem os centros a cumprir as normas internacionais em matéria de direitos humanos. O tratamento dado aos migrantes, requerentes de asilo e refugiados na Ucrânia foi recorrentemente criticado por organizações internacionais e pela sociedade civil.

32 Picard, E. e Greco Tonegutti, R., *Study on the results of concrete migration and development projects financed from the Aeneas and TPMA programmes* (Estudo sobre os resultados de projetos concretos no domínio da migração e do desenvolvimento financiados pelos programas AENEAS e PTMA), outubro de 2014, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-migration-and-development-20141031_en.pdf.

33 De acordo com um estudo publicado pelo CARIM-Leste, 40% dos migrantes regressados estão determinados a remigrar devido às dificuldades que enfrentam quando do repatriamento. Mirian Tukhashvili, «*The demographic and economic framework of circular migration in Georgia*» (O quadro demográfico e económico da migração circular na Geórgia), CARIM-Leste, Nota explicativa 12/89.

34 COM(2011) 303 final, de 25 de maio de 2011, «Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação».

35 COM(2014) 96 final.

Insuficiências na Eficácia das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental

89

O projeto «SaharaMed», financiado com 10 milhões de euros para reforçar a capacidade de combate à imigração irregular e de prevenção e interceção dos imigrantes irregulares na zona do Mediterrâneo, não previa quaisquer medidas cautelares para assegurar o respeito pelos direitos dos migrantes, quer através de atividades quer da compra de equipamento. A avaliação dos riscos não se preocupou com a necessidade de mecanismos de resposta às violações dos direitos humanos. Quando, no final de 2012, o Parlamento Europeu exortou à criação de mecanismos eficazes de acompanhamento da proteção dos direitos humanos[36], o gestor do projeto reagiu convidando uma ONG italiana a desenvolver as capacidades das autoridades líbias para assegurar essa proteção. Muitos relatórios mencionaram o grande número de violações dos direitos humanos em centros de detenção mas, apesar da existência de um acordo formal, as autoridades líbias recusaram a ajuda da ONG[37]. A própria ONG propôs que o projeto «SaharaMed» terminasse em 2013. O projeto foi devidamente suspenso, tendo sido complementado, em 2014, por outros dois projetos centrados na proteção e no respeito pelos direitos humanos dos migrantes na Líbia[38].

36 Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2012, sobre a situação dos migrantes na Líbia (2012/2879(RSP)).

37 http://www.amnesty.org/en/news/libya-refugees-asylum-seekers-and-migrants-held-indefinitely-deplorable-conditions-2013-06-20; http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees.

38 «Proteção das populações vulneráveis na Líbia» (5 milhões de euros) e «Apoio baseado nos direitos ao sistema de asilo e à gestão da migração na Líbia» (10 milhões de euros).

Uma coordenação difícil entre vários parceiros a diferentes níveis

90
A governação da política de migração implica a participação de um grande número de parceiros ao nível da UE, dos Estados-Membros e dos países terceiros. Estão envolvidas várias direções-gerais e serviços da Comissão (incluindo a DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento, a DG Migração e Assuntos Internos, a DG Alargamento e, mais recentemente, a DG Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento, bem como o SEAE) em parceria com os Estados-Membros e países terceiros, cujas expectativas podem divergir.

A governação era complexa

91
O organigrama relativo à execução da política de migração nas instituições da UE (ver ***anexo V***) era complexo. Havia insuficiências na articulação entre os principais parceiros, ou seja, entre as direções-gerais e serviços da Comissão, por um lado, e entre os serviços da Comissão em Bruxelas e as respetivas delegações, por outro.

92
A necessidade de melhorar a **coordenação interna entre os principais serviços da Comissão** — em especial entre a DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento e a DG Migração e Assuntos Internos, as duas direções-gerais parceiras mais importantes — foi frequentemente reiterada pelo Conselho, pela Comissão e por diversos grupos de trabalho.

93
Apesar dos esforços da Comissão para gerir as questões da migração nos seus vários domínios de intervenção e serviços (cooperação para o desenvolvimento, Política Europeia de Vizinhança, alargamento, negócios estrangeiros e assuntos internos), não existia uma estratégia ou um mecanismo viáveis para garantir a coordenação entre os domínios de intervenção, os fundos ou as DG.

94
O financiamento da AGMM é um elemento importante do sucesso da sua execução. Os Estados-Membros podem contribuir diretamente para esse financiamento, pelo que é importante existir um mecanismo de coordenação eficaz. Contudo, não existia uma visão global do financiamento ao nível da AGMM que definisse, nomeadamente, quem financiava o quê ou como os fundos deviam ser afetados.

Uma coordenação difícil entre vários parceiros a diferentes níveis

95
O Tribunal constata a recente reorganização interna da Comissão (por exemplo, a criação de colégios de Comissários para melhorar a coordenação).

96
A nível interno, houve um reforço da coordenação entre a DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento e a DG Migração e Assuntos Internos, graças, em grande medida, à presença, na última, de funcionários com experiência no domínio do desenvolvimento e, na primeira, de pessoal com experiência no domínio dos assuntos internos. Há agora uma melhor compreensão do interesse mútuo da ação da UE nos domínios da migração e do desenvolvimento.

97
Durante o período auditado, o SEAE, que só se tornou operacional em 2010/2011, não estava em condições de desempenhar plenamente as suas funções, apesar da insistência do Conselho na necessidade, expressa na AGMM, de aproximar as dimensões externa e interna da política de migração da UE. Esta situação explicava-se em parte pela falta de conhecimentos temáticos especializados suficientes no SEAE em domínios que incluem a política em matéria de migração e asilo, e que o Tribunal identificou num relatório especial publicado em 2014[39].

98
A deficiente coordenação entre a Comissão em Bruxelas e as delegações da UE nos países parceiros resultou em ineficácia. O facto de as delegações não estarem suficientemente envolvidas no planeamento era prejudicial, pois constatou-se uma falta de conhecimentos efetivos das expectativas e da situação específica do país parceiro em muitos dos projetos auditados.

99
Em certa medida, estas insuficiências eram da responsabilidade da Comissão em Bruxelas, pelo facto de não fornecer às delegações as informações necessárias, em especial no caso de projetos que envolviam mais de um país. O Tribunal verificou que as delegações em causa nem sempre receberam essas informações. A Comissão também não tinha dado seguimento às recomendações de um avaliador externo relativas à partilha geral das boas práticas identificadas na execução de projetos a nível local.

39 Relatório Especial n.º 11/2014, «A criação do Serviço Europeu para a Ação Externa» (http://eca.europa.eu).

Uma coordenação difícil entre vários parceiros a diferentes níveis

100
Deste modo, uma coordenação insuficiente levou à perda de informações e à duplicação de esforços. Por exemplo, a eficácia dos projetos ficou comprometida pela repetição desnecessária de estudos já disponíveis.

Parcerias para a mobilidade: necessidade de clarificar a coordenação

101
As parcerias para a mobilidade são construídas em torno de um modelo normalizado que varia consoante as respetivas necessidades, interesses e a capacidade do país parceiro e da UE. O Grupo de Alto Nível do Asilo e da Migração acompanha a negociação e a execução das parcerias para a mobilidade (ao nível estratégico/político). Além disso, os aspetos mais técnicos e operacionais da execução são acompanhados por um grupo de peritos composto por representantes dos Estados-Membros, das direções-gerais da Comissão em causa (DG Migração e Assuntos Internos, DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento e DG Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento), do SEAE e das agências da UE pertinentes.

102
A coordenação continua a ser necessária para assegurar, por exemplo, que os Estados-Membros atualizam devidamente e partilham com regularidade os «painéis de avaliação» das parcerias, bem como para informar a Frontex sobre projetos bilaterais, de modo a evitar situações de duplicação.

Perspetivas para o futuro

103
O novo quadro financeiro plurianual (2014-2020) e o início do novo mandato da Comissão, no final de 2014, vieram abrir uma janela de oportunidade para melhorar a coordenação da política externa da União em matéria de migração. A migração é considerada uma prioridade para a nova Comissão, existindo agora um comissário especificamente responsável por este domínio. A Agenda Europeia da Migração, apresentada pela Comissão em maio de 2015, identifica «quatro pilares para gerir melhor a migração» e apela a «uma maior articulação entre diferentes domínios políticos, como a cooperação para o desenvolvimento, o comércio, o emprego e as políticas de assuntos externos e internos». Uma melhor cooperação com os países de origem e de trânsito, apoiados por delegações da UE com um papel mais ativo, contribuirá para melhorar o acompanhamento das readmissões. A Comissão solicita igualmente uma ação mais forte no sentido de estabelecer a ligação entre a política de migração e de desenvolvimento, que passa por maximizar os benefícios do desenvolvimento para os países de origem.

Conclusões e recomendações

Conclusão 1 — As despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE regiam-se por um vasto leque de objetivos de política que não estavam suficientemente divididos em objetivos operacionais apoiados por indicadores de resultados. O acompanhamento e a avaliação necessitam de melhorias.

a) A política externa em matéria de migração era executada através de vários instrumentos de despesas, cada um com os seus próprios objetivos. Os objetivos não estavam interligados e os instrumentos não apresentavam uma estratégia clara que permitisse determinar a escala da sua contribuição. Assim, não é evidente o que pretendiam alcançar a nível da UE (ver pontos 27-31).

b) Os objetivos muito genéricos do programa temático não se subdividiam em objetivos operacionais ajustados às necessidades dos países parceiros em causa. Os indicadores utilizados para o acompanhamento cobriam apenas alguns dos objetivos e eram incoerentes entre si; os indicadores eram também suscetíveis de alteração ao longo do tempo e não eram cuidadosamente acompanhados; os dados numéricos eram escassos e, no geral, pouco fiáveis. Havia incoerência entre os indicadores utilizados a vários níveis de política (quadro estratégico, orçamento e relatório anual de atividades), bem como entre estes indicadores e os definidos ao nível do projeto (ver pontos 32-47).

c) Não existia uma matriz de correlação dos objetivos e indicadores a todos os níveis (desde os projetos individuais até ao relatório anual de atividades) aplicável a todos os instrumentos de despesas. Assim, os resultados da política não podiam ser acompanhados ou corretamente comunicados de forma abrangente e coordenada (ver pontos 49-51).

d) Devido às insuficiências dos sistemas de informação da Comissão, não era possível estabelecer em que medida os fundos da UE eram afetados (através do PTMA) às prioridades principais dos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança. Na ausência de uma avaliação quantitativa das necessidades prioritárias, não era possível avaliar se os atuais níveis de apoio prestado nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança eram ou não adequados (ver pontos 52-56).

e) As despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança caracterizavam-se por uma grande diversidade temática e geográfica. Esta situação limitava a sua eficácia, na medida em que impedia a angariação de uma massa crítica de financiamento que permitisse responder às necessidades reais das regiões prioritárias (ver pontos 58-65).

Recomendação 1 — Clarificar os objetivos, desenvolver, alargar e melhorar o quadro de avaliação do desempenho e concentrar os recursos financeiros disponíveis em prioridades claramente definidas e quantificadas

A Comissão deve definir objetivos de política claros e específicos, executados através de um conjunto coerente de instrumentos de despesas da UE. A fim de maximizar o impacto, deve afetar os recursos a ações e zonas geográficas em conformidade com prioridades claramente definidas e quantificadas. O orçamento e os projetos devem ser geridos de forma suficientemente flexível para se adaptarem a situações de mudanças rápidas. A Comissão deve assegurar a definição de indicadores de resultados, metas mensuráveis e valores de referência ao nível do projeto, em função das atividades desenvolvidas. Os indicadores devem manter-se estáveis ao longo do tempo e ser comparáveis e os dados quantitativos devem ser recolhidos de forma sistemática. Deve ser desenvolvida uma matriz de correlação dos objetivos e indicadores a todos os níveis e para todos os instrumentos de despesas da UE, de modo a que os resultados da política possam ser corretamente representados e comunicados de forma abrangente e coordenada.

Recomendação 2 — Desenvolver uma codificação correta nos sistemas de informação da Comissão A Comissão deve prosseguir com a introdução de um sistema de codificação adequado para ações no âmbito da dimensão externa da política de migração ou elaborar uma metodologia adequada, de modo a permitir obter uma visão global abrangente das despesas em matéria de migração para identificar e acompanhar as despesas da UE (por tipo e local) neste domínio e complementar o sistema de codificação do CAD da OCDE.

Conclusão 2 — Eficácia das despesas da UE em matéria de migração (PTMA e IEVP) nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental afetada por insuficiências

a) Devido a objetivos ambiciosos ou muito genéricos, muitas vezes não era possível medir os resultados dos projetos. Em muitos casos, os indicadores de resultados assumiam a forma de indicadores de realizações, pelo que não especificavam se os objetivos tinham sido atingidos (ver pontos 67-72).

b) O objetivo de fomentar a ligação entre migração e desenvolvimento foi parcialmente concretizado. A julgar pelos projetos auditados, o contributo dos migrantes que regressam ao seu país de origem era limitado (ver pontos 75-81).

c) Os projetos que visavam facilitar os regressos e readmissões registaram resultados limitados porque a política subjacente era incorretamente entendida por alguns países parceiros como uma componente da política de segurança da UE, o que dificultou a sua aceitação. Além disso, os Estados-Membros não preparam de forma eficaz os migrantes para o seu regresso a casa (ver pontos 82-86).

d) Os objetivos da maioria dos projetos auditados previam um compromisso, em teoria, de respeito pelos direitos humanos, mas o Tribunal detetou vários casos em que esse compromisso não era apoiado na prática (ver pontos 87-89).

Recomendação 3 — Melhorar a elaboração e a seleção dos projetos

A Comissão deve melhorar o planeamento inicial dos projetos exigindo a definição de objetivos pertinentes, realizáveis e mensuráveis (e assegurando que estes requisitos sejam claramente incorporados nos modelos e orientações contratuais e, posteriormente, aplicados). Os indicadores dos projetos devem incluir indicadores de resultados.

Recomendação 4 — Consolidar ainda mais a ligação entre desenvolvimento e migração

A Comissão deve continuar a clarificar a sua abordagem para garantir que a migração tem uma influência positiva no desenvolvimento. Deve garantir que os programas e projetos colocam uma maior ênfase na migração, bem como procurar definir as políticas necessárias para gerar impactos positivos.

Conclusão 3 — A coordenação das despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE (PTMA e IEVP) entre os intervenientes nos vários níveis foi difícil.

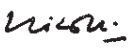
As complexas disposições de governação enfraquecem a coordenação a todos os níveis entre os organismos da UE, em especial entre as DG, por um lado, e entre a Comissão em Bruxelas e as delegações da UE nos países parceiros, por outro. Não obstante as recentes iniciativas neste domínio, é necessária uma maior racionalização. Não existia uma visão global do financiamento ao nível da AGMM que especificasse quem financiava o quê entre a Comissão e os Estados-Membros (ver pontos 91-100).

Recomendação 5 — Diálogo a nível interno e externo para melhorar a coordenação

A Comissão e o SEAE devem reforçar as capacidades das delegações da UE relativamente às questões da migração. A Comissão deve procurar obter uma visão global do financiamento para saber quem financia o quê no âmbito da AGMM.

O presente relatório foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de fevereiro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

Parcerias para a mobilidade celebradas entre a UE, Estados-Membros da UE e países terceiros

	Cabo Verde	Moldávia	Geórgia	Arménia	Marrocos	Azerbaijão	Tunísia	Jordânia	
Data	**2008**	**2008**	**2009**	**2011**	**2013**	**2013**	**2013**	**2014**	
UE	X	X	X	X	X	X	X	X	8
França	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Alemanha		X	X	X	X		X	X	6
Itália		X	X	X	X		X	X	6
Polónia		X	X	X		X	X	X	6
Suécia		X	X	X	X		X	X	6
Bélgica			X	X	X		X		4
Bulgária		X	X	X		X			4
República Checa		X	X	X		X			4
Países Baixos			X	X	X	X			4
Portugal	X	X			X		X		4
Roménia		X	X	X				X	4
Espanha	X				X		X	X	4
Dinamarca			X				X	X	3
Grécia		X	X					X	3
Lituânia		X	X			X			3
Reino Unido			X		X		X		3
Chipre		X						X	2
Hungria		X						X	2
Eslováquia		X				X			2
Eslovénia		X				X			2
Estónia			X						1
Letónia			X						1
Luxemburgo	X								1
Áustria									0
Croácia									0
Finlândia									0
Irlanda									0
Malta									0
Total dos Estados-Membros	**4**	**15**	**16**	**10**	**9**	**8**	**10**	**11**	

Anexo II

Montantes autorizados, contratados e pagos no âmbito da dimensão externa da política de migração durante o período de 2007-2013 (milhões de euros)

	Autorizações orçamentais	Valor total dos contratos	Número de contratos	Pagamentos
PTMA	379,78	375	256	304,30
IEVP		376	64	
ICD (excluindo PTMA)		190	64	
FED		156	27	
IEDDH		7	43	
IE		5	4	
IPA		309	76	
TOTAL		1 418	534	304,30

Dados não disponíveis

Anexo III

Despesas da política externa em matéria de migração: vários instrumentos de despesas da UE, cada um com os seus próprios objetivos e estratégias

Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (1. ICD — PTMA, 2. ICD — outros): o regulamento aplicável define objetivos principais e gerais, refere-se aos objetivos dos programas geográficos e temáticos e persegue objetivos definidos em outros documentos de política ou externos (os objetivos de desenvolvimento do milénio e objetivos aprovados pelas Nações Unidas e por outras organizações internacionais). É aplicado em todos os países terceiros, exceto os elegíveis para assistência de pré-adesão. Os programas geográficos não abrangem os países elegíveis para o Fundo Europeu de Desenvolvimento, o Instrumento Europeu de Vizinhança ou o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, nem os países signatários da parceria ACP-UE (exceto a África do Sul).

3. **O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria**, que incluía em parte a migração, não definia objetivos políticos. O regulamento aplicável previa o estabelecimento de objetivos prioritários em documentos de estratégia por país ou região (a adotar pela Comissão). Caso a UE não acordasse objetivos específicos com o país em causa, deviam ser perseguidos os objetivos de política da UE (sem no entanto especificar quais).

4. **Fundo Europeu de Desenvolvimento**: as disposições do FED são semelhantes às do instrumento de cooperação para o desenvolvimento, mas este fundo é aplicado noutros países, nomeadamente nos 78 países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Por conseguinte, o FED não é por si só utilizado nos países vizinhos, mas pode ser utilizado, por exemplo, para apoiar os migrantes que regressam de países vizinhos.

5. **O Instrumento de Estabilidade** visa responder a riscos e ameaças importantes para a segurança política e o desenvolvimento. O regulamento aplicável estabelece dois objetivos gerais. Os objetivos específicos são fixados em documentos de estratégia plurinacionais, documentos de estratégia temáticos e programas indicativos plurianuais.

6. **O Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos** visa consolidar a democracia nos países terceiros e reforçar o respeito pelos direitos humanos. O regulamento aplicável estabelece três objetivos gerais, sendo os objetivos específicos definidos em documentos de estratégia, igualmente utilizados pela Comissão para definir os objetivos dos programas de ação anuais.

7. **O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão** presta assistência técnica e financeira a oito «países do alargamento» ao longo do processo de adesão. O regulamento aplicável estabelece objetivos gerais, sendo os objetivos específicos fixados em programas plurianuais e anuais, bem como outros objetivos relacionados com componentes específicas, nomeadamente a cooperação transfronteiriça. Assim, o IPA não é utilizado por si só nos países do Mediterrâneo Meridional e da Parceria Oriental.

Anexo IV

Síntese dos projetos auditados

Instrumento de financiamento	Ano do contrato	Duração (meses)	Título	Contribuição da UE *(euros)*
Mundo				
PTMA	2007	55	Iniciativa Conjunta sobre Migração e Desenvolvimento	15 000 000
Vizinhança Oriental				
IEVP	2008	45	Gestão Integrada das Fronteiras do Cáucaso do Sul (SCIBM)	6 000 000
IEVP	2009	71	Assistência no domínio da readmissão e medidas de acompanhamento da EUBAM[1]	4 864 050
IEVP	2009	42	Apoiar a execução da componente de migração e desenvolvimento da parceria para a mobilidade UE-Moldávia	1 999 734
PTMA	2010	36	Governação eficaz da migração de mão de obra e das respetivas dimensões de competências	1 507 501
PTMA	2010	35	Apoio à reintegração dos migrantes regressados georgianos e aplicação do Acordo de Readmissão UE-Geórgia	3 000 000
IEVP	2011	22	Assistência no domínio da readmissão e medidas de acompanhamento da EUBAM	1 798 941
IEVP	2011	48	Assistência no domínio da readmissão e medidas de acompanhamento da EUBAM	9 532 400
PTMA	2011	35	Gerir melhor a mobilidade dos profissionais de saúde na República da Moldávia	2 000 000
PTMA	2011	23	Apoio às atividades do ACNUR na Europa Oriental no âmbito dos programas de proteção regionais da UE — Fase II	1 500 000
PTMA	2012	24	Apoiar a criação de uma gestão eficaz da readmissão na Arménia, no Azerbaijão e na Geórgia	1 193 965
PTMA	2013	36	Reforçar o potencial de desenvolvimento da parceria para a mobilidade da UE na Geórgia através da migração circular orientada e da mobilização da diáspora	878 000

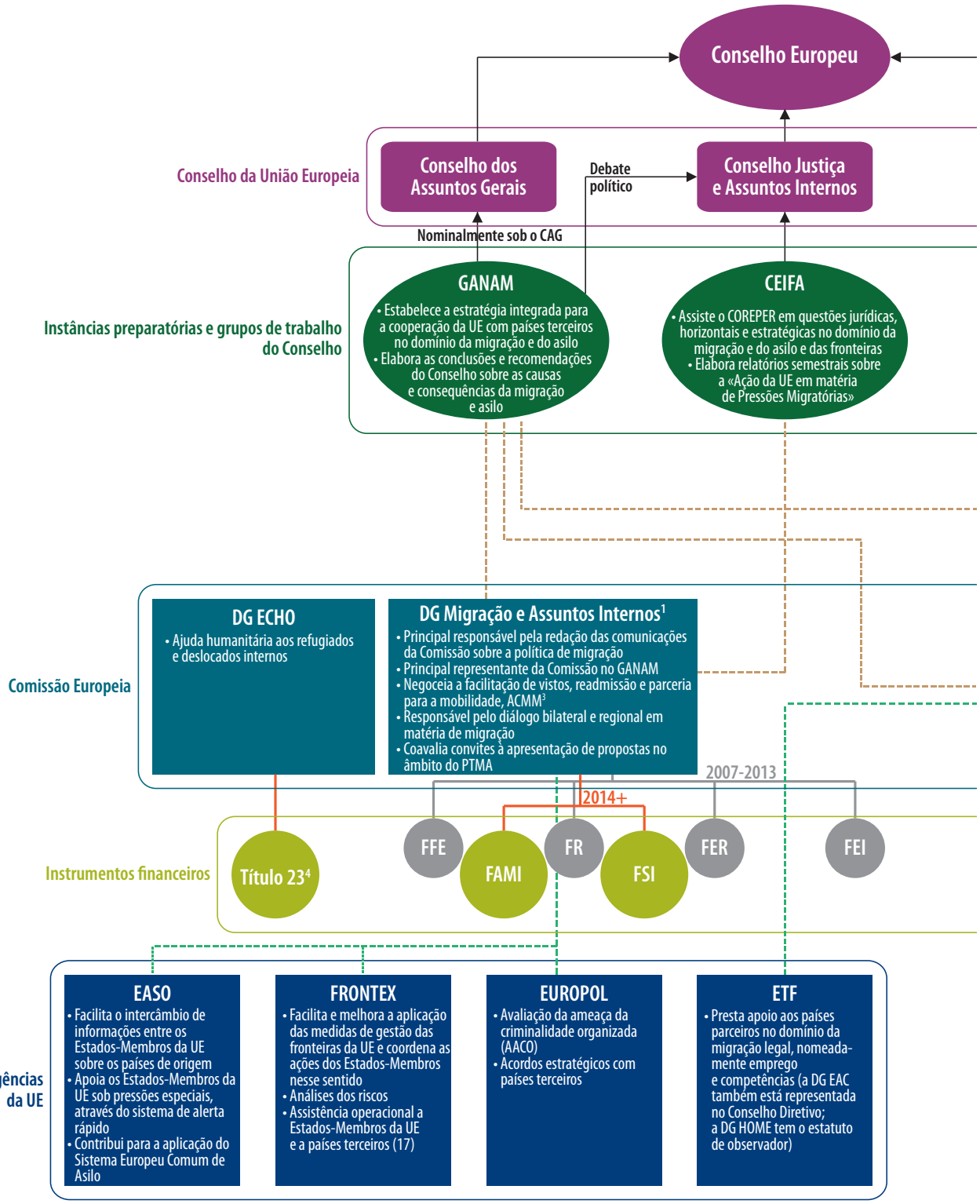
1 Este montante inclui uma alteração ao projeto no valor de 864 810 euros, que o Tribunal teve de examinar para conseguir compreender o projeto na sua globalidade.

Anexo IV

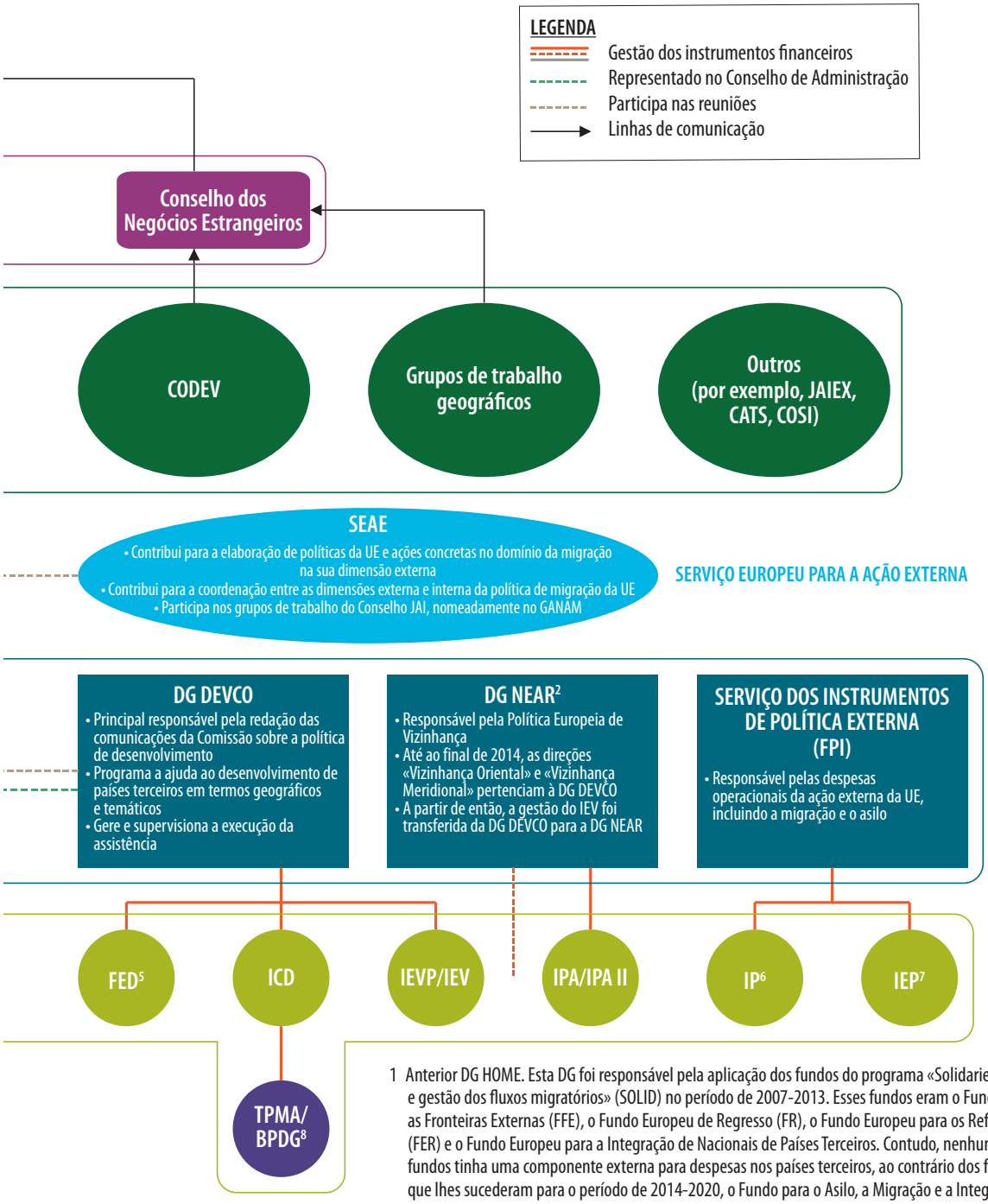
Instrumento de financiamento	Ano do contrato	Duração (meses)	Título	Contribuição da UE *(euros)*
Vizinhança Meridional				
PTMA	2008	47	Facilitar a criação de empresas em Marrocos através da mobilização da diáspora marroquina instalada na Europa (FACE-Marrocos)	1 497 305
PTMA	2008	26	Mapa Interativo das Rotas e Fluxos da Migração Irregular em África, no Médio Oriente e na região do Mediterrâneo (I-Map)	784 789
PTMA	2009	59	SaharaMed: Prevenção e gestão dos fluxos de migração irregular do deserto do Sara para o mar Mediterrâneo	10 000 000
IEVP	2010	44	MEDSTAT III	7 000 000
PTMA	2010	36	Argélia: Reforçar a proteção dos migrantes e as capacidades de gestão dos fluxos migratórios mistos	1 915 916
PTMA	2011	23	Apoio às atividades do ACNUR no norte de África no âmbito do programa de proteção regional	3 631 627
IEVP	2011	40	EUROMED MIGRAÇÃO III	4 998 800
PTMA	2012	35	Promoção do respeito pelos direitos dos migrantes subsarianos em Marrocos	1 594 264
PTMA	2012	36	Apoiar a criação de atividades e emprego no Magrebe — A migração ao serviço do desenvolvimento local	1 875 000
PTMA	2013	36	Rede Seahorse Mediterrâneo com os Estados-Membros (SP)	4 500 000
PTMA	2013	13	Apoio às atividades do ACNUR no norte de África no âmbito do programa de proteção regional	1 953 000
TOTAL				**89 025 292**

Anexo V

Mecanismos de execução da assistência financeira da UE (dimensão externa da política de migração e asilo)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.



1 Anterior DG HOME. Esta DG foi responsável pela aplicação dos fundos do programa «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» (SOLID) no período de 2007-2013. Esses fundos eram o Fundo para as Fronteiras Externas (FFE), o Fundo Europeu de Regresso (FR), o Fundo Europeu para os Refugiados (FER) e o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros. Contudo, nenhum destes fundos tinha uma componente externa para despesas nos países terceiros, ao contrário dos fundos que lhes sucederam para o período de 2014-2020, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e o Fundo para a Segurança Interna (FSI).
2 Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (anterior DG ELARG)
3 Agenda comum para a migração e a mobilidade
4 Ajuda Humanitária e Proteção Civil
5 Não se aplica aos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança
6 Instrumentos de Parceria
7 Instrumento para a Estabilidade e a Paz (anterior Instrumento de Estabilidade (IE))
8 Componente Migração e Asilo do programa «Bens Públicos e Desafios Globais» (2014-2020)

Respostas da Comissão

Síntese

I

A Comissão e o SEAE apresentam as seguintes observações relativamente ao contexto e ao conteúdo do relatório:

A Comissão e o SEAE são obrigados a agir num ambiente complexo e em constante mutação. No contexto de uma crise migratória e de refugiados sem precedentes, a política de migração está, em grande medida, a reajustar as suas prioridades e a reforçar as suas características a nível da UE, bem como a adaptar-se continuamente às novas circunstâncias.

O presente relatório do Tribunal de Contas foi elaborado antes destes desenvolvimentos significativos.

A migração e o asilo constituem domínios de ação multifacetados, complexos e em constante evolução, tanto a nível internacional como da UE, e a Comissão é obrigada a operar neste ambiente complexo e em mutação. Por conseguinte, trata-se de uma matéria que exige estruturas igualmente complexas e pluridimensionais para a sua execução.

Esta realidade política, jurídica, operacional e orçamental não é suficientemente tida em conta no relatório pelo Tribunal.

II

A Comissão concorda que é difícil apurar o montante total das despesas imputadas ao orçamento e se este foi afetado em consonância com as prioridades geográficas e temáticas. A Comissão vai continuar a melhorar o quadro global de acompanhamento e avaliação neste domínio de intervenção complexo, assegurando simultaneamente que são identificadas pelos instrumentos pertinentes as prioridades geográficas e temáticas definidas de acordo com as áreas prioritárias.

III

A nível individual, todos os projetos financiados pelos instrumentos de financiamento da UE incluem indicadores que são acompanhados ao longo da vigência de cada projeto. Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 68.

IV

A migração é um domínio de intervenção complexo e politicamente sensível, transversal a vários setores, que envolve uma multiplicidade de partes interessadas (por exemplo, agências europeias, OIM e ACNUR) dentro e fora das instituições da UE. A gestão da cooperação e da política da UE no domínio da migração externa reflete necessariamente essa situação.

Nos últimos anos, foram envidados esforços no sentido de continuar a melhorar a coordenação entre as direções-gerais da Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa, bem como com os Estados-Membros da UE, tendo sido implementados vários mecanismos de coordenação para esse efeito. A recente Agenda Europeia da Migração sublinha a necessidade de continuar a prosseguir esses esforços.

Introdução

01
A Comissão sublinha que as despesas com os refugiados em países parceiros, incluindo na região abrangida pela política de vizinhança, foram incluídas no quadro da cooperação da UE com países terceiros em matéria de migração e asilo, mesmo antes de 2015. Com efeito, a maioria dos projetos do domínio da migração seguem uma abordagem abrangente e inclusiva, dado que os fluxos migratórios são caracterizados pela sua natureza mista, incluindo os migrantes económicos, os migrantes vulneráveis e as pessoas que necessitam de proteção internacional.

02
Em 2015, a Comissão apresentou, em 13 de maio, a Agenda Europeia da Migração, com base na qual foram aprovadas as conclusões do Conselho em junho de 2015.

11
Desde o lançamento, em novembro de 2014, do chamado Processo de Cartum (com países ao longo da rota migratória da África Oriental) foi atribuída prioridade a oito diálogos regionais.

As agendas comuns para a migração e a mobilidade são igualmente consideradas um quadro bilateral principal juntamente com as parcerias para a mobilidade.

13
As causas profundas da migração irregular e forçada vão desde a pobreza e a falta de oportunidades económicas até a conflitos, insegurança e alterações climáticas, e questões conexas. O Programa Temático de Cooperação com os Países Terceiros nas áreas da Migração e do Asilo, com uma dotação anual de aproximadamente 50 milhões de EUR, nunca pretendeu, com efeito, abordar essas causas profundas, concentrando-se em ajudar os países a melhorar a sua gestão da migração e do asilo.

15
O Regulamento IEVP definiu objetivos gerais, enquanto os acordos entre a UE e os países parceiros proporcionaram o quadro político para a programação da assistência. (ver o artigo 3.º do Regulamento IEVP).

No entanto, foram estabelecidos objetivos específicos para o período 2014-2020, quando o IEVP foi substituído pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV). De acordo com o Regulamento n.º 232/2014, um dos seis objetivos específicos do IEV é criar «condições para uma melhor organização da migração legal e a promoção de uma boa gestão da mobilidade das pessoas, para a aplicação dos acordos existentes e futuros, celebrados em conformidade com a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, e para a promoção dos contactos interpessoais, em especial no que diz respeito às atividades culturais, educacionais, profissionais e desportivas».

Âmbito e método da auditoria

22
Tal como referido pelo Tribunal, a Comissão observa que, embora incluído no anexo III, nem o IPA nem o FED concedem financiamento aos países da vizinhança europeia.

Necessidade de melhoria da coerência dos objetivos, da identificação das necessidades dos países parceiros e dos instrumentos de acompanhamento

Resposta ao título antes do ponto 27
A Comissão reconhece a dispersão das medidas políticas, que se deve principalmente à complexidade do fenómeno da migração.

Graças às propostas da Comissão, o conjunto de instrumentos de cooperação externa foi consideravelmente racionalizado e simplificado ao longo dos sucessivos quadros financeiros plurianuais. A combinação atual de instrumentos geográficos e temáticos reflete, de uma forma geral, uma abordagem abrangente e equilibrada, que permite à UE enfrentar os vários desafios recorrendo a um conjunto globalmente coerente e complementar de instrumentos financeiros.

29
Para o período 2014-2020, o IEVP foi substituído pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV). De acordo com o Regulamento n.º 232/2014, um dos seis objetivos específicos do IEV é criar «condições para uma melhor organização da migração legal e a promoção de uma boa gestão da mobilidade das pessoas, para a aplicação dos acordos existentes e futuros, celebrados em conformidade com a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, e para a promoção dos contactos interpessoais, em especial no que diz respeito às atividades culturais, educacionais, profissionais e desportivas».

O Regulamento IEV prevê a inclusão de um anexo com as prioridades para a programação e amplas dotações financeiras expressas por tipo de programa (bilateral, multipaíses e cooperação transfronteiras), passível de ser modificado por meio de um ato delegado. Como um dos principais elementos que emergem das negociações, um novo anexo com as prioridades gerais para a região da PEV no seu conjunto foi negociado com o PE e o Conselho no âmbito do IEV; estas prioridades irão enquadrar o subsequente processo de programação.

30
Os instrumentos financeiros de cooperação externa e de cooperação para o desenvolvimento com países terceiros foram criados para fazer face a dificuldades relacionadas com aspetos como a pobreza, insegurança, democracia e governação, falta de oportunidades económicas, direitos humanos, etc.

Em conformidade com cada ato jurídico, são definidos âmbitos de intervenção pormenorizados nos programas anuais e plurianuais, podendo incluir âmbitos prioritários, tais como educação, saúde, ambiente, bem como segurança, assuntos internos e migração. Em termos de instrumentos geográficos, a escolha dos âmbitos de intervenção é acordada com os países parceiros em causa, durante a fase de programação.

Respostas da Comissão

Tal como acontece com todas as políticas setoriais da UE, a execução da política em matéria de migração externa e de asilo pode ser apoiada através de financiamento disponível ao abrigo dos instrumentos de cooperação externa da UE pertinentes, em conformidade com os critérios e os procedimentos definidos nas bases jurídicas de cada respetivo instrumento financeiro.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 22.

31
Continuando, simultaneamente, a respeitar os objetivos de cada instrumento financeiro, as intervenções ao abrigo da ação externa podem contribuir para a aplicação da política da UE em diferentes áreas temáticas, tais como, por exemplo, as alterações climáticas, a segurança, a educação, a agricultura ou a migração.

32
A Comissão considera que, na generalidade, os projetos eram corretamente documentados. No futuro, a Comissão irá documentar a sua análise das necessidades dos projetos de uma forma mais sistemática.

33
A Comissão concorda que, embora as parcerias para a mobilidade se tenham revelado um quadro bilateral sofisticado para tratar questões de migração e asilo de uma forma que torna a cooperação mutuamente benéfica, é necessário realizar mais trabalho para garantir que as parcerias para a mobilidade são aplicadas de forma equilibrada, ou seja, refletindo melhor as quatros prioridades temáticas da AGMM, incluindo mais ações em matéria de migração legal, direitos humanos e proteção dos refugiados.

A Comissão recorda, com regularidade, aos Estados-Membros a importância de assegurar igualmente um equilíbrio entre as quatros prioridades temáticas da AGMM a nível da execução da parceria para a mobilidade.

34
A maioria, se não mesmo todas as delegações, já designou pontos de contacto em matéria de migração há alguns anos. Além disso, só pôde ser mobilizado pessoal da DG HOME para um número muito limitado de delegações prioritárias (EUA, Rússia, Genebra, Viena, Turquia, China e Índia). Na maioria dos casos, estas funções são partilhadas com outras direções-gerais e abrangem igualmente outras questões da competência da DG HOME (e, portanto, não incidem obrigatoriamente sobre a migração).

Conforme reconhecido pela recente Agenda Europeia da Migração, é necessário reforçar os conhecimentos especializados em matéria de migração nas delegações da UE. Por conseguinte, o Conselho decidiu reforçar a capacidade das delegações da UE em relação às questões da migração e, especificamente, mobilizar agentes de ligação europeus da migração para delegações prioritárias, com especial destaque para as regiões abrangidas pela política de vizinhança.

35
A criação de unidades temáticas na DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento há vários anos, incluindo uma em matéria de migração, reflete a importância atribuída ao reforço dos conhecimentos especializados temáticos em toda a organização, incluindo nas delegações.

Uma parte importante do mandato destas unidades temáticas envolve o apoio temático de qualidade ao pessoal da sede e das delegações. A unidade da DG DEVCO responsável pela migração e asilo criou um conjunto de instrumentos destinados a assegurar que este apoio é prestado de forma coerente e eficiente. Foram elaboradas, para o efeito, notas de orientação e diretrizes, bem como módulos de formação temáticos.

Tendo em conta a crescente atenção dedicada à migração no âmbito da ação externa da UE, a Comissão está a ponderar a elaboração de um módulo de formação de aprendizagem eletrónica, a fim de complementar as ferramentas de aprendizagem presencial.

36
A Comissão concorda que, até muito recentemente, a migração não se encontrava entre as principais prioridades de muitos dos países vizinhos da UE. No entanto, a situação alterou-se consideravelmente nos últimos tempos, pois estes países estão, cada vez mais, a reconhecer a importância da migração e a necessidade de colaborar com a UE.

No caso do projeto «Rede Seahorse Mediterrâneo», a Comissão reconhece as dificuldades em atrair os países do Norte de África para que se tornem parceiros. Embora prossigam os esforços, deve referir-se que a situação instável verificada na região desde a conceção do projeto tem dificultado o diálogo com esses países neste domínio muito sensível.

37
Embora reconheça que são mais os Estados-Membros da UE do que os países parceiros a utilizar o produto final do I-Map, a Comissão considera que deve ser tido em consideração um conjunto de aspetos.

Tendo por base uma necessidade expressa no âmbito do diálogo sobre migração de trânsito na região do Mediterrâneo, o objetivo do projeto consistiu em fornecer informações atualizadas sobre os fluxos migratórios para que fossem tomadas melhores decisões políticas.

O I-Map consistia num projeto único e muito específico, que juntamente com outros projetos, apoiava o funcionamento eficaz do diálogo sobre migração entre os países do Médio Oriente e Norte de África e os Estados-Membros da UE. Não estando consolidadas anteriormente num único sistema, a Comissão considera que as informações sobre migração disponibilizadas de forma muito prática melhoraram o diálogo.

38
A Comissão concorda com a importância fundamental de uma melhor definição do quadro de cooperação sobre migração e proteção internacional, através do estabelecimento de objetivos operacionais e de realizações e efeitos claros e mensuráveis, com ligações diretas entre atividades e resultados.

39
Embora reconhecendo a inexistência, até à data, de metas, valores de referência e indicadores precisos para acompanhamento da aplicação da AGMM a nível estratégico, a Comissão considera que os objetivos devem ser definidos em termos gerais, a fim de integrar de forma flexível diferentes contextos, aspetos muito diversos e desafios e necessidades em rápida evolução no domínio da migração.

A Comissão lançou de novo em 2015 um debate com os Estados-Membros da UE no âmbito do grupo de trabalho de alto nível sobre a definição de indicadores adequados para o acompanhamento da AGMM.

Resposta comum aos pontos 43 a 50
A Comissão reconhece que a definição de critérios pertinentes e indicadores adequados em matéria de migração continua a ser um desafio, incluindo a nível dos doadores internacionais e das Nações Unidas, conforme demonstra a dificuldade em identificar e acordar indicadores em matéria de migração no quadro de desenvolvimento pós-2015.

Tal deve-se às dimensões complexas e multifacetadas da política de asilo e migração em geral. A Comissão reconhece a existência de uma necessidade coletiva de envidar esforços sérios relativamente a esta questão.

Para a DG DEVCO, a revisão do quadro de resultados prevista após a adoção, na primavera de 2016, dos indicadores dos objetivos de desenvolvimento sustentável constitui uma oportunidade para fazer progressos também no que diz respeito a uma melhor medição dos resultados no domínio da migração.

Resposta ao título antes do ponto 52
A Comissão considera que as prioridades geográficas e temáticas no quadro da AGMM foram claramente definidas, mas aceita que a quantificação exata das despesas da UE relativas a essas prioridades foi difícil de avaliar no decurso da auditoria.

53
O Sistema de Informação Comum Relex (CRIS) é um instrumento de gestão financeira que contribui para o sistema contabilístico ABAC da Comissão e fornece informações em tempo real sobre operações financeiras relativamente a todas as despesas externas da UE. O CRIS não foi concebido especificamente para efeitos de comunicação. O sistema CRIS está a ser progressivamente abolido e substituído, em grande medida, pelo ABAC e complementado por um novo sistema, o OPSYS.

O sistema utiliza os códigos da OCDE para caracterizar os contratos por setor de atividade. Atualmente não existe um código para a migração; contudo, a Comissão está ciente das limitações decorrentes da inexistência de um código CAD específico para intervenções de desenvolvimento financiadas em matéria de migração e asilo. Este facto está ligado à natureza multifacetada e transversal da migração, que afeta uma série de diferentes políticas e setores. A Comissão iniciará em breve um debate com a OCDE (e outras partes interessadas importantes) no intuito de identificar rapidamente as melhores formas possíveis de várias agências para o desenvolvimento contabilizarem as despesas de migração.

54
A Comissão reconhece que o quadro Excel gerido pela DG DEVCO constitui uma ferramenta simples, que funciona como complemento da base de dados do Sistema de Informação Comum Relex (CRIS) da Comissão. Dada a inexistência de um código CAD para a migração, foi considerado um instrumento útil para efeitos de comunicação.

55
O sistema de TI financeiro está a ser progressivamente abolido e substituído, em grande medida, pelo sistema contabilístico da Comissão. A muito curto prazo, é muito pouco provável que este tipo de dados agregados possa ser fornecido.

56
O sistema de TI financeiro está a ser progressivamente abolido e substituído, em grande medida, pelo ABAC. Todas as informações financeiras migrarão para este sistema. Tendo em conta a evolução recente, a Comissão irá dar início a debates com a OCDE.

Contudo, a Comissão está ciente das limitações decorrentes da inexistência de um código CAD específico para intervenções de desenvolvimento financiadas pelos domínios da migração e do asilo. Este facto está ligado à natureza multifacetada e transversal da migração, que afeta uma série de diferentes políticas e setores.

Caixa 4 — Exemplos de códigos inadequados das despesas no domínio da migração externa
A Comissão admite que foi atribuído indevidamente aos dois projetos referidos, «Seahorse» e «SaharaMed», um código de CAD, apesar de não se verificar que 100 % das atividades fossem consideradas como cumprindo os critérios CAD da OCDE. Este erro foi corrigido.

A Comissão recorda que o Regulamento ICD prevê o seguinte no que respeita aos critérios CAD da OCDE:

«... pelo menos 90% das despesas previstas ao abrigo dos programas temáticos serão concebidas de modo a cumprir os critérios para a ajuda pública ao desenvolvimento estabelecidos pelo OCDE/CAD...»

57
O programa temático do ICD foi criado com um âmbito mundial, no intuito de complementar, e não de substituir, os programas e os instrumentos geográficos. Durante o período 2007-2013, foram adotados dois documentos de estratégia para o PTMA, o primeiro abrangendo 2007-2010 e o segundo 2011-2013. Embora o PTMA abranja todas as regiões geográficas, estas estratégias definiram uma clara prioridade para as despesas ao abrigo do PTMA para as regiões do Sul do Mediterrâneo, África e Europa Oriental, em conformidade com a AGMM e o Programa de Estocolmo. Esta atribuição de prioridades segue o conceito de rotas migratórias, incluindo as rotas de migração provenientes de fora das regiões abrangidas pela política de vizinhança (África Subsariana) e com trânsito através da região.

60
A Comissão concorda apenas parcialmente com esta afirmação, uma vez que também se deve ter em conta que tal corresponde também, com frequência, a um pedido dos países parceiros, nomeadamente dos países vizinhos a leste, bem como que as despesas em gestão de fronteiras podem, de um modo geral, ser bastante mais elevadas do que em outros domínios, tais como projetos socioeconómicos que visam a integração de migrantes.

A Comissão considera que a incidência nas despesas relativas à migração irregular referida pelo Tribunal também se reflete nas prioridades expressas por alguns países parceiros.

É incontestável que as despesas relacionadas com estes domínios, nomeadamente com a gestão das fronteiras, são elevadas, tendo que ver com a necessidade de investimento em pontos de passagem de fronteira e em equipamento de comunicação e de TI.

Importa acrescentar que a UE é apenas um dos doadores que trabalham em parceria com os países, os Estados-Membros e as organizações internacionais.

62
A Comissão observa que o ato jurídico que institui o PTMA estabelece que o programa deve complementar os programas geográficos. A afetação de recursos a áreas prioritárias no âmbito dos programas geográficos depende principalmente dos países parceiros e não só da Comissão.

64
A Iniciativa Conjunta UE-ONU sobre Migração e Desenvolvimento foi lançada como um primeiro programa global de migração, tendo incidido sobre o impacto que a migração tem no desenvolvimento dos países parceiros.

Foi considerada uma importante contribuição da UE para a agenda da migração e desenvolvimento, na sequência da inclusão desta dimensão na Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade.

Foi concebida efetivamente como um programa-piloto, a fim de testar a relação entre migração e desenvolvimento, sendo esse o motivo por que abrangia diversos países em diferentes regiões.

As conclusões e os ensinamentos retirados deste programa foram tidos em consideração no programa subsequente que, em contrapartida, está mais orientado para países prioritários específicos.

68
A Comissão salienta que nove projetos tinham objetivos bem definidos. Em 12 casos, os objetivos cumpriam apenas parcialmente o conceito de objetivos bem definidos, estando muitas vezes estabelecidos em termos genéricos, e num caso os objetivos não foram bem definidos (ver caixa 5).

Caixa 5 — Exemplo de resultados de difícil medição
A Comissão concorda parcialmente com a observação de que os resultados não são imediatamente quantificáveis e mensuráveis. No entanto, a Comissão considera que o projeto foi, de um modo geral, bem-sucedido, nomeadamente na sua capacidade para criar um espaço de diálogo com congéneres habituados a anos de reformas democráticas estagnadas.

69
A Comissão observa que o PTMA, tal como a maioria dos outros instrumentos de financiamento externo temáticos e geográficos, centra-se no reforço das capacidades das autoridades e da sociedade civil em países parceiros. Os projetos proporcionam normalmente a criação de capacidades jurídicas, institucionais e operacionais, através de assistência técnica e atividades de formação. A Comissão concorda, todavia, que a melhoria das capacidades e a reforma dos quadros jurídicos e institucionais é — e deve ser — um objetivo de médio a longo prazo e os resultados não são imediatamente percetíveis.

70
A Comissão reconhece parcialmente que nem todos os objetivos foram atingidos no quadro dos projetos incluídos na amostra.

Ao mesmo tempo, gostaria de reiterar que, num domínio de ação complexo e em constante mutação como a migração, o impacto de fatores externos é considerável e não pode ser tratado exclusivamente através de uma preparação e planeamento exemplares dos projetos.

Independentemente de um bom planeamento e assimilação junto dos países parceiros, a imprevisibilidade dos fluxos migratórios e de refugiados e as dificuldades políticas afetarão o resultado da intervenção em todas as fases de execução. Esta situação é claramente demonstrada pela situação vivida na Líbia.

Caixa 7 — Exemplo de um projeto parcialmente eficaz
O projeto «Rede Seahorse Mediterrâneo» visa contribuir para o desenvolvimento de uma das redes regionais destinadas a complementar o sistema Eurosur.

Aquando da assinatura do contrato, a situação em Tripoli encontrava-se relativamente estável e a extensão da subsequente deterioração da situação na Líbia em termos de segurança não poderia ter sido prevista.

Os representantes da Argélia, da Tunísia e do Egito foram convidados com regularidade, tendo muitas vezes participado ativamente em reuniões do comité diretor do projeto. Até à data, nenhum destes três países se comprometeu formalmente.

A Guardia Civil, apoiada por cinco Estados-Membros que integram o consórcio, está regularmente em contacto com países terceiros que são potenciais parceiros, a fim de convencê-los a participar na iniciativa.

O Tribunal afirma que «a adesão da Líbia contrariou a posição da Comissão». No entanto, devido à sua posição estratégica, foi posteriormente reconhecido que a Líbia constituía o parceiro mais importante para esta iniciativa e, por conseguinte, foi decidido incluir este país.

72
Apesar das atuais circunstâncias excecionais na Líbia, o projeto ainda está em curso e está lentamente a obter alguns resultados. As dificuldades encontradas durante a execução do projeto devem-se à situação insegura e instável na Líbia, tendo o projeto sido retomado em agosto de 2015 e adaptado à nova situação na sequência da crise de 2014.

O projeto termina em abril de 2016 e visa responder às necessidades mais urgentes dos migrantes bloqueados e detidos na Líbia nos centros de detenção/receção, prestando-lhes assistência e proporcionando o regresso voluntário, no pleno respeito pelos direitos humanos.

77
A Comissão toma nota da observação do Tribunal e observa que o relatório de avaliação incluía diferentes aspetos positivos.

As conclusões da avaliação foram discutidas amplamente com o PNUD em diversas ocasiões durante as interações periódicas do projeto, e mais especificamente numa reunião organizada em 10 de outubro de 2011. O relatório foi ainda coordenado com todas as agências parceiras, a fim de obter as suas observações.

80
A Iniciativa Conjunta UE-ONU sobre Migração e Desenvolvimento foi lançada como um primeiro programa global de migração, tendo incidido sobre a melhoria do impacto que a migração tem no desenvolvimento dos países parceiros.

Como primeiro projeto-piloto neste domínio, foi considerada uma importante contribuição da UE para a agenda da migração e desenvolvimento, na sequência da inclusão desta dimensão na Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade.

As conclusões e os ensinamentos retirados deste programa foram tidos em consideração no programa subsequente que, em contrapartida, está mais orientado para países prioritários específicos.

81
O apoio da UE em matéria de migração na Geórgia tem um vasto leque de beneficiários e de tipos de apoio em níveis diferentes de governação. O valor acrescentado do regime da Iniciativa Conjunta UE-ONU sobre Migração e Desenvolvimento consistiu em envolver intervenientes a nível local — este tipo de apoio só pode chegar a um número relativamente pequeno de beneficiários finais. Contudo, os ensinamentos retirados dessas intervenções podem ainda ser replicáveis noutros locais.

No caso da Argélia, embora o impacto tenha sido muito limitado, o programa permitiu colocar as questões da migração na ordem do dia e criar uma estrutura interministerial permanente, liderada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

No caso de Marrocos, foi útil dispor de uma intervenção muito orientada para as bases na problemática da migração. No entanto, a difusão teve de ser realizada com base em resultados e impactos variados. Foram devidamente retirados ensinamentos em relação à fase II da Iniciativa Conjunta UE-ONU sobre Migração e Desenvolvimento, na qual a difusão é atualmente abordada de uma forma mais estruturada.

Caixa 9 — Projeto de readmissão na Geórgia

No que diz respeito à incerteza sobre a continuação do funcionamento de centros de orientação profissional e recrutamento no momento da auditoria, a Comissão salienta que as autoridades georgianas asseguraram a sustentabilidade dos centros através de dotações do orçamento de Estado (400 mil GEL no orçamento de 2015, previsão de 600 mil GEL no projeto de orçamento para 2016).

O número de pessoas a beneficiar do serviço de colocação profissional acabou por ser inferior ao previsto, devido a uma subestimação da auto-sustentabilidade dos migrantes que regressam.

No que respeita à disponibilização de alojamento temporário, a Comissão estava preparada para dar resposta às necessidades de 180 pessoas, mas a procura foi menor devido ao contexto local de fortes laços sociais e familiares. As dotações financeiras foram reduzidas em conformidade.

No que concerne ao repatriamento voluntário, os números aumentaram para 167 cidadãos estrangeiros residentes na Geórgia, em comparação com 110 pessoas no momento da auditoria.

86 a)
A Comissão concorda com as observações do Tribunal e acrescenta que a readmissão dos seus próprios nacionais é uma obrigação de acordo com o direito internacional consuetudinário, ao passo que a readmissão de nacionais de países terceiros não constitui uma obrigação. Faz parte da política de migração, e não a política de segurança, conforme entendido por alguns países parceiros.

Em vez de representarem um problema de segurança, as políticas eficazes de regresso e readmissão são um elemento fundamental e uma condição prévia para uma migração bem gerida. O regresso eficaz de migrantes irregulares, que não têm ou deixaram de ter o direito de permanecer na UE, é igualmente essencial como medida de prevenção contra mais migração irregular, conforme sublinhado pelo plano de ação da UE sobre o regresso (9 de setembro de 2015). Tanto o regresso como a readmissão são parte integrante da AGMM e de todas as iniciativas políticas que se seguiram (por exemplo, a Agenda Europeia da Migração). É correto afirmar que os acordos de facilitação da emissão de vistos são possíveis e ponderados em paralelo com os acordos de readmissão da UE, bem como considerados no contexto do princípio de contrapartida.

Resposta ao título antes do ponto 87
A Comissão salienta que uma aplicação com êxito da proteção dos direitos humanos depende, frequentemente, de um conjunto de fatores externos que se encontram para além do seu controlo.

87
Para além de se tratar de uma questão formal transversal e de ser tratada com seriedade em todas as intervenções de ação externa da UE, é atribuída prioridade aos direitos humanos dos migrantes também na ação externa em matéria de migração.

Além de assegurar que todas as intervenções incluem medidas no domínio dos direitos humanos, muitas ações tiveram os direitos dos migrantes como objetivo geral. Entre os exemplos incluem-se os projetos destinados a prestar assistência e proteção às vítimas de tráfico de seres humanos, os direitos dos trabalhadores migrantes nacionais, a assistência e proteção dos refugiados, etc.

88
No que diz respeito à Ucrânia, a possibilidade de ministrar formação sobre normas em matéria de direitos humanos estava inicialmente prevista no âmbito do projeto READMIT e foi debatida com o Governo. No entanto, acordou-se nessa fase retirar esse elemento do programa, uma vez que se iria sobrepor a vários outros projetos executados por organizações internacionais e organizações da sociedade civil, tais como i) OIM (ref.ª Cris: 2011/282-850) Reforço da gestão da migração e da cooperação em matéria de readmissão na Europa Oriental (MIGRECO), ii) CNUDH (ref.ª Cris: 2010/272-415, título do projeto: Apoio às atividades do ACNUR na Europa Oriental no contexto dos programas regionais de proteção da UE (RPP II) — fase II) ou iii) A ONG Direito à proteção (ref.ª Cris: 2012/334-088, título do projeto: Ações de sensibilização e desenvolvimento de capacidades administrativas em matéria de migração). Em geral, de um total de 34 projetos relacionados com a migração e o asilo apoiados por fundos da UE desde 2003, 18 diziam respeito a níveis diferentes com questões de direitos humanos.

89
A Comissão esteve muito ativa na tentativa de convencer as autoridades líbias a assinar um memorando de entendimento com o ACNUR.

As autoridades líbias, em especial aquelas que representavam o regime de Kadhafi, mostraram-se extremamente relutantes, por motivos políticos, a aceitar o ACNUR como parceiro principal da ação.

No entanto, a Comissão realçou sempre que o respeito pelos direitos humanos constitui um elemento essencial do projeto.

91
A necessidade de uma coordenação mais forte entre as instituições da UE, incluindo entre os serviços da Comissão, recebeu de facto uma atenção renovada com a Comissão de Juncker. Foi criado um conjunto de mecanismos de coordenação melhorados e, conforme testado durante a recente crise de migração e de refugiados enfrentada pela Europa, parece estar a funcionar bem.

92
A Comissão considera que a coordenação interna já foi consideravelmente melhorada.

93
Embora a Comissão reconheça que ainda exista margem para melhorias, gostaria de sublinhar que estão plenamente implementados mecanismos de coordenação eficazes em matéria de programação e políticas em matéria de migração.

Por exemplo, a coordenação é assegurada pela DG HOME aquando da preparação e adoção de programas nacionais dos Estados-Membros ao abrigo do FAMI ou do FSI, bem como dos programas de trabalho anuais no âmbito da gestão centralizada. As DG DEVCO e NEAR aplicam o mesmo procedimento. Além disso, são realizadas consultas formais ao SEAE e às DG pertinentes da Comissão durante as consultas interserviços para a adoção de todos os programas de financiamento.

O SEAE conduz ou colabora com a Comissão na condução da programação plurianual da maior parte dos instrumentos financeiros externos e, desta forma, garante um elevado grau de coordenação entre os diferentes domínios de intervenção e em todas as áreas geográficas. As divergências entre os pedidos de países terceiros beneficiários podem também explicar discrepâncias (não existe uma solução única).

94
Com efeito, a Comissão reconhece a utilidade da compilação de levantamentos/sínteses sobre o financiamento relacionado com a migração a favor de um determinado país ou região, a fim de facilitar a coordenação e assegurar uma melhor complementaridade entre o financiamento da UE e de outros doadores. As sínteses sobre o financiamento das despesas relativas à migração por parte da UE e dos Estados-Membros são apresentadas nomeadamente para todas as parcerias para a mobilidade (PM) e ACMM (painéis de avaliação), bem como para uma série de processos regionais. Estas sínteses são elaboradas pelos serviços da Comissão em consulta com estruturas de coordenação pertinentes (plataformas de coordenação locais das PM, reuniões de peritos da AGMM, etc.). Podem obviamente ser apenas indicativas e não estabelecer quaisquer obrigações para os vários doadores e fontes de financiamento, dado tal não ser exequível no contexto do atual quadro jurídico da UE e não ser compatível com os procedimentos instituídos no âmbito dos instrumentos financeiros da UE.

97
O SEAE considera que o deu o seu contributo para a integração da migração nos diálogos políticos com países terceiros, nomeadamente os países abrangidos pela política de vizinhança, através dos subcomités Justiça, Liberdade e Segurança/Migração e Assuntos Sociais com os países em causa. Além disso, tendo em conta a intensificação da grande importância da migração nas relações da UE com países terceiros, o SEAE tem acumulado gradualmente competências temáticas neste domínio e afetado recursos humanos adicionais a questões setoriais relevantes para o domínio das relações externas, incluindo a migração. Com a nova Comissão existe atualmente uma prioridade mais clara para a ligação da dimensão externa com a dimensão interna da migração e para o reforço da coerência das políticas no quadro dos trabalhos do SEAE e das direções-gerais pertinentes da Comissão.

98
Embora reconheça que a coordenação com as delegações da UE possa e deva ser melhorada e que são tomadas medidas para esse efeito, existe uma série de razões pelas quais tal é difícil de alcançar. Para além da insuficiência de recursos humanos nas delegações (e na sede), a experiência limitada em matéria de migração nas delegações da UE resulta em capacidades igualmente limitadas para avaliar as necessidades relacionadas com a migração e as prioridades dos países parceiros.

99
A Comissão concorda que a coordenação com as delegações da UE é fundamental e está a envidar esforços no sentido de assegurar que funciona na prática na gestão quotidiana dos projetos.

A consolidação e a validação das boas práticas identificadas na execução bem-sucedida de projetos estão disponíveis em relatórios de acompanhamento e avaliação de projetos individuais, estando a ser envidados esforços no sentido de criar um sistema de consolidação e divulgação destas informações. Nomeadamente, as informações sobre boas práticas devem constar dos instrumentos de orientação elaborados pela Unidade B3 da DG DEVCO e, quando finalizadas, devem estar acessíveis através de um sítio *web* temático específico relativo à migração.

Além disso, as ações de formação temáticas realizadas pela Unidade B3 da DG DEVCO incluem sessões sobre os ensinamentos retirados e boas práticas.

Conclusões e recomendações

Conclusão 1
A Comissão salienta que a revisão da política europeia de vizinhança visa definir propostas em estreita parceria com os nossos vizinhos, para um quadro de cooperação sobre questões de interesse comum mais coerente e mais orientado para o impacto, incluindo a migração.

Do mesmo modo, o programa sucessor do PTMA inclui objetivos específicos, resultados e indicadores.

a) A Comissão considera que existe margem para uma melhor definição das orientações estratégicas sobre questões relacionadas com a migração nos países vizinhos, através da identificação de objetivos claros e mensuráveis e de prestações coerentes e concretas, que se encontrarão no centro dos novos quadros de cooperação com os países vizinhos e os países candidatos à adesão à UE.

b) A Comissão concorda parcialmente com esta conclusão no que se refere à coerência entre os diferentes níveis dos mecanismos de acompanhamento e avaliação. No que diz respeito ao IEVP e ao PTMA, a maioria dos projetos no domínio da migração inclui disposições pormenorizadas em matéria de acompanhamento e avaliação, bem como quadros lógicos completos. No entanto, a Comissão considera que existe margem para uma melhor definição do quadro de cooperação em matéria de migração nos países vizinhos, através do estabelecimento de objetivos estratégicos e de realizações e efeitos claros e mensuráveis, com ligações diretas entre atividades e resultados.

e) A Comissão concorda parcialmente com esta afirmação, em especial no que se refere à diversidade geográfica.

A cooperação com os nossos vizinhos, nomeadamente no que diz respeito a questões de migração e proteção internacional, deve ajustar-se ao nível distinto de compromisso e de desenvolvimento de políticas dos parceiros e ter em conta as diferentes sensibilidades, expectativas e condicionalismos dos parceiros nestas matérias. Também à luz da crise prolongada que ocorre nos países vizinhos, devem ser assegurados mecanismos de diferenciação e de flexibilidade.

No entanto, no que diz respeito ao IEV, a Comissão, para aproveitar ao máximo os recursos deste instrumento, pretendeu fazer uma diferenciação entre parceiros, de acordo com os critérios de programação definidos no IEV, e aplicar estritamente a abordagem baseada no incentivo.

Tal como referido, as necessidades dos parceiros diferem de país para país e de região para região. Seguindo as recomendações da Agenda para a Mudança e a abordagem diferenciada referida no novo IEV, a cooperação da UE com os países vizinhos centra-se, em cada caso, em três setores prioritários. Estes foram identificados através de um processo de consulta abrangente junto de governos, autoridades locais, organizações da sociedade civil, Estados-Membros da UE, instituições financeiras internacionais e organizações internacionais.

Recomendação 1

A Comissão aceita parcialmente a recomendação, em especial no que respeita à necessidade de melhorar os quadros de avaliação do desempenho. A Comissão concorda com a importância fundamental de uma melhor definição do seu quadro de cooperação estratégica sobre migração e proteção internacional, através do estabelecimento de objetivos operacionais e de realizações e efeitos claros e mensuráveis, com ligações diretas entre atividades e resultados.

No entanto, uma vez que as necessidades e, por conseguinte, a assistência a cada país são diferentes, a Comissão salienta a dificuldade de definir um conjunto comum de indicadores comparáveis que permaneçam constantes ao longo do tempo e a necessidade de mais flexibilidade, definindo também prioridades. Estão a ser desenvolvidos instrumentos de acompanhamento e avaliação individuais, a fim de permitir a medição das realizações e dos progressos alcançados, o que representa um elemento-chave no sentido da adoção de quadros de cooperação mais concretos e eficientes em matéria de migração.

A revisão da política europeia de vizinhança visa especificamente definir propostas em estreita parceria com os países vizinhos, no sentido da adoção de quadros de cooperação sobre questões de interesse comum mais coerentes e mais orientados para o impacto, incluindo a migração.

A situação atual é instável e é necessário distinguir entre ações urgentes e programas mais sistémicos. Nem sempre será possível trabalhar com base em prioridades quantificadas.

Na revisão da PEV, a Comissão procurará estabelecer parcerias reforçadas com um enfoque mais claro e uma cooperação mais adaptada. A experiência sugere que a PEV será mais eficaz quando a agenda da UE e dos seus parceiros for verdadeiramente partilhada. Por conseguinte, a revisão irá clarificar quais são os interesses da UE e de cada parceiro, bem como os domínios de maior interesse comum (incluindo a migração e a mobilidade). A revisão constitui uma oportunidade para estabelecer um entendimento sólido entre a UE e os seus parceiros relativamente aos domínios de grande interesse comum, que constituirão a base para uma parceria reforçada e um apoio financeiro direcionado. No entanto, a flexibilidade continuará a ser um princípio fundamental da aplicação do financiamento do IEV, para assegurar que a UE é capaz de responder de forma mais flexível, através da sua cooperação financeira, aos desenvolvimentos e às necessidades em rápida mutação na região.

Recomendação 2

A Comissão aceita esta recomendação.

Conforme corretamente indicado, os códigos CAD são definidos pela OCDE. Tendo em conta a evolução recente, a Comissão irá dar início a debates com a OCDE.

Além disso, a Comissão irá analisar a exequibilidade de complementar o sistema de codificação DAC da OCDE.

Conclusão 2

a) Ver as respostas da Comissão ao ponto 68 e à caixa 5.

b) O domínio da migração e desenvolvimento tem que ver com maximizar a relação positiva que existe entre a migração e o desenvolvimento, no intuito de aproveitar o potencial de desenvolvimento da migração, em benefício tanto das sociedades como dos migrantes, e de contribuir para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Embora a natureza exata da ligação entre migração e desenvolvimento em diferentes contextos possa precisar de uma base mais sólida, a migração é cada vez mais reconhecida como um instrumento importante para estimular o desenvolvimento, tanto nos países de origem como de destino. O facto de a migração estar agora incluída como um fator de desenvolvimento na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável comprova os progressos realizados neste domínio nos últimos anos.

c) A Comissão concorda que o apoio aos regressos e readmissões nem sempre registou, até ao momento, os resultados esperados. No entanto, políticas de regresso e readmissão eficazes constituem uma condição prévia para uma migração bem gerida e são parte integrante da AGMM.

A Comissão concorda com as observações do Tribunal e acrescenta que a readmissão dos seus próprios nacionais é uma obrigação de acordo com o direito internacional consuetudinário. Faz parte da política de migração, e não a política de segurança, conforme entendido por alguns países parceiros.

d) A Comissão concorda parcialmente com esta conclusão.

No que respeita aos direitos humanos, a Comissão reconhece que há margem para melhorar o seu desempenho na identificação de medidas de atenuação mais concretas, por exemplo através do reforço da diplomacia humanitária e dos sistemas nacionais de orientação.

No entanto, em 2014, a Comissão deu início a uma ação para a conceção e o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos com vista a garantir que a maioria dos novos projetos integre uma abordagem baseada nos direitos em todas as fases da intervenção.

A aplicação de uma abordagem baseada nos direitos baseia-se na universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e nos princípios da inclusão e participação no processo de tomada de decisões, da não discriminação, da igualdade e equidade, da transparência e da responsabilização. Estes princípios são fundamentais para a cooperação para o desenvolvimento no âmbito da UE, assegurando a capacitação dos mais pobres e mais vulneráveis, nomeadamente das mulheres e dos menores.

Recomendação 3

A Comissão aceita esta recomendação e a sua aplicação está já em curso, do seguinte modo:

A Comissão já utiliza toda a gama de instrumentos previstos no ciclo de gestão dos projetos. Embora reconhecendo a existência de margem para melhorar o nosso desempenho na definição da lógica de intervenção de cada ação, a maioria dos projetos inclui já quadros lógicos próprios, incluindo indicadores de resultados.

Recomendação 4

A Comissão aceita esta recomendação.

Existe um corpo crescente de elementos que apontam para o impacto positivo da migração no desenvolvimento (quer dos países de origem e de destino, quer dos próprios migrantes). No entanto, tendo em conta as tendências migratórias crescentes e em mutação, é necessário continuar a obter dados fiáveis neste domínio, a fim de informar os programas. A Comissão está a investir numa maior consolidação desses elementos, como base para a conceção de futuras estratégias e projetos.

Conclusão 3

A Comissão considera que, após esforços consideráveis, já foram postos em prática mecanismos de coordenação eficazes no domínio migratório. Tendo em conta a complexidade da questão, a repartição de competências e o número de partes interessadas envolvidas, a margem para uma maior racionalização dos mecanismos de governação na área da migração é muito limitada.

Recomendação 5

A Comissão aceita parcialmente a recomendação. A Comissão considera que, tendo em conta as restrições orçamentais, já foram desenvolvidos esforços significativos para melhorar as capacidades das delegações da UE (ver também as respostas da Comissão aos pontos 34, 98 e 99).

A Comissão já elaborou sínteses do financiamento das despesas dos doadores na área da migração para apoiar vários quadros bilaterais e regionais (por exemplo, os painéis de avaliação da parceria para a mobilidade).

A Comissão considera que não seria prático o desenvolvimento de uma síntese única e abrangente do financiamento de todas as despesas relacionadas com a migração.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
  via EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
  nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
  nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
  contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
  ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

  (*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

O presente relatório incide sobre os dois principais instrumentos de financiamento (PTMA e IEVP) da dimensão externa da política comum de migração da UE que visa promover uma gestão eficaz dos fluxos migratórios em parceria com os países de origem e de trânsito. O relatório examina se as despesas dos dois instrumentos tinham objetivos claros e se foram eficazes e bem coordenadas. O Tribunal constatou que, globalmente, os instrumentos não previam qualquer estratégia clara que permitisse determinar a sua contribuição para os objetivos, pelo que não é evidente o que pretendem alcançar ao nível da UE. Foi frequentemente difícil medir os resultados alcançados pelas despesas da UE e o contributo da migração para o desenvolvimento foi difícil de avaliar. A política caracteriza-se por uma governação complexa, por uma coordenação insuficiente e pela inexistência de uma visão global do financiamento que especificasse quem financia o quê entre a Comissão e os Estados-Membros.

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Serviço das Publicações