

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Migração e Sustentabilidade: o caso do Mediterrâneo

Lisa Moroni

Mestrado em Governação e Sustentabilidade do Mar

Orientadora:

Cátia Miriam Costa

Investigadora e Professora Auxiliar Convidada

ISCTE-IUL

Centro de Estudos Internacionais

Outubro, 2021



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Migração e Sustentabilidade: o caso do Mediterrâneo

Lisa Moroni

Mestrado em Governação e Sustentabilidade do Mar

Orientadora:

Cátia Miriam Costa

Investigadora e Professora Auxiliar Convidada

ISCTE-IUL

Centro de Estudos Internacionais

Outubro, 2021

Dedicado àqueles que estão cansados e parados, e àqueles que estão a voltar a florescer.

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço a minha professora e orientadora Cátia Miriam Costa.

Além de ter aceitado ser a minha orientadora e ter-me seguido na redação desta dissertação com paciência e meticulosidade, a professora apresentou-me oportunidades de crescimento no âmbito académico que não poderia ter encontrado doutra maneira.

Agradeço o diretor do mestrado em Governação e Sustentabilidade do Mar Pedro Quartín Graça pela disponibilidade e pela confiança demonstrada ao longo destes dois anos.

Aos demais professores deste mestrado, o meu obrigada por todos os conhecimentos que me proporcionaram adquirir ao longo das nossas aulas e pela devoção com que as ministraram.

Agradeço a minha família. Estão longe de mim, mas nunca estiveram tão perto. Tenho vocês sempre no coração.

Agradeço todos os meus amigos, ou seja, a segunda família que escolhi. A viagem com vocês é mais engraçada. É maravilhoso cuidar um do outro.

Agradeço a ele, o homem que me abraça sempre quando vamos dormir.

Agradeço Milão e Lisboa. A primeira ensinou-me a desejar, a segunda a ir além dos limites.

Agradeço a mim mesma. Não sou perfeita, mas não desisto.

Resumo

Numa altura em que a crise sanitária é o assunto que monopoliza as discussões ao nível mundial, urge lembrar a maior crise que, juntamente à crise ambiental, caracterizou a segunda década do século XXI.

A crise migratória do Mediterrâneo, de facto, já entrou na nossa realidade há alguns anos. Embora por causa da decrescente atenção por parte dos Mídias possa parecer uma questão do passado, os fluxos migratórios não pararam e não mostram sinal de parar.

A origem destes fluxos, como os mesmos foram enfrentados no começo da crise e como são enfrentados agora, são interrogativos que vão ser trazidos à luz ao longo desta dissertação. Iremos evidenciar as maiores causas que os alimentam e as maiores problemáticas que se desenvolvem à volta, evidenciando eventuais lacunas no modelo de gestão da crise.

As políticas da União Europeia em matéria de migração é o contexto em que se desenvolveram as medidas para enfrentar esta crise. Contudo, como ressaltará o estudo de caso focado no fluxo da rota central da Líbia para a Itália, a história de acordos bilaterais entre o país do norte da África e o país sul europeu influenciou significativamente a orientação destas medidas.

As reflexões sobre os conceitos teóricos como as fronteiras, o fenómeno da globalização, o mar como meio de migração e a sustentabilidade, apoiarão a análise crítica que visa determinar se o fenómeno migratório no Mediterrâneo está a ser gerido de maneira sustentável.

Palavras-chaves: migração; sustentabilidade; rotas do Mediterrâneo; gestão das fronteiras; políticas e operações europeias.

Abstract

Nowadays COVID-19 pandemic is the subject that monopolizes worldwide discussions. However, we can't stop considering the biggest crisis that, together with the environmental crisis, characterized the second decade of the 21st century.

The migration crisis in the Mediterranean, in fact, has become part of our reality for already some years. Although, according to the Media, this may seem a matter of the past, the migratory flows have not stopped and show no signs of stopping.

The origin of these flows, how they were faced at the beginning of the crisis and how they are faced now, are questions that will be brought to light throughout this dissertation. We will address the main factors that cause them and the major issues that develop around them, highlighting eventual gaps in the crisis management model.

The European Union's migration policy is the context where there have been developed measures to deal with this crisis. However, we will focus on the central Mediterranean route migration flows from Libya to Italy to show how the bilateral agreements between the North African country and the southern European country significantly influenced the orientation of these measures.

Reflections on theoretical concepts such as borders, the phenomenon of globalization, the sea as a migration channel and sustainability, will support the critical analysis aimed to determine whether the migration phenomenon in the Mediterranean is being managed in a sustainable way.

Keywords: migration; sustainability; Mediterranean routes; border management; European policies and operations.

Índice

Introdução.....	1
Capítulo I.....	3
Fronteiras, migração e sustentabilidade	3
1.1 As fronteiras.....	3
1.1.1 Entre o concreto e o imaginário.....	3
1.1.2 As fronteiras na época da globalização	5
1.1.3 As fronteiras marítimas.....	6
1.2 A migração.....	9
1.2.1 Evolução da migração	9
1.2.2 Refugiados, migrantes regulares e irregulares	11
1.2.3 A migração no Mediterrâneo	11
1.3 Migração e sustentabilidade	12
1.3.1 Definição de sustentabilidade.....	12
1.3.2 As redes ilegais	15
1.3.3 O fator económico e o fator social	17
Capítulo II.....	21
Revisão da literatura	21
2.1 Metodologia.....	21
2.2 As fronteiras europeias.....	22
2.3 Estudo de caso: a parceira ítalo-líbia	27
Capítulo III.....	31
As Migrações no Mediterrâneo	31
3.1 A fronteira sul europeia	31
3.1.1 As rotas do Mediterrâneo	31
3.1.2 A crise migratória europeia.....	32
3.2 A União Europeia e a crise migratória.....	36
3.2.1 A gestão da fronteira europeia	36
3.2.2 As políticas de asilo.....	40
3.2.3 A resposta europeia à crise migratória	41
3.3 A evolução nos anos 2015-2020.....	46
3.3.1 O andamento das rodas migratórias.....	46

3.3.2 A orientação política sobre a migração.....	48
Capítulo IV	51
O diálogo ítalo-líbio e os desafios europeus.....	51
4.1 Estudo de caso: a relação entre Itália e Líbia em âmbito migratório	51
4.2 A União Europeia e a Líbia	62
4.3 Migração e sustentabilidade	68
4.3.1 O respeito dos direitos humanos	68
4.3.2 As vantagens da integração	73
4.3.3 A uniformidade das políticas e a repartição da solidariedade	75
Conclusão.....	77
Fontes	81
Fontes Normativas	81
Fontes Jurisprudenciais.....	82
Sitografia.....	82
Bibliografia	87
Anexos.....	91

Introdução

“Não existem fronteiras no mar”

Em setembro 2019, durante a aula de apresentação do mestrado em “Governança e Sustentabilidade do Mar” dada pelo diretor do curso Pedro Quartim Graça e a professora da disciplina “Mar e Globalização” Cátia Miriam Costa, a professora concluiu o seu discurso inicial pronunciando a frase acima mencionada.

Estas palavras ficaram impressas na minha memória. Durante o ano académico 2019-2020, tanto confirmei a verdade e o grande significado simbólico desta afirmação, bem como descobri que as fronteiras marítimas existem, e que não são sempre fáceis para ultrapassar. Seja esta ambivalência entre a inexistência de fronteiras físicas no mar e o estabelecimento de fronteiras marítimas entre estados seja o interesse que sempre tive relativamente aos fenómenos migratórios, sendo também constituir um fenómeno particularmente “vivo” no meu país de origem, a Itália, levaram-me a escolher este tema pela minha dissertação de mestrado. A atualidade deste tema que ainda se encontra em aberto resulta como em evolução, como *work in progress*, que justifica a pesquisa e a investigação em âmbito académico. A escolha deste tópico para a tese deve-se também à percepção que existem lacunas relativamente às políticas regionais da União Europeia nesta matéria.

A presente dissertação, elaborada no âmbito do Mestrado em Governança e Sustentabilidade do Mar, visa aferir se a governação da migração no contexto da União Europeia, mais especificamente no âmbito das migrações no Mediterrâneo, é hoje em dia desenvolvida através de práticas e políticas sustentáveis. Para conduzir esta análise, serão tomadas em consideração seja a perspetiva dos migrantes, seja a perspetiva dos países hospedes/ de primeira chegada.

A pergunta de partida é então a seguinte: as políticas públicas aplicadas na gestão da migração na bacia mediterrânica, sejam as europeias sejam as nacionais, são sustentáveis? O estudo de caso dos acordos sobre os movimentos migratórios entre a Itália e a Líbia fornecerá ulteriores dados sobre o impacto destas medidas. Surgem, conseqüentemente, estas perguntas secundárias como corolário:

- Qual é a origem e causa dos fluxos migratórios no mar Mediterrâneo?
- Quais são as políticas e as operações da União Europeia que tratam do fenómeno migratório? Quais as nacionais?

- Quais são os principais problemas e riscos que ameaçam o grau de sustentabilidade dos fluxos migratórios no mar Mediterrâneo?
- Avaliando o estudo de caso dos acordos Líbia-Itália, o que podemos deduzir relativamente à sustentabilidade das migrações e às políticas europeias?
- O que é necessário para obviar os problemas identificados?

O estudo iniciar-se-á com uma exposição sobre as variações do conceito de fronteiras, a migração e a sustentabilidade. Estes conceitos e fenómenos serão definidos individualizando tanto o papel que tinham antigamente, bem como o papel e a ressonância que têm na sociedade contemporânea. Serão identificados os processos históricos que influenciaram e mudaram a função das fronteiras e o fenómeno da migração, e os que trouxeram à luz o tópico da sustentabilidade. Não faltará neste primeiro capítulo a menção ao fenómeno da globalização, bem como não deixará de ser sublinhado o papel que o mar tem nestas circunstâncias.

A seguir, entrar-se-á na antecâmara do estudo de caso, descrevendo as três rotas migratórias que passam pela bacia mediterrânica, ressaltando a crise migratória que ocorreu entre o ano 2013 e o ano 2016 através da rota central e da rota oriental. Serão fornecidos dados estatísticos sobre a entidade e a progressão dos fluxos. Sucessivamente, será apresentada a cronologia das políticas migratórias da União Europeia desde a definição do espaço Schengen até a promulgação da Agenda Europeia sobre a Migração em 2015.

O estudo de caso da parceira no âmbito da migração entre a Itália e a Líbia será o ponto de partida do último capítulo. Examinando textualmente os atos que intercorreram entre o país sul europeu e o país norte africano, será conduzida uma análise sobre como o migrante foi concebido pelas partes e também sobre como o mesmo foi concebido pela União Europeia. Seguirão finalmente exemplos práticos sobre como as políticas foram implementadas. À luz destes dados, será feita uma análise crítica que ressaltará eventuais falhas e lacunas no âmbito da gestão da migração no Mediterrâneo, sugerindo melhorias das mesmas.

Capítulo I

Fronteiras, migração e sustentabilidade

O primeiro capítulo é dedicado aos temas das fronteiras, da migração e da sustentabilidade.

Será conduzida uma análise sobre os três tópicos e evidenciar-se-á que, com o advento do fenómeno da globalização, a relação entre as fronteiras, as migrações e a sustentabilidade mudou e intensificou-se.

1.1 As fronteiras

O tema das fronteiras será abordado considerando duas diferentes dimensões: a função prática e o significado simbólico. A função prática das fronteiras é determinar os limites entre territórios diferentes. O que, geralmente, corresponde à delimitação duma divisão entre diversas entidades governativas. Por outro lado, a fronteira assume um significado simbólico que se reflete, nos cidadãos, como um sentimento de pertença a uma determinada terra, etnia e cultura. Seja o patriotismo seja as ideologias nacionalistas nascem graças a este significado que a fronteira traz consigo. Ao longo dos anos, estas duas componentes da fronteira mudaram pois foram influenciadas para diferentes fenómenos. De maneira particular, as fronteiras foram fortemente afetadas pelo fenómeno da globalização, que abordaremos no segundo subcapítulo. A última seção é dedicada às fronteiras marítimas.

1.1.1 Entre o concreto e o imaginário

Uma das primeiras definições que se encontram do termo “fronteira” é: “linha de delimitação (ou também, frequentemente, entendida como uma estrita área de território) oficialmente delimitada, reconhecida e equipada, em vários casos, com sistemas defensivos idóneos.”¹ A fronteira é o traço que separa países, linguagens e diferentes legislações. É o pilar sobre o qual se rege a unidade territorial do estado. De facto, a fronteira moderna é fundamentalmente inseparável do conceito de estado moderno: identifica os seus limites e impõe uma separação, dividindo o “nós” que estamos dentro desta linha traçada, dos “outros”, os que estão fora, além da mesma. Doutra lado, a fronteira é inevitavelmente um lugar onde existe uma aproximação: o lugar onde dois povos se enfrentam e onde duas diversidades se encontram, em que este encontro pode constituir tanto um confronto como um choque. É ao corpo diplomático e aos

¹ Frontiera, Enciclopedia Treccani, <https://www.treccani.it/enciclopedia/frontiera/>, consultado em: 07.11.2020

governos que maioritariamente fica a responsabilidade sobre a tipologia desta relação de vizinhança.

Seria redutor definir o conceito de fronteira apenas como geográfico. Isso pode também ser entendido como “a linha imaginária entre duas nações: a que separa os direitos imaginários de uma nação dos direitos imaginários da outra.”² Utiliza-se o adjetivo “imaginário” graças ao apoio do cientista político Anderson: no seu livro “Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism”, em que define a nação como um particular construto cultural que responde às necessidades sociais e individuais de um determinado povo. O estar dentro de uma determinada fronteira representa inevitavelmente uma característica do ser humano, que por vezes afeta profundamente a parte psicológica. Ao estar dentro dum território, o humano também se torna um cidadão, está sujeito às suas leis e à sua tradição e, independentemente do seu grau de aceitação, deixa isto contribuir com uma parte da sua identidade. A nação é então um produto carregado de um grande significado simbólico, da mesma maneira que as linhas fronteiriças que a delimitam. E também as fronteiras, como a nação, são intangíveis, delineadas graficamente apenas nos mapas, pois na realidade nem sempre podem assumir uma forma tão concreta. Quando isto acontece é habitualmente graças à presença de alfandegas e de oficiais aí colocados, mas não faltam os casos nos quais para dividir existe mesmo uma parede. Cerca 3% das fronteiras terrestres são construídas por muros. Estas linhas de delimitação podem então ser definidas no imaginário, mas de certeza não são imaginárias: com o nascimento do estado nação, elas foram o ponto focal de guerras e conflitos. Os povos lutam por elas, as defendem, constroem barreiras: as assimilam como uma parte integrante do próprio ser, e por isso ainda mais se ativam para as preservar e proteger. A ideologia nacionalista que sacralizou as fronteiras e a pertença a um determinado povo alcançou o seu pico no XIX século, e até o fim da Segunda Guerra Mundial foi uma das maiores forças motrizes da história.

As fronteiras podem ter diferentes origens: podem ser estabelecidas à conclusão de uma guerra entre estados; podem ser o efeito imediato de uma expansão territorial ou de uma independência; podem ser a consequência de uma relação de boa vizinhança ou, também, podem ser o resultado de um arbítrio internacional. Fala-se de fronteiras artificiais – 45% das fronteiras mundiais são desta tipologia – ou naturais, os restantes 55%. Relevos e cursos de água elevam-se do ser um elemento natural a ser uma norma de direito só por meio dum ato

² Tertrais, Bruno e Papin, Delphine, *Atlante delle Frontiere*, Add editore, Torino, 2018, página 14

de registo solene, mas como cita Larousse: “A natureza é absolutamente inocente respetivamente às fronteiras que acusamos de ter criado.”³

1.1.2 As fronteiras na época da globalização

O conceito de fronteira viveu uma profunda transformação nas últimas décadas. Longe de relembrar os limites fortemente determinados em 1643 com a Paz de Vestfália ou o Muro de Berlim nos anos 60s do século XX, as fronteiras já não são enquadradas na imagem de limite fixo, insuperável, numa parede intransitável. As fronteiras são agora vistas como uma barreira fluída, um filtro. Dependendo de variáveis principalmente políticas, este filtro deixa passar o que provém do exterior numa quantidade maior ou menor, mas contemporaneamente são muitos poucos os casos nos quais a fronteira vai se encontrar inexpugnável e encerrado como outrora. Visto o recente interesse de abrir as próprias fronteiras – qual cresceu exponencialmente ao final do século XX com o progressivo desenvolvimento do fenómeno da globalização - as tentativas e as vontades de fechar as mesmas reduziram-se notoriamente. A contínua existência de movimentos nacionalistas e de políticas fortemente patrióticas tem hoje em dia, ao contrário, a possibilidade de ter ressonância mediática negativa e de ser fortemente metida em discussão.

Como já mencionado, a globalização, um dos motores principais da época atual, influencia diariamente não só os hábitos, as culturas e a economia, mas também a política e a sua capacidade de gerir as fronteiras. Trata-se de um fenómeno que supera bem as linhas fronteiriças, representando o mais acurado movimento de integração internacional, engloba, mexe e liga aspetos da área económica, social, política e cultural. Segundo Van Meerhaeghe a globalização “é frequentemente definida como uma rápida e crescente interpenetração e interdependência dos países de todo o mundo por meio da transação de bens, serviços e capital, e vem sustentada pela crescente difusão da tecnologia”⁴. Tornada um importante tópico de discussão só nos anos 1980, apesar de ter começado a evoluir desde a década de 1950, os quatro aspetos que caracterizam este processo são: o comércio exterior, os movimentos de capitais, a difusão de conhecimento e tecnologia e, por fim, a migração.

Graças ao contributo da rede global e das suas tecnologias avançadas, começou-se a ver a possibilidade de pôr em contato povos que vivem muito longe um do outro de uma maneira muito rápida. Se no princípio a causa principal deste contato eram os negócios

³ Ibidem.

⁴ Van Meerhaeghe, Marcel Alfons Gilbert, “Globalisation: concept, outcome, future - a continental view”, *European Journal of Law and Economy*, 33, 239-306, 2011, p. 240, <https://doi.org/10.1007/s10657-011-9275-2>, consultado em: 7.11.2020

internacionais, hoje em dia isto é permitido a quanto mais utentes e por as mais variadas razões, sem que haja obrigatoriamente uma motivação económica ou política. Seja a divulgação por internet, seja o mercado capitalista ou a jurisdição internacional enfraquecem as fronteiras para se mover com mais agilidade e interagir livremente ao redor do mundo. Por um século e meio foi o estado a definir o espaço legal, fiscal e de controlo de mercadorias e de pessoas. Atualmente, ao contrário, o setor bancário está globalizado, as identidades já não são verificadas apenas na alfândega, e até as leis de um país encontram-se enquadradas no quadro mais amplo e abrangente das normas das organizações internacionais. Agora o estado-nação faz parte de um mundo multipolar de soberania relativa ou compartilhada, e a fronteira está aí, mas tem um poder muito mais reduzido.

O aumento do número de organizações e dos atos intergovernamentais contribuiu a alimentar a perceção do cidadão como cosmopolita. O primeiro impulso após o fim da Segunda Guerra Mundial foi dado com a criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas. A ONU representou a primeira instituição de caráter universal que, graças à transferência de poderes concedida por os estados-membros, limitou as soberanias estatais. Fundada sobre a promoção da paz e a defesa dos direitos humanos fundamentais, a ONU tornou-se o porta-voz das exigências duma renovada colaboração de natureza global, renegando a guerra apenas concluída. A partir daquele momento, os distintos governos nacionais delegaram com sempre mais frequência as capacidades legislativas a órgãos ou tratados internacionais. No nível regional, foi significativo o nascimento da CEE – Comunidade Económica Europeia: criada em 1958, constituiu um dos primeiros passos para a criação da União Europeia. Se, por um lado, o escopo das organizações internacionais de carácter regional é a intensificação das relações entre os estados, revigorando especialmente as relações económicas, a partilha dos mesmos princípios e visões é a base sobre a qual vinha estipulada cada colaboração. O contínuo aparecimento de organizações de carácter global ou regional traduziu-se na homologação de normas que, através da onda da globalização, contribuíram para alimentar a conceção dum sistema mundial mais harmonizado e coerente.

1.1.3 As fronteiras marítimas

Digno da definição de “antepassado da globalização”, o mar sempre teve um papel predominante no âmbito da comunicação e da deslocação. Através das grandes explorações no oceano do século XV foi demonstrado que todas as terras têm em frente o mesmo mar, que todos os povos vão poder atingi-lo, que todos aí se podem encontrar, e conseqüentemente, trocar culturas e conhecer-se. A corrida à descoberta do novo mundo foi o que pela primeira vez permitiu a um habitante de ter um produto que apenas existia do outro lado do mundo: o café e o chocolate, são dois exemplos da comida étnica que foi divulgada

na Europa e que foi conseqüentemente naturalizada, favorecendo a homogeneização global. Contemporaneamente, o mar é um dos maiores meios pelo qual o processo de globalização passa, continua a crescer e a expressar-se. O seu papel vê-se, por exemplo, nos navios carregados de contentores, uma ideia desenvolvida na metade do século XX e quase considerada como o símbolo da globalização e que deu um apoio mais que significativo ao comércio marítimo e continua alimentar importações e exportações de um lado ao outro do globo. Além disso, o desenvolvimento tecnológico permite o incremento de viagens e transportes por mar graças à descoberta de novos materiais mais resistentes que podem permitir uma melhor construção de navios e conseqüentemente uma maior eficiência dos transportes. Mas nesta época o mar acaba de sair da sua posição exclusivamente de “meio”, para tornar-se ele mesmo num novo objeto de exploração. Graças às tecnologias mais evoluídas, o limite, a fronteira que a humanidade pode ultrapassar está em movimento. As profundidades marítimas saem do imaginário coletivo que as vê como inexploradas, desconhecidas, e zeladoras de segredos e do abismo. Pelo contrário, a corrida ao ouro azul nunca esteve tão forte e incentivada como nos últimos anos.

A natureza do oceano como elemento de passagem e de exploração apoia e alimenta o fenómeno da globalização numa maneira decisiva. Ainda por cima, qual fronteira poderia ser mais fluída, mais instável e invisível do que as ondas do mar? Parece, a um primeiro olhar, um território de acesso totalmente livre onde não existem linhas de delimitação. Mas além da sua aparência, também no mar existem algumas fronteiras, e apesar de elas parecerem como portas abertas, a gestão da mesma é bem mais complexa. O longo debate sobre a exclusividade ou a liberdade de navegação começou nos tempos dos antigos gregos e romanos, mas só em 1958 foi codificada a liberdade em Alto Mar. Conseqüentemente as Nações Unidas, guiadas pela vontade de organizar aquele espaço que sempre se mostrou de uma importância fundamental para a humanidade, definiram as diferentes áreas marítimas de legitimidade da soberania de um estado. Em 1994 foi de facto ratificada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A principal inovação que a CNUDM trouxe foi a definição da separação territorial e jurisdicional entre o “Mare Nostrum”, o que pertence ao estado litoral, do “Alto Mar”, a região marítima que está fora dos limites da soberania nacional.⁵ Especificamente, foram delineadas quatro zonas: as primeiras duas são o Mar Territorial⁶, onde o estado costeiro exerce soberania sobre o leito do mar e o subsolo marinho, e tem o pleno controlo sobre a massa de água e espaço aéreo sobrejacente, assim que todos os demais estão sujeitos à jurisdição do Estado costeiro; a Zona Contígua⁷, que se estende a

⁵ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1983, edição 2018, EMEPC, p. 115

⁶ Ivi, p. 55

⁷ Ivi, p.71

partir do limite exterior do mar territorial até às 24 milhas náuticas medidas a partir das linhas base, onde o estado costeiro exerce a jurisdição que estabeleceu para o território nacional e mar territorial, ocupando-se também da luta e da prevenção à criminalidade. Seguem a Zona Económica Exclusiva⁸, onde os Estados costeiros exercem a sua soberania e jurisdição, detendo o direito a explorar, gerir e conservar os recursos naturais aí existentes, vivos e não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e a Plataforma Continental. Esta última abrange o conceito geológico e o jurídico e refere-se à porção do leito e subsolo das áreas submarinas que, com início na linha de costa, se estendem em declive suave até uma profundidade média algures entre os 200 e os 300 metros, na transição com o talude continental. Além destes territórios, existe o Alto Mar e o respetivo solo subjacente, a Área. Se o aproveitamento da Área é gerido pela Autoridade⁹, na coluna de água vigora a liberdade seja para os estados costeiros seja para os sem litoral, e entende-se como liberdade de navegação, de sobrevoo, de colocar cabos e ductos submarinos, de pesca e de investigação científica de acordo com os termos definidos em outras seções da CNUDM.

Embora esta convenção tem sido uma grande revolução na organização dos espaços marítimos, só 140 das 450 potenciais fronteiras marítimas mundiais são delimitadas. As conceções de *mare clausum* e *mare liberum*¹⁰ encontram-se muito entrelaçadas: se, por um lado, crescem as leis para gerir o mar, por outro lado nunca o oceano proveu tantas redes e serviu de meio para alimentá-las, seja de modo formal ou informal. Apesar ser agora muito mais fácil estabelecer o próprio nacionalismo nas águas e cumprir ações em alto mar para conter ameaças, o tráfico de pessoas ou migrações ilegais tem vindo multiplicar-se. Nunca tanto como hoje se sentiu esta duplicidade de papel, sendo o mar, em simultâneo, instrumento de regularização das possíveis reivindicações dos estados, e a ligação geográfica entre populações e territórios. Se o mar é só um dos meios da globalização, também é só um dos meios pelos quais se desenvolvem as migrações. Contudo e ao contrário de uma viagem de avião para o outro cabo do mundo, a passagem por mar traz consigo imagens e experiências que amiúde afetam decisivamente seja a memória do migrante, seja a do observador externo.

⁸ Ivi, p. 89

⁹ Ivi, p.143

¹⁰ Theutenberg, Bo Johnson, "Mare Clausum et Mare Liberum", *Unveiling the Arctic*, 37(4), Arctic Institute of North America, 1984, pp. 481-492, <http://www.jstor.org/stable/40510310>, consultado em: 20.10.2020

1.2 A migração

O conceito de “migração” tem sofrido alterações, embora representando sempre o mesmo fenómeno, este tem sido enquadrado social, económica e politicamente de formas diversas ao longo da história. Novas distinções conceptuais foram sendo introduzidas, entre estas o facto de dentro da própria definição de “migração” caberem as variantes de refugiados, migrantes regulares e migrantes irregulares, por exemplo. Acresce ainda a estas variações conceptuais, a especificidade das migrações na região mediterrânica que assume componentes próprias e diferenciadoras face a outros cenários de migração intensiva, como por exemplo, entre a América Central e a América do Norte. Tão antigas como a existência humana, as migrações moldaram-se às diferentes geografias e períodos de tempo e devem, por isso, ser vistas sob uma lente de temporalidade e de espacialidade.

1.2.1 Evolução da migração

O conceito de migração designa o ato de mudar de residência. Trata-se de uma pessoa que deixa a cidade, a região, o país no qual se encontra, que pode ser ou não ser o de origem, e vai viver em outro sítio. O ato migratório caracterizou o ser humano desde o seu aparecimento. Durante milhares de anos a humanidade percorreu todo o globo em busca de comida, em fuga dos inimigos ou em busca de riquezas, espalhando os costumes, as línguas e procriando. A primeira retrocessão na migração ocorreu só na Idade Média, período em que a migração foi vinculada pelo feudalismo europeu. Os trabalhadores acabavam para ser obrigados a ficar na terra do próprio dono também depois da sua morte, e impedimentos legais como o Estatuto dos Artífices da Inglaterra de 1563 restringiram a migração até o fim do XVIII século. A já citada “descoberta” e a conseqüente exploração do novo mundo viram a colonização por países europeus como Espanha, França e Portugal ser parte da formação histórica das nações da América Latina. A partir de aí, ocorreu uma enorme migração para as colónias da África, da América Latina, da América do Norte e da Australásia, mas embora o desenvolvimento tecnológico apoiasse a construção de mais modernos e eficientes navios, durante trezentos anos a migração intercontinental foi em grande parte confinada a militares e outros aventureiros, mercadores e marinheiros. Exceto em tempo de guerra, para a maioria dos europeus a migração para além do reino ou principado raramente era contemplada. Até o século XIX, as formas dominantes de migração internacional e intercontinental eram coerção e contrato. Entre 1492 e 1820 os escravos de origem africana representaram os três quartos dos 11,3 milhões de migrantes para as Américas, enquanto o outro quarto era constituído por europeus. Foi apenas em 1880 que o fluxo cumulativo de europeus para a América do Norte

excedeu o dos africanos.¹¹ E, cerca de 70 anos depois, foi só a partir do fim da Segunda Guerra Mundial que a Europa, desde muito tempo fornecedora de migrantes, tornou-se uma zona de atração para outros povos. De facto, as empresas ocidentais começaram a recrutar em massa trabalhadores estrangeiros para apoiar o boom económico, e este fluxo para a Europa parou só na década de 1970 devido à crise económica. Os fluxos migratórios na Europa recomeçaram parcialmente na década de 1990: primeiro na Alemanha, depois no Reino Unido e no sul da Europa. A partir de 1989, a Europa Ocidental foi marcada por intensos movimentos migratórios do antigo bloco comunista, em particular da Polónia, Roménia, Albânia, Ucrânia e países da ex Jugoslávia. Entretanto, a imigração para os Estados Unidos também se diversificou, existindo fluxos oriundos de todos os continentes. A imigração acelerou ou desacelerou repetidamente nos últimos cem anos e os governos dos países industrializados tentaram com mais ou menos sucesso facilitá-la ou interrompê-la, revertendo repetidamente as suas posições migratórias como país de imigração ou de emigração, dependendo das circunstâncias como uma guerra, uma crise demográfica ou económica. Nos últimos cinquenta anos numerosos países têm passado de exportadores de mão de obra a importadores graças a fenómenos como o crescimento económico ou a descoberta de novas riquezas geradas por recursos naturais como petróleo.

De acordo com a ONU, em 2015 foi alcançado o número de 244 milhões de migrantes internacionais, representando um aumento de 41% em comparação com os anos 2000 e correspondendo a 3,8% da população mundial. Na Europa, na América do Norte e Oceânia os migrantes representavam pelo menos 10% da população, enquanto na África, América Latina, Ásia e Caribe eram menos de 2%. Quatro anos depois, em 2019, o número de migrantes na totalidade global alcançou o pico de 272 milhões.¹²

Os fenómenos migratórios não são então um fenómeno nem novo nem estável: mais recentemente, a globalização teve um papel decisivo ao impulsioná-los. Atualmente, os fatores que principalmente contribuem para a migração internacional são os mais variados, como a guerra e os desastres ambientais, as perseguições culturais, étnicas ou política e, principalmente, o fator económico.

¹¹ Ferrie, Joseph. P. e Hatton, Timothy J., “Two Centuries of International Migration”, *Handbook of the Economics of International Migration*, 1, 53-88, 2015, p. 49, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53764-5.00002-5>, consultado em: 6.11.2020

¹² World Migration Report 2020, International Organization for Migration, 2019, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf, consultado em: 14.11.2020

1.2.2 Refugiados, migrantes regulares e irregulares

Se o termo “migrante” é geralmente utilizado para indicar as pessoas que decidem circular livremente por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo, graças à Convenção de Genebra assinada em 1951 decidiu-se de estabelecer uma primeira distinção fundamental cunhando o termo refugiado. No direito internacional, “refugiado” é o status legalmente reconhecido de uma pessoa que deixou seu país e encontrou refúgio num terceiro país e, como definido na mesma convenção, é quem: “no temor justificado de ser perseguido por sua raça, sua religião, sua cidadania, sua pertença a um determinado grupo social ou suas opiniões políticas, ele está fora do Estado de que é cidadão e não pode ou, por esse medo, ele não quer pedir a proteção daquele Estado”. Também é uma pessoa que “estando apátrida e fora do seu estado de domicílio na sequência de tais acontecimentos, não pode ou, pelo receio acima indicado, não quer regressar”¹³. O direito de ser refugiado pode de facto ser garantido só após a aceitação do pedido feito pelo indivíduo. No período temporal de espera da resposta ao pedido, esta pessoa encontra-se como requerente de asilo, e se ele obter uma autorização de residência regular, vai poder morar legalmente no país estrangeiro. Em 2019, foi estimado que 20 milhões dos 272 migrantes internacionais eram refugiados.¹⁴ Doutro lado, um migrante torna-se irregular se ele não sair do país de chegada após a ordem de abandono do mesmo ou, ainda mais, se ele entrou num país evitando os controles de fronteira. Em todos os países existem trabalhadores estrangeiros que entraram sem documentos legais, definidos como clandestinos, ou que permaneceram sem autorizações válidas após o termo da licença, nomeados irregulares ou *overstayers*. A segunda categoria, a mais numerosa das duas, inclui seja os que ingressaram com autorização de turismo não renovável, seja os que tinham autorização de trabalho ou família, mas permaneceram sem trabalho e não puderam renovar a autorização ou sair do país hóspede. Quanto maior o setor informal ou clandestino do país anfitrião, maior a possibilidade de se sustentar trabalhando em situação de clandestinidade ou irregularidade.

1.2.3 A migração no Mediterrâneo

Desde 2014, calcula-se em mais de 4.000 ocorridas anualmente em rotas migratórias em todo o mundo. Tendo em conta que este número representa apenas uma estimativa mínima, pois a maioria das mortes de migrantes no nível mundial nem são contabilizadas.¹⁵ Especialmente no caso da migração por mar, hoje como nos tempos antigos, raramente se está a falar de

¹³ Refugees, United Nations High Commissioner for Refugees, Refugees, <https://www.unhcr.org/refugees.html>, consultado em: 10.11.2020

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Migration Data Portal, 2019, https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019, 2019, consultado em: 14.11.2020

uma viagem simples e sem perigos. Na Europa, o Mar Mediterrâneo é o palco onde mais se verificam os trágicos episódios dos repetidos naufrágios de barcos carregados de migrantes. Cerca de 2.000 mortes por ano são estimadas ao cruzar aquela trata de mar. Lampedusa, uma pequena ilha ao largo da Sicília, é o lugar onde hoje em dia se desenvolve a maior dicotomia entre o norte e o sul do mundo, onde se reconhece a que podemos definir como fronteira do Sul da Europa. E se antigamente a necessidade da fronteira era principalmente para se defender de ataques, da invasão e da apropriação por parte das potencias maiores que queriam ampliar o próprio território, atualmente estas são uma maneira com a qual se tenta, qualquer que seja a razão, afastar os indivíduos mais pobres, os que precisam de ajuda e de uma alternativa para sobreviver. Se do lado de quem está dentro a fronteira significa segurança e proteção, do lado de quem tenta de entrar torna-se o objetivo, a meta, a esperança para um futuro melhor. Contudo, muitas vezes as esperanças dos migrantes não são satisfeitas. As contínuas viagens são longas, e quando finalmente se consegue chegar ao barco que vai começar a viagem para a Europa tanto desejada, a fronteira do mar nem sempre é uma porta aberta. Ao contrário, muitas vezes as ondas fecham-se sobre ser humanos. As mortes dos migrantes constituem e continuam a significar uma verdadeira emergência humanitária. Pergunta-se em que parte do processo estamos, relativamente ao desenvolvimento de políticas que possam gerir este fenómeno. A migração não mostra reais sinais de parar e sem dúvida nem precisa de ser eliminada ou impedida. Ao contrário, precisa de ser gerida de uma maneira sustentável.

1.3 Migração e sustentabilidade

Tal como o conceito de “migração”, o conceito de sustentabilidade também evoluiu e foi-se adaptando à sua época. O estudo deste conceito e da realidade que pretende abarcar é colocado em relação com o de migração. No estudo dessa relação, pretende-se proceder à sua análise, tendo em consideração três elementos: as redes ilegais, o fator económico e os núcleos familiares em migração.

1.3.1 Definição de sustentabilidade

Começou-se a falar de sustentabilidade pela primeira vez em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro. Com sustentabilidade indica-se a capacidade de sustentação de um processo ou sistema. Termo derivado do latim *sustentare* significa apoiar, conservar e cuidar. Um desenvolvimento sustentável é então o que não compromete a proteção e a manutenção dos mesmos fatores que o permitiram. Durante a conferência foi então evidenciado como a esfera social, a económica e a ambiental são as três áreas vitais do desenvolvimento da vida humana, e que

são interdependentes, não podendo existir uma sem as outras duas.¹⁶ A abordagem para a sua gestão tem de ser um esforço integrado, e terá de ser adaptado de maneira a que haja um equilíbrio entre estas três componentes fundamentais e que sejam instaurados processos e práticas que não danifiquem nenhuma delas e antes promovam, como anteriormente mencionado, um desenvolvimento sustentável. A declaração de Rio e a Agenda 21 definidos ao fim desta conferência tomaram o primeiro passo na direção de uma crescente assunção de responsabilidade relativamente ao assunto. Seguiram-se diferentes encontros mundiais, os quais viram como último resultado a Agenda 2030 estipulada em 2015¹⁷. Este documento contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para alcançar em 15 anos e representa um apelo à ação para pôr fim à pobreza, proteger o meio ambiente e melhorar as perspetivas das condições de vida de toda a humanidade.

Kate Raworth teorizou a *Doughnut Economy*¹⁸, um paradigma para o desenvolvimento sustentável onde estão combinados os conceitos de limite do planeta com os sociais. O modelo visual é apresentado na página seguinte. Neste modelo são identificados 12 fundamentos sociais que se referem aos ODS de 2015, como a segurança de alimentação, a educação, a habitação e o trabalho, e nove fundamentos ambientais, como a mudança climática, a poluição química, a acidificação dos oceanos. É só na área que está no meio, onde os dois diferentes tipos de pilares são conciliados, que se pode obter uma economia regenerativa e redistributiva ou “o seguro e único espaço pela humanidade”.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável têm como objetivo primário a melhoria das condições de vida dos indivíduos, partindo da satisfação das necessidades básicas fisiológicas, chegando à satisfação das necessidades secundárias quais a económica, a social, e a emotiva.¹⁹ Contudo estes objetivos enfrentam o facto de não poderão ser alcançados de nenhuma maneira se não houverá uma condição ambiental que o permita. Qualquer atividade humana é de facto irrevogavelmente sujeita a condicionamentos ditados pelas leis fixas da natureza.

¹⁶ Conferences, United Nations, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>, consultado em: 17.11.2020

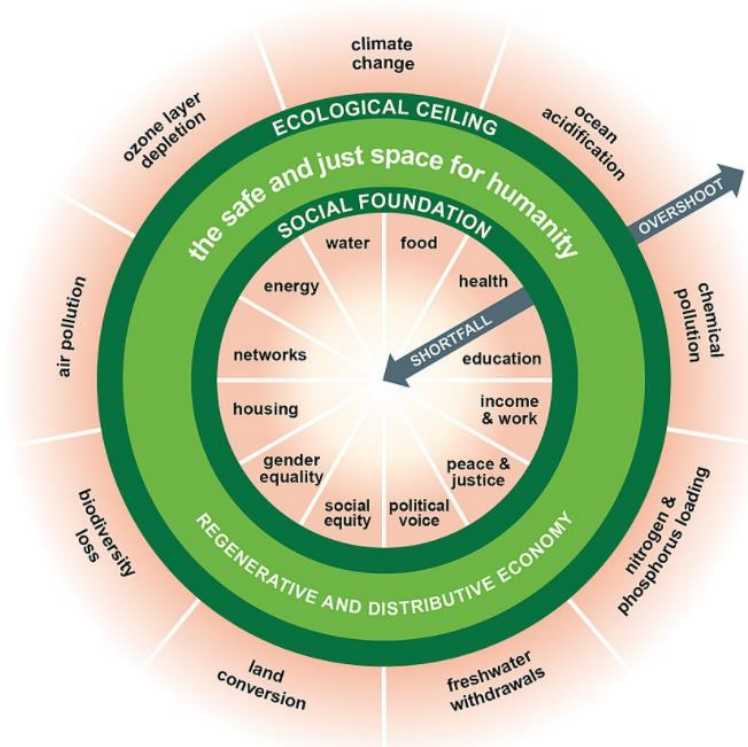
¹⁷ The Sustainable Development Agenda, United Nations, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>, 2015, consultado em: 17.11.2020

¹⁸ Raworth, Kate, *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, Random House, 2017, p.13

¹⁹ D’Aliesio, Matteo, *La Teoria del Cervello Tripartito di MacLean e le possibili connessioni con : la Piramide dei Bisogni di Maslow & la Seconda Topica di Freud*, 2017, <https://neuropsicoclinic.com/wp-content/uploads/2018/04/La-Teoria-del-Cervello-Tripartito-di-MacLean-e-le-possibili-connessioni-con-la-Piramide-dei-Bisogni-di-Maslow-e-la-Seconda-Topica-di-Freud-2.pdf>, consultado em: 14.05.2021

O relatório “The Limits of Growth”²⁰ remonta ao ano 1972 e foi um dos primeiros estudos a analisar a relação entre o crescimento económico e populacional e a oferta finita de recursos. Concluiu que, se não houver uma mudança no modelo de produção e de consumo, por volta de 2072 haverá uma queda repentina e incontável da população e da capacidade industrial, refletindo-se no declínio de serviços e comida. A Agenda 2030 e os ODS foram a estratégia mais recente com a qual a comunidade internacional tem tentado, e ainda está a tentar, inverter esta tendência. Se a escassez dos recursos não for gerida, poderá transformar-se, inexoravelmente, na exaustão dos mesmos. Isso iria refletir-se num ulterior empobrecimento dos indivíduos e, num prazo mais longo, no fim das atividades humanas. Apesar das esferas económicas, social e ambiental estarem estritamente interdependentes, sem a preservação da terceira, as outras duas nunca se poderiam desenvolver. Nunca quanto hoje as questões ambientais foram tão transversais a qualquer âmbito da vida humana.

Figura 1



Fonte: [https://en.wikipedia.org/wiki/Doughnut_\(economic_model\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Doughnut_(economic_model))

²⁰ Meadows, Donella, Randers Jorgen e Dennis Meadows, “The Limits to Growth: The 30 years update”, *Heartscan*. 2005, <https://www.apocalottimismo.it/wp-content/uploads/2018/08/Limits-to-Growth-updated.pdf>, consultado em: 14.05.2021

A palavra sustentabilidade ganhou notoriedade, tornando-se então a base à volta da qual todas as decisões políticas e iniciativas têm de ser baseadas. O tópico que não pode faltar nas mesas das tomadas de decisões. Seguindo o traço deixado pela “Declaração sobre as responsabilidades das gerações presentes para as gerações futuras” de 1997²¹, o desenvolvimento sustentável é também definido como "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades". Isso quer dizer que um recurso natural explorado de modo sustentável durará para sempre e com condições para também ser aproveitado por gerações futuras. A discussão à volta da emergência ambiental tem-se vindo a desenvolver nas décadas mais recentes, mas como já mencionado, não pode ser enfrentada sem ter em conta as outras aceções de sustentabilidade. Se a sustentabilidade ambiental se refere aos recursos naturais do planeta e a forma como são utilizados pela sociedade, comunidades ou empresas, a sustentabilidade económica refere-se à produção, distribuição e consumo de bens e serviços, enquanto a sustentabilidade social engloba as pessoas e as suas condições de vida, como educação, saúde, violência, lazer. Além destas três tipologias principais existem outras, como a ecológica, que é a manipulação correta dos recursos naturais em diferentes ecossistemas; a cultural, ou seja, a manutenção dos costumes e os valores tradicionais de uma cultura; a territorial ou espacial, que se foca no equilíbrio entre das relações inter-regionais, para que cessem as desigualdades, haja investimento público, conservação da biodiversidade e o desenvolvimento ecológico. Por fim, indica-se a geográfica, que corresponde a uma boa distribuição populacional no planeta; e a institucional, que busca a qualidade das instituições públicas ou privadas.

1.3.2 As redes ilegais

Para analisar a sustentabilidade no âmbito da migração não é suficiente olhar para a situação económica, social, ambiental que o país de acolhimento pode garantir. Quando as viagens fazem parte de uma rede criminosa, as garantias do sucesso de ingresso na sociedade de acolhimento são ainda mais reduzidas. A desproporção entre as possibilidades de admissão legal e sua morosidade no país de acolhimento e a pressão sentida para emigrar dos países de origem, com maiores diferenciais de rendimento relativamente aos países de destino e onde não existem oportunidades de emprego formal, geram constantemente novos fluxos de migrantes irregulares.

Einaudi (2012) fez uma primeira distinção entre tráfico de pessoas e contrabandistas de migrantes. O tráfico envolve migrantes colocados em condições de subordinação com

²¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, consultado em: 18.11.2020

formas de violência e exploração, seja para saldar a dívida contraída pela viagem clandestina, ou seja, para reduzir estas pessoas à escravidão para o mercado da prostituição, ou mais raramente, para o trabalho agrícola e industrial. Nos casos de contrabando, ao contrário, que são muito mais frequentes que os de tráfico, os contrabandistas limitam-se a transportar os migrantes que se deslocam voluntariamente, mas sem o consentimento do estado de chegada. Em ambos os casos, traficantes e contrabandistas de pessoas frequentemente colocam em perigo a vida dos transportados. Os imigrantes podem morrer asfixiados ao tentarem cruzar a fronteira sem serem identificados em camiões ou túneis, pois correm o risco de morrer de sede e fome ao passar por áreas desérticas como no Saara, por exemplo, ou correm o risco de serem abandonados sem motorista no Mediterrâneo, em barcos sobrecarregados, com risco de afundamento, para evitar que o piloto seja preso e condenado a longas penas de prisão. O crime organizado tornou o contrabando e o contrabando de migrantes uma das atividades mais lucrativas: afirma-se que o custo dos serviços dos contrabandistas varia de \$ 26.000 por pessoa para ir da Ásia para os EUA a \$ 200 para migrações intra-africanas, até \$ 6.500 entre a África e a Europa.²²

As políticas europeias para gerir a imigração ilegal desenvolveram-se principalmente a partir do segundo milénio. Durante os anos, aumentaram também as técnicas que os imigrantes utilizam para tentar de escapar: aproveitam o transporte e os desembarques administrados por grupos internacionais de tráfico de pessoas, que multiplicaram os riscos de morte para os migrantes, ou destroem os documentos de identidade e comunicam dados pessoais falsos para evitar a identificação necessária para a expulsão. Entretanto foram criados centros de detenção provisória para imigrantes à espera de deportação em todos os países europeus, destinados a alojá-los enquanto se aguardam a identificação e a obtenção do consentimento para readmissão pelo país de origem. No seu relatório Mangiaracina (2016, 3) interroga-se sobre o efetivo respeito dos direitos humanos nos centros de detenção. Sublinha-se que muitos migrantes são aí privados das próprias liberdades individuais, apesar de muito deles não terem cometido crimes, tendo violado ao máximo as regras administrativas. A autora expõe os riscos da detenção: as condições de saúde e de vida precárias, a superlotação, e o stress físico que se junta ao psicológico, pois o tempo pela chegada de documentação que possa permitir a quem pode, de procurar uma casa ou um trabalho pode ser bastante elevado.

²² Einaudi, Luca, "Le migrazioni: sfide e risorsa del 21° secolo", *Atlante Geopolitico*, 2012, https://treccani.it/enciclopedia/le-migrazioni-sfida-e-risorsa-nel-21-secolo_%28Atlante-Geopolitico%29/, consultado em: 21.11.2020

Também não são poucos os casos de legalização ex post: visto que a deportação de centenas de milhares ou milhões de ilegais é fisicamente impossível e que a maioria desses imigrantes ilegais exerce uma ocupação que contribui positivamente para o sistema económico do país de chegada. Existem muitos países que regularizam o migrante depois dele ter começado a sua vida de contribuinte. As regularizações podem ser feitas com procedimentos ordinários, vinculados à possibilidade de demonstrar que residem há pelo menos 5 ou 10 anos no país, ou participando informalmente de procedimentos regulares de entrada por cotas. Há também casos nos quais se realizam grandes operações em massa, dirigidas a favor de categorias específicas, como trabalhadores ou requerentes de asilo a quem foi recusado o estatuto de refugiado, mas que estão presentes há muitos anos para serem repatriados. As maiores transações foram realizadas pelos Estados Unidos com 2,7 milhões regularizados em 1986, seguidos pela Itália com 641.000 em 2002. Em geral, os países do sul da Europa têm feito uso massivo de regularizações para compensar as deficiências dos seus sistemas legais de entrada e a forte atratividade da economia subterrânea, especialmente para o setor de assistência à família. A Itália realizou uma regularização média a cada quatro anos de 1977 a 2009, regularizando mais de 1,7 milhão de pessoas. Politicamente, as regularizações permanecem muito controversas, porque são uma manifestação da incapacidade dos estados de governar os fluxos migratórios com ferramentas ordinárias e de planeamento. Além disso, regularizações contínuas desencorajam o uso de canais legais de entrada e alimentam a nova imigração ilegal no futuro.

1.3.3 O fator económico e o fator social

O fator económico é a principal força motriz da migração. Existe de facto a ideia, confirmada em muitos casos, de que os imigrantes estejam confinados a “empregos de imigrantes”, rejeitados em parte pela população nativa. Estas são ocupações mais cansativas, perigosas, menos qualificadas, menos valorizadas socialmente e menos remuneradas. Apesar de não refletir a situação mundial, a maioria de profissões nas quais os imigrantes são mais encontrados, especialmente no Sul da Europa, são no âmbito da construção, da agricultura, da indústria, da restauração, e nos serviços de hotelaria e nos transportes, mas também na ajuda ao domicílio e cuidadores. O fenómeno da migração de mulheres, especialmente da Ucrânia e da România, que se recam no estrangeiro para trabalhar como cuidadoras de idosos é particularmente acentuado na Itália. Já em 2006 (Rugolotto, 2017) se estimava que cerca de 800.000 mulheres migrantes cuidavam de idosos nas famílias italianas. Na Itália, o emprego de ajudantes e cuidadores é atualmente por o 75% coberto por imigrantes. Estes mecanismos de integração do trabalho subordinado em empregos pouco qualificados também refletem formas de discriminação mais ou menos aberta.

Apesar destas desigualdades que são difíceis de sanar, geralmente resultante da migração também oferece benefícios tanto aos países recetores quanto aos países de origem. Em países de baixo ou médio rendimento, com altas taxas de natalidade e desemprego juvenil, a emigração alivia a pressão sobre o mercado de trabalho e sobre as famílias, possibilitando a melhoria das condições de vida dos que ficam. As remessas enviadas por migrantes para seus familiares que permaneceram em casa em países em desenvolvimento e emergentes foram de US \$ 325 bilhões em 2010, um aumento de 6% após uma queda de 5,5% em 2009 devido à crise financeira. De acordo com dados do Banco Mundial, as remessas são agora quantitativamente maiores do que a ajuda oficial de governos desenvolvidos para países em desenvolvimento. As remessas representam 5,9% do PIB em países de baixo rendimento, mas atingem picos muito mais altos em alguns países, desde 11% na Albânia até 35% no Tajiquistão. As remessas podem atuar como motor do desenvolvimento, complementando o rendimento e apoiando o consumo das famílias, permitindo também investimentos produtivos e financiando a importação de matérias-primas. Os problemas colaterais das remessas são a possibilidade de incremento de diferenças entre as classes sociais nos países de origem, de criar inflação e de reduzir inicialmente o poder de compra das famílias que não se beneficiam das remessas.²³

Doutro lado, as migrações também podem representar um progressivo esvaziamento de capacidades intelectuais e de pessoal qualificado nos países menos desenvolvidos, que são indispensáveis para a saúde da população e para o desenvolvimento económico. A nível internacional, envidam-se esforços para mitigar a fuga de cérebros, tornando esta migração temporária e incentivando o regresso com competências acrescidas como fator de desenvolvimento, procurando também fazer os países ricos desistirem de políticas agressivas de recrutamento de pessoal insubstituível (como por exemplo, o Reino Unido renuncia a recrutar médicos em alguns países), ou a incentivá-los a providenciar intervenções compensatórias (mais formação no país de origem, ajuda humanitária).²⁴

Outro fator de desenvolvimento é, como já mencionado, o fator social. Em primeiro lugar, é preciso considerar que os sujeitos que decidem migrar, tanto como qualquer outro indivíduo, estão rodeados para relações sociais não apenas no nível macro-social da política e da economia, mas acima de tudo no nível familiar. Por um lado, estrutura e o funcionamento das famílias são o filtro entre o indivíduo e o contexto da sociedade, e também são fatores

²³ Ibidem.

²⁴ The economic and fiscal impact of immigration. A Cross-Departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs, Home office, TSO, London, 2007, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228936/7237.pdf, consultado em: 22.11.2020

ativos na influência e no ponto de vista sobre a possibilidade de emigrar. Por outro lado, a migração transforma e influencia a família, tanto no país de origem quanto no país de destino. Quando a migração implica a fragmentação da unidade familiar verifica-se uma crise, que provavelmente poderá ser sanada só após uma reunificação futura. Segundo a OCDE²⁵, um terço das migrações internacionais são migrações familiares, e a reunificação familiar a principal via de entrada da imigração para a União Europeia e EUA. Uma vez chegados ao estrangeiro, os fatores que interferem na integração das famílias migrantes na sociedade de acolhimento e nas mudanças de valores, atitudes e comportamentos, são múltiplos: o tempo decorrido desde a chegada ao país de acolhimento, o nível de escolaridade, a origem urbana ou rural da família. Influenciam também a situação económica e a sua estrutura e funcionamento interno da família, a rotura ou manutenção dos contactos com a cultura de origem - ou seja o “grau de transnacionalismo” -, o nível de integração e as possibilidades de contacto da família migrante com a sociedade de acolhimento, ao nível do trabalho, associações, grupos de mulheres, serviços de saúde ou educativos. Relativamente aos casos nos quais os filhos de imigrantes nascem no país de acolhimento ou chegam aí com pouca idade, eles encontram-se automaticamente mais integrados na sociedade de acolhimento do que os seus pais porque aprenderam a língua, socializaram com colegas de escola e cresceram na sociedade de acolhimento. Ainda por cima, nos países onde o *jus sanguinis* está em vigor, eles adquirem a cidadania desde o nascimento. Porém, paradoxalmente, a aparente maior integração em alguns casos pode tornar esses jovens mais alienados de seu país de residência do que seus pais, que escolheram morar lá. A segunda geração de imigrantes interiorizou o estilo de vida e as expectativas de seus pais, mas eles frequentemente se encontram numerosos obstáculos que penalizam a possibilidade de carreira e de ascensão social. Podem frequentemente sofrer de discriminação. A lacuna entre expectativas e condições reais alimenta o conflito e pode empurrar partes da segunda geração a posições de rejeição e radicalização, associadas a uma busca pelas origens, que podem assumir formas extremas como atentados ou outro tipo de sabotagem para a sociedade de adoção.

O próximo capítulo é reservado à revisão da literatura.

²⁵ Ramos, Natália, *Famílias migrantes: Acolhimento e solidariedade na sociedade multicultural*, 2016, <http://hdl.handle.net/10400.2/5844>, consultado em: 17.11.2020

Capítulo II

Revisão da literatura

2.1 Metodologia

A redação desta dissertação começou com uma revisão da literatura de modo a identificar as fontes relevantes sobre este tema. As primeiras fontes consideradas foram as fontes primárias, constituídas pelos documentos normativos, como tratados e acordos, seguidas para fontes jurisprudenciais, como decretos-leis e regulamentações. Para descrever a abordagem da União Europeia em relação às migrações na bacia mediterrânica, e daí analisar os desenvolvimentos da mesma durante dos anos e durante a crise migratória, foi necessário analisar o Tratado que deu origem à União Europeia e às suas normas em matéria de migração. Daí, prosseguiu-se com a consulta dos atos que durante os anos vieram implementá-las ou modificá-las. O estudo destas fontes primárias permitiu não só de identificar a legislação em vigor, como também coletar dados estatísticos quantitativos sobre os progressos dos fluxos migratórios durante os anos a partir dos relatórios existentes, essenciais para avançar com a análise.

Também a literatura cinzenta, ou seja, os sites oficiais das organizações internacionais e regionais, e também os sites oficiais dos governos nacionais, incluindo os documentos aí divulgados, suportou a definição do quadro normativo concernente às migrações na bacia mediterrânica.

Apos a pesquisa sobre as fontes primarias, foram consultados artigos científicos e livros que complementaram a revisão da literatura desta dissertação e que, principalmente, contribuíram significativamente para o enquadramento teórico do estudo de caso. O estudo de caso tem por objetivo mostrar evidencia com base empírica sobre os efeitos práticos e concretos da legislação europeia sobre a migração em vigor, para sucessivamente fazer a uma avaliação da mesma. Isto permitiu de chegar a uma conclusão baseada em factos e acontecimentos reais.

Os tratados oficiais de caracter regional e bilateral foram então o ponto de partida também para a redação do estudo de caso. Os mais importantes foram os acordos bilaterais entre a Itália e Líbia sobre a gestão dos fluxos migratórios, começando dos atos estipulados ao fim do século XX, seguidos pelas decisões sobre a rota mediterrânea central durante a

crise. A construção do estudo de caso foi reforçada, como já dito, por meio livros e artigos de históricos, de cientistas políticos e especialistas em migrações. Estas fontes permitiram de aprofundar vários aspetos destes fenómenos migratórios, trazendo à luz conceitos e definições que enriqueceram a análise.

A pesquisa junto de organizações não governamentais forneceu o ponto de vista adicional que completou a investigação sobre os efeitos e as consequências da governança do Mediterrâneo central no que concerne a sustentabilidade dos mesmos. A entrevista a Giovanni Maria Bellu, jornalista italiano escritor do livro *I fantasmi di Portopalo*, testemunhou uma experiência forte da sociedade civil e do governo italiano que levantou ulteriores interrogativos sobre a eficácia das políticas de migração em vigor.

2.2 As fronteiras europeias

A reflexão sobre as fronteiras começou graças ao volume *Atlante delle Frontiere*²⁶, o resultado da colaboração de Bruno Tertrais, cientista político francês, e Delphine Papin, designer gráfica e jornalista do *Le monde*. Este livro começa com uma coleção de citações e breves textos sobre as fronteiras. Desta maneira simples e eficaz, foi ressaltado quanto este tema ainda hoje em dia seja muito discutido e seja o foco de numerosos debates. Os cinco capítulos que compõem o livro traçam de facto a história por meio das linhas de fronteiras, sejam imaginárias sejam físicas, que moldam a nossa realidade. Foi o cientista político Benedict Anderson, citado neste mesmo texto, a introduzir pela primeira vez o duplice conceito de fronteiras, mostrando a distinção entre *fronteiras físicas* e *fronteiras imaginárias*. Ele interrogou-se sobre o verdadeiro significado da fronteira, um significado dum importância simbólica que vai frequentemente além do puro papel de separação dum território do outro. O terceiro capítulo do livro de Tertrais e Papin nomeado *Muros e migrações* trata das questões atuais da migração e do fortalecimento das fronteiras quando o objetivo das mesmas é o de parar os fenómenos das migrações massivas. O último capítulo analisa as fronteiras mais problemáticas do planeta e ressalta como estas linhas podem ser pontos de encontro e de confronto. Mais uma vez, é sublinhada a duplicidade da fronteira: essa pode ser tão um lugar de guerra como um lugar de troca e acolhimento.

O mar, instrumento de comunicação e de passagem, também se torna dividido em fronteiras: o mar pode ser aberto, mas também pode ser fechado, delimitado. O conceito de *mare clausum* e *mare liberum* foi introduzido nesta dissertação graças ao texto de Theutenberg²⁷. O *mare clausum* é o termo usado no direito internacional para mencionar um mar, oceano ou um outro corpo de água navegável sob a jurisdição de um estado que é

²⁶ Tertrais, Bruno e Papin, Delphine, op.cit.

²⁷ Theutenberg, Bo Johnson, op.cit.

fechado ou não acessível a outros estados. O *mare clausum* é uma exceção ao *mare liberum*, que significa um mar aberto à navegação de navios de todas as nações. A separação entre *mare clausum* e *mare liberum* e conseqüentemente a delimitação das fronteiras marítimas foi delimitada em 1982 com a Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar.

Graças ao autor Luca Einaudi e ao seu artigo publicado no Atlante Geopolítico da Enciclopedia Treccani *Le migrazioni: sfide e risorse del 21° secolo*²⁸, começou-se um *excursus* sobre os fenômenos da migração ao longo dos séculos. Ele focou-se na mudança paradigmática da Europa, que desde ser área de emigração tornou-se uma terra de imigração. Einaudi forneceu dados e estatísticas sobre o número de imigrantes e emigrantes por país, sobre a taxa de emigração e taxa de imigração líquida. Enfrentaram-se os tópicos da migração ilegal, dos reajuntamentos familiares, das remessas. Apesar do foco da análise ser posto na Itália, o artigo acaba fornecendo uma panorâmica sobre as políticas migratórias da União Europeia, considerando as políticas de controlo, de regularização e de integração.

Os objetivos de controlo e de regularização das políticas europeia sobre a migração foram o ponto de partida do texto *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*²⁹. Neste texto curado para Mario Savino foi ressaltada a orientação para o *encerramento das fronteiras*, seja para o externo seja para o interno, da área Schengen. O autor sublinhou as duas maiores dificuldades trazidas para as migrações para a Europa do século XXI. A primeira a ser identificada foi a capacidade de preservar os valores identitários da União Europeia, supostamente em perigo devido à chegada de um grande número de pessoas de cultura árabe-islâmica. Esta reflexão retomou a previsão feita pelo cientista político Huntington, descrita no texto de Borsa.³⁰ *Clash of Civilizations* foi o livro no qual ele argumentou que as guerras futuras não nascerão entre países, mas entre culturas. A segunda problemática que Savino ressaltou foi a falta de capacidade de administrar o crescente número de migrantes por meio dos instrumentos de seleção, acolhimento e repatriação.

O artigo publicado na revista semestral de direito de 2019 *inIUSinere*³¹ por Francesco Luigi Gatta reforçou a presença de consistentes lacunas no que concerne a administração dos migrantes nos países sul europeus. Este texto contribuiu para oferecer o quadro das principais medidas adotadas pela União Europeia no período 2014-2019 em resposta à

²⁸ Einaudi, Luca, op. cit.

²⁹ Savino, Mario, *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA), Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p.6

³⁰ Borsa, Giorgio, "Huntington, la modernizzazione e lo scontro fra civiltà", *Il Politico*, 62(1), pp. 162-166, p.163, www.jstor.org/stable/43101708

³¹ Gatta, Francesco Luigi, "La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della crisi dei rifugiati", *Rivista semestrale di diritto, inIUSinere*, 1, 2019, https://www.academia.edu/40531188/La_politica_migratoria_dell_Unione_europea_nel_periodo_2014_2019_analisi_e_bilancio_della_gestione_della_crisi_dei_rifugiati_, consultado em: 06.01.2021

intensificação da pressão migratória nas suas fronteiras externas. São analisados por ordem cronológica os principais acontecimentos relacionados com a política migratória europeia e as consequentes intervenções da União, na tentativa de dar uma resposta eficaz aos fluxos migratórios. Em primeiro lugar, ele descreve o aspeto híbrido da atribuição e competências das políticas da União Europeia em âmbito migratório. O autor procede apresentando as medidas tomadas para enfrentar a crise de 2015, e introduz o conceito de *solidariedade emergencial* e de *externalização*. Com *solidariedade emergencial*, o autor refere-se ao facto de as intervenções dos países da UE não diretamente afetados pelos fenómenos migratórios serem estritamente voluntárias, seletivas e só podem ser ativadas temporariamente e em caso de emergência. Consequentemente, não existe uma concretização da solidariedade no domínio migratório que seja constante, estrutural e sistemática. Com *externalização*, indica-se a orientação das políticas da União Europeia, ou seja: encontrar nos países de trânsito e de chegada dos migrantes os parceiros para atuar planos e estratégias, transferindo então a fronteira da União Europeia mais a sul, e provocando a *desterritorialização* do mesmo solo europeu.

No artigo *A tre anni dall'Agenda europea sulla migrazione: la tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale nel contesto dello sviluppo delle politiche 'comuni' di immigrazione e di asilo*, também Rossana Palladino³² analisa as políticas da União Europeia em termo de externalização das fronteiras. A exigência de prevenir a departida desde os países de origem e de trânsito expressa a ótica *securitária* das políticas migratórias europeias. Isto traduz-se na intervenção da UE nos países africanos para impedir a departidas e eliminar as causas profundas da migração. Estas medidas têm o duplice objetivo de prevenir tragedias no mar e de evitar a passagem através da fronteira europeia.

Tazzioli³³ conduz uma análise sobre contínua reformulação da política da UE de resgate e contenção após o enorme naufrágio de 18 de abril de 2015. A autora introduz a expressão *humanitarismo à distância*. Ela refere-se ao apoio financeiro dado por Estados-Membros da UE a países como a Turquia para hospedar requerentes de asilo que fogem das guerras. Esta é a alternativa à abertura de pontos de acesso legais para uma entrada segura para a Europa. A outra expressão que a autora introduz é a de *espaços humanitários de contenção*, que designa tanto o papel de pré-fronteira desempenhado por países vizinhos no

³² Palladino, Rossana, "Nuovo Quadro di partenariato dell'Unione Europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione Europea) in riferimento al caso libico", *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2, 2018

³³ Tazzioli, Martina, *Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton*, Oxford University Press, 2016, p.13

bloqueio de partidas de migrantes e o projeto político de externalização do asilo nos países vizinhos da UE.

Para delinear cronologicamente as políticas da União Europeia no que concerne a migração e as medidas excepcionais tomadas para enfrentar a crise migratória da segunda década do século XXI foram utilizados também os relatórios de diferentes organizações internacionais e os sites oficiais das mesmas. Estes também forneceram dados estatísticos sobre os fluxos de migrantes.

No relatório *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond*³⁴ a OIM serviu-se da DTM, um conjunto de ferramentas e metodologias projetadas para rastrear e analisar a mobilidade humana em diferentes contextos de deslocamento, numa forma contínua, durante todo o ano 2015. Este relatório identificou os principais locais ao longo da rota migratória para coletar dados por meio de observação direta, consultas com autoridades nacionais relevantes e pesquisas com migrantes. As avaliações pontuais fornecem informações sobre o número de migrantes, países de origem, dados demográficos, rotas e transporte, usando dados fornecidos pelos ministérios do interior, guardas costeiras, forças policiais e outras autoridades nacionais relevantes. O monitoramento dos fluxos forneceu informações mais detalhadas sobre vulnerabilidades específicas, circunstâncias socioeconômicas, rotas, razões para movimento e país de destino pretendido. Além disso, para redigir este relatório, a OIM em 2015 entrevistou mais de 1.673 migrantes e requerentes de asilo.

O Migration Data Portal³⁵, lançado em dezembro de 2017 e é gerenciado e desenvolvido pelo Global Migration Data Analysis Center (GMDAC) da OIM, tem como objetivo servir como um ponto de acesso exclusivo para estatísticas de migração abrangentes e informações confiáveis sobre dados de migração em todo o mundo. O Portal tem seis seções principais. A primeira é “Dados”, onde são mostrados dados de migração internacionais, publicamente disponíveis e internacionalmente comparáveis; segue “Temas”, que trata de visões gerais temáticas que explicam como vários aspectos da migração são medidos, quais são as fontes de dados, seus pontos fortes e fracos e fornecem contexto e análise dos principais dados de migração. A terceira seção trata das ferramentas de dados de migração, ou seja, diretrizes e manuais sobre como coletar, interpretar e disseminar dados de migração. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Pacto Global sobre Migração (GCM) - Dados de Migração, os ODS e o novo Pacto Global sobre Migração (GCM) – Revisa, representam a quarta seção, seção na qual são tratadas as metas relacionadas à

³⁴ *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond*, International Organization for Migration, 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf, consultado em: 18.12.2020

³⁵ Migration Data Portal, op.cit.

migração nos ODS e fornece informações sobre o novo GCM e as necessidades de dados de migração para apoiar sua implementação. A quinta seção, Visões Gerais, mostra as principais estatísticas de migração por país e região e perfis das estruturas de governança de migração. Enfim, o Blog do Portal representa um lugar para a comunidade de dados de migração compartilhar sua opinião sobre novos desenvolvimentos e políticas, novos dados ou métodos.

O Tratado da União Europeia na sua versão consolidada³⁶, a Abordagem Global em matéria de Migração e de Mobilidade³⁷, a Convenção de Dublin³⁸ foram as bases sobre as quais desenvolveu-se o segundo subcapítulo do terceiro capítulo. A consulta dos sites oficiais da União Europeia e dos textos oficiais permitiu de redigir um quadro completo sobre as políticas de migração e de asilo que a União Europeia implementou desde o seu nascimento. A área Schengen, o Sistema Europeu Comum de Asilo - SECA, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo- EASO³⁹, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira – Frontex, foram elementos incluídos na redição pois representam instituições fundamentais no que concerne este âmbito. Os relatórios da Frontex forneceram dados que, juntamente aos relatórios da OIM e da ACNUR, permitiram de obter estatísticas acuradas sobre os fluxos migratórios na bacia mediterrânica.

Os relatórios da ACNUR que foram consultados por este fim são os seguintes:

- *UNHCR Global Trends 2013.*
<https://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>
- *UNHCR Global Report 2013 - Europe regional summary.*
<https://www.unhcr.org/publications/fundraising/539809e10/unhcr-global-report-2013-europe-regional> ;
- *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2013.*
<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5329b15a9/asylum-levels-trends-industrialized-countries-2013.html> ;

³⁶ Tratado da União Europeia (Versão consolidada), 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, consultado em: 10.12.2020

³⁷ L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743>, consultado em 16.12.2020

³⁸ La Convenzione di Dublino, 1997, https://www.camera.it/_bicamerali/schengen/fonti/convdubl.htm , consultado em: 04.01.2021

³⁹ Frontex, <https://frontex.europa.eu/about-frontex/our-mission/>, consultada em: 25.03.2021

- *UNHCR Global Report 2014 – Europe regional summary.*
<https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5575a7920/unhcr-global-report-2014-europe-regional-summary.html?query=2013%20migration%20report> .

A seção do site da União Europeia “*Cronologia – resposta às pressões migratórias.*”⁴⁰ fornece a historial das medidas tomadas pela União Europeia concorrentemente ao evoluir da crise migratória. A Agenda 2015 sobre a migração é o pilar sobre o qual a governação do Mediterrâneo baseou-se. Foi analisada desde a sua promulgação pela Comissão Europeia, considerando as várias conferências que daí ocorreram e nas quais foram delineadas operações e eventuais medidas adicionais para fazer face à situação.

2.3 Estudo de caso: a parceira ítalo-líbia

No que concerne o caso de estudo sobre a Itália e a Líbia, Emanuela Paoletti, no seu livro *The migration of power and north-sud inequalities. The case of Italy and Lybia*⁴¹, analisa em pormenor a migração internacional de e para a Líbia e, mais amplamente, sobre a migração da África Subsaariana para a Europa. Com a especificação da dinâmica das relações de poder entre Itália e Líbia, a autora explora o desenvolvimento das políticas no âmbito migratório entre os dois países. Paoletti caracteriza as relações bilaterais e multilaterais existentes entre a fronteira entre a UE e a Líbia, fornecendo igualmente o enquadramento histórico. Tal enquadramento permite estabelecer a relação com o passado colonial da Itália na Líbia e de compreender a natureza de muitos atos virados para a recompensa do país africano que frequentemente se identificou como vítima dos abusos dos colonialistas italianos. A Paoletti permitiu de examinar as operações de patrulha e de repatriação e da abordagem hotspot. Para completar o *excursus* sobre as políticas migratórias entre Itália e a Líbia foi consultado o texto de Ravis.⁴²

No seu texto, Alessio D’Angelo⁴³ argumentou que o principal objetivo dos acordos entre a Itália e União Europeia, traduzidos num encorajamento à colaboração com a Líbia e nas medidas acima mencionadas, é amplamente baseada em abordagens de emergência e medidas temporárias e ineficazes. O autor fala da criação duma *fábrica de ilegalidade*. O significado deste termo é pelo menos duplo. A abordagem *hotspot*, bem como todo o sistema de receção, é executado com base em “pontos cegos legais”. Ele afirma que muitas práticas

⁴⁰ Cronologia – resposta às pressões migratórias, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>, consultado em 16.12.2020

⁴¹ Paoletti, Emanuela, *The migration of power and north-sud inequalities, The case of Italy and Lybia*. Ed. Londres: Palgrave macmillan, 2010, p.133

⁴² Ravis, Erika, *Relazioni tra Italia e Libia: 1911 – 2011*, Università Ca' Foscari Venezia, 2012 <http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/1504/813963-1157821.pdf;sequence=2>

⁴³ D’Angelo, Alessio, “Italy: the ‘illegality factory’? Theory and practice of refugees’ reception in Sicily”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, 2213-2226, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1468361

utilizadas - desde a impressão digital forçada até as condições de hospedagem inadequadas, desde a falta de informações jurídicas até as rejeições em massa com base na nacionalidade - receberam muitas críticas pela ilegalidade delas. Trata-se, pois, dum sistema que produz ilegalidade porque, em vários casos, o sistema de receção canaliza os migrantes, atrapalha-os por um tempo e depois os liberta no território local sem documentos, sem fornecer uma possibilidade de se integrar. Isto afeta mais uma vez o grau de sustentabilidade da gestão dos fenómenos migratórios no Mediterrâneo.

O assunto da sustentabilidade foi introduzido por meio de Kate Raworth, autora do texto: *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*⁴⁴. Em 2017, através disso, em ela reafirmou o fato do crescimento do GDP mundial seja um objetivo falso que teria de ser eliminado. “O século 21 – escreve ela - exige uma meta econômica muito mais ambiciosa e global: atender às necessidades de todos dentro do possível.” O desafio que ela identifica como escopo primário da comunidade internacional e de toda a sociedade civil é o de criar economias locais e globais que garantam que nenhum ser humano não satisfaça as necessidades primárias- de comida e habitação, a saúde e a voz política – sem, ao mesmo tempo, salvaguardar os sistemas vitais da terra, de um clima estável, solos férteis e oceanos saudáveis e uma camada protetora de ozônio. É hoje em dia essencial que o crescimento económico possa garantir um equilíbrio entre a esfera social e a esfera ambiental.

A sustentabilidade social foi o foco do trabalho de Rutvica Andrijasevic⁴⁵. No seu texto a autora foca-se nos centros de detenção italianos e líbios, ressaltando as condições precárias e degradantes dos mesmos. A situação inadequada dos centros de detenção líbios foi reforçada graças ao relatório preparado para a OIM em 2017 sobre a vulnerabilidade dos migrantes e ao relatório do Secretariado-Geral das Nações Unidas sobre o apoio à missão na Líbia – UNSMIL.

Com a finalidade de analisar a sustentabilidade das políticas migratórias europeias e em particular, a realidade italiana, foi introduzida comparação entre a operação *Mare Nostrum* do governo italiano e a operação da Frontex, ressaltando as discrepâncias entre objetivos e entre eficiência do ponto de vista do salvamento das vidas humanas dos migrantes. Isto foi possível particularmente graças ao apoio do texto da acima mencionada autora Tazzioli⁴⁶, do texto de Crescenzi⁴⁷ e graças á consulta do site oficial da marinha italiana. No seu texto

⁴⁴ Raworth, Kate, op. cit.

⁴⁵ Andrijasevic, Rutvica, “Da eccezione a eccesso: detenzione e deportazioni nello spazio mediterraneo”, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 7(1) pp. 251–271, 2008, http://oro.open.ac.uk/16373/1/andrijasevic_rassegnaDPE.pdf, consultado em: 22.02.2021

⁴⁶ Tazzioli, Martina, op.cit.

⁴⁷ Crescenzi, Giovanni, Frontex e le operazioni congiunte nel Mediterraneo: da Mare Nostrum a Triton, LUISS- Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2016

Crescenzi, mais uma vez, sublinha o carácter *emergencial*, conseqüentemente inadequado, das políticas europeias e italiana. Giovanni Maria Bellu, no seu livro que trata do naufrágio acontecido em 1996, sublinha que esta precariedade das políticas migratória é devida a uma falta de implementação dos princípios básicos da União Europeia, ou seja, os direitos humanos fundamentais.

Buscema⁴⁸ trata da falta de coesão real sobre estes princípios sublinhando que até quando não haverá um reconhecimento real dos direitos humanos fundamentais, as medidas da União Europeia serão sempre viradas a “descarregar o fardo” sobre os países sul europeus que continuarão a gerir os fluxos migratórios por meio de parceiras com países terceiros. Isto irá afetar negativamente, mais uma vez, o progresso das políticas de acolhimento e de integração do migrante.

Graças à contribuição de De Benedetti⁴⁹, autora do ensaio *Dall'accoglienza all'integrazione: risposte locali alla crisi migratoria*, foi fornecida a prova de como áreas remotas e marginais da Itália renasceram por meio da inclusão social e econômica dos refugiados. Isto foi possível através da descrição de boas práticas em território italiano. A vantagem foi dupla: por um lado, foi dada a possibilidade a algumas áreas de voltar a viver, funcionar, repovoar e oferecer serviços à população que até aquela altura estava em grave declínio. Por outro lado, foi garantido aos migrantes de recuperar a própria autossuficiência e de iniciar um caminho de independência do estado de bem-estar.

Relativamente a este assunto, Ramos⁵⁰ defendeu a importância de políticas de acolhimento e de integração do migrante considerando o processo migratório como um processo complexo, capaz de provocar inadaptação e doença. A autora sublinha o facto que múltiplos fatores interferem na integração das famílias migrantes na sociedade de acolhimento e nas mudanças de valores, atitudes e comportamentos. Estes fatores podem ser: o tempo decorrido entre o começo da viagem até a chegada ao país de acolhimento; o nível de escolaridade; a origem urbana ou rural da família; a situação económica da família no país de chegada. Também influem a estrutura e funcionamento da família; o nível da manutenção dos contactos com a cultura de origem; o nível de integração e as possibilidades de contacto da família migrante com a sociedade de acolhimento, nomeadamente ao nível do trabalho,

⁴⁸ Buscema, Luca, “La faticosa ricerca di valori condivisi nelle politiche europee di gestione dei flussi migratori”, *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 3, pp. 146-175, 2018, <http://elea.unisa.it:8080/xmlui/bitstream/handle/10556/2969/FSJ.2018.III-Buscema.7.pdf?sequence=1>, consultado em: 21.03.2021

⁴⁹ De Benedetti, Ludovica, *Dall'accoglienza all'integrazione: risposte locali alla crisi migratoria*. https://www.academia.edu/31288335/Dallaccoglienza_allintegrazione_risposte_locali_alla_crisi_migratoria, 2016

⁵⁰ Ramos, Natália, *Famílias migrantes: Acolhimento e solidariedade na sociedade multicultural*, 2016, <http://hdl.handle.net/10400.2/5844>

associações, grupos de mulheres, serviços de saúde ou educativos. Isto tudo tem de ser considerado quando são formuladas políticas de integração. A apoiar esta reflexão, D'Aliseo ilustra a la *Pirâmide das necessidades* de Maslow afirmando que cada indivíduo tem a necessidade de satisfazer seja as necessidades básicas seja as necessidades secundárias, e que então garantir a sobrevivência do migrante não é o único empenho que têm os estados da UE.

Os atos que serviram para conduzir a análise sobre a perceção do migrante para a Itália e a Líbia foram:

- Processo Verbal associado ao Comunicado Conjunto, 1998
- Acordo pela colaboração na luta ao terrorismo, à criminalidade organizada, ao tráfico ilegal de drogas e substâncias psicotrópicas e à imigração clandestina, 2000
- Protocolo entre a República Italiana e a Gran Giamahiria árabe Líbia Popular Socialista, 2007
- Tratado de amizade, partenariado e cooperação de 2008
- Memorando do Entendimento, 2017

A mesma análise textual foi conduzida sobre alguns atos da União Europeia relativos à rota do Mediterrâneo Central, respetivamente:

- DECISÃO DO CONSELHO 2013/233 / PESC de 22 de maio de 2013 sobre a Missão de Assistência à Gestão Integrada das Fronteiras da União Europeia na Líbia (EUBAM Líbia), 2013
- Declaração de Malta dos membros do Conselho Europeu sobre os aspetos externos da migração: abordando a rota do Mediterrâneo Central, 2017
- Fundo Fiduciário da UE para a África adota programa de € 90 milhões para proteção de migrantes e melhoria da gestão da migração na Líbia, 2017
- Reunião do Conselho Europeu (28 de junho de 2018) – Conclusões, 2018
- Comunicado de imprensa: Fundo Fiduciário da UE para África: novas ações relacionadas com a migração para proteger pessoas vulneráveis e promover a resiliência das comunidades de acolhimento no Norte de África, 2019

Estes atos foram derivaram de decisões tomadas pelo Conselho Europeu de acordo com a Agenda Europeia pela Migração de 2015. Esta dissertação prosseguirá agora com o capítulo III, que descreverá a situação europeia no que concerne as políticas migratórias.

Capítulo III

As Migrações no Mediterrâneo

O terceiro capítulo descreverá as três rotas migratórias que percorrem o Mediterrâneo e o cronograma dos fluxos migratórios nesta região. Será posto o foco na crise migratória que teve lugar no biénio 2013-2015. Consequentemente será ilustrado o contexto das políticas migratórias da União Europeia e os desenvolvimentos ocorridos com o advento da crise. Será enfim discutido o cenário dos fluxos desde o ano 2015 até o ano 2020.

3.1 A fronteira sul europeia

Em primeiro lugar, verificaremos como a bacia Mediterrânica do sul da Europa sul europeia se tornou um centro de passagem de migrantes. Ficará demonstrada a distinção entre a rota do Mediterrâneo ocidental, a rota do Mediterrâneo oriental e a rota do Mediterrâneo central. Na última seção do primeiro subcapítulo abordaremos a crise migratória europeia.

3.1.1 As rotas do Mediterrâneo

As principais rotas migratórias que passam para o mar Mediterrâneo são três: a rota ocidental, que liga a África setentrional e a África ocidental à Espanha, a rota oriental, desenvolvida entre a Turquia e a Grécia, e a rota central, que conecta a África setentrional à Itália.

A rota ocidental compreende a rota do Mediterrâneo ocidental e a rota da África ocidental. A primeira é a rota mais antiga e liga a costa de Marrocos à Espanha através do Estreito de Gibraltar. Os migrantes da África Subsariana e do norte da África empreendem o caminho até o Marrocos, atravessam-no, e daí vão para a Europa. Contudo, a maioria de migrantes que percorrem esta rota são de origem marroquina ou argelina. Esta rota também inclui a chegada até a Espanha por via terrestre, tendo como destino os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla no norte da África. A segunda rota ocidental parte, em vez, da costa Atlântica africana - Marrocos, Saara Ocidental, Mauritânia, Senegal, Gâmbia e Guiné – e vai até o arquipélago das ilhas Canárias.

A rota oriental refere-se à travessia marítima a partir da Turquia: conecta a costa da Turquia às ilhas gregas do mar Egeu, em particular Samo, Mitilene, Chios e Fάρmaco. Também Chipre e a Bulgária são possíveis metas desta rota. Desenvolveu-se também uma rota de menor escala que tem como ponto de partida a costa egípcia e como ponto de chegada a ilha grega Creta. Desde o início da década de 1990, a Grécia começou a receber grandes fluxos de imigrantes da Europa central e oriental após o colapso dos regimes comunistas,

registando-se um grande número de migrantes provenientes da Albânia.⁵¹ A rota oriental detém o primado da rota do Mediterrâneo mais percorrida. Esta rota mostrou volumes mais altos das outras duas rotas combinadas, especialmente a partir de 2015 devido aos conflitos em Síria.⁵²

A rota central indica os movimentos que desde o norte da África transitam para a Líbia ou para a Tunísia, atravessam o Mediterrâneo e chegam a Itália ou a Malta. Também esta rota se subdivide em diferentes trajetórias. A mais movimentada parte da costa oeste da Líbia entre Trípoli, Gasr Garabulli e Zuara e vai até a ilha siciliana Lampedusa, até a Sicília e até Malta. Paralelamente a esta, outras duas rotas ligam a costa tunisina entre Susã, Monastir e Sfax a Lampedusa, e a costa norte entre Bizerta e Capo Bom a Pantelleria. Existem também alguns caminhos que chegam ao leste da Sicília e da Calábria partindo do Egito. No final dos anos 1990 e no início dos anos 2000 milhares de refugiados curdos navegaram diretamente da costa turca para a Calábria, constituindo um novo caminho que, nos anos seguintes, foi mais vezes percorrido. A partir de 2006 nasceu também uma nova rota a ligar a Argélia à Sardenha, com origem na costa perto da cidade de Annaba. Apesar de não ser a rota mais percorrida, a rota do mar Mediterrâneo central tem-se mostrado um caminho extremamente perigoso para as vidas dos migrantes que tentam cruzá-lo.

Embora o Mediterrâneo não seja, em termos quantitativos, o epicentro dos processos migratórios que afetam a Europa, é de certeza uma fronteira muito sensível por causa dos fenômenos que aí se verificam. Turbulências políticas, ameaças terroristas, redes ilegais e criminosas, pessoas em busca de asilo, são todos fatores que devem ser considerados quando se fala da migração para esta região. A junção e a exacerbação destes elementos levaram à crise migratória europeia, fenómeno que dominará a segunda década do século XXI e com o qual Europa e as suas políticas não poderão evitar colidir.

3.1.2 A crise migratória europeia

Quando se fala da crise europeia dos migrantes, aponta-se para o período que começou por volta de 2013, quando um número cada vez maior de migrantes começou a se deslocar de outros continentes não europeus para os territórios da União, viajando através do Mar Mediterrâneo ou através da Turquia e do sudeste europeu, frequentemente através de redes ilegais. Já existiam convicções sobre o que teria acontecido que tinham sido confirmadas em

⁵¹ IOM in Greece, International Organization for Migration, <https://www.iom.int/countries/greece>, consultado em 05.01.2021

⁵² Rota do Mediterrâneo Oriental, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/eastern-mediterranean-route/>, consultado em 10.12.2020

2011, quando mais de 58.000 clandestinos provenientes do norte de África chegaram às costas da Grécia, da Itália e de Malta através do Mediterrâneo. Números daquela entidade não tinham precedentes. A origem da crescente pressão migratória encontrou-se em movimentações como as agitações da Primavera Árabe começadas no norte da África a partir do final de 2010, bem como o colapso dos regimes tunisinos e líbios e como o começo da crise na Síria em 2011.⁵³ Estes fluxos, além de continuar a crescer em dimensão, tinham duas peculiaridades que naquela altura constituíram uma novidade: a origem e a entidade dos migrantes.

O primeiro elemento que realçou a questão da migração não só aos níveis governativos, mas também na sociedade civil e no plano da opinião pública, foi de facto da origem não europeia dos migrantes. Se no início dos anos 1990, os movimentos migratórios eram principalmente de origem eslavo-albanesa, desde o início do século XXI viu-se um grande incremento da imigração árabe-islâmica. Evocando a ameaça do "choque de civilizações"⁵⁴ teorizada por Huntington, a chegada de pessoas de países do Médio Oriente e da África começou a colocar em questão a capacidade de preservar os valores de identidade criados dentro da fronteira ocidental, compreendidos seja o património coletivo feito de língua, história, cultura e religião, seja os novos princípios comuns trazidos da constituição de uma nova parte da identidade dos estados como parte da UE. As três rotas viram diferentes nacionalidades dominar os próprios fluxos: no período 2013-2016, a rota ocidental contou como maioria de migrantes os de origem argelina, a rota oriental os de origem sírias, e a rota central, em 2013 e 2014 os de origem sírias, em 2015 e 2016 os de origem eritreia.⁵⁵

O aumento vertiginoso do número de migrantes ligou-se a uma outra especificidade que distinguiu estes fluxos, ou seja, o aumento colossal do número de migrantes refugiados. A crise migratória do Mediterrâneo será de facto definida também como a crise de refugiados. Este fenómeno viu as suas raízes de dimensões globais atribuídas principalmente a um aumento significativo de estados afetos por guerras, conflitos internos e revoluções. No caso da Europa, o conflito que maioritariamente provocou ao deslocamento de pessoas para dentro das suas fronteiras foi a guerra civil Síria começada em 2012. De acordo com os relatórios anuais do ACNUR - o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - começou-se a registar uma sustentada escalada de refugiados em todo o globo já a partir de 2012. No final de 2013, viu-se um aumento até 51.2 milhões de refugiados, o volume mais alto desde 1994,

⁵³ Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011, ACNUR, 2011, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2012/1/4f27e01f9/mediterranean-takes-record-deadly-stretch-water-refugees-migrants-2011.html>, consultado em 19.01.2021

⁵⁴ Borsa, Giorgio, op.cit.

⁵⁵ Detections_of_IBC_2020_11_05, Frontex, <https://frontex.europa.eu/>, consultado em: 09.12.2020

o ano do genocídio em Ruanda.⁵⁶ Destes, cerca meio milhão – 484.600 - pediu asilo em Europa, representando um aumento de 32% em relação ao ano anterior. Do número total de requerentes de asilo registado na União Europeia durante o ano, 53.800⁵⁷ eram originários da Síria. De todos os países da região operacional da Europa, a Turquia foi o que recebeu o maior número de pedidos, 44.800, principalmente de sírios; a seguir à Turquia, os países que mais receberam os pedidos foram a Itália, com 27.800 pedidos, e a Grécia, com 8.200.⁵⁸ Em todo o sul da Europa, o número de requerentes de asilo alcançou o volume de 89.600, um aumento de 49%. Cerca de 60.000 foram os migrantes que naquele ano percorreram as três rotas marítimas do Mediterrâneo, pondo pressão nos países costeiros da Espanha, Grécia, Itália e Malta.

Em 2014 todos os 28 estados-membros da UE registaram um total de mais de 570.800 pedidos de asilo, um aumento de 44% em comparação com 2013. Só cinco países receberam 70% dos pedidos de asilo: relativamente à quantidade de número de pedidos recebidos, a Itália encontrou-se no terceiro lugar, pois recebeu 63.000 pedidos. Mais uma vez a maioria, representando o 22%, vieram de cidadãos sírios. Como o ano anterior, a Turquia foi o país que recebeu mais indivíduos: mais de 1.7 milhão de sírios refugiados. Além disso, 87.800 acrescem os requerentes de asilo ao governo turco não sírios, dos quais cerca 10.000 iraquianos. Esta tendência crescente refletiu-se também nas chegadas por mar: em 2014 cerca de 218.000 migrantes entraram na UE principalmente através a rota do Mediterrâneo central, a rota oriental e através os Balcãs, representando um volume quatro vezes mais alto em comparação com o ano anterior. Destas chegadas ao sul da Europa, a grande maioria – 170.100, chegou à Itália através da Líbia, enquanto cerca 60.000 foram os migrantes que chegaram a Grécia vindo da Turquia.⁵⁹

Em 2015 foi alcançado o pico da crise migratória. Olhando para o nível global, resultou que os migrantes refugiados foram 65.3 milhões. Os países dos quais vinham a maioria destes refugiados foram a Síria (4.9 milhões), o Afeganistão (2.7 milhões) e a Somália (1.1 milhão). A Turquia tornou-se no maior país de acolhimento a nível mundial, pois atravessaram as suas fronteiras cerca de 2.5 milhões de refugiados sírios. O total de migrantes chegados à Europa

⁵⁶ UNHCR Global Trends, UNHCR, 2013 <https://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>, consultado em: 02.01.2021

⁵⁷ UNHCR Global Report 2013 - Europe regional summary, UNHCR, 2013, <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/539809e10/unhcr-global-report-2013-europe-regional>, consultado em: 05.01.2021

⁵⁸ Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, UNHCR, 2013 <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5329b15a9/asylum-levels-trends-industrialized-countries-2013.html>, consultado em: 05.01.2021

⁵⁹ UNHCR Global Report 2014 – Europe regional summary, UNHCR, 2014 <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5575a7920/unhcr-global-report-2014-europe-regional-summary.html?query=2013%20migration%20report>, consultado em: 02.01.2021

foi de 1.046.559, dos quais 34.887, cerca de 3%, resultam de chegadas via terra através da Grécia ou da Bulgária, e 1.011.712,⁶⁰ foram as chegadas por meio das rotas marítimas, entre três/quatro vezes mais em comparação com 2014. Em comparação com o ano anterior, as rotas mudaram: a Grécia ultrapassou a Itália como principal destino dos migrantes. As pessoas que chegaram às ilhas gregas vinham principalmente da Síria - mais de 50% - e, em menor proporção, do Afeganistão e do Iraque. As que foram para a Itália eram provenientes principalmente da Eritreia, Nigéria e Somália. No total, 856.723 migrantes e refugiados chegaram a Grécia por mar, e 4.907 por terra, enquanto a Itália contabilizou 153.842 chegadas. As chegadas por meio das rotas ocidentais foram inferiores, cerca de 17.000.⁶¹

Paralelamente à gestão da recepção dos migrantes, emergiu também a questão relativa ao salvamento das vidas humanas. Os naufrágios de migrantes por mar não eram uma coisa nova. O primeiro grande naufrágio no Mediterrâneo após a Segunda Guerra Mundial remontava ao ano 1996: na noite de Natal daquele ano, nas águas internacionais ao largo de Portopalo, uma das aldeias mais ao sul da Sicília, verificou-se o afundamento de um barco que provocou a morte de 283 pessoas de nacionalidade indiana, paquistanesa e cingalesa que estavam a percorrer a travessada para a Itália.⁶² Desde 2006 o ACNUR começou a registar estatísticas sobre o número de mortes por causa da migração: se no Mediterrâneo, em 2007, houveram a volta de 630 vítimas, em 2011 chegou-se a mais de 1500.⁶³ No dia 3 outubro 2013, a poucos quilómetros do porto de Lampedusa, um barco líbio usado para o transporte de migrantes naufragou causando 368 mortes sobre um total de 520/545 passageiros, a maioria proveniente da Eritreia e uma menor quantidade da Etiópia. Este fato causou mais de metade das mortes no Mediterrâneo verificadas naquele ano. Com o aumentar dos migrantes, aumentaram também estes acontecimentos trágicos, e numa proporção considerável: só em 2014 cerca de 3.500 as pessoas morreram ou desapareceram no Mediterrâneo. A OIM – Organização Internacional para a Migração - estimou que, em coincidência com o pico da crise em 2015, o total de migrantes que morreram no Mediterrâneo foi de 3.692: destes, 59 pereceram no tráfico ocidental, 799 no mar Egeu e 2.913 no Mediterrâneo central.⁶⁴ Em 18 abril de 2015 que um navio partido da Líbia afundou sob o olhar da tripulação do “King Jacob”, um cargueiro português enviado em seu socorro: entre os mais de 800 migrantes, só 28 sobreviveram. Esta foi a pior tragédia das últimas décadas no

⁶⁰ Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, op.cit.

⁶¹ Operation Portal Refugee Situations, UNHCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>, consultado em: 15.12.2020

⁶² Bellu, Giovanni Maria, *I fantasmi di Portopalo. Natale 1996: la morte di 300 clandestini e il silenzio dell'Italia*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2004, p. 12.

⁶³ Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011, op.cit.

⁶⁴ Operation Portal Refugee Situations, op.cit.

Mediterrâneo. Só apenas até aquele abril, mais de 36.000 refugiados e migrantes tinham chegado de barco ao sul da Europa, e mais de 1.600 tinham falecido.⁶⁵

3.2 A União Europeia e a crise migratória

A União Europeia e as suas políticas migratórias serão o objeto do segundo subcapítulo. Será apresentada a evolução das políticas neste âmbito, pormenorizando os atos emergenciais dispostos para enfrentar a descontrolada pressão migratória começada na segunda década do século XXI.

3.2.1 A gestão da fronteira europeia

*“A liberdade de circulação confere aos cidadãos europeus o direito de viajarem e residirem onde quiserem no território da União”.*⁶⁶

Quando em 1985 foi assinado para 5 estados-membros da CE - Comunidade Europeia - o acordo sobre o espaço Schengen, o objetivo era apenas um: abolir as fronteiras internas e criar uma única, grande fronteira externa. Este grande passo político, esta possibilidade de ser comunidade dada da existência de um único território e, por consequência, de uma fronteira única, foi e ainda é um dos pilares fundamentais sobre o qual se rege a União Europeia. E uma forte segurança externa era de facto uma condição imprescindível para a função deste espaço, como sublinha o Artigo 3.2 da versão consolidada do TUE – Tratado da União Europeia:

*“A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.”*⁶⁷.

As competências da União Europeia em matéria de migração desenvolveram-se progressivamente com base em atos de origem internacional concluídos para um inicial número inicialmente limitado de estados que depois foi estendido a outros. De acordo com o princípio de atribuição – o princípio segundo o qual a UE atua exclusivamente dentro dos limites das suas competências atribuídas pelos estados-membros nos tratados - as questões de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas são confiadas a uma gestão

⁶⁵ UNHCR calls for urgent action as hundreds feared lost in Mediterranean boat sinking, UNHCR, 2015, <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/4/5534dd539/unhcr-calls-urgent-action-hundreds-feared-lost-mediterranean-boat-sinking.html>, consultado em: 09.12.2020

⁶⁶ A UE em poucas palavras, União Europeia, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt, consultado em: 10.12.2020

⁶⁷ Tratado da União Europeia (Versão consolidada), op.cit.

definida como jurisdição concorrente. A política comum em vigor é então definida pela União, mas exclusivamente nas áreas de ação concedidas para os países membros.

O duplice objetivo das políticas europeias no âmbito migratório compreende o desenvolvimento dum nível uniforme de direitos e de deveres para os migrantes regulares comparável com os mesmos dos cidadãos da UE e, contemporaneamente, inclui a luta contra a imigração irregular. Subsistem então duas macro áreas legislativas: as leis sobre as migrações regulares e as leis sobre as migrações irregulares. No primeiro grupo entram os regulamentos relativos aos trabalhadores altamente qualificados, estudantes e investigadores, trabalhadores sazonais, pessoas que aspiram ao reagrupamento familiar e refugiados. Parte do domínio da migração regular constitui competências da União Europeia no âmbito de integração. Relativamente à imigração irregular, a União Europeia estipulou principalmente acordos de regresso ou repatriamento dos migrantes em situação irregular.

Já em 1992, por meio do Tratado de Maastricht, tinham sido individualizados três pilares sobre os quais se baseava a cooperação da então CE. O segundo pilar continha a indicação para construir uma única política externa e de segurança comum. O terceiro pilar referia-se à cooperação em matéria policial e penal, incluindo também a luta ao tráfico de seres humanos. Seis anos depois, em 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a União Europeia obteve a denominação atual e o sistema dos três pilares foi unificado. O ano de 2009 foi também o ano da criação da Diretiva Cartão Azul UE. Por meio dessa foi instituído um procedimento acelerado e critérios de admissão comuns - um contrato de trabalho, qualificações profissionais e um nível de salário mínimo - para a emissão de uma autorização especial de residência e trabalho, ou seja, o acima citado Cartão Azul UE. O que levou à criação deste cartão foi a vontade de facilitar o acesso ao mercado de trabalho, a de alargar os direitos socioeconómicos e as condições favoráveis para o reagrupamento familiar e a mobilidade.⁶⁸

Em 2011 a Comissão Europeia adotou a AGMM, ou seja, a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade: os já mencionados acontecimentos ocorridos em 2011 no sul do Mediterrâneo confirmaram a necessidade da União Europeia de adotar uma política de migração mais coordenada entre todos os países parte. A abordagem tinha um duplice objetivo: a ajuda e o apoio ao migrante na sua experiência migratória, e o alcance das máximas vantagens para os estados acolhedores. A integração dos imigrantes no mercado de trabalho europeu era fortemente incentivada, pois na altura existiam graves desequilíbrios

⁶⁸ Migration and Home Affairs – Work, União Europeia, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work_en, consultado em: 04.01.2021

seja entre a oferta e a procura, seja entre a qualificação necessária e a disponível. Parte da estratégia da AGMM era a instauração de diálogo com países terceiros: foram estabelecidas algumas prioridades geográficas e diferentes tipos de diálogos de diferente abrangimento, os regionais e os bilaterais. Esta chamada à participação de estados não membros da União, além de facilitar o processo de migração e de extrapolar vantagens para todas as partes envolvidas, tinha como fim também a criação de uma colaboração para extirpar o das redes ilegais e das tratadas de seres humanos.⁶⁹ Um mês depois da assinatura da AGMM, em dezembro de 2011, foi adotada a Diretiva de Autorização Única: essa criou um novo conjunto de direitos para os trabalhadores não pertencentes à UE que residem legalmente em um estado-membro. Em 2014 foram adotadas duas diretivas adicionais: a Diretiva 2014/36/UE, relativa às condições de entrada e residência dos trabalhadores sazonais, e a Diretiva 2014/66/UE, sobre os trabalhadores transferidos dentro da empresa de um país estrangeiro para um europeu. O objetivo era sempre o de simplificar e harmonizar os processos de migração regular.

No que concerne às políticas relativas à imigração irregular, já desde 2001 os estados-membros tinham estipulado a diretiva 2001/40 para garantir o respeito da decisão de um estado-membro de expulsar um cidadão de um país terceiro, sempre que ele constitua uma ameaça ou que resida dentro das fronteiras europeias irregularmente. Em 2002 a UE adotou um quadro jurídico composto por a Diretiva 2002/90/CE - que estabelecia uma definição comum do crime de facilitação de entrada, de trânsito e permanência ilegal, juntamente a uma decisão quadro - 2002/946/GAI - que enumerava as sanções penais para esta conduta. Uma vez que foram estabelecidas as condições que definem um migrante como ilegal, foi necessário também organizar as regras sobre o seu retorno no país de origem.⁷⁰

De acordo com a União, sempre foi essencial garantir o regresso de migrantes irregulares para aumentar a credibilidade das políticas no domínio da proteção internacional e da migração legal. No final de 2010, entraram em vigor as regras comuns de regresso por meio da Diretiva Regresso acordada pelos Estados da UE em 2008. O regresso aqui indicado compreende o retorno ao país de origem, ou a um de trânsito, no caso disso estar previsto em acordos comunitários ou bilaterais com estados de trânsito, ou a outro país terceiro, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite. De acordo com esta diretiva os migrantes irregulares, uma vez identificados, recebem por escrito a decisão administrativa ou judicial para a deportação e têm um prazo que vai entre os 7 e os

⁶⁹ L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, op.cit.

⁷⁰ Política d'immigrazione, União Europeia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/152/immigration-policy>, consultado em: 15.12.2020

30 dias para sair do país voluntariamente; após esse período, é emitida a ordem de remoção. A detenção pode ser efetuada caso o migrante tente evitar a preparação do processo de deportação ou se não apresentar a documentação solicitada. Em determinados casos, o regresso pode ser acompanhado de proibições de entrada, de duração máxima de 5 anos.⁷¹ Os instrumentos utilizados para coordenar as medidas da UE e dos países terceiros foram os Acordos de Readmissão, os quais estabeleceram obrigações e procedimentos claros para ambas as partes sobre quando e como aceitar de volta as pessoas que residem irregularmente. Até agora, a UE estabeleceu este tipo de acordos com 18 países terceiros. Seja na altura da sua promulgação seja nos anos a seguir, esta diretiva foi fortemente criticada pelas ONGs e pelos governos: acusaram a União de tratar o migrante irregular de uma maneira inadequada e no limite do respeito pela pessoa humana. Não foi raro a utilização da denominação, no cenário político, de *Diretiva da Vergonha*.⁷²

Entretanto, já desde 2004 estava em função a Frontex, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. A Frontex, atualmente Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, foi criada por meio do regulamento do conselho 2007/2004 com o objetivo de ajudar e apoiar os estados-membros da UE e os países associados de Schengen a proteger as fronteiras externas do espaço de livre circulação da UE. O papel desta agência teve variações ao longo dos anos. Desde a sua conceção como estrutura de suporte, com o passar dos anos, por causa do crescimento da pressão migratória e graças aos resultados positivos obtidos com as suas operações, foi ganhando mais relevo no cenário relativo à monitorização das fronteiras europeias. Chegou então a ter um papel central na UE e nas defesas do seu território. Em 2016 a agência foi alargada e melhorada para se tornar a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. As suas funções de controle da migração tornaram-se mais abrangentes: assumiu uma responsabilidade crescente na gestão das fronteiras e no combate à criminalidade transfronteiriça, e as operações de busca e salvamento tornaram-se oficialmente parte do seu mandato.

⁷¹ DIRECTIVA 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, União Europeia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0115>, 2008, consultado em: 08.01.2021

⁷² Morozzo della Rocca, Paolo, “Il recepimento della direttiva rimaptri in Italia”, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 2013, <https://doi.org/10.1590/S1980-85852013000200017>, consultado em: 12.01.2021

3.2.2 As políticas de asilo

O sistema europeu relativo à gestão de refugiados nasceu baseando-se na Convenção de Genebra sobre os refugiados de 1951, atualizada com o Protocolo de Nova Iorque em 1967, e materializa-se atualmente no Regulamento de Dublin estipulado em 1990 que, incluindo também a Noruega, a Suíça e Islândia além dos países UE, entrou em vigor em 1997. Os objetivos principais que foram sublinhados no tratado identificaram-se principalmente na regulamentação das questões relacionadas com o sistema de receção e pedidos de asilo na União Europeia, e na disponibilização de um estatuto adequado a um nacional qualquer de um país terceiro, garantindo o cumprimento do princípio de não repulsão - o princípio que proíbe a um país que recebe requerentes de asilo de devolvê-los a um país no qual estariam em provável perigo de perseguição com base em "*raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política*".⁷³ De todo o texto, particularmente importante para os anos mais a frente será o artigo 6: "*Se o requerente de asilo entrou ilegalmente, por via terrestre, marítima ou aérea, chegando de um Estado não membro das Comunidades Europeias, a fronteira de um Estado-Membro, e se a sua entrada através do referido fronteira pode ser comprovada, o exame do pedido de asilo é da competência deste último Estado-Membro.*"⁷⁴ Por meio deste artigo foi estabelecido então que é o estado de primeiro desembarque do migrante que deve enfrentar o sistema de receção, pedido de asilo incluído, impedindo assim que os requerentes deste direito se candidatem para receber a proteção também de outros países partes.

Depois das novas competências concedidas às instituições europeias em matéria de asilo por meio do Tratado de Amsterdão e para a adoção do programa de Tampere em 1999, chegou-se a uma primeira fase do Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA - para o primeiro período 1999-2004. Este ato continha as normas mínimas a curto prazo às quais os estados-membros tinham de se conformar rapidamente para acolher os pedidos de asilo. O objetivo de implementar também a segunda fase deste processo e de ir homologar, no longo prazo, o corpus completo de normas em matéria de asilo para toda a UE, tinha como termo o ano 2012. Com o SECA foram enunciadas diferentes diretivas comuns e mais específicas relativamente ao percurso do requerente de asilo. Os passos identificados foram os seguintes: em primeiro lugar, o pedido teria de ser feito seguindo um procedimento idêntico para toda a UE definido pela Diretiva Procedimento de asilo. Foi depois estipulado que no tempo de espera entre o requerimento e a resposta, o requerente tem direito a receber as condições materiais de acolhimento, respetivamente o alojamento e a alimentação: isto foi declarado com a Diretiva

⁷³ UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, UNHCR, <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>, consultado em: 10.12.2020

⁷⁴ La Convenzione di Dublino, op.cit.

Condições de acolhimento. As impressões digitais do migrante têm de ser recolhidas e transmitidas à base de dados Eurodac – a base de dados oficial da União que coleta as impressões digitais dos requerentes de asilo. Depois disso, é individuado qual é o estado responsável para analisar o pedido. Sucessivamente, o processo inclui uma entrevista com um assistente especializado no direito da União Europeia. Se o asilo não for concedido, a decisão pode ser contestada em tribunal e pode ser pedida uma nova avaliação do caso; se for aceite, o refugiado vai começar a beneficiar de determinados direitos que lhe são garantidos, como o acesso a uma autorização de residência, ao mercado laboral, e ao sistema de saúde.⁷⁵

Em 2009, com o Tratado de Lisboa, foi importante a introdução no artigo 80 do TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - do princípio da solidariedade e da equa repartição equitativa da responsabilidade sobre a assunto do asilo, também do ponto de vista financeiro. Ainda no mesmo ano, em 2009, o programa de Estocolmo foi adotado para o período 2010-2014, afirmando novamente o objetivo de criar um procedimento comum em matéria de asilo e um estatuto uniforme para os demais que recebiam o estatuto de refugiado, pondo ênfase, mais uma vez, na necessidade de existir um empenho na ajuda aos países mais expostos a determinadas pressões. Finalmente, foi dado o papel central ao novo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo – EASO.⁷⁶ O Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo é uma agência criada pelo Regulamento da União Europeia 439/2010 para aumentar a cooperação dos estados-membros da UE em matéria de asilo, melhorar a implementação do SECA e apoiar os estados-membros sob pressão. Proposto em 2008, entrou em vigor em 2010 e ficou plenamente operacional em 2011.

3.2.3 A resposta europeia à crise migratória

Como já mencionado, a crise que alcançou o seu pico no biénio 2014-2015, contudo, em 2013 se encontrava num estado avançado e desde 2011 registava-se o progressivo aumento de chegadas tinha começado a alarmar os estados do Sul Europa. Naquela altura, os estados-membros fronteiriços tinham começado a estabelecer as suas políticas de controlo da imigração irregular seguindo uma abordagem repressiva. Esta era conduzida por meio de ações quais o reforço da patrulha da fronteira marítima, as operações de *push-back* e rejeição, a intercetação de migrantes em alto mar e a consequente repatriação imediata para países terceiros. Entretanto, as últimas operações Frontex que tinham sido inauguradas operavam

⁷⁵ Sistema Europeu Comum de Asilo, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf, consultado em: 03.01.2021

⁷⁶ Política di Asilo, União Europeia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/151/politica-di-asilo>, consultado em: 03.01.2021

no Mediterrâneo desde 2011. Tratava-se da operação Aeneas, que cobria os mares Adriático e Jónico entre as costas da Albânia, da Grécia e da Itália, e da operação Hermes, que se ocupava da área de mar desde o norte da África até a Itália, em particular o trato de mar entre a Tunísia até Lampedusa. Mesmo nesta ilha pode simbolicamente ser encontrado o “começo” da crise europeia, dois anos mais tarde, por causa da tragédia de Lampedusa do dia 3 outubro 2013.

À luz dos eventos, em 2013 o ACNUR desenvolveu a Iniciativa do Mar Mediterrâneo Central - CMSI -, por meio da qual indicou uma série de medidas endereçadas para diferentes interlocutores.⁷⁷ Os 12 passos indicados eram de facto destinados a todos os membros da União Europeia, aos países de trânsito e de primeiro asilo, e aos países de origem. O que foi pedido à UE elenca-se nestes domínios: o fortalecimento das operações SAR (*search and rescue*) e o estabelecimento de mecanismos mais efetivos seja para a receção e o desembarque dos migrantes em segurança, seja para criar uns processos de asilo europeus mais eficientes. Foi também realçada a necessidade de dar o apoio para ambos os migrantes em necessidade de proteção internacional, com o escopo de encontrar umas soluções duradouras, e para os migrantes que, não satisfazendo os critérios para estar na Europa, seriam mandados de volta para os países de origem. De baixo destas recomendações, a nível europeu foi inicialmente instituída a *Task Force* do Mediterrâneo. O seu objetivo era elaborar respostas rápidas e concretas para prevenir novas tragédias acompanhava um objetivo de prazo mais longo, sendo os acontecimentos mais recentes inseridos na problemática complexa que necessitava de uma intervenção à raiz.

No dia 23 abril 2015, após o trágico acontecimento no canal de Sicília que resultou em quase 1000 mortes, foi convocada uma reunião extraordinária do Conselho Europeu que, alinhado com as visões da Comissão e do Parlamento, este expressou a necessidade de dar uma resposta quanto mais rápida possível a esta urgência cada vez mais dramática. Num curto espaço de tempo, a Comissão Europeia apresentou a Agenda europeia sobre a migração.⁷⁸ Publicada em maio 2015, a Agenda Europeia foi o documento programático que, trazendo consigo um renovado ímpeto de solidariedade, apresentou a estratégia da UE para gerir a crise da migração. Similarmente ao programa da *Task Force* do Mediterrâneo criada há quase dois anos, foram estabelecidas tanto medidas de curto prazo para ser atuadas repentinamente, como medidas de longo prazo viradas à extirpação dos problemas originários que alimentam a migração descontrolada. Os pilares à volta dos quais desenvolveram-se estas medidas foram quatro: a redução dos incentivos à migração irregular; o salvamento das

⁷⁷ UNHCR Global Report 2013 – Europe regional summary, op.cit.

⁷⁸ Cronologia – resposta às pressões migratórias, op.cit., consultado em 16.12.2020

vidas e na salvaguarda das fronteiras externas; a criação de uma política de asilo sólida; a criação de uma nova política de migração legal.

Relativamente ao primeiro pilar, no curto prazo, o plano de ação da UE para 2015-2020 enumerava como operações de prevenção a criação de uma lista de embarcações suspeitas e de plataformas dedicadas para melhorar a cooperação e troca de informações com o setor financeiro instituições. Também previa uma cooperação com provedores de serviços de internet e medias sociais para detetar e remover rapidamente o conteúdo usado por contrabandistas para anunciar as suas atividades. Foram apresentadas logo opções para possíveis Operações de Política de Segurança e Defesa - PCSD - para identificar, capturar e sistematicamente destruir navios utilizados para contrabandistas, no enquanto foram fortalecidas também as operações da Europol no Mar Mediterrâneo. Também mais uma vez, foi identificada como ponto chave a colaboração com os países de origem e de trânsito dos fluxos. As medidas imediatas para intervir nas regiões de origem e de trânsito da migração incluíam ou o estabelecimento ou o aprofundamento de Programas de Desenvolvimento e Proteção Regional, começando no Norte da África, no Corno de África e no Oriente Médio, para os quais 30 milhões de euros seriam disponibilizados no biénio 2015-2016 e seriam complementados por contribuições adicionais dos estados-membros. Relativamente à crise na Síria, 3.6 mil milhões de euro foram disponibilizados em ajuda humanitária, na estabilização e no desenvolvimento dentro da Síria e para ajudar os refugiados sírios em países como Líbano, Jordânia, Turquia e Iraque.⁷⁹

No começo de outubro 2015, houve a Conferência sobre a rota do Mediterrâneo Oriental e dos Balcãs Ocidentais. Durante esta reunião que ocorreu entre os chefes de governo da UE e os correspondentes da Turquia, do Líbano, da Jordânia e dos Balcãs Ocidentais, foi estabelecido um plano de ação de 17 pontos resumido na necessidade de uma monitorização constante para combater a imigração irregular e as redes dos traficantes. Além disso, foi sublinhada a necessidade de um reforço diplomático em Síria, no Afeganistão e no Iraque, e a um aprofundamento na luta ao terrorismo e aos grupos extremistas. Pouco mais de um mês depois, tiveram lugar outros dois encontros de grande importância entre os vértices da UE e os países terceiros: a Cimeira da Valeta sobre a migração em 12 de novembro de 2015 e a Reunião dos chefes de Estado ou de Governo da UE com a Turquia em 29 de setembro do mesmo ano. A primeira teve a participação dos chefes de estado ou de governo da EU com os correspondentes africanos. Mais uma vez foi fortalecida a ideia de que: “*não*

⁷⁹ A European Agenda on Migration, 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, consultado em 16.12.2020

*devemos olhar apenas para a questão da migração em si, mas devemos olhar também para o enorme potencial que a África tem.*⁸⁰ Era então preciso criar melhores condições no interior do continente, para que essas, além de traduzir-se numa melhoria das condições de vida dos cidadãos, agissem também como desincentivo à imigração irregular. Do acordo com a Turquia, falar-se-á no terceiro subcapítulo do capítulo III.

Já poucos dias depois da divulgação das linhas guias da agenda, foi criada uma operação militar da UE - EUNAVFOR Med - para o Conselho da União Europeia, com o objetivo de quebrar o modelo de negócios dos contrabandistas e traficantes de pessoas no Mediterrâneo. Esta operação, que alguns meses depois tomará o nome de Operação Sophia, foi prorrogada numerosas vezes ao longo dos anos, terminando a sua última prorrogação em março de 2020. Relativamente aos instrumentos para ajudar os estados fronteiriços, foi apontada também a necessidade de desenvolver as “fronteiras inteligentes”, o direito resultante de uma maior cooperação entre as autoridades nacionais e uma mais eficaz utilização das mais modernas tecnologias do setor. Complementariamente, foi prevista a identificação dos pontos de crise, os assim chamados “hot spot”, ou seja, umas estruturas *ad hoc* viradas a um melhor processo de receção e de identificação dos migrantes. O hotspot foi definido como: *"uma área em que o Estado-Membro de acolhimento, a Comissão, as agências relevantes da União e os estados-membros participantes cooperam a fim de gerenciar um desafio de migração real ou potencial desproporcional, caracterizada por um aumento significativo no número de migrantes que chegam à fronteira externa"*.⁸¹ A operação de *screening* de migrantes para separar os refugiados dos migrantes económicos, era também estritamente ligada ao âmbito da recolocação.

Quanto ao sistema de recolocação dos migrantes que necessitam da proteção internacional, a Comissão propôs criar um mecanismo de resposta de emergência para ajudar a Itália e a Grécia. Isto acabou por constituir a primeira derrogação do Tratado de Dublin. A proposta incluía, de facto, a implantação de um sistema de redistribuição justa dos requerentes de asilo entre todos os estados-membros da União. Este sistema ia funcionar de acordo com um sistema de quotas obrigatórias, determinadas por meio de específicos critérios de repartição. Esta proposta representava um ponto essencial seja para responder com eficácia e rapidez à emergência migratória, seja para mitigar os desequilíbrios em termos de repartição de encargos relacionados com a gestão de migrantes. Em 27 maio de 2015, um

⁸⁰ Highlights of the press conference following the Valletta Summit on migration. Valletta Summit on migration, 11-12 November 2015, União Europeia, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, consultado em: 8.01.2021

⁸¹ Gatta, Francesco Luigi, “La politica migratoria dell’Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della crisi dei rifugiati”, op.cit.

mês depois da publicação da Agenda, a Comissão já tinha proposto o primeiro pacote de propostas que incluía a recolocação de emergência de 40.000 pessoas em evidente necessidade de proteção internacional da Itália e da Grécia para outros estados-membros. Ainda relativamente aos requerentes de asilo, com uma outra recomendação foi pedido que a Comissão e que os membros UE contribuíssem com a ajuda às pessoas deslocadas em necessidade de proteção internacional, apesar de eles ainda não estar no solo europeu. Para concretizar esse propósito, ainda no pacote apresentado em maio, a Comissão inseriu uma recomendação para os estados-membros de reinstalarem, em 2 anos, 20.000 pessoas de fora da UE com clara necessidade de proteção internacional, disponibilizando milhões de euros disponíveis para o biénio 2015-16.

A Comissão Europeia apresentou o segundo pacote de medidas em setembro do mesmo ano. Indicou uma proposta de recolocação de emergência para 120.000 pessoas em necessidade de proteção internacional de Grécia, Itália e Hungria, juntamente à proposta de um mecanismo de recolocação permanente. Apresentou uma lista comum de países de origem segura, adicionando a esta Albânia, Bósnia e Herzegovina, Antiga República Iugoslava da Macedónia, Kosovo, Montenegro, Sérvia e Turquia e, colocou 1.8 bilhões de euros para criar um fundo de emergência para a África, com o objetivo de melhorar a estabilidade e encontrar as raízes da migração irregular nas regiões do Sahel, da Lagoa Chad, no Corno da África e no norte da África.⁸² À volta da metade e do fim do mesmo mês, o Conselho aprovou uma decisão relativa à criação de mecanismos de recolocação temporários da Grécia e da Itália para serem aplicados a 40.000 e a 120.000 pessoas.

Em 15 de dezembro, a comissão apresentou o terceiro e último pacote de propostas do ano. O primeiro ponto chave foi a proposta de criar uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, a qual teria de reunir uma Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras constituída pela Frontex e as autoridades dos estados-membros responsáveis pela gestão das fronteiras. O segundo compreendia um retratamento do Código das Fronteiras Schengen, introduzindo controlos sistemáticos obrigatórios dos cidadãos da UE nas fronteiras externas terrestres, marítimas e aéreas, os quais deverão ser introduzidos em bases de dados como o Sistema de Informação Schengen, a Base de Dados de Documentos de Viagem Roubados e Perdidos da Interpol e os sistemas nacionais relevantes. A última proposta da Comissão foi em vez o Regime de Admissão Voluntária por Ajuda Humanitária: na condição dos fluxos irregulares para a Europa através da Turquia se reduzirem com êxito, os estados-membros

⁸² Refugee Crisis: European Commission takes decisive action, União Europeia, 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596, consultado em 10.01.2021

foram convidados a admitir pessoas a partir da Turquia com necessidade de proteção internacional, deslocadas por causa do conflito na Síria.

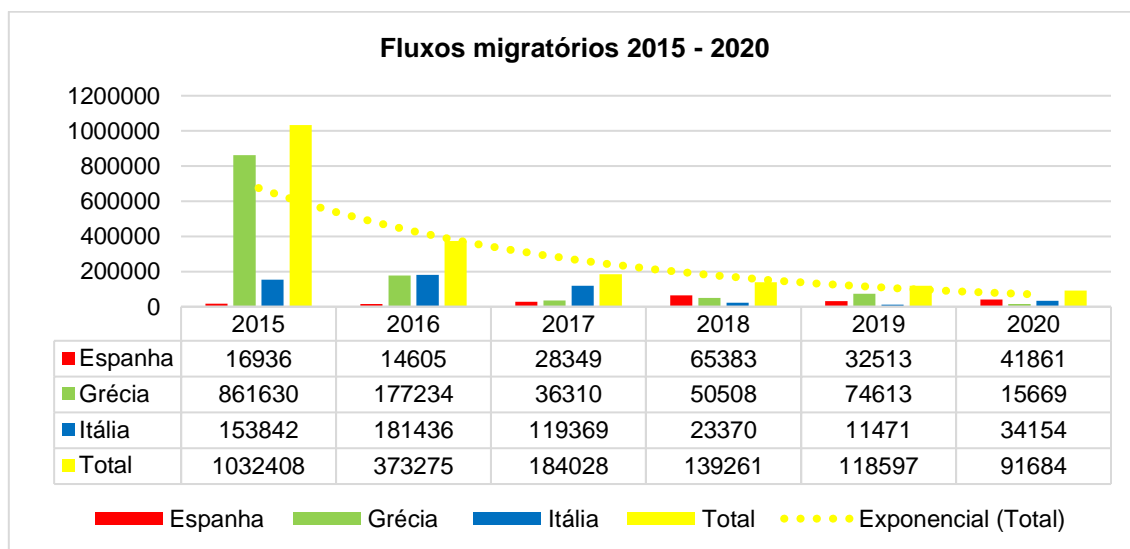
3.3 A evolução nos anos 2015-2020

Esta última secção do terceiro capítulo apresenta a evolução dos fluxos migratórios na região Mediterrânea nos últimos 5 anos, e a direção pela qual as políticas relativas à migração foram orientadas.

3.3.1 O andamento das rodas migratórias

O pico de chegadas de migrantes e refugiados no Mediterrâneo foi alcançado em 2015, a partir daí a tendência cumulativa desceu. Os últimos dados mostram que, entre janeiro e dezembro de 2020, considerando os percursos via mar a Itália e ambas as rotas marítimas e terrestres para a Grécia e a Espanha, se registaram cerca de 90.000 chegadas, significando uma redução de 90%. As informações sobre a quantidade de vítimas, por sua vez, confirmaram novamente que a rota central é a mais mortal. Apesar da tendência cumulativa, também neste caso, ter diminuído, em 2020 o total de mortes nas rotas do Mediterrâneo ainda foi de quase 1200 pessoas.⁸³

Figura 2



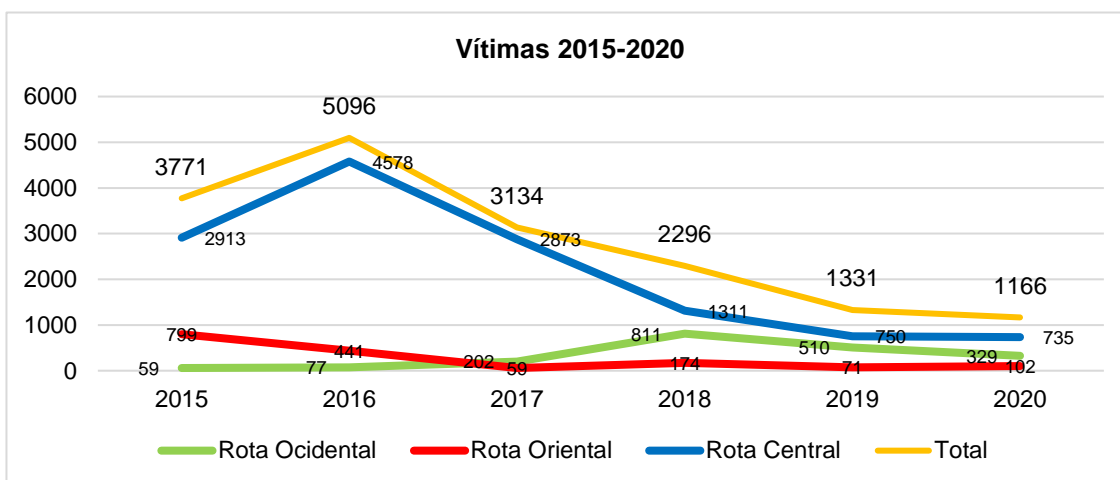
Autor do gráfico: Lisa Moroni

Fonte: Detections_of_IBC_2020_11_05. <https://frontex.europa.eu/>, consultado em:

09.12.2020

⁸³ Detections_of_IBC_2020_11_05, op.cit.

Figura 3



Autor do gráfico: Lisa Moroni

Fonte: Detections_of_IBC_2020_11_05. <https://frontex.europa.eu/>, consultado em: 09.12.2020

A rota ocidental, que no biénio do pico da crise tinha mostrado fluxos mais contidos, alcançou o pico de chegada em 2018, sendo naquele ano a rota do Mediterrâneo ocidental a mais utilizada pelos migrantes para entrar na Europa. Esta rota em 2019 e 2020 viu uma constante diminuição de chegadas devida a esta intensificação das operações conjuntas entre Marrocos, Espanha e UE, e devido à pandemia de COVID-19. Relativamente à rota da África Ocidental, que registava desde 2006 menos de 1500 chegadas por ano, expandiu-se notoriamente em 2020 com um número de chegadas cerca 10 vezes superior ao ano anterior. Isto foi por causa da constante melhoria da gestão da migração na rota do Mediterrâneo ocidental e da difusão da pandemia de COVID-19, a qual dificultou a possibilidade de circulação por meio das rotas mais utilizadas nos anos anteriores.

A rota oriental, a qual mais tinha sido afetada em 2015, viu com o advento da parceria com a Turquia o ponto de virada. No dia 20 de março 2016, entrava em vigor a declaração feita no novembro do ano anterior entre a UE e a Turquia. Um dos pontos chave da Declaração UE-Turquia foi representado pelo objetivo declarado de substituir os fluxos migratórios irregulares para a Europa por canais de mobilidade seguros, organizados e legais. Foi para este propósito criado um mecanismo especial para recolocar os cidadãos sírios da Turquia para a União Europeia, o denominado sistema de recolocação "1 para 1". De acordo com este mecanismo extraordinário, os migrantes intercetados enquanto cruzavam irregularmente as

fronteiras entre a Turquia e a Grécia vinham repatriados para a Turquia, para cada migrante repatriado da Grécia para a Turquia, um outro migrante sírio em necessidade de proteção era reassentado da Turquia diretamente para a União Europeia. Como esperado, este mecanismo deu resultados consideráveis. Logo em julho de 2017 as estatísticas reportavam uma diminuição de migrantes irregulares entrados através da rota oriental na Europa de 98%, e milhares de sírios foram transferidos para o território europeu.⁸⁴

A rota central, após o pico alcançado em 2014 e conseqüente descida em 2015, viu um novo crescimento dos fluxos em 2016 que só em 2018 diminuiu significativamente. Depois um novo pacote de medidas para enfrentar a migração por esta rota proposto no começo de 2017, no fim do mesmo ano foi criado um grupo de missão que inclui a União Africana e a ONU com a promessa de reforçar os esforços e a cooperação conjunta. Em 2018, os dirigentes da UE puseram o foco, mais uma vez, na essencialidade da continuidade da parceria com os países beneficiários do FFUE para a África e com a Líbia, o país através do qual a maioria de migrantes da rota central transita. No âmbito do FFUE a UE autorizou até agora 408 milhões de euro para financiar programas destinados ao apoio à Líbia. Inclui este programa o treinamento da guarda costeira, a proteção aos migrantes e refugiados, o apoio às comunidades locais e a melhoria da gestão das fronteiras.⁸⁵

O relatório da ACNUR de 2020 sobre as tendências de metade do ano sublinha que, apesar das tendências dos pedidos de asilo e de refugiados, com respeito a 2019, estejam a diminuir, o número de refugiados ao nível mundial mantém-se extremamente alto, consistindo isso em 26.4 milhões de refugiados ao redor do mundo. 6.6 milhões são sírios, e 3.6 milhões encontram-se, mais uma vez, na Turquia. A recente difusão de COVID-19 veio a agravar a situação: a ACNUR calcula que, em nível mundial, as pessoas deslocadas forçadamente que contraíram o vírus são 33.900.⁸⁶

3.3.2 A orientação política sobre a migração

Desde os primeiros avanços políticos emergenciais, a União Europeia optou por atos virados para a externalização das políticas para os países não membros da UE. Pelo contrário, o

⁸⁴ A UE e a crise da migração, União Europeia, <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1>, consultado em: 12.01.2021

⁸⁵ Rota do Mediterrâneo Central, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/>, consultado em: 14.01.2021

⁸⁶ Mid-year trends 2020, ACNUR, 2020 https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/12/Mid-term_2020.pdf consultado em: 21.01.2021

projeto de políticas públicas internas comunitárias mais harmonizadas e inclusivas encontrou mais obstáculos.

O plano de recolocação apresentado pela Comissão Europeia em 2015 tinha encontrado, de facto, um número considerável de opiniões adversas. Embora o mecanismo aprovado pelo Conselho tivesse um carácter emergencial e temporário, desde a sua origem encontrou uma forte oposição por parte de alguns estados-membros que objetou às quotas obrigatórias. Foi o caso da hostilidade manifestada para os estados partes do assim chamado Grupo Visegrad: Hungria, Polónia, Eslováquia, República Tcheca. Não só relativamente à recolocação, mas em geral relativamente política migratória da União, estes estados tenderam a expressar um sentimento geral de aversão, pois sempre viram esta legislação como ingerência indevida por parte da UE na soberania do Estado. Os explícitos ataques às políticas nos âmbitos da recolocação e reinstalação não foram o único problema encontrado. O atraso na implementação das medidas estabelecidas em 2015 que previa a recolocação de um total de 160.000 migrantes, resultou, até o dia 13 julho 2013, na recolocação de apenas 3.056 pessoas.⁸⁷ Este plano de recolocação, após a sua inicial duração prevista para dois anos, não foi prorrogado.

Uma outra proposta da Comissão de carácter particularmente relevante foi apresentada em maio 2016, ou seja, a de reforma do regulamento de Dublin. Foi expressa necessidade que a medida temporânea que, de acordo com diferentes cotas, ia redistribuir as análises dos pedidos de asilo para diferentes estados-membros, não ficasse só como operação emergencial. A Comissão formulou a proposta de um mecanismo corretivo de atribuição que tivesse por princípio a distribuição mais equilibrada de todos os pedidos, tornando mais concreto o princípio de solidariedade entre todos os membros e visando criar um sistema mais equitativo, e conseqüentemente, mais sustentável. A proposta foi aprovada pelo Parlamento, mas não pelo Conselho, o qual voltou a focar-se nas medidas concernentes ao reforço dos controlos das fronteiras e à conclusão de acordos com os países terceiros. Demonstração desta orientação política foram a aprovação da destinação de mais poderes à Frontex em outubro 2016 transformando-a, como já mencionado, na Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, e o encorajamento constante de parcerias com países terceiro tal como a colaboração entre a UE e a Turquia. A segunda proposta de reforma do regulamento de Dublin foi tentada em novembro 2017: neste caso o Parlamento Europeu aprovou uma modificação substancial, mas do momento que nenhum acordo foi alcançado

⁸⁷ Ricollocazione e Reinsediamento - situazione attuale, União Europeia, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_it.pdf, consultado em: 03.01.2021

entre os vários estados-membros sobre o texto, a reforma falhou. O *Union Resettlement Framework*, a proposta de criar um sistema europeu comum de acesso legal à proteção internacional, também foi recusado pelo Parlamento e pelo Conselho.

Na mais recente agenda estratégica da UE para 2019-2024 a Comissão pediu mais uma vez para criar uma política migratória plenamente funcional e abrangente. Em setembro de 2020, a presidente da Comissão Europeia Von Der Leyen apresentou o Novo Pacto sobre Migração e Asilo centrado-se, em primeiro lugar, num novo equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade na gestão interna dos fenómenos migratórios. Embora esta proposta visar a uma maior integração interna, a Comissão não deixou de reconhecer que, de acordo com as necessidades específicas dos estados-membros, os regulamentos relativos à migração podem diferir e exigir abordagens diferenciadas e flexíveis, especialmente no que diz respeito aos diálogos com os países terceiros.⁸⁸ O processo para aprovar e implementar este novo pacote ainda precisa de diferentes passos para serem tomados e só poderá ser efetivo em alguns meses.

O próximo e último capítulo irá apresentar a peculiaridade do diálogo bilateral entre a Itália e a Líbia. Irá consequentemente identificar e pormenorizar os maiores desafios e as maiores problemáticas que as políticas atuais e o fenómeno da migração estão a trazer consigo, sugerindo possíveis áreas de melhorias.

⁸⁸ Cronologia – resposta às pressões migratórias, op.cit.

Capítulo IV

O diálogo ítalo-líbio e os desafios europeus

O quarto capítulo descreve, em primeiro lugar, o desenvolvimento das relações no âmbito das migrações entre a Itália e a Líbia. Será apresentado um cronograma das relações políticas desde o final do XX século até à atualidade, juntamente à análise dos acordos bilaterais assinados entre 1998 e 2020. Alargando a discussão ao âmbito europeu, serão conseqüentemente detalhadas as medidas tomadas e os documentos programáticos da União Europeia, atos destinados a controlar os fluxos migratórios que passam pela rota central. O último subcapítulo irá enfim examinar a atual relação entre migração e sustentabilidade derivada das políticas migratórias da UE. Fornecendo exemplos empíricos relativos ao caso Itália - Líbia e à gestão e aos fluxos da rota central, são identificadas e expostas as maiores problemáticas até agora encontradas.

4.1 Estudo de caso: a relação entre Itália e Líbia em âmbito migratório

O Processo Verbal⁸⁹ associado ao Comunicado Conjunto, assinado em 1998, entre Lamberto Dini, Ministro italiano dos Negócios Estrangeiros, e Omar Mustafa El Mountasser, o Secretário do Comitê Geral do Povo, constitui a primeira menção à questão da migração num acordo bilateral firmado entre Itália e a Líbia. O foco do Comunicado era o desenvolvimento e o fortalecimento das relações bilaterais entre os dois países com base nos respetivos interesses económicos, na recíproca colaboração e no bem-estar de ambos os povos. Para concretizar este objetivo foi também considerada, embora em parte reduzida, a esfera migratória. À referida parte foi reservado um único ponto do Processo Verbal, isto é, o ponto número 3 da seção “Assuntos consulares e sociais”; aí foi afirmada a intenção das duas partes lutarem conjuntamente contra a imigração ilegal e as redes criminosas e contra o tráfico de substâncias psicotrópicas. Para este fim foi acordado o agendamento de uma reunião técnica num futuro próximo para lidar, em primeiro lugar, com a falsificação e o uso ilegal de documentos e, em segundo lugar, para prevenir e estabelecer mecanismos para evitar a imigração clandestina. Falou-se da migração, então, referindo-se a esta exclusivamente como irregular e como parte da criminalidade organizada. Para garantir o escopo central do Comunicado Conjunto e do Processo Verbal associado, ou seja, o de garantir a paz e a estabilidade no Mediterrâneo, a migração ilegal e as redes criminosas deveriam ser

⁸⁹ Processo Verbale, Roma, 1998, <https://www.airl.it/2014/06/25/processo-verbale-roma-4-luglio-1998/>, consultado em 26.02.2021

eliminadas. Não foi mencionada a possibilidade de criação de caminhos legais alternativos de migração.

O Comunicado, contudo, não foi implementado, mas o período que seguiu à assinatura do mesmo viu repetidas visitas das autoridades italianas à Líbia para cultivar esta relação. A relação política entre a Itália e a Líbia apresentava uma história conflituosa devido ao passado colonial por parte do país sul europeu no país norte africano. Apesar da dificuldade em alimentar este diálogo, interesses substantivos políticos e económicos de ambas as partes estavam por trás do contínuo compromisso diplomático, guiado para uma “lógica de troca”⁹⁰. De facto, a política de Muammar Gaddafi, guia e líder da revolução da Grande Jamahiriya, visava restabelecer a sua reputação internacional e as suas relações diplomáticas, na época afetadas negativamente principalmente pelo embargo imposto pelas Nações Unidas. A Líbia também aspirava receber uma compensação por parte da Itália pelos danos coloniais causados. A Itália, por meio da manutenção do diálogo com o país e através desta compensação, queria tornar-se na parceira privilegiada da Líbia, seja do ponto de vista económico - fala-se principalmente de petróleo -, seja do ponto de vista político. Em linha com os respetivos objetivos, foram simbólicas as palavras que Gaddafi pronunciou durante um encontro com Dini, em 1999⁹¹.

Ainda em 1999, houve uma visita do Chefe do Governo italiano da época, Massimo d'Alema, a Gaddafi. Nesta ocasião discutiu-se sobre o terrorismo internacional⁹²: foi acordado que era necessário negar apoio e proteção aos responsáveis de atos terroristas e prevenir estes atos. Em dezembro de 2000, num novo encontro entre as duas partes, designou-se como implementar as medidas previstas no Comunicado Conjunto de dois anos antes e falou-se de como direcionar os esforços colaborativos no âmbito da migração. Nesta ocasião foi assinado um acordo bilateral para colaborar na luta contra o terrorismo, o crime organizado, o tráfico ilegal de drogas e substâncias psicotrópicas e a imigração clandestina⁹³. Este tratado, ratificado dois anos mais tarde, enfatizava em quase todos os artigos que para lutar contra estes fenómenos era fundamental uma constante, efetiva, e quando necessária, a imediata troca de informação, documentos e atos legislativos em matéria entre as partes. Era de facto essencial uma partilha completa dos dados sobre o *modus operandi* e os itinerários dos fluxos de migrantes ilegais, como também sobre as atividades e as organizações criminosas que os favoreciam e sobre as estruturas especializadas na falsificação de documentos e passaportes.

⁹⁰ Paoletti, Emanuela, *The migration of power and north-sud inequalities*, op.cit, p.133

⁹¹ *Ivi*, p.118

⁹² Ravis, Erika, op.cit.

⁹³ Acordo entre o Governo da República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Popular Socialista da Líbia para a colaboração na luta contra o terrorismo, o crime organizado, o tráfico ilegal de drogas e substâncias psicotrópicas e a imigração ilegal, 2000, <https://file.asgi.it/accordo.italia.libia.2000.pdf>, consultado em 25.03.2021

A cooperação entre a Itália e a Líbia também se ia desenvolver através de operações de identificação e de pesquisa dos responsáveis dos atos terroristas. No artigo 5 foi explicitado que para manter este propósito era necessário efetuar consultas e reuniões recorrentes. Para possibilitar a partilha de experiências sobre as metodologias e as técnicas utilizadas para os corpos policiais das duas partes foi previsto um programa de formações e de treinos para alinhar os conhecimentos e os comportamentos de ambos os institutos de instrução de polícia. A migração, neste acordo, foi definida exclusivamente como meio pelo qual se verifica a perpetração de redes ilegais e criminais e pelo qual são veiculados atos terroristas, ressaltando os perigos que poderá trazer à ordem e à segurança pública e ao bem-estar e à integridade física dos cidadãos. Nem nesta ocasião foi mencionada a possibilidade de construir rotas legais alternativas para receber migrantes. Analisando o acordo, notamos que a palavra “criminalidade” e as suas derivadas, como por exemplo, o adjetivo “criminoso”, foram repetidas quinze vezes, enquanto a palavra “ilegalidade” e as palavras associadas só foram mencionadas seis vezes. Isto revela que a maior ênfase foi colocada sobre os crimes e menos sobre atos ilícitos, sendo a imigração associada em particular às infrações de natureza penal.

O acordo de 2000 foi considerado como o começo duma nova fase da colaboração entre os dois países, mesmo ainda sem a implementação de todos os pontos do comunicado de 1998 e sem que as tensões relativas ao passado colonial estivessem totalmente extintas. Ainda por cima, até 2007 nenhuma iniciativa oficial dará um seguimento efetivo aos objetivos definidos no acordo de 2000. Mas apesar da oscilação persistente entre inimizade e amizade, o diálogo bilateral entre a Itália e a Líbia de Gaddafi sempre esteve entre as prioridades dos governos italianos que se seguiram, e com isso o diálogo sobre a migração. A migração tornou-se progressivamente num tópico progressivamente mais preponderante nas discussões bilaterais entre os dois países, onde a parte italiana realçou também a necessidade da consciencialização da comunidade europeia como um todo. Durante a visita a Tripoli em 2002 efetuada por Silvio Berlusconi, Chefe do Governo italiano, foi reiterada, pela segunda vez (a primeira foi em 2001 a importância de lutar contra as organizações criminosas e de como a colaboração do país do norte da África era esperada. As autoridades líbias declararam-se disponíveis para ajudar.

No começo de 2003, após um novo encontro entre o Ministro italiano dos Negócios Estrangeiros, Giuseppe Pisanu e a contraparte líbia, a Itália estabeleceu em Tripoli uma delegação permanente sobre o crime organizado e a migração, composta por funcionários do Departamento de Polícia de Imigração e Fronteira e o Departamento da Polícia Criminal, ambos parte do Ministério do Interior italiano. Consequentemente, alguns meses depois, foi assinado um acordo que previa a troca de informações sobre fluxos de migrantes e o fornecimento à Líbia de equipamento para controlar as fronteiras marítimas e terrestres. A

Líbia, na altura, não aceitou a proposta de implementação de patrulhas conjuntas ao longo das suas costas e o acordo nunca foi ratificado nem disponibilizado ao público. Em julho de 2003, contudo, o Ministério do Interior italiano emitiu um decreto que permitia à Marinha italiana de interceptar os navios que transportam migrantes e, se possível, escoltá-los de volta às águas territoriais dos países de onde provinham. Operações deste tipo foram conduzidas várias vezes, apesar disto poder representar uma infração da soberania da Líbia.

De qualquer maneira, especialmente devido à intenção da Líbia realçar a sua reputação internacional, em 2004 foi novamente discutida entre Berlusconi e Gaddafi a colaboração em matéria de terrorismo e imigração, sendo acordadas medidas inovadoras do ponto de vista estratégico. Estas medidas consistiram, principalmente, na construção de campos de detenção no país do norte da África e num sistema de readmissão de migrantes na Líbia através voos de retorno a este país.

O primeiro campo de detenção começou a ser construído a volta do final de 2004. Naquele ano, por meio da lei n. 271, foi atribuída ao Ministério do Interior italiano a possibilidade de financiar a construção em países terceiros de “estruturas úteis para o efeito de contrastar fluxos irregulares de população migratória para o território italiano”.⁹⁴ Estas estruturas representaram um precedente dos campos que foram construídos na Turquia contemporaneamente à crise migratória de 2015. Até 2006, a Itália financiou quatro centros no país africano. A discussão em torno do destino e função destes centros foi mudando ao longo dos anos. Em 2004 Pisanu, o Ministro italiano dos Negócios Estrangeiros, durante um conferencia de imprensa, declarou que as estruturas construídas num país terceiro poderiam ser usadas para treinar potenciais migrantes na Europa. Referia-se, portanto, à possibilidade de selecionar quais eram os migrantes que, por poderem constituir um recurso económico para a UE, poderiam ser formados e conseqüentemente obter a autorização legal de entrada e permanência na Europa. Três anos mais tarde, em 2007, as autoridades italianas consideraram que afinal os centros iriam servir para oferecer assistência médica aos migrantes detidos, garantindo o respeito dos direitos humanos e a assistência às vítimas de tráfico de seres humanos. Entretanto a Líbia fez um pedido, propondo que esses centros pudessem também se tornar campos de formação policial. Em 2009 só um centro tinha sido reservado para o treino das autoridades policiais, enquanto o quarto centro ainda não tinha sido acabado de construir.

Por quanto concerne os voos de repatriamento, apesar de não ter sido assinado nenhum acordo de readmissão formal entre os dois países, entre 2004 e 2006 cerca de 3.050

⁹⁴ Lei 12 novembro 2004 "Conversão em lei, com modificações, do decreto-lei de 14 de setembro de 2004, n. 241, contendo disposições urgentes sobre imigração", 2004, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/042711.htm>, consultado em 01.03.2021

migrantes sem documentação adequada ou com entradas ilegais foram expulsos da Itália com recurso a voos de retorno à Líbia.⁹⁵ Entretanto, enquanto eram organizados estes voos, a Líbia cooperava com os países de origem para então repatriar os migrantes. A Itália também contribuiu para organizar os voos da Líbia para os países de origem: entre agosto 2003 e o final de 2004, financiou 50 voos. Entre 2003 e 2006, cerca de 8.900 migrantes foram repatriados da Líbia para o país de origem por meio do financiamento da Itália.⁹⁶ Provavelmente por causa das pressões internacionais relativas ao respeito dos direitos humanos, desde 2007 o governo italiano parou de financiar aqueles voos.

No final de 2007, foi assinado um Protocolo de Cooperação entre a Itália e a Líbia para criar uma nova estrutura de colaboração suportada para novos arranjos técnicos e operacionais, com o objetivo de intensificar a colaboração na luta à imigração clandestina⁹⁷ Apesar de ter sido assinado, alguns meses antes, um Memorandum entre a UE e a Líbia, é relevante tomar em consideração que neste novo protocolo ítalo-líbio, num total de sete artigos, três promovam a colaboração com a União Europeia. Pode parecer que os outros membros da UE, conscientes da posição privilegiada do país sul europeu, quisessem aproveitar a mediação da Itália para ela incentivar e encorajar a continuidade da relação com a Europa. Já no preâmbulo foram mencionados os resultados positivos obtidos pelas operações conduzida pela Frontex, e como a mesma reconhecia que a Líbia tinha uma grande dificuldade em garantir sozinha um efetivo controle das suas fronteiras, sejam as terrestres, sejam as marítimas. Também foi reforçada a ideia de que a colaboração com a UE fosse fundamental para abordar o assunto da imigração clandestina. Desde o artigo quatro até o artigo seis, as referências são muito explícitas. No artigo quatro foi de facto definido que a Itália tinha de fazer esforços para encorajar o estabelecimento de um acordo quadro entre a Líbia e a União. O artigo cinco previa que a Itália se empenhasse, por meio dum financiamento comunitário, em fornecer um sistema de controle das fronteiras líbias, de acordo com as exigências apresentadas pela parte líbia à delegação da missão Frontex. Enfim, o artigo seis confirmava que a Itália estava disponível para desenvolver uma estratégia para reduzir o fenómeno da imigração irregular na Líbia e nos países de origem dos migrantes também através programas comunitários. Os primeiros três artigos, em conjunto com as indicações do Protocolo Adicional Técnico O⁹⁸, definiam a modalidade de execução do protocolo. Foi

⁹⁵ Paoletti, E., op. cit, p. 146

⁹⁶ Paoletti, E., op. cit, p. 152

⁹⁷ Protocolo entre a República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Líbia Popular Socialista, <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/Protocollo-Italia-Libia-19972.pdf>, consultado em 12.03.2021

⁹⁸ Protocolo técnico-operacional adicional ao protocolo de cooperação entre a República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Socialista da Líbia, para lidar com o fenómeno da imigração ilegal, 2007, <https://file.asgi.it/protocollo.italia.libia.tripoli.dicembre.2007.pdf>, consultado em: 26.03.2021

prevista a organização de patrulhas marítimas conjuntas nas águas territoriais líbia e nas águas internacionais entre Itália e Líbia com a missão de bloquear eficazmente a saída de barcos das redes ilegais e de travar o tráfico de seres humanos. A Itália forneceu seis unidades navais à Líbia. As tripulações destas patrulhas tinham de ser mistas, compostas para uma equipa de trabalho líbia e oficiais italianos. Os oficiais italianos tinham de treinar os correspondentes líbios na utilização dos navios. As operações de controle, busca e salvamento tinham de ser conduzidas nos locais de saída e de trânsito de embarcações destinadas ao transporte de imigrantes. Foi instituído um comando Operativo de Forças onde preparar a logística, o patrulhamento, a emissão de diretivas no caso de detenção de migrantes irregulares. Também foi prevista, quando necessária, a possibilidade de solicitar a intervenção das unidades da marinha italiana estacionadas na ilha de Lampedusa pelas atividades anti-imigração.

No princípio de 2008, o protocolo ainda não tinha sido implementado, embora tivesse duas mensagens fundamentais: a primeira era, como já dito, a promoção do diálogo com a União Europeia; a segunda era a de que o fenómeno da migração ilegal no curto prazo pudesse ser enfrentado só por meio de operações de bloqueio, de rejeição e de repatriamento. Digno de menção foi o recurso ao termo acima mencionado com o qual, ao abrigo do protocolo adjuntivo, foram definidas as unidades da marinha em Lampedusa: “anti migração”. O termo “ilegal” associado à migração foi repetido seis vezes ao longo do texto. Contudo, foi a primeira vez que num tratado oficial bilateral entre Itália e Líbia se falou das estratégias de longo prazo graças a programas e diálogo com os países de origem. Pela primeira vez, foi inserida ao interno do texto a palavra salvamento, ajuntando então uma pequena parentese destinada à aceção humanitária das operações de controle e busca.

Em 2008 foi concluído entre os dois países um novo Tratado de Amizade, Parceira e Cooperação. Substituindo as normas previstas pelo Comunicado Conjunto de 1998, este ato representou um novo começo da parceria entre a Itália e a Líbia, e pareceu ter resolvido a conflito sobre o passado colonial que continuava a ser alimentado há cerca de 40 anos. A Itália, ao mesmo tempo, ia ter um papel ativo na superação do isolamento internacional da Líbia. O preâmbulo do texto retomou o comunicado de 1998 e explicitava o objetivo de reforçar a paz e estabilidade na área do Mediterrâneo às quais, logicamente, deveria contribuir também a gestão da migração, insistindo na atuação do acordo de 2000 e do protocolo de 2007. Este tema só foi tratado no artigo 19, o qual retomava o programa estabelecido no acordo estipulado dois anos antes, pondo ênfase, mais uma vez, na necessidade de “cooperação na luta ao terrorismo, à criminalidade organizada, ao tráfico de drogas, á

imigração clandestina.”⁹⁹ Os dois Estados decidiram desenvolver um sistema de controle das fronteiras da Líbia, a ser implementado por empresas italianas. O custo desta iniciativa devia ser coberto metade pelo Governo italiano e metade pela UE. As partes expressaram a vontade de cooperar com iniciativas bilaterais e multilaterais destinadas à prevenção da migração irregular dos países de origem, colocando a ênfase na prevenção do fluxo de migrantes através de uma capacidade de controle de fronteira reforçada e uma cooperação com países dos quais os migrantes iniciavam a viagem. Com a ratificação deste tratado, desde 2008 até 2009 os números de migrantes ilegais que chegavam da Líbia a Itália diminuíram de 90%.¹⁰⁰ O artigo vinte tratava da colaboração no setor de defesa, prevendo a troca de missões técnicas e de informações. O artigo seis afirmou que as partes poderiam operar só em conformidade com os objetivos da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Um Protocolo Adicional¹⁰¹ assinado em Trípoli em 4 de fevereiro de 2009 emendou o acordo de 2007, e introduziu uma nova disposição que previa a organização de patrulhas marítimas com tripulações conjuntas, compostas por igual número de pessoal italiano e líbio e com experiência e aptidões equivalentes. As patrulhas deveriam ser conduzidas em águas da Líbia e internacionais sob a supervisão de pessoal líbio e participação de tripulantes italianos, enquanto em águas italianas e internacionais sob a supervisão de pessoal italiano e com a participação dos membros da tripulação da Líbia. Mais uma vez os dois países comprometeram-se a repatriar os imigrantes clandestinos e a celebrar acordos com os países de origem a fim de limitar a imigração clandestina. Em maio 2009 a nova fase da cooperação entre Itália e Líbia em matéria de migração tornou-se oficial graças à atuação do Protocolo Adicional de 2009 e à ratificação do Tratado de 2008. Nesse mês, a Itália começou a devolver os barcos que transportavam migrantes que chegavam da Líbia, fossem intercetadas nas águas nacionais, fosse em águas internacionais. A Líbia, de acordo com o novo tratado firmado, começou a colaborar nestas operações de *push-back*. De acordo com o relatório do ACNUR, desde 6 de maio a 6 de novembro 2009, foram realizadas nove operações deste género, retornando um total de 834 pessoas à Líbia.¹⁰²

Com a morte e a queda do regime de Gaddafi em outubro de 2011, como já mencionado no capítulo anterior, a situação de instabilidade política favoreceu o aumento da

⁹⁹ Tratado de amizade, parceria e cooperação entre a República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Popular Socialista da Líbia, 2008, https://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0017390, consultado em: 01.03.2021

¹⁰⁰ Paoletti, Emanuela, op. cit, p. 136

¹⁰¹ Caso de Hirsi Jamaa e outros contra Italia, 2012, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?contentId=SDU743291, consultado em 02.03.2021

¹⁰² Paoletti, Emanuela, op. cit, p. 179

migração na rota do Mediterrâneo. O vácuo institucional no qual o estado se encontrava contribuiu para o caos e como consequência as maiores chegadas e saídas de migrantes irregulares. O fluxo de pessoas deixando os portos líbios aumentou significativamente. A Líbia era um país atravessado por fluxos mistos, compostos por migrantes económicos e por pessoas em necessidade de proteção internacional, ao contrário do que viria a acontecer na Turquia, onde a grande maioria dos migrantes consistia em requerentes de asilo provenientes da Síria. Encontrando-se no meio duma guerra civil, a Líbia não tinha um governo estável. Por esta razão e por causa da intervenção da Itália na Líbia, no final de 2011, a colaboração entre as duas partes interrompeu-se, e com essa interrupção a colaboração em âmbito da migração foi suspensa.

Uma primeira tentativa de restabelecer o diálogo entre as duas partes foi feito no princípio de 2012 com a visita do Chefe de Governo italiano Mario Monti a Trípoli. Em abril do mesmo ano houve um encontro também entre o Ministro do Interior da República Italiana Cancellieri e sua contraparte da Líbia, e foram acordadas novas medidas para a luta contra a imigração irregular. Decidiu-se reiniciar as atividades para a construção do centro de receção de Kufra, que ainda não tinha sido acabado, e foi sublinhada a necessidade de envolver a Comissão Europeia para reabrir os centros de receção da Líbia. O tema do retorno voluntário e do repatriamento foi enfrentado sublinhando a necessidade de implementar um sistema de retorno voluntário de imigrantes irregulares mais justo e coordenar com a Organização Internacional para Migração as formas de incentivar a repatriação nos países de origem imigrantes. Com esta declaração, por um lado, tentou-se restabelecer e reconectar-se a algumas medidas acordadas por meio dos tratados precedentes, como por exemplo o recurso aos centros de detenção e a recuperação das atividades de monitorização. Por outro lado, foi dado um ímpeto de renovação dando mais relevo à questão do respeito dos direitos humanos, isto devido ao peso da sentença Hirsi Jamaa emitida no mesmo ano que condenou o estado italiano.¹⁰³ Esta sentença é remetida para o terceiro subcapítulo. Também no terceiro subcapítulo se menciona a operação Mare Nostrum, missão promovida pelo governo italiano que nasceu em 2013.

Uma nova e efetiva fase nas relações bilaterais entre a Itália e a Líbia foi lançada em 2 de fevereiro de 2017, dia no qual foi assinado entre as duas partes um Memorando de Entendimento - MoU¹⁰⁴. Este tratado, contendo oito artigos, foi criado com base na

¹⁰³ 26. Tramontano, Raffaele, *La cooperazione tra Italia e Libia nella lotta all'immigrazione irregolare: principi giuridici*, LUISS- Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2017, http://tesi.luiss.it/21067/1/629162_TRAMONTANO_RAFFAELE.pdf, consultado em: 11.03.2021

¹⁰⁴ O texto do Memorando Itália-Líbia sobre o combate aos fluxos migratórios ilegais. <https://www.analisidifesa.it/2017/02/il-testo-del-memorandum-italia-libia-sui-flussi-migratori-illegali/>, 2017, consultado em: 9.03.2021

cooperação no âmbito do combate à imigração ilegal, ao tráfico de pessoas, ao contrabando de carburante e com o objetivo do reforço da segurança entre as fronteiras. No preâmbulo foi colocada ênfase sobre o empenho da Itália em lançar novamente o diálogo e a cooperação com os países africanos envolvidos nas rotas migratórias, o que levou à instituição do “Fundo para a África”. Era igualmente referenciado o histórico de cooperação entre a Itália e a Líbia como elemento encorajador para uma nova parceria entre os dois estados. O objetivo, mais uma vez, era de enfrentar em conjunto os desafios que negativamente afetavam a paz, a segurança e a estabilidade nos dois países e em toda a região do Mediterrâneo em geral. Também no preâmbulo foi antecipada como parte da estratégia a disponibilização de centros de detenção administrados pelo Departamento de Combate à Migração Ilegal do Ministério do Interior - DCIM - na Líbia. A criação destes centros de detenção retomava a ideia dos centros começados a construir desde os primeiros anos 2000, como também acolhia a estratégia decidida pela União Europeia que previa a criação de *hotspots* na Grécia, em Itália, e como primeiro país extraeuropeu, na Turquia. Estes centros consistiam em centros de acolhimento temporário sob o controle exclusivo do Ministério do Interior da Líbia. Aí os migrantes identificados como ilegais deveriam ficar antes de voltar voluntariamente para o país de origem ou de ser repatriados. Para alcançar este objetivo era necessário promover tratados de readmissão com os países africanos de origem dos migrantes para eles aceitarem o regresso dos seus cidadãos. De facto, a nova política foi reforçada pela instauração de diálogos multilaterais e bilaterais com outros países situados ao longo das principais rotas migratórias, como a Tunísia e o Níger.

Os campos de detenção foram citados novamente no artigo 2. Aí, pode-se observar que, novamente, as medidas formuladas entre a Itália e a Líbia relativas à governação da fronteira Mediterrânea foram acompanhadas de normas que previam a ajuda humanitária aos migrantes. O ponto número 2 do artigo 2 ocupa-se desse aspeto. Estava previsto que a parte italiana devesse preocupar-se em fornecer medicamentos e equipamentos médicos aos centros de acolhimento para atender às necessidades médicas dos imigrantes ilegais, tratamento de doenças crônicas e doenças graves. As equipas de trabalho líbias que trabalhavam nestes centros localizados na Líbia também deveriam ser treinadas para cuidar da condição dos migrantes que aí acolhiam. Estes centros eram financiados pelos fundos disponibilizados pela Itália e pela União Europeia. O desenvolvimento dos centros de pesquisa da Líbia nos seus esforços para identificar formas mais adequadas de lidar com a imigração irregular e o tráfico de pessoas era, igualmente, apoiado por estes fundos. Ainda no artigo 2, as duas partes comprometeram-se também a propor uma cooperação euro-africana mais ampla e completa, para eliminar as causas profundas da imigração, apoiando as regiões afetadas ao fenómeno da migração implementando projetos estratégicos pelo desenvolvimento,

elevando o nível dos setores terciários para melhorar o padrão de vida e as condições de saúde, e contribuindo para a redução da pobreza e do desemprego. A relevância do apoio às organizações internacionais que na altura atuavam na Líbia no âmbito da migração também foi incluído no texto, sendo que foi considerado necessário continuar a encorajar o esforço destes entes em organizar o retorno dos migrantes no país de origem. De acordo com o MoU, a Itália empenhou-se também em oferecer suporte técnico e tecnológico nas fronteiras líbias, seja na fronteira do Norte por meio de oficiais de guarda costeira, seja na fronteira meridional.

O MoU traçou dois objetivos principais: o controlo dos fluxos migratórios e o apoio ao desenvolvimento da região. As ações imediatas concentraram-se em reduzir as entradas na Itália. No fundo, parece que o memorando estava a seguir as linhas do acordo UE-Turquia, encontram-se duas diferenças substanciais. Em primeiro lugar, ainda a Líbia não podia ser considerada como um país politicamente estável, pois em 2014 tinha começado a segunda guerra civil. Em segundo lugar, o memorando não previu qualquer componente de reinstalação. De facto, apesar da crise europeia dos refugiados ter explodido já há cerca de três anos, os termos “refugiado”, “migração legal” ou “proteção internacional” nunca foram mencionados. Todos os migrantes foram assimilados na categoria indiferenciada de migrantes ilegais. Este adjetivo foi repetido seis vezes ao longo do texto. Ao contrário, só no artigo número cinco foram mencionados os direitos humanos.

Este acordo foi o último pacto bilateral que, até hoje em dia, foi criado entre Itália e Líbia. Em 2 de novembro de 2019, o memorando foi renovado automaticamente graças ao consentimento silencioso dos governos italiano e líbio. Após a renovação do memorando, alguns passos formais foram dados com o objetivo de chegar às alterações ao documento. No princípio de 2020, do lado italiano, foram incentivados maiores esforços no que concerne ao respeito pelos direitos humanos e às condições dos campos criados para os migrantes. Pedidos de modificação não estruturais foram formalizados nalgumas reuniões diplomáticas.

Como confirmado repetidamente ao longo do cronograma abaixo indicativo das políticas ítalo-líbias, a relação entre Itália e Líbia em âmbito de migração nasceu assente num diálogo antigo baseado no passado colonial. Nesta circunstância, pela Líbia, a proteção das fronteiras e o bloqueio das redes ilegais era essencialmente um mero elemento de troca por meio do qual receber uma adequada compensação. O diálogo entre as duas partes foi instável, e por muito tempo numerosas medidas atuadas foram estabelecidas por acordos de natureza informal, causando então mais dificuldade na análise das atividades que efetivamente estavam a ser conduzidas. Além disso, dos acordos que foram definidos formalmente, muitos vieram com atrasos na implementação ou nunca foram implementados.

Contudo, uma análise dos mesmos foi conduzida para ressaltar como o discurso sobre as migrações foi desenvolvido, entre as duas partes, ao longo dos anos.

Figura 4

Acordos formais entre Itália e Líbia sobre a migração					
Atos →	Processo Verbal de 4 julho 1998	Acordo pela colaboração na luta ao terrorismo, à criminalidade organizada, ao tráfico ilegal de drogas e substâncias psicotrópicas e à imigração clandestina	Protocolo entre e República Italiana e a a Gran Giamahiria Árabe Líbia Popular Socialista	Tratado de amizade, parternariado e cooperação	Memorando de Intendimento
Ano de assinatura →	1998	2000	2007	2008	2017
Palavras-chave ↓	Número de repetições das palavras-chave no interno do texto ↓				
Illegal/ irregular/ clandestino/ ilícito	3	6	6	4	6
Criminoso/ tráfico de seres humanos	4	15	4	1	5
Terrorismo	0	7	1	1	1
Substancias psicotrópicas/ tráfico de substancias psicotrópicas	0	15	1	1	4
Refugiado	0	0	0	0	0
Gestão/ controlo das fronteiras/ dos confins	0	0	2	1	3
Salvamento	0	0	1	0	0
Direitos Humanos	1	0	0	1	1

Pode-se concluir que em todos os tratados oficiais assinados entre a Itália e a Líbia o tema da migração foi sempre enfrentado ressaltando a sua aceção negativa, enquanto era desejada uma sua eliminação. A análise dos cinco textos, resumida na tabela que segue, foi conduzida escolhendo oito palavras-chave das quais foi examinada a repetição ao interno dos documentos. A análise mostrou, principalmente, que a palavra imigrante é quase sempre associada ao adjetivo “ilegal” e à palavra “criminalidade”. O fato destes migrantes, como já mencionado, serem frequentemente migrantes económicos e não, como aconteceu na rota oriental, serem predominantemente pessoas com necessidade de receber proteção internacional, contribui para que a ênfase fosse posta na necessidade de rejeição, e não nas praticas de acolhimento. O repatriamento foi a estratégia predominante à qual as partes se

referem ao longo de todos os tratados. De facto, em nenhum deles, nem é mencionada a possível criação de canais legais de migração nem, ainda mais significativo, é utilizada a palavra “refugiado”.

4.2 A União Europeia e a Líbia

Como já explicado no capítulo III, especialmente desde a instauração da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade de 2011 as políticas da União Europeia orientaram-se principalmente para o desenvolvimento de uma dimensão externa das políticas de migração. As instituições da UE identificaram na proteção dos limites do Espaço Schengen e no diálogo com os países terceiros a base sobre a qual deveriam se desenvolver as medidas para enfrentar o fenómeno da migração. Como afirmado em diferentes reuniões políticas com interlocutores extraeuropeus, como na ocasião do Summit África-UE em Valletta de 2015, a migração é um fenómeno global, e como tal tem de ser enfrentado para todos os atores que por esse são tocados, ou seja, os países de origem, de trânsito, e de destino.

No caso da Líbia, as relações entre a UE e o país demoraram para se afirmar. Em 2006 a Líbia demonstrou uma forte negação para a colaboração com a UE, de particular maneira com as operações Frontex. Como afirmaram diferentes autoridades do país, a Líbia não poderia controlar sozinha as fronteiras que, de facto, nem eram seus, mas sim da União Europeia. E para fazê-lo, deveria receber em troca uma suficiente compensação.¹⁰⁵ A principal razão pela qual a Líbia negava a sua cooperação com a Agência Europeia da Guarda de Fronteira e Costeira encontrava-se no facto de a mesma não estava a dar prioridade ao sul da Líbia, onde as fronteiras eram o principal ponto de trânsito para os fluxos de migrantes. Além disso, não era bem visto o fato da UE ter implementado a missão unilateralmente.

Em julho 2007, contudo, foi assinado um Memorandum entre a Líbia e a UE, desenvolvido principalmente à volta da preocupação da Europa em manter as fronteiras seguras. De qualquer maneira, até à queda do regime de Gaddafi os fluxos migratórios foram totalmente geridos por meio dos tratados bilaterais assinados entre a Itália e o país norte africano. O momento no qual a UE deu o maior passo em direção da cooperação com a Líbia foi apenas em 2017, o ano da declaração de Malta, a qual será analisada em pormenor mais a frente. Contudo, é importante considerar que também com este ato e com os subsequentes, nunca se parou de dar continuidade aos acordos bilaterais em vigor entre a Itália e a Líbia, nem se entrou em contradição com estes. Ainda agora, representam a base sobre a qual é gerida a questão migratória da rota central. O apoio mais consistente dado da UE de facto,

¹⁰⁵ Paoletti, E., op. cit, p. 140

não se encontrou no estabelecimento de medidas particularmente inovativas com respeito à da parceira ítalo-líbia, mas sim por meio de numerosos financiamentos.

Atualmente, na página dedicada às medidas destinadas à gestão da rota central no site oficial da União Europeia, a UE as apresenta desta maneira:

“Os migrantes e requerentes de asilo utilizam a rota do Mediterrâneo Central para entrar irregularmente na UE. Empreendem viagens longas e perigosas desde o Norte de África para atravessar o mar Mediterrâneo e chegar à Europa. Muitos migrantes transitam pela Líbia na sua viagem rumo à Europa, o que contribuiu para o desenvolvimento de redes de passadores e traficantes na Líbia.”¹⁰⁶

Contínua:

“Como resultado da ação da UE para fazer face à situação da migração, a rota do Mediterrâneo Central tem vindo a registar desde 2017 uma importante diminuição das chegadas irregulares provenientes da Líbia. No entanto, em 2020, registou-se um aumento significativo das partidas da Argélia. Em fevereiro de 2017, os dirigentes da UE chegaram a acordo sobre novas medidas para reduzir as chegadas irregulares por esta rota. Comprometeram-se a reforçar a cooperação com a Líbia e a lutar contra os passadores de migrantes”.¹⁰⁷

A impressão que se quer dar é clara, seja um migrante económico seja um requerente de asilo, as redes irregulares necessitam ser eliminadas.

Em 2011, em consequência da revolução que resultou numa guerra civil na Líbia, a Europa, apesar de não ter com o país um quadro de relações estáveis, começou a apoiar a missão das Nações Unidas, apoiando a transição democrática do país. Relativamente à preocupação da gestão das fronteiras, um ulterior passo foi tomado em maio 2013 por meio da Eubam Lybia - Missão de Assistência Fronteiriça da União Europeia na Líbia. Fornecendo consultoria de gestão de fronteiras em vários locais e ministrando treinos para os funcionários da gestão de fronteiras, o mandato da missão resumiu-se no desenvolvimento idóneo da gestão das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas do país. Como se pode reparar graças ao exame do texto do Jornal Oficial da UE sobre o estabelecimento desta missão, a grande importância da necessidade de colaboração com países terceiros foi confirmada. Além de haver um inteiro artigo de quatro pontos sobre estes assuntos, a palavra “estado terceiro” foi repetido ao longo do texto quinze vezes. O vocabulário utilizado ressaltou também outros dois

¹⁰⁶ Rota do Mediterrâneo Central, op.cit.

¹⁰⁷ Ibidem.

elementos fundamentais: a “segurança”, repetida ao longo do texto por 17 vezes, e a “gestão das fronteiras”, repetida por sete vezes.¹⁰⁸

A Frontex, entretanto, continuava a operar no Mar Mediterrâneo. Especificamente pela rota central foi lançada em 2014 a operação Triton. Através da operação Sophia, em vez, desde 2015 a UE começou a formar as guardas costeiras líbias.

Sempre relativamente à intensificação das relações com os países africanos, principalmente com a Líbia, encontra-se a Comunicação Conjunta da Comissão Europeia e do Alto Representante do título: “A migração ao longo da rota do Mediterrâneo Central – Gerir os fluxos e salvar vidas humanas”, redigida em janeiro 2017. Esta comunicação contribuiu para o debate que se realizou em Malta no começo de fevereiro. O objetivo desta comunicação era o de sensibilizar sobre a necessidade de redução do número de vidas perdidas no mar, de intensificar o combate aos contrabandistas e traficantes e de operar de modo a garantir a proteção dos direitos de migrantes. Parte da missão consistia também em apoiar as comunidades de acolhimento e em aumentar os retornos voluntários, auxiliando-os por meio de uma série de ações que, ao longo de todo o 2017, contarão com um financiamento de 200 milhões de euro emitido do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África. Nesse contexto, a Líbia foi identificada como o principal destinatário de intervenção da UE.¹⁰⁹

Em fevereiro de 2017, finalmente, os dirigentes da UE chegaram a um acordo sobre novas medidas para reduzir as chegadas irregulares pela rota central. À luz dos bons resultados obtidos graças à parceria com a Turquia, comprometeram-se a reforçar a cooperação com a Líbia para obter diminuições dos fluxos também na rota do Mediterrâneo Central. Como é evidente no texto da declaração que seguiu ao encontro em Malta, ficou claro o imperativo que dominou a reunião foi a necessidade de gerir as fronteiras. Os elementos urgentes que tinham de ser tratados com prioridade foram os seguintes. Treinamento, equipamento e suporte para a Guarda Costeira Nacional da Líbia, complementando as atividades da Operação Sophia; reforço contra o negócio dos contrabandistas; apoio ao desenvolvimento das comunidades locais na Líbia, em particular nas zonas costeiras e nas fronteiras terrestres da Líbia ao longo das rotas de migração. Também fazia parte do plano

¹⁰⁸ COUNCIL DECISION 2013/233/CFSP of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), 2013, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/celex_32013d0233_en_txt.pdf, consultado em: 12.03.2021

¹⁰⁹ Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho Migração na rota do Mediterrâneo Central, Gerir os fluxos, salvar as vidas, União Europeia, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf, consultado em: 22.03.2021

de ação a garantia de poder fornecer capacidades e condições de receção adequadas para os migrantes na Líbia, em colaboração com o ACNUR e a OIM; o apoio à OIM para intensificar as atividades de retorno voluntário assistido; a redução das pressões nas fronteiras terrestres da Líbia, através da colaboração com as autoridades líbias e com todos os vizinhos do país.¹¹⁰ Dado este propósito, a proposta da Comissão da mobilização de 200 milhões de euro foi aceite. Esta nova estratégia previa então um modelo de “outsourcing” do controle de fronteiras, a partir da criação de um sistema que foi definido como “remoto” ou como “controle sem contato”. O contacto direto com os migrantes e os requerentes de proteção internacional eram assim deixados para os países terceiros, cuja ação era apoiada para os incentivos económicos. Foi delineada, desta maneira, uma governança “multinível” na qual estava envolvida uma pluralidade de atores que visava prevenir a entrada de migrantes e requerentes de proteção internacional no território dos estados da UE.¹¹¹

Em abril de 2017, a UE adotou um novo pacote de medidas no valor de 90 milhões de euro destinado a melhorar as condições de vida dos migrantes, nomeadamente nos centros de acolhimento. Lembrando a comunicação da Comissão Europeia de alguns meses antes, também nesta comunicação foi realçada mais frequentemente a dimensão dos migrantes refugiados. De facto, ambas as palavras “refugiado” foi repetida cinco vezes, o mesmo número de vezes que foi repetida a palavra “ilegal”. O objetivo principal foi definido com a “cooperação em proteger as vidas e em promover a paz e a estabilidade na Líbia.”¹¹²

O grupo de missão conjunto para a migração foi criado em novembro daquele ano, em participação com a ONU e a União Africana. O objetivo primário estabelecido foi o de salvar e proteger vidas de migrantes e refugiados ao longo das rotas e, em particular, dentro da Líbia. Nesta ocasião foi especificada a distinção entre o tratamento pelos migrantes ilegais, ou seja, o retorno voluntário assistido aos países de origem, e as medidas previstas pelos refugiados, ou seja, a reinstalação. O trabalho para dismantlar as redes criminosas deveria ser acompanhado com oportunidades de desenvolvimento e estabilidade para os países de origem e de trânsito, combatendo as causas profundas da migração. Em colaboração com o ACNUR, ainda em 2017 a UE deu vida a um dispositivo de evacuação e reinstalação destinado a resolver este problema: o mecanismo de trânsito de emergência. O mecanismo

¹¹⁰ Declaração dos membros do Conselho Europeu, reunidos em Malta, sobre os aspetos externos da migração: a questão da rota do Mediterrâneo Centra, <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>, 2017, consultado em: 12.03.2021

¹¹¹ Palladino, Rossana, op.cit., p.112

¹¹² EU Trust Fund for Africa adopts €90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_951, consultado em: 14.03.2021

seria financiado pela UE e gerido pelo ACNUR, o qual ia selecionar os candidatos elegíveis. Graças a este mecanismo, foram até agora evacuados da Líbia mais de 3.200 refugiados.¹¹³

Em março de 2018, a UE adotou, com um valor de 50 milhões de euro, um programa destinado a melhorar as condições de vida dos migrantes na Líbia e nas suas comunidades de acolhimento. O programa tinha como objetivos: dar às pessoas vulneráveis acesso aos serviços básicos e aos serviços sociais e apoiar as comunidades locais particularmente expostas aos fluxos migratórios. O programa focalizou-se nos lugares onde existia uma elevada concentração de migrantes, bem como nas comunidades gravemente afetadas pelo conflito líbio. Foi implementado em parceria com a cooperação para o desenvolvimento italiana, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD - e o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF.

Em junho de 2018, os dirigentes da UE reuniram-se novamente para tratar da migração. Nas conclusões depois este encontro, confirmando a abordagem que tinha sido seguida desde 2015, foi reforçada a necessidade de um contínuo controlo das fronteiras externas. A UE confirmou o seu apoio à Itália, à Líbia, e aos outros estados-membros da primeira linha, tanto como à Guarda Costeira Líbia. Promoveu condições decentes de acolhimento humanitário, os regressos humanitários voluntários, a cooperação com outros países de origem e de trânsito e a reinstalação voluntária. De acordo com leitura do texto, contudo, as locuções que foram mais utilizadas ao interno do documento foram as relativa à segurança e à gestão das fronteiras.¹¹⁴ Em dezembro de 2018, a UE alargou o seu apoio à gestão das fronteiras e da migração mediante um programa de 45 milhões de euro que prosseguia os seguintes objetivos: apoiar o reforço de capacidades e o desenvolvimento institucional da guarda costeira líbia; contribuir para a criação de um centro de coordenação de busca e salvamento marítimo; fomentar o desenvolvimento da gestão integrada das fronteiras no sul da Líbia.¹¹⁵ O 2018 foi o mesmo ano no qual a operação Triton foi substituída pela operação Themis. Ainda hoje, esta continua em ação.

No âmbito do Fundo Fiduciário de Emergência para África, em 2019 a União financiou cinco novos programas relacionados com a migração no norte da África, num montante total de 61.5 milhões de euro. Os projetos incluíam a proteção e assistência aos refugiados e aos

¹¹³ Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_17_5029, consultado em: 13.03.2021

¹¹⁴ Conclusões do Conselho Europeu, 28 de junho de 2018, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/media/35953/28-euco-final-conclusions-pt.pdf>, consultado em: 13.03.2021

¹¹⁵ EU Trust Fund for Africa: new actions adopted to support vulnerable migrants, foster socio-economic development and improve border management in North of Africa, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_6793, consultado em: 13.03.2021

migrantes vulneráveis, operando seja na direção da recolocação para os que poderiam obter classificação de refugiados, seja na direção do repatriamento e da reintegração nos países de origens para os migrantes não destinados a receber o estatuto de refugiado. No comunicado de imprensa relativo a estes novos programas financiados, foi apontado o dedo contra o sistema de centros de detenção em Líbia, denunciando falta de condições. Nesta ocasião, o termo “refugiado” foi o encontrado mais frequentemente.¹¹⁶ Os desenvolvimentos mais recentes viram o fim das atividades da operação Sophia, a qual cessou em março 2020, que foi substituída pela operação Irini, nascida com a missão de fazer cumprir o embargo ao armamento imposto pela ONU à Líbia. Secundariamente, Irini contribuirá também a reforçar as capacidades e dar formação à guarda costeira e à marinha líbias.

Figura 5

Atos da União Europeia relativos à rota do Mediterrâneo Central					
Atos →	DECISÃO DO CONSELHO 2013/233 / PESC de 22 de maio de 2013 sobre a Missão de Assistência à Gestão Integrada das Fronteiras da União Europeia na Líbia (EUBAM Líbia)	Declaração de Malta dos membros do Conselho Europeu sobre os aspectos externos da migração: abordando a rota do Mediterrâneo Central	Fundo Fiduciário da UE para a África adota programa de € 90 milhões para proteção de migrantes e melhoria da gestão da migração na Líbia	Reunião do Conselho Europeu (28 de junho de 2018) – Conclusões	Comunicado de imprensa: Fundo Fiduciário da UE para África: novas ações relacionadas com a migração para proteger pessoas vulneráveis e promover a resiliência das comunidades de acolhimento no Norte de África
Ano →	2013	2017	2017	2018	2019
Palavras-chave ↓	Número de repetições das palavras-chave no interno do texto ↓				
Illegal/ irregular/ clandestino/ ilícito/ criminoso/tráfico de seres humanos	0	0	5	5	2
Refugiado	0	0	5	1	6
Controlo/ gestão das fronteiras/ dos confins	7	7	2	6	0
Segurança/ estabilidade	17	0	3	6	2
Salvamento/ direitos humanos	0	1	1	1	1
Cooperação com os países vizinhos africanos	15	2	3	3	0
Retorno	0	0	5	0	2
Recolocação	0	0	1	1	1

¹¹⁶ EU Trust Fund for Africa: new migration-related actions to protect vulnerable people and foster resilience of host communities in North of Africa, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3461, consultado em: 15.03.2021

Como no caso da análise dos tratados entre Itália e Líbia, também para os atos da União Europeia em relação à Líbia foram selecionadas oito palavras-chave das quais foi procurada a repetição ao longo do texto. O que resultou é, principalmente, que os assuntos mais tratados ao princípio foram a “segurança e a estabilidade”. A primeira para ser garantida à UE, a segunda para ser criada na Líbia. Seguiram como mais mencionadas a necessidade de “cooperação com os países africanos terceiros” e o objetivo de “controlo dos confins”. Ao longo dos anos foram submetidos diferentes atos que, como se pode ver, mantiveram forte o foco sobre estes três tópicos, mas que também incluíram, embora em parte menor, a menção dos “direitos humanos” e dos “refugiados”. Contudo, como no caso dos acordos bilaterais ítalo-líbios, o migrante foi muito mais frequentemente associado à irregularidade do que à sua eventual necessidade de proteção internacional.

4.3 Migração e sustentabilidade

Os resultados obtidos para a externalização das políticas UE podem ser essencialmente traduzidos na substantiva diminuição das chegadas de migrantes irregulares à fronteira europeia. Também, não foi indiferente a iniciativa e a proposta dos estados-membros em erradicar as causas profundas da migração irregular em África. A olhar para esta política na sua integridade, reflete-se sobre os seus efeitos colaterais. No terceiro e último subcapítulo do quarto capítulo serão apresentadas três críticas e desafios das atuais políticas de migração europeia. Tomando como ponto de referência a rota central, serão avaliados três elementos: o respeito dos direitos humanos dos migrantes; as vantagens da integração dos mesmos; a uniformidade das políticas e a repartição da solidariedade entre os estados-membros europeus.

4.3.1 O respeito dos direitos humanos

O objetivo principal que guiou as políticas europeias, como já largamente examinado, encontrou-se sempre na necessidade de travar os crescentes fluxos migratórios para a Europa. Claramente, em cada política sua e com qualquer interlocutor, a UE deve agir de acordo com os seus valores fundamentais, entre os quais se encontra a tutela dos direitos humanos.

Desde cedo, encontraram-se solicitações relativamente ao respeito dos direitos humanos no contexto dos fenómenos migratórios por parte de múltiplos atores, governativos e da sociedade civil, e foram dirigidas seja para os mesmos estados europeus, seja para os países terceiros, seja, enfim, para a mesma União Europeia.

Para começar, será posto o foco sobre a condição dos centros de detenção e de seleção de migrantes. O trabalho de Andrijasevic¹¹⁷ sugere-nos a não conceção do centro de detenção como um lugar onde se verifica o estado de exceção - ou seja, a condição na qual se está fora das fronteiras e conseqüentemente fora da proteção da lei. Ao contrário, na sua análise, o centro de detenção é definido como o lugar onde se desenvolve a relação entre detenção e deportação, pilares das políticas de governação da migração no espaço europeu. Esta perspetiva afirma também que quando o centro de detenção se encontra num terceiro país, verifica-se uma desterritorialização dos limites territoriais europeus, sendo que são aplicadas medidas comunitárias além do seu mesmo território administrativo.

O centro de detenção de migrantes irregulares em Lampedusa atraiu a atenção pública pela primeira vez no verão de 2004, quando as autoridades italianas expulsaram mais de mil migrantes sem documentos para a Líbia por meio de aeronaves civis e militares. A partir daquele acontecimento, o centro de Lampedusa recebeu reiteradas denúncias de irregularidades e de violações processuais e de direitos humanos para ONGs internacionais, o Parlamento Europeu, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e o Comitê dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Reportou-se numerosas vezes que os direitos humanos foram violados por diferentes motivos, como o tratamento degradante; a detenção arbitrária; a negação do direito de acesso ao procedimento de asilo; a superlotação; a falta de higiene; métodos violentos e coercitivos de polícia. Também problemas processuais foram evidenciados, como o uso de sistemas de identificação improvisados e a falha de autoridade ao interno do centro que pudesse fornecer aos migrantes algumas informações sobre a possibilidade de apresentar um pedido de asilo ou para garantir a análise individual dos pedidos através de entrevistas individuais.

Vária foram também as acusações relativamente às operações de rejeição conduzidas pelas autoridades italianas que interceptavam navios de migrantes e os traziam de volta à Líbia.¹¹⁸ Um caso exemplar foi a sentença Hirsi Jamaa. O caso “Hirsi Jamaa e outros contra Itália” foi decidido pela Grande Câmara do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no princípio de 2012, com uma condenação unânime do Estado italiano pela forma como operou a rejeição de um número considerável de africanos, retornando-os para a Líbia entre 6 e 7 de maio de 2009.¹¹⁹ Em 2009, de facto, algumas embarcações que transportavam mais de duzentas pessoas, maioritariamente de origem eritreia e somali, foram encontradas em águas internacionais a sul de Lampedusa por embarcações da Polícia Financeira e da Guarda Costeira italiana. Após a operação de salvamento, em vez de transportar os migrantes para a

¹¹⁷ Andrijasevic, Rutvica, op.cit.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Caso de Hirsi Jamaa e outros contra Italia, op. cit.

costa italiana, os navios militares os transferiram-nos para Trípoli. A viagem demorou mais de 10 horas. Quando se chegou às costas líbias, os migrantes foram entregues às autoridades líbias sem lhes dar a oportunidade de apresentar um pedido de asilo político. A acusação alegou a violação pela Itália da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, referindo-se no especificamente à proibição de tortura, à proibição de tratamento desumano e à princípio de *non refoulement*. A convenção foi considerada violada tanto por ter devolvido os migrantes a um país, a Líbia, onde teriam corrido o risco de ser submetidos a tratamento desumano, como por os ter expostos ao risco de serem repatriados pelas autoridades líbias ao estado de origem, onde os requerentes afirmavam ter sido perseguidos.

A Líbia, doutro lado, sempre se encontrou no centro das atenções por quanto concerne o respeito dos direitos humanos. No âmbito das migrações, em primeiro lugar, é para realçar a sua posição ambígua nos confrontos dos refugiados. De facto, o país nunca assinou a Convenção de Genebra de 1951 sobre o estatuto dos refugiados nem o Protocolo de 1967 porque, de acordo com altos funcionários do estado líbio, no país não existiam requerentes de asilo ou de refugiado, mas só “migrantes irregulares”.¹²⁰ Por outro lado, a Líbia concedeu acesso ao país ao ACNUR, que abriu um escritório em 1991, mas a sua presença nunca foi oficializada. Além disso, assinou a Convenção sobre os Problemas de refugiados na África adotado pela Organização para a Unidade Africa em 1969, que inclui os princípios da Convenção de Genebra. Consequentemente, pode-se considerar que a situação sobre os refugiados na Líbia ainda hoje em dia não se encontra muito bem definida. Isto, de certeza, não permitiu replicar o mecanismo “1 para 1” instaurado em Turquia em 2016. Este mecanismo, apesar ter sido criticado também relativamente ao respeito dos direitos humanos, conseguiu recolocar muitos refugiados.

Um outro ponto crítico da Líbia são, também neste caso, os centros de detenção. Os centros de detenção foram contruídos nos dois principais países terceiros de trânsito, ou seja, a Turquia pela rota oriental e a Líbia pela rota central. Os primeiros nasceram após uma colaboração europeia, os segundos mais cedo, após a colaboração bilateral. Os centros de detenção líbios foram denunciados várias vezes. Desde 2016 numerosos foram os relatórios sobre a situação de instabilidade na Líbia e as questões críticas relacionadas à falta de respeito pelos direitos humanos em geral. Naquele ano o relatório do Secretariado-Geral das Nações Unidas sobre o apoio à missão na Líbia - UNSMIL - descreveu a perpetração do uso generalizado de detenção arbitrária, sem nenhum processo judicial. Também falou de menores mantidos em estruturas “mistas”, juntamente a adultos, seja dentro de centros administrados pelo Departamento de combate à imigração ilegal, seja no contexto de centros

¹²⁰ Paoletti, Emanuela, op. cit, p. 90

de detenção "informais" colocados sob o controle de grupos armados ou de redes criminosas envolvidas no tráfico e contrabando de seres humanos. As condições nos centros foram descritas como desumanas, com péssimas condições sanitárias, com pouca ventilação e com acesso extremamente limitado à luz e água. Em alguns centros de detenção, os migrantes sofriam de desnutrição severa, e numerosos foram os testemunhos de tortura, incluindo espancamento, violência sexual, trabalho forçado por grupos armados com acesso aos centros. Relatórios nos anos a seguir evidenciaram as mesmas problemáticas, reportando também casos de escravidão, prostituição forçada, tortura, maus-tratos e tráfico de migrantes para órgãos. Ainda por cima, frequentemente os detidos não tinham acesso a instalações médicas adequadas.¹²¹

De acordo com o relatório preparado para a OIM em 2017¹²² sobre a vulnerabilidade dos migrantes, a Líbia como um país de trânsito, como um destino inicial ou como um país de partida, afeta a viagem do migrante numa maneira muito negativa. Se, em geral, análises mostraram que os migrantes que saíram dos próprios países devido a conflitos, razões políticas ou desastres naturais, são mais vulneráveis ao tráfico e exploração de pessoas do que os migrantes que saíram por outras razões, esse efeito é menos pronunciado na rota do Mediterrâneo Central. Isso, provavelmente, é devido ao fato que os riscos e perigos da viagem na rota Central são mais graves, pois muitos migrantes podem tornar-se vulneráveis durante a viagem, independentemente das circunstâncias do local de origem. Os riscos associados ao trânsito através da Líbia são significativos. Uma pesquisa de 2015 sobre entrevistas com migrantes que utilizaram a rota central mostra que 73% experimentou ou testemunhou pelo menos um tipo de abuso, que varia do racismo ao trabalho forçado ou abuso sexual, sendo que a maioria das experiências relatadas aconteceram na Líbia.

Como se pode verificar através da análise dos tratados conduzida anteriormente, apesar dos direitos humanos serem um dos pilares da UE, a menção dos mesmos não encontrou muito espaço ao longo dos diferentes atos da União Europeia. A proteção dos migrantes e dos requerentes de proteção internacional resultou quase como que um aspeto secundário. E, de facto, isto pode ser interpretado como uma forma de a UE continuar a ver na Líbia uma parceria crucial para manter a sua política de externalização das fronteiras europeias, apesar de numerosos relatos mostrarem a sua perigosidade pelos migrantes. A UE, de facto, deveria estipular uma cooperação só com países considerados seguros. Se seguirmos a proposta apresentada precedentemente de Andrijasevic¹²³, e consideramos o

¹²¹ Andrijasevic, Rutvica, op. cit.

¹²² Galos, E, Bartolini, I., Cook, H. & Grant, N., "Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Route", *International Organization for Migration*, 2017, p.21

¹²³ Andrijasevic, Rutvica, op. cit.

centro de detenção num país terceiro como uma desterritorialização duma parte europeia, podemos afirmar que em muitos casos, a expansão administrativa da UE não foi acompanhada pela extensão dos direitos e dos princípios que a mesma propõe como valores básicos.

A pouca importância dada ao cumprimento destes princípios foi também refletida nas operações da Frontex. Serão agora tomadas em exame a operação Mare Nostrum e a operação Triton, seguida da operação Sophia. No período de interrupção de relações entre a Líbia e a Itália, é digna de menção a missão que foi organizada pelo governo italiano após o naufrágio de Lampedusa em outubro 2013. Essa representou a maior missão de resgate já realizada no Mediterrâneo sob o comando da Itália, denominada “Mare Nostrum”. A Operação Mare Nostrum começou a operar em conjunto com as operações que contemporaneamente estavam a ser conduzidas pela Frontex, Aeneas e Hermes. A operação não tinha só o objetivo de aumentar o controle dos fluxos migratórios e, portanto, de interceptar os traficantes de seres humanos, mas acima de tudo tinha o propósito humanitário de salvaguardar as vidas humanas dos migrantes que percorriam estes caminhos. Como afirmou o Chefe do Gabinete da Marinha da época, Giuseppe De Giorgi, a Operação Mare Nostrum nasceu para fornecer segurança no mar, para evitar naufrágios e para capturar contrabandistas. Seria constituída através da ajuda dada ao migrante e ao seu resgate, evitando infortúnios e parando as atividades dos traficantes de seres humanos. Nunca teve o objetivo de bloquear migrantes, rejeitá-los e mandá-los de volta no país de origem ou de trânsito. No seu tempo de operacionalidade, desde o dia 13 de outubro 2013 até o dia 31 de outubro 2014, Mare Nostrum contribuiu a salvar 150.000 migrantes e a deter 728 traficantes.¹²⁴ A operação Mare Nostrum viu o seu fim em 2014 porque o governo italiano declarou de não poder mais suportar os custos da operação. A esta operação seguiu-se a operação da Frontex Triton.

A Agência Frontex, como já dito no capítulo III, nasceu com a missão de garantir fronteiras externas seguras e funcionais, fornecendo aos membros da União Europeia segurança, alinhando-se aos valores mesma da União. Na sua página oficial, é sublinhado como parte do seu mandato seja a cooperação com as autoridades nacionais relevantes dos estados-membros da UE tanto como com países terceiros.¹²⁵ A Frontex foi muito clara na catalogação Triton, esclarecendo que a sua principal função era a de vigilância marítima, enquanto as iniciativas de resgate iam ser tomadas apenas em casos de extrema necessidade. Em comparação com a operação Mare Nostrum, pela qual a Itália tinha alocado 9 milhões de euro e mais de 1.000 pessoas a fazer parte da equipa, a operação Triton via o

¹²⁴ Operação Mare Nostrum, Marina militare italiana, <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>, consultada em: 25.03.2021

¹²⁵ Frontex, op.cit.

orçamento de 3 milhões e a presença duma equipa composta por 65 pessoas. A Frontex inicialmente alocou menos de 3 milhões de euro por mês, aos quais foram ajuntadas mais dotações financeiras, até 18.250.000 milhões visto que, em 2015, os fluxos de migrantes não mostravam nenhuma diminuição. Também foi extenso o seu raio de ação. Contudo, como previsível, a operação foi criticada para diferentes organizações e governos pois havia retirado a ajuda humanitária que, ao contrário, na operação Mare Nostrum era o ponto fundamental. A operação Sophia, que em 2015 seguiu a Triton, também mostrava os mesmos princípios e, para alguns atores, as mesmas lacunas.¹²⁶

Após o exame destas problemáticas testemunhadas e comprovadas, pergunta-se até que ponto a governação do Mediterrâneo, exercida especialmente para operações de bloqueio e de rejeição, sacralizada ao imperativo de “gestão das fronteiras”, possa ser sustentável, ou seja, possa ser possível sem meter em risco a vida e os direitos fundamentais dos seres humanos.

4.3.2 As vantagens da integração

De acordo com a legislação europeia então em vigor um migrante identificado como refugiado será acolhido e eventualmente recolocado, enquanto um migrante económico entrado ilegalmente será repatriado para o país de origem. Independentemente do estatuto do migrante, experiências empíricas demonstraram que os movimentos migratórios podem desempenhar um papel crucial como resposta à dinâmica demográfica em curso. Eles podem constituir uma solução exógena, embora apenas parcial, aos processos de envelhecimento da população e de despovoamento de numerosas áreas remotas. As políticas de incentivo à mobilidade e o assentamento de uma população estrangeira, ao contrário das políticas de rejeição, poderiam constituir uma solução parcial à desproporção geracional e desacelerar o ritmo do declínio demográfico, embora sem resolvê-lo totalmente.

Tomaremos como exemplo uma experiência italiana. A Itália, atualmente o segundo país mais velho do mundo¹²⁷, reporta que o seu envelhecimento demográfico é acompanhado para um segundo fenómeno: o progressivo despovoamento das áreas remotas e marginais. As pessoas deixam os seus lugares de origem porque as grandes cidades são consideradas o motor de inovação e porque oferecem mais oportunidades, enquanto as numerosas áreas marginais e isoladas não garantem o acesso aos mesmos serviços nem em termos quantitativos nem qualitativos. No longo prazo, as instituições acabam para abandonar

¹²⁶ Tazzioli, Martina, op.cit.

¹²⁷ Paura, Roberto, “La peggiore soluzione al più grande dei problemi: il fertility day e il futuro demografico dell'Italia”, *Futuri*, 2016, http://www.futurimagazine.it/articoli/in_evidenza/il-fertility-day-e-il-futuro-demografico-italia/, consultado em: 24.03.2021

gradualmente os lugares remotos porque não há pessoas que poderiam aproveitar desses, e acabam por alimentar e consolidar esse processo de despovoamento.

Receber novos habitantes pode ser muito importante nesta fase de desequilíbrios demográficos por diferentes razões. Antes de tudo, os migrantes geram um aumento demográfico. Para além disso, muitos adultos estrangeiros são maiores de idade ativos e, portanto, constituem um forte potencial de desenvolvimento para os territórios que os acolhe, integrando-os na força-trabalho. Enfim, as mulheres estrangeiras têm maiores taxas de fertilidade do que media italiana mitigando o declínio de nascimentos. Os cidadãos estrangeiros imigrantes, de facto, não têm a capacidade de reverter ou bloquear o processo de envelhecimento UE, mas pode ter um impacto certamente significativo.

Riace faz parte daqueles municípios que, pela hospitalidade e integração de requerentes de asilo e refugiados, iniciaram um processo de renascimento e repovoamento, registando altas taxas de crescimento demográfico nos últimos anos graças a uma forte concentração de população estrangeira. O total de residentes no país era de 1.721 em 2005 e de 1.977 em 2010: em 2015, passou a ser de 2.238, em 2020 de 2.343.¹²⁸ Além disso, com o aumento da população aumentou também o número de menores que utilizam as instituições de ensino e que, compreensivelmente, eles ajudam a manter em função. A aldeia de Riace tornou-se um caso exemplar pois começou a hospedar migrantes e a repovoar-se ainda em 1998, quando 300 curdos do Iraque e do Turquestão chegaram às suas costas. O ano seguinte, em 1999, nasceu a associação "Cidade do futuro" a promover atividades sociais e culturais, a recuperar casas vazias, favorecendo a integração e a interculturalidade.

Após aquela primeira manobra de integração, Riace foi um dos primeiros 63 municípios italianos a aderir ao Plano Nacional de asilo em 2001. Foi conseqüentemente identificado como um exemplo de boa prática europeia, e ajudou a criar novos projetos e novas oportunidades de crescimento neste âmbito. O chefe da câmara municipal, Domenico Lucano, afirmou numa sua entrevista como a crise migratória e humanitária possa ser transformada numa dupla oportunidade, seja para o seu território, seja para os novos habitantes.

*“A chegada de imigrantes foi uma oportunidade para reverter um processo que parecia irreversível: o declínio de nossas aldeias. No estado esta operação custa cerca de 20 euro por pessoa, contra 90-100 euro por pessoa nos centros de detenção temporária. Com os 20 euro temos que pensar em tudo: casa, saúde, aquecimento, luz, escola, comida, tudo. Mas conseguimos”.*¹²⁹

¹²⁸ De Benedetti, Ludovica, op.cit.

¹²⁹ Ibidem.

Como testemunha este exemplo italiano, a sustentabilidade económica e social pode-se verificar para ambos o estado acolhedor e o migrante. Isto poderia incentivar à acolhimento dos migrantes e poderia ser traduzido na abertura de mais e de mais eficientes canais de entrada legal. E esses poderiam enfim substituir as contínuas atividades de bloqueio e de rejeição. Mesmo porque, é evidente que um migrante económico não começa uma viagem tão perigosa, se tiver boas perspetivas de vida no país de origem. Utilizando as palavras de Giovanni Maria Bellu, jornalista entrevistado recentemente mesmo ao fim da redação desta dissertação.

“Se dividirmos o número presumido de chegadas pelo número presumido de mortes, o resultado é que seria como se, desde o início da década de 1990, existisse uma companhia aérea que une a África do Norte à Itália e que tem aviões defeituosos. Estes aviões têm defeitos porque acontece que, cada 300 passageiros, seis desses são tirados ao mar. Nos apanhariam um voo com esta companhia aérea? Os migrantes continuam a tomá-lo e, portanto, significa que há boas razões para fazê-lo.”

Por último, umas mais frequentes políticas que promovem e demonstram que os migrantes contribuem às vantagens do estado acolhedor, poderiam sensibilizar diferentes discursos civis. Ainda hoje em dia, há de facto ainda muitas opiniões que se baseiam na estigmatização do estrangeiro.

4.3.3 A uniformidade das políticas e a repartição da solidariedade

Neste último subcapítulo será analisado o efeito que o processo de externalização das políticas teve no que diz respeito à uniformidade das políticas europeias e à repartição da solidariedade entre os estados-membros.

Será sublinhado como o estabelecimento de acordos inovativos com novos atores, como no caso da Turquia, ou a renovação de relações com base em atos bilaterais antigos, como no caso da Líbia, fomentaram a fragmentação das políticas europeias no âmbito de migração. De facto, apesar das tentativas de harmonização das políticas promovidas pela UE, os estados-membros continuam a manter uma grande autonomia na aplicação da legislação europeia em matéria de asilo. Essas diferenças, na prática, refletem-se no tempo necessário para a resposta aos pedidos de asilo, nas taxas de aceitação dos pedidos de asilo, nas condições nas quais os requerentes de asilo são obrigados a aguardar a análise de seus pedidos. Também, podem ser vistas diferenças nas condições de moradia, no acesso a serviços públicos e nas políticas de integração implementadas, caso o pedido fosse aceite. No caso da Itália, as principais formas de proteção dos requerentes de asilo, de duração máxima de alguns anos, não podem ser convertidas em autorizações de residência por motivos de trabalho. Isto significa que mesmo que os requerentes de asilo obtenham licenças

permanentes, podem encontrar dificuldade em planear uma vida na Itália e se integrar em todos os aspetos. Forçar um refugiado a ficar em um país no qual ele não conhece a língua e na qual não tem contato, em vez de permitir que ele se mova livremente, afeta negativamente as possibilidades de integração.¹³⁰

Com o prolongamento da crise, a orientação das políticas desfavoreceu uma melhor repartição da solidariedade a um nível interno europeu. Especificamente, desfavoreceu os países de primeiro desembarque quais Espanha, Grécia, Itália e Malta. No princípio, poderia parecer que tivesse sido dada uma resposta pronta emergência em ato. Esta resposta estava enquadrada, como já visto, dentro de linhas guias de longo prazo que visavam erradicar o fenómeno da migração ilegal de uma vez por todas. Contudo, focando-se sobre a colaboração com a África e os mais vários países de origem e de transito, pode resultar quase como se colocasse em segundo lugar o apoio aos estados “mais pertos”. A Grécia e a Itália, às portas da Europa, encontraram-se a gerir volumes de migrantes duma grande entidade, sendo que, de acordo com o Regulamento de Dublin, é o estado do primeiro desembarque que tem de se ocupar da receção. No mais recente final de novembro 2020, os líderes dos quatro países da fronteira do Sul, Espanha, Grécia, Itália e Malta, manifestaram a própria discordância a volta do novo Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo que estava a ser proposto. Na carta que eles enviaram à Comissão Europeia, expressaram quando a novo Pacto parecia para eles desequilibrado. Assim declama:

*“Acreditamos que as regras de solidariedade e o compromisso entre todos os estados-membros devem ser claramente definidos. Os Estados-Membros na linha de fronteira não conseguem fazer face à pressão migratória sobre toda a União Europeia, temos de encontrar soluções viáveis e coordenadas para os nossos desafios comuns.”*¹³¹

Como tinha sido estabelecido já cinco anos antes, de facto, a receção dos migrantes que precisam ser recolocados é ainda hoje efetuada em base voluntária. Os países que a recusam, de facto, têm a oportunidade de manifestar a solidariedade aos estados mais envolvidos patrocinando o repatriamento de quem não tem o direito de apresentar um pedido de asilo. Também por essa razão, de facto, o sistema de recolocação demonstrou um grande insucesso.¹³²

¹³⁰ Marchegiani, Maura, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme?*, 2020, DOI: 10.1438/96676, consultado em: 21.03.2021

¹³¹ Alfieri, Giulia, “Migranti. Italia, Spagna e Grecia “bocciano” il patto UE su immigrazione e asilo”, *Policy maker*, 2020, <https://www.policymakermag.it/dal-mondo/migranti-italia-spagna-grecia-malta-bocciano-patto-ue-immigrazione-asilo/>, consultado em: 20.03.2021

¹³² D’Angelo, Alessio, “Italy: the ‘illegality factory’? Theory and practice of refugees’ reception in Sicily”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, pp. 2213-2226, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1468361

Conclusão

Conclui-se esta dissertação respondendo à pergunta de partida: atualmente as políticas públicas aplicadas à gestão da migração na bacia mediterrânica não são sustentáveis. O fator principal que afeta esta ausência de sustentabilidade é a falta de criação de canais legais de entrada na União Europeia, facto que empurra os migrantes para a continuada utilização de canais alternativos ilegais. As redes ilegais aumentam não só a probabilidade de naufrágios e tragedias no mar, mas também a probabilidade que, se o migrante conseguir chegar às costas europeias, o mesmo não consiga ser acolhido de maneira apropriada. Surgem então dificuldades para o migrante e para o país hospede.

O nosso estudo de caso foi a migração originária da Líbia e com destino a Itália. Neste país houve um tipo de gestão dos migrantes, por um lado, bastante discordante da ideia tradicional de *Fortaleza Europa*. É suficiente pensar que esta operação *Mare Nostrum* num ano conseguiu salvar a vida de cerca 150.000 migrantes e transportá-los às costas italianas, “perfurando” então a fronteira e deixando-os entrar.

Um ponto fundamental para entender é que a gestão dos migrantes não acaba com o resgate dos mesmos do mar. Uma vez que eles são transferidos nos centros de acolhimento, podem passar aí muito tempo por causa de falhas burocráticas e legislativas. O sistema *hotspot* é só um exemplo de como a atual gestão dos migrante na Itália produz algumas externalidades humanas, sociais e jurídicas muito negativas. O migrante é salvo, mas fica privado de direitos, incluindo o direito de trabalhar legalmente e o direito ao bem-estar. Contudo também quando o migrante é repatriado para os centros de acolhimento na Líbia acontecem frequentemente violações no que concerne os direitos humanos. Depois disso, o migrante vem repatriado para o seu país de origem, país onde as causas profundas da migração afetam o nível de bem-estar e de capacitação do mesmo indivíduo.

As medidas tomadas pela Itália no que concerne a crise migratória representaram uma reação emergencial que pode ser eficiente só no curto prazo e com custos humanos muito altos. Estas medidas, tomadas pela Itália em colaboração com a Líbia, nomeadamente as operações de patrulha conjunta e de controle das fronteiras, os acordos de repatriação e, como já mencionada, a abordagem *hotspot*, contiveram os fluxos de migrantes brevemente, mas não erradicaram a causa dos mesmos.

É ainda relevante o facto de a migração ser desejável. Além de representar um grande enriquecimento humano, que até pode ser uma conceção subjetiva, já foram evidenciadas e enfrentadas nesta dissertação as vantagens, principalmente demográficas e económicas, que

a migração traz ao país hospede. Mas a Itália, tal como outros estados sul europeus, não conseguiu e ainda não consegue aproveitar das vantagens já citadas, vantagens que representariam uma situação *win-win* seja para o estado, seja para o migrante. Os estados sul europeus, principalmente, focaram-se na tentativa de parar os fluxos migratórios. Isto foi por causa da estrutura inadequada dos sistemas de receção, e a lentidão em implementá-los e em melhorá-los; por causa das políticas adversas à migração que perpetraram estas lacunas. Por fim o apoio parcial e insuficiente dado pela União Europeia, também, orientado para políticas de defesa das fronteiras contribuiu para a manutenção desta situação.

Se, por um lado, as operações da Frontex Triton e Sophia, por exemplo, ocuparam-se de salvaguardar as fronteiras sul europeias suportando a Grécia, a Itália e a Espanha, pode-se ver como ao mesmo tempo a União Europeia, com o advento da crise, criou outras fronteiras no interno da mesma União. Quando se fala de externalização, parece quase como se os mesmos países sul europeus sejam parte de este “exterior”, além das fronteiras da União. Isto aconteceu, em primeiro lugar, por causa desta política baseada na possibilidade de escolha do tipo de apoio por os países europeus não afetados diretamente pela migração. Uma política então voluntarista, que permitiu a diferentes estados, nos limites concedidos, de não se importar concretamente com a situação. Isto foi possível porque não havia uma forte base legislativa europeia que tratasse do assunto e porque, sucessivamente, não houve um trabalho conjunto e compartilhado para criá-la. Também ao nível europeu o fenómeno migratório foi tratado e ainda é tratado numa maneira emergencial e não harmonizada entre os países europeus.

As políticas migratórias da União Europeia basearam-se de facto sobre tratados bilaterais, no caso da Itália e a Líbia já existentes desde o século XX, falhando em constituir uma estrutura comum. Isto causou, além da fragmentação da política interna comunitária, uma sobre carga dos países de fronteira que optaram conseqüentemente para as políticas orientadas principalmente à externalização e à repulsão. Os tratados bilaterais examinados são ilustrativos de que a Itália atuou para marginalizar este peso desproporcionado, identificaram frequentemente o migrante como uma ameaça para conter, causando, como já amplamente reportado, a grave falha no que concerne o respeito dos direitos humanos. Estes elementos são conjugados com a origem e as principais causas que vimos dar vida e alimentar maioritariamente o fenómeno migratório no Mediterrâneo, ou seja, a dificuldade económica e a instabilidade políticas. É, pois, fundamental pôr a resolução destes problemas como objetivos de longo prazo. Indo além da discursiva sobre a migração, trata-se de facto de objetivos desejáveis alinhados com os objetivos de desenvolvimento sustentável, a base sobre a qual cada política dos estados-membros das Nações Unidas deveriam se focar. Sendo problemas que não é nem simples nem rápido eliminar à raiz, é fácil intuir que os

fenómenos migratórios vão ter continuidade e que sempre mais não pode ser ignorada a necessidade de colaboração e duma resposta pronta das instituições governativas. Não é realista ficar à espera da resolução em longo prazo destes fenómenos. Por isso, mais uma vez, no curto prazo seria importante focar-se em como dar uma resposta à crise migratórias, em vez de que se focar sobre como não ter uma crise migratória.

Avaliando o estudo de caso dos acordos Líbia-Itália, podemos então deduzir, relativamente à sustentabilidade das migrações e às políticas europeias, que o que ocorre consiste numa extraordinária desterritorialização das fronteiras europeias. Isto tem um efeito fundamental, ou seja, a transferência do problema num país terceiro da qual só alguns países europeus se ocupam concretamente. Isto traduz-se numa prática não sustentável.

Um mecanismo automático de recolocação permanente entre os parceiros europeus seria desejável. Se as pessoas resgatadas no mar fossem redistribuídas entre os diferentes estados-membros, sejam eles requerentes de asilo, portanto com direito a permanecer na Europa, sejam eles migrantes económicos ou pessoas que terão de ser repatriadas, o peso da atividade de *screening* e de receção não gravaria só sobre os países do Sul europeu. Entretanto, poderiam ser evitados diferentes problemas quais a superlotação dos centros de receção, a demora dos tempos com os quais são analisados os pedidos e outros assuntos relativos ao respeito dos direitos humanos. Um consenso total sobre o mecanismo de solidariedade e sobre a partilha de responsabilidades na distribuição dos que buscam proteção parece ainda longe de ser alcançada. Isto, principalmente, para duas razões. Como já visto, há evidentemente ainda insuficiente interesse em abrir as fronteiras aos migrantes, que atualmente são recolocados “somente” porque em necessidade de proteção internacional.

A segunda razão pela qual uma reforma mais efetiva sobre o regulamento de Dublin continua a não ser obtida é uma certa falta de coesão relativamente à ética da EU e aos seus princípios fundamentais. De facto, a falha de assimilação e do respeito dos valores básicos da UE é o obstáculo que impede o afastamento de práticas já há tempo resultadas ineficientes e desvantajosas para alguns. A crise de fronteira de biénio 2014-2015, de facto, deu vida também a uma mais profunda crise da unidade europeia¹³³. A fragmentação de opiniões empurrou a escolher caminhos onde a confiança não foi dada aos mesmos membros da comunidade, mas a países terceiros, trazendo as consequências já tratadas.

Relativamente a isso, quero citar Giovanni Maria Bellu, jornalista que tive a grande oportunidade de entrevistar. Queria usar as suas palavras porque acredito que ele realmente

¹³³ Buscema, Luca, op.cit.

ressaltou o ponto fundamental sobre o qual é preciso se focar, quando se fala de possíveis melhorias no âmbito das políticas migratórias da União Europeia: como já dito, os valores da UE. Giovanni Maria Bellu é jornalista e autor do livro que deu origem à série “I Fantasmi di Portopalo”, minissérie da RAI (emissora pública de rádio e televisão italiana) que tratou dum naufrágio ocorrido no Mediterrâneo no século passado que brevemente mencionei no capítulo terceiro. Este naufrágio, o naufrágio de Portopalo, ocorreu na véspera de Natal de 1996. Nesse período, o Acordo de Schengen encontrava-se em avançado estado de negociação, e este naufrágio poderia representar uma prova incomfortável da permeabilidade das fronteiras marítimas mediterrânicas. Por esse motivo, foi silenciado. Segue uma parte da entrevista que fiz a Giovanni Maria Bellu.

“Proponho refletir sobre uma palavra que entrou no debate jornalístico e também é comum há anos: falamos de emergência de imigração, mas sabemos o que significa emergência? Normalmente, uma emergência é um evento que ocorre repentinamente e que não é esperado. Podemos então definir uma emergência como uma série de eventos que acontecem regularmente há 30 anos, podemos chamar emergência um fenómeno que é o movimento das massas humanas que é a mesma história da humanidade? A linguagem utilizada também caracteriza o problema, ou seja, que um acontecimento que ocorre há 3 décadas ainda é enfrentado de maneira emergencial. [...] Na minha opinião, e pode parecer um slogan muito simplista, o problema é que a Europa como realidade política carece de uma verdadeira unidade de valores partilhados e de uma visão política compartilhada. Temos uma unidade fundamentalmente económica, mas não temos uma partilha autêntica de valores que nos permita abordar a questão da imigração com uma política europeia comum.”¹³⁴

Possibilitar que as migrações se desenvolvam sem mortes e más condições e com vantagens tanto para os migrantes como para os países de acolhimento, é uma das missões mais importantes que a União Europeia deve ter. Até que a União Europeia não represente, para além do seu papel puramente económico, uma união concreta de valores de solidariedade, igualdade e democracia, as políticas de migração abrangerão sempre temporariamente um fenómeno que não é de todo temporário. Se a migração continuar a ser gerida como uma emergência e não como um processo que faz parte da nossa realidade quotidiana, continuará a representar uma grande ameaça para os direitos humanos em primeiro lugar, em segundo lugar e para a capacidade política dos Países do Sul da Europa.

¹³⁴ As águas turbulentas do Mediterrâneo, entrevista a Giovanni Maria Bellu. <https://www.buala.org/pt/jogos-sem-fronteiras/as-aguas-turbulentas-do-mediterraneo-entrevista-a-giovanni-maria-bellu?fbclid=IwAR2xP4fcgkF25htPldFgw0vyK08Uzml7LGbl16NroSQB7qMwxrSLQNN7Blg>, consultado em: 04.05.2021

Fontes

Fontes Normativas

Acordo entre o Governo da República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Popular Socialista da Líbia para a colaboração na luta contra o terrorismo, o crime organizado, o tráfico ilegal de drogas e substâncias psicotrópicas e a imigração ilegal, 2000

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1983, edição 2018, EMEPC

La Convenzione di Dublino, 1997, https://www.camera.it/_bicamerali/schengen/fonti/convdubl.htm

L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743>

O texto do Memorando Itália-Líbia sobre o combate aos fluxos migratórios ilegais. <https://www.analisdifesa.it/2017/02/il-testo-del-memorandum-italia-libia-sui-flussi-migratori-illegali/>, 2017

Processo Verbale, Roma, 1998, <https://www.airl.it/2014/06/25/processo-verbale-roma-4-luglio-1998/>

Protocolo entre a República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Líbia Popular Socialista, 1997, <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/Protocollo-Italia-Libia-19972.pdf>

Protocolo técnico-operacional adicional ao protocolo de cooperação entre a República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Socialista da Líbia, para lidar com o fenômeno da imigração ilegal, 2007, <https://file.asgi.it/protocollo.italia.libia.tripoli.dicembre.2007.pdf>

Sistema Europeu Comum de Asilo, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf

Tratado da União Europeia (Versão consolidada), 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

Tratado de amizade, parceria e cooperação entre a República Italiana e a Grande Jamahiriya Árabe Popular Socialista da Líbia, 2008, https://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0017390

United Nations, The Sustainable Development Agenda, 2015, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

Fontes Jurisprudenciais

A European Agenda on Migration, 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Caso de Hirsi Jamaa e outros contra Italia, 2012, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?contentId=SDU743291

Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho Migração na rota do Mediterrâneo Central, gerir os fluxos, salvar as vidas, União Europeia, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf

COUNCIL DECISION 2013/233/CFSP of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), 2013, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/celex_32013d0233_en_txt.pdf

Declaração dos membros do Conselho Europeu, reunidos em Malta, sobre os aspetos externos da migração: a questão da rota do Mediterrâneo Centra, <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>, 2017

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, União Europeia, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0115>

Lei 12 novembro 2004 "Conversão em lei, com modificações, do decreto-lei de 14 de setembro de 2004, n. 241, contendo disposições urgentes sobre imigração", 2004, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/042711.htm>

Sitografia

ACNUR - A Agência da ONU para Refugiados: <https://www.unhcr.org/>

Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, UNHCR, 2013 <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5329b15a9/asylum-levels-trends-industrialized-countries-2013.html>

Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011, ACNUR, 2011, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2012/1/4f27e01f9/mediterranean-takes-record-deadly-stretch-water-refugees-migrants-2011.html>

Operation Portal Refugee Situations, UNHCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>

Refugees, United Nations High Commissioner for Refugees, Refugees, <https://www.unhcr.org/refugees.html>

UNHCR calls for urgent action as hundreds feared lost in Mediterranean boat sinking, UNHCR, 2015, <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/4/5534dd539/unhcr-calls-urgent-action-hundreds-feared-lost-mediterranean-boat-sinking.html>

UNHCR Global Report 2013 - Europe regional summary, UNHCR, 2013, <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/539809e10/unhcr-global-report-2013-europe-regional>

UNHCR Global Report 2014 – Europe regional summary, UNHCR, 2014 <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5575a7920/unhcr-global-report-2014-europe-regional-summary.html?query=2013%20migration%20report>

UNHCR Global Trends, UNHCR, 2013 <https://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>

Mid-year trends 2020, ACNUR, 2020 https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/12/Mid-term_2020.pdf

UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, UNHCR, <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>

Enciclopedia Treccani: <https://www.treccani.it/>

Frontiera, Enciclopedia Treccani, <https://www.treccani.it/enciclopedia/frontiera/>

Frontex - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira: <https://frontex.europa.eu/>

<https://frontex.europa.eu/about-frontex/our-mission/>

Detections_of_IBC_2020_11_05, Frontex, <https://frontex.europa.eu/>

Marinha militar italiana

Operação Mare Nostrum, Marina militare italiana, <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>

Migration Data portal: <https://www.migrationdataportal.org/>

Migration Data Portal, 2019, https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019

Nações Unidas: <https://www.un.org/>

Conferences, United Nations, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>

The Sustainable Development Agenda, United Nations, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

OIM - Organização Internacional para Migração: <https://www.iom.int/>

World Migration Report 2020, International Organization for Migration, 2019, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf

IOM in Greece, International Organization for Migration, <https://www.iom.int/countries/greece>

Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, International Organization for Migration, 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura: <https://en.unesco.org/>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

União Europeia

A UE em poucas palavras, União Europeia, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt

A UE e a crise da migração, União Europeia, <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1>

Conclusões do Conselho Europeu, 28 de junho de 2018, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/media/35953/28-euco-final-conclusions-pt.pdf>

Cronologia – resposta às pressões migratórias, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

EU Trust Fund for Africa adopts €90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_951

EU Trust Fund for Africa: new actions adopted to support vulnerable migrants, foster socio-economic development and improve border management in North of Africa, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_6793

EU Trust Fund for Africa: new migration-related actions to protect vulnerable people and foster resilience of host communities in North of Africa, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3461

Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union, União Europeia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_17_5029

Migration and Home Affairs – Work, União Europeia, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work_en

Política di Asilo, União Europeia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/151/politica-di-asilo>

Refugee Crisis: European Commission takes decisive action, União Europeia, 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596

Ricollocazione e Reinsediamento - situazione attuale, União Europeia, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_it.pdf

Rota do Mediterrâneo Central, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/>

Rota do Mediterrâneo Oriental, União Europeia, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/eastern-mediterranean-route/>

Bibliografia

Alfieri, Giulia, “Migranti. Italia, Spagna e Grecia “bocciano” il patto UE su immigrazione e asilo”, *Policy maker*, 2020, <https://www.policymakermag.it/dal-mondo/migranti-italia-spagna-grecia-malta-bocciano-patto-ue-immigrazione-asilo/>

Andrijasevic, Rutvica, “Da eccezione a eccesso: detenzione e deportazioni nello spazio mediterraneo”, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 7(1) pp. 251–271, 2008, http://oro.open.ac.uk/16373/1/andrijasevic_rassegnaDPE.pdf

Bellu, Giovanni Maria, *I fantasmi di Portopalo. Natale 1996: la morte di 300 clandestini e il silenzio dell'Italia*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano

Borsa, Giorgio, “Huntington, la modernizzazione e lo scontro fra civiltà”, *Il Politico*, 62(1), pp. 162-166, pp.163, www.jstor.org/stable/43101708

Buscema, Luca, “La faticosa ricerca di valori condivisi nelle politiche europee di gestione dei flussi migratori”, *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 3, pp. 146-175, 2018, <http://elea.unisa.it:8080/xmlui/bitstream/handle/10556/2969/FSJ.2018.III-Buscema.7.pdf?sequence=1>

Costa, Cátia Miriam e Moroni, Lisa, “As águas turbulentas do Mediterrâneo, entrevista a Giovanni Maria Bellu”, *BUALA*, 2021, <https://www.buala.org/pt/jogos-sem-fronteiras/as-aguas-turbulentas-do-mediterraneo-entrevista-a-giovanni-maria-bellu?fbclid=IwAR2xP4fcgkF25htPldFgw0vyK08UzmI7LGbl16NroSQB7qMwxrSLQn7Blg>

Crescenzi, Giovanni, *Frontex e le operazioni congiunte nel Mediterraneo: da Mare Nostrum a Triton*, LUISS- Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2016

D’Aliesio, Matteo, *La Teoria del Cervello Tripartito di MacLean e le possibili connessioni con : la Piramide dei Bisogni di Maslow & la Seconda Topica di Freud*, Lumsa Università, 2017

D’Angelo, Alessio, “Italy: the ‘illegality factory’? Theory and practice of refugees’ reception in Sicily”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, 2213-2226, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1468361

De Benedetti, Ludovica, *Dall’accoglienza all’integrazione: risposte locali alla crisi migratoria*, https://www.academia.edu/31288335/Dallaccoglienza_allintegrazione_risposte_locali_alla_crisi_migratoria, 2016

Einaudi, Luca, “Le migrazioni: sfide e risorsa del 21° secolo”, *Atlante Geopolitico*, 2012, https://treccani.it/enciclopedia/le-migrazioni-sfida-e-risorsa-nel-21-secolo_%28Atlante-Geopolitico%29/

Ferrie, Joseph. P. e Hatton, Timothy J., "Two Centuries of International Migration", *Handbook of the Economics of International Migration*, 1, 53-88, 2015, pp 49, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53764-5.00002-5>

Gatta, Francesco Luigi, "La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della crisi dei rifugiati", *Rivista semestrale di diritto, InIUSitinere*, 1, 2019, https://www.academia.edu/40531188/La_politica_migratoria_dell_Unione_europea_nel_periodo_2014_2019_analisi_e_bilancio_della_gestione_della_crisi_dei_rifugiati

Meadows, Donella, Randers Jorgen e Dennis Meadows, "The Limits to Growth: The 30 years update", *Heartscan*, 2005, <https://www.apocalottimismo.it/wp-content/uploads/2018/08/Limits-to-Growth-updated.pdf>

Morozzo della Rocca, Paolo, "Il recepimento della direttiva rimpatri in Italia", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 2013, <https://doi.org/10.1590/S1980-85852013000200017>

Palladino, Rossana, "Nuovo Quadro di partenariato dell'Unione Europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione Europea) in riferimento al caso libico", *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2, 2018

Paoletti, Emanuela, *The migration of power and north-sud inequalities, The case of Italy and Lybia*, Ed. Londres: Palgrave macmillan, 2019

Paura, Roberto, "La peggiore soluzione al più grande dei problemi: il fertility day e il futuro demografico dell'Italia", *Futuri*, 2016, http://www.futurimagazine.it/articoli/in_evidenza/il-fertility-day-e-il-futuro-demografico-italia/

Ramos, Natália, *Famílias migrantes: Acolhimento e solidariedade na sociedade multicultural*, 2016, <http://hdl.handle.net/10400.2/5844>

Raworth, Kate, *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, Random House, 2017

Rivis, Erika, *Relazioni tra Italia e Libia: 1911 – 2011*, Università Ca' Foscari Venezia, 2012 <http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/1504/813963-1157821.pdf;sequence=2>

Savino, Mario, *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA), Editoriale Scientifica, Napoli, 2017

Tazzioli, Martina, *Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton*, Oxford University Press, 2016

Tertrais, Bruno e Papin, Delphine, *Atlante delle Frontiere*, Add editore, Torino, 2018.

Theutenberg, Bo Johnson, “Mare Clausum et Mare Liberum”, *Unveiling the Arctic*, 37(4), Arctic Institute of North America, 1984, <http://www.jstor.org/stable/40510310>

The economic and fiscal impact of immigration. A Cross-Departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs, Home office, TSO, London, 2007, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228936/7237.pdf

Tramontano, Raffaele, *La cooperazione tra Italia e Libia nella lotta all'immigrazione irregolare: principi giuridici*, LUISS- Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2017, http://tesi.luiss.it/21067/1/629162_TRAMONTANO_RAFFAELE.pdf

Van Meerhaeghe, Marcel Alfons Gilbert, “Globalisation: concept, outcome, future - a continental view”, *European Journal of Law and Economy*, 33, 239-306, 2011, p. 240, <https://doi.org/10.1007/s10657-011-9275-2>

Anexos

As águas turbulentas do Mediterrâneo, entrevista a Giovanni Maria Bellu

Giovanni Maria Bellu é jornalista e autor do livro que originou o argumento da série *I Fantasmidi di Portopalo*, uma minissérie da RAI (emissora pública de rádio e televisão italiana) que ficcionava a partir de factos reais um naufrágio no Mediterrâneo ainda no século passado. Esta série, transmitida em Itália em Fevereiro de 2017, chegou aos ecrãs portugueses em Agosto de 2020 numa emissão da RTP2, na tradução literal “Os Fantasmas de Portopalo”. A série reporta-se a um naufrágio ocorrido na noite de Natal de 1996. Estava em avançado estado de negociação o Acordo de Schengen e este naufrágio era a prova da permeabilidade das fronteiras marítimas mediterrânicas. Por essa razão, foi silenciado. A série retrata não só esse processo de silenciamento, mas também o incómodo com este acontecimento que acabou por gerar conflito na comunidade junto da qual apareceram os primeiros corpos naufragados.



I FANTASMI DI PORTOPALO- trailer
fotografia/cinematographic teaser trailer
 de **Nicola Saravali**

03:33

Esta ficção dramaticamente realista por ser baseada em factos reais e na persistência de um jornalista procurar a verdade no passado, quando no presente da sua reportagem se começava a notar uma massificação do número de naufrágios no Mediterrâneo, traz à luz factos para reflexão. Giovanni Maria Bellu, personagem na série, cidadão consciente da situação na vida real, empreende uma viagem ao passado que clarifica a permanência de uma situação de risco para os imigrantes ilegais que chegam por via mediterrânica.

A descoberta desta série acabou por lançar um novo olhar sobre o nosso trabalho de investigação sobre a governação do Mar Mediterrâneo, em que focamos o caso de Itália e das vagas de imigração ilegal através deste mar. Confirmou-se que os produtos artísticos são excelentes veículos para a interpretação da realidade e que a fruição estética ajuda-nos a reinterpretar factos reais. Acresce, ainda, que a arte nos permite conceber mecanismos de alteridade, encarnar o outro, através do imaginário, sem abandonar o “nós”, algo essencial para compreender a existência de diversas perspetivas sobre a realidade. Neste caso, o espetador, através das perguntas e dificuldades enfrentadas pelo jornalista, confronta discursos e apercebe-se da narrativa das várias personagens: do jovem naufrago, do pescador que enfrenta a ira dos outros pescadores, de uma comunidade que não entende a relevância do reconhecimento daquele desastre humanitário.

Mas a entrevista que se segue com o jornalista que inspirou esta série, concede um significado acrescido à ficção escrita a partir do seu relato. **Giovanni Maria Bellu** viaja pela situação atual, incluindo as democracias e a sua relação com as correntes migratórias, interrogando a posição oficial da União Europeia e dos estados europeus no contexto da governação do Mar Mediterrâneo e da presença de migrantes ilegais nos países europeus. Ainda neste contexto, apresenta-nos a Associação Carta de Roma (Associazione Carta di Roma), fundada em 2011 e que funciona como um observatório de como a imprensa cobre as temáticas ligadas à imigração, minorias étnicas ou refugiados, permitindo a análise do modo como estes temas são reportados à opinião pública.

As migrações ensinaram-nos que a democracia devia ser absolutamente defendida

- A primeira pergunta é sobre aqueles valores que o Giovanni disse ter visto desmoronar quando descobriu que, de todos os testemunhos do naufrágio de Portopalo, só um decidiu falar. Este único testemunho falou somente depois que passaram cinco anos do acontecimento. O Giovanni viu pisar estes valores tanto por parte da sociedade civil e daqueles que estavam mais envolvidos e que denunciando o naufrágio teriam tido uma perda económica, como por parte das autoridades. Pensa que nestes 20 anos decorridos desde o naufrágio do Portopalo (1996), se avançou na sensibilidade e na promoção destes valores?

Não, francamente acho que não, ou melhor, se houve algum progresso, foi talvez só no último período. E se isso aconteceu, não se deve à existência de uma política diferente, a um amadurecimento educativo, a uma promoção cultural ou a uma atividade nas escolas. É tributário simplesmente do facto de o fenómeno da migração ter atingido tal preocupação e emergência que se tornou obrigatório retomar e reafirmar alguns valores de solidariedade, com vista a criar uma certa coesão social. Foi o mesmo agora com a pandemia. Há 20 anos fiz uma descoberta, foi uma descoberta estranha, um pouco como a carta roubada de Edgar Allan Poe, a que estava debaixo do seu nariz.

Nós - e com “nós” quero dizer a minha geração, tenho 57 anos e pertencço à geração dos *boomers* - fazemos parte da geração mais sortuda, ou pelo menos uma das gerações mais sortudas da história da humanidade: sempre vivemos não apenas num muito longo período de paz, mas também crescemos num período de expansão económica e de mil oportunidades. Vimos a chegada à lua quando éramos crianças e vimos na escola os últimos colegas que tiveram poliomielite. Foi na escola que nos colocaram a todos um reboçador na boca eliminaram também aquela doença terrível que atormentava os nossos pais. Crescemos com a ideia de que o progresso iria ser infinito e que aquilo que havíamos encontrado como herança das gerações anteriores, ou seja, a democracia e a paz, era algo adquirido para sempre. De facto, também fomos formados numa certa retórica destes valores, numa espécie de catecismo da democracia, sem, no entanto, nos ser transferido um conceito básico, ou seja, que a democracia não é adquirida para sempre, mas deve ser absolutamente defendida. E chegamos ao ponto de ver que a estávamos a perder.

Na minha opinião, os imigrantes foram a demonstração, um forte indício de quanto esses valores não são realmente adquiridos. E então descobrimos que nós, que crescemos a acreditar que não éramos absolutamente racistas, não éramos racistas simplesmente porque não tínhamos nenhuma outra “raça” entre nós.

Observando os diversos relatórios elaborados pela “Associazione Carta di Roma”, e em particular olhando para os de 2019, no que diz respeito aos serviços jornalísticos relativos à migração, verificou-se que os relativos à gestão do fluxo de migrantes aumentaram, enquanto os pertencentes à hospitalidade/integração diminuíram. Portanto, seguindo o seu discurso, os migrantes estão mais no foco das atenções porque é uma necessidade geri-los e porque é uma emergência que preocupa, e não tanto porque nos interessa o acolhimento ou a integração, certo?

Não há dúvida disso. Pelo contrário, digamos que o fato de lidar com esse aspeto já é um pequeno passo, se compararmos com o que acontecia no passado, quando se falava de migrantes quase exclusivamente quando ocorriam catastróficos naufrágios ou quando havia notícias nas quais eles estavam envolvidos.

Proponho refletir sobre uma palavra que entrou no debate jornalístico e também é comum há anos: falamos de emergência de imigração, mas sabemos o que significa emergência? Normalmente, uma emergência é um evento que ocorre repentinamente e que não é esperado. Podemos então definir uma emergência como uma série de eventos que acontecem regularmente há 30 anos, podemos chamar emergência um fenómeno que é o movimento das massas humanas que é a mesma história da humanidade? A linguagem utilizada também caracteriza o problema, ou seja, que um acontecimento que ocorre há 3 décadas ainda é enfrentado de maneira emergencial.



Então acha que, em geral, este problema de acolhimento de migrantes é antes de tudo um problema cultural?

Não, acho que esse aspeto já é um ponto de chegada ou pelo menos um passo em frente. Raciocinar sobre este ponto significa que pelo menos chegámos à conclusão de que é necessário organizar o acolhimento, mesmo que isso seja feito de forma emergencial e não como se fosse um problema perene. Creio que o problema básico, sublinhado numa série de pesquisas feita pela “Associazione Carta di Roma” que se foca na atitude dos jornais (mas que também o podemos ver fora do mundo da informação) é que na Itália fala-se da migração principalmente em conexão com fases políticas ou, de qualquer maneira, no debate político.

De acordo com as análises feitas nos títulos dos jornais ou nas principais redes privadas de meios de comunicação social, ao longo de vários anos, a questão da migração foi de facto tratada principalmente em coincidência com as fases eleitorais. Que isso esteja a assumir um carácter cada vez pior, com um paulatino aproveitamento pelas forças políticas das áreas populistas ou soberanas, também é compreensível, pois enquadra-se na tendência cultural que sempre vê a busca de um bode expiatório para culpar. O que acho surpreendente e amargo, no entanto, é que as forças progressistas sejam incapazes de se opor adequadamente a essa lógica conhecida, ou porque subestimam o problema ou, em parte, porque sempre nos ressentimos daquela ideia geracional de que aqueles valores foram adquiridos para sempre (conceito que felizmente também está a ser discutido pois vimos empiricamente e recentemente na América ou na Itália que esses ideais democráticos já não são tão fortes). Embora este alarme tenha sido reconhecido, a minha opinião é que nenhuma reação adequada foi encontrada, ou que em qualquer caso não foi encontrada uma linguagem que seja igualmente eficaz.

Este tipo de linguagem, igualmente eficaz para a defesa de um certo tipo de valores, só se adquire de duas formas: ou quando os valores estão a ser destruídos, quando se tem que defendê-los e se está desesperado, e aí encontram-se as palavras mais eficazes; ou através de capacitação que deveria ser feita na escola, que deve basear-se sobretudo na memória do que vivem os, nas memórias das nossas avós, as dos nossos pais, as memórias do que passaram ou do que passaram os outros. A formação, a história, deve basear-se na memória da muito difícil conquista da democracia, na tomada de consciência que a afirmação dos direitos humanos como direitos universais, os mesmos que durante milénios foram património de correntes filosóficas ou religiosas, só há muito pouco tempo, ou seja, imediatamente a seguir à Segunda Guerra Mundial, se tornaram uma norma jurídica internacional. Aconteceu muito recentemente.

O Giovanni já foi à escola para começar uma formação deste tipo?

Sim, ultimamente um bocadinho menos, mas iam os com bastante frequência. Durante vários anos, especialmente depois do lançamento do livro (*I Fantasmi di Portopalo*), fiz algumas atividades com o Centro Astalli, o centro jesuíta de refugiados que organiza sistematicamente reuniões nas escolas para discutir a migração. Habitualmente, a sessão era um jornalista e um refugiado que iam juntos contar as suas histórias.

Portopalo como um acidente de trabalho

Sempre falando destes valores, ficamos muito intrigadas pelo facto de ter tido em contacto com um destes transportadores destas redes ilegais. Quería perguntar se me pode dizer o que mais o impressionou no diálogo com esse criminoso que

fomentou esse tráfico.

O seu nome é Turab. Ele próprio era um imigrante em Malta, um paquistanês, que descobriu um sistema muito simples e eficaz naqueles anos para ganhar dinheiro. Ele era um empresário, abordava o seu trabalho com a lógica do negócio, como uma evolução e uma simplificação do contrabando. De facto, se você contrabandear cigarros ou contrabandear homens, os homens têm uma vantagem: ao contrário dos cigarros, em algum momento eles andam com os pés.

Então quando conversou com ele, ele parecia muito distanciado do lado humano da questão?

Ele também percebia o lado humano e do ponto de vista dele, também, tinha uma lógica: ele disse que só estava a prestar um serviço: «Vá a Roma perto da Piazza Vittorio, vá às lojas de lá e veja que a maioria das pessoas que estão lá e moram lá fui eu que as trouxe. Pergunte pelo senhor Tony (eles chamam-me senhor Tony) e pergunte se não se lembram de mim com gratidão». Eles fizeram um contrato, pagaram uma quantia que do ponto de vista do senhor Tony era razoável, e que do ponto de vista de quem pagou, poderia ser pago; tiveram um serviço e também bom, porque graças a ele finalmente chegaram à Itália. Ele calculou, agora não me lembro o número exato, mas acho que eram cerca de 20 mil as pessoas que ele trouxe e para a Itália. Tantas. E, portanto, ele viu em Portopalo um acidente de trabalho que pode arruinar uma carreira honrada. Ele falou nesses termos e, de seu ponto de vista, não estava nada errado.



O problema, fundamentalmente, das políticas, é que os negócios, mesmo no campo do crime, nascem com base nas leis da economia, ou melhor, na lei da oferta e da procura. Se há uma pergunta que não encontra resposta de outra forma, ou seja, não garante que as pessoas que têm direito possam chegar legalmente a um local, é natural que esse setor económico seja ocupado por quem permite isso de forma ilegal.

Também poderia ser argumentado que as redes ilegais continuam a se desenvolver porque não há uma resposta adequada das políticas à pressão migratória?

Isso parece-me um facto objetivo. Acontece para a imigração, mas é exatamente a mesma dinâmica para o tráfico ilegal de drogas, ou seria a mesma dinâmica se a proibição fosse introduzida para bebidas alcoólicas: um próspero mercado ilegal surgiria.

Quais seriam as vantagens que adviriam de uma maior integração e naturalização dos migrantes?

Posso falar-lhes sobre isso como leitor. Dou por garantida a vantagem que se teria e que sempre se terá no intercâmbio cultural. Isso consistiria em enriquecimento, possibilitando mais conhecimento em comparação com os demais. Essa é uma perspectiva, um ponto de vista cultural e eu tenho esse ponto de vista, mas isso pode não ser compartilhado com todos. O aspeto económico, no entanto, é difícil não ser compartilhado na presença do facto de que somos um país cada vez mais velho. Se imaginássemos a existência de um sindicato de imigrantes capaz de proclamar uma greve, essa greve bloquearia a Itália toda. Se considerarmos apenas o facto de que a assistência à família para deficientes ou idosos é em grande parte coberta por estrangeiros, por exemplo, só isso seria suficiente.

Se quisermos ver o lado oposto, pegamos os dados do INPS (Istituto Nacional de Previdência Social) e vemos o que os imigrantes dão a esta entidade. Obviamente, como são jovens, é muito menos do que recebem do que o que dão, mas também sabemos que se um imigrante já trabalhou muitos anos na Itália e não atingiu os anos de reforma, essas contribuições iriam ser perdidas completamente. Também tem os outros motivos para ver uma vantagem: tem o exemplo de Riace, e tem os vários lugares onde uma tal experiência de integração poder-se-ia repetir com benefícios para todos, até do ponto de vista habitacional. Riace, uma pequena cidade situada na região Calábria, no final dos anos 1990 era uma aldeia quase despovoada destinada a um contínuo esvaziamento. Em 1998 cerca de 200 migrantes chegaram à costa de Riace Marina: graças à integração e à participação deles na vida da cidade, essa começou a renascer. Riace tornou-se então um modelo de acolhimento que confirmou empiricamente que os migrantes podem constituir uma enorme vantagem. Eu conheço a Sardenha, mas não só ali há muitas aldeias que se despovoam, que se reduzem e que correm o risco de desaparecer, que têm escolas que fecham porque já não há crianças. Um repovoamento pode ser feito com critérios de forma a criar um equilíbrio. É claro que devemos investir em pessoas que fazem essa programação: sociólogos, economistas, assistentes sociais. Mas isto pode ser feito.

Portopalo, Schengen e a deriva europeia

Na sua opinião, quais eram as lacunas das políticas internacionais ao nível da gestão do Mediterrâneo na altura dos eventos de Portopalo, e quais as lacunas nesta matéria neste momento?

Eu posso falar sobre a condição da Itália. Mais do que um a lacuna, naquela época, ao tempo do caso Portopalo. Tudo aconteceu nas vésperas do início do Acordo de Schengen. A entrada da Itália já havia sido adiada para setembro por uma série de problemas que estavam ligados, creio eu, à organização dum sistema informático, e por isso estava em dificuldade em entrar plenamente no sistema Schengen. A história de Portopalo, o naufrágio do Natal de 1996, caiu justamente nessa fase. Em janeiro de 1997 foi publicado um artigo no *Economist* que, a respeito de Schengen, dizia que a Itália poderia criar um problema, ao nível da circulação, porque as suas fronteiras eram cheias de buracos e permeáveis.



Giovanni Maria Bellu

Entretanto, a interpretação que se deu a respeito ao naufrágio mais tarde foi que a constatação da verdade dos factos, ou seja, daquele naufrágio, teria sido uma avaliação fácil: o naufrágio ocorreu na noite de 25 de dezembro de 1996 e poucos dias depois mais de 100 sobreviventes desembarcaram na costa do Peloponeso e foram lá deixados. Esses migrantes foram presos pela polícia grega, foram interrogados, e todas essas 100 pessoas contaram de forma unânime o que acontecera. Ou seja, que durante o transbordo do navio que era o mesmo em que permaneceram e que fugiu da cena do crime, levando-os para o Peloponeso e descarregando-os lá, cerca de 300 pessoas desceram para embarcar num barco menor, que viria a afundar. Havia, portanto, um bom número de testemunhas, e a notícia saiu nos jornais gregos. Não era segredo de estado. Nesse preciso momento os pescadores de Portopalo começaram a pescar os cadáveres e a escondê-los.

A Itália manteve-se inerte quanto a este caso: teria sido suficiente mandar algum a entidade de investigação policial à Grécia para averiguar facilmente o que havia acontecido. Porque não foi feito?

Tenho uma hipótese mais à luz do conhecimento do evento do que da dinâmica política da época, mas devo dizer que essa minha hipótese foi sustentada por aqueles que, em vez disso, tinham uma visão da dinâmica política da época. De facto, se tivesse surgido a notícia daquele naufrágio catastrófico, o maior da época, o maior desastre naval ocorrido depois da Segunda Guerra Mundial, isso

teria sido uma confirmação sangrenta de que as fronteiras italianas eram permeáveis. Ou seja, teria significado confirmar que as fronteiras eram realmente tomadas de assalto. Era a conjuntura naquela época.

O estado atual vê muitas coisas mudadas. Contudo, não penso que tenha mudado uma dinâmica fundamental, que então começou a surgir, nomeadamente a incapacidade de gerir a imigração. Na época de Portopalo estávamos despreparados, não estávamos realmente numa fase inicial porque de qualquer forma já acontecia há vários anos, mas provavelmente com aquela frequência nunca tinha acontecido e esta nova modalidade poderia ser uma novidade. Agora, nem sequer estamos preparados para dizer que num estado de necessidade, como nesse caso, com a entrada no sistema Schengen, se poderia em certa medida derrogar o respeito pelos valores fundamentais: não mandar socorro, esconder cadáveres, não verificar a verdade sobre tal evento. O que aconteceu quando a Europa fez o acordo com a Turquia? Parece-me exatamente a mesma dinâmica. Aliás, parece-me que o acordo é a demonstração de que esse problema existe. Nós, enquanto Europa, ao concordar com a Turquia, asseguramo-nos de que aquilo que, se fosse o feito por europeus não teria o apoio de uma parte relevante da opinião pública, seja feito por outros. Não somos capazes de administrar essas coisas com coragem, o que também leva a um conflito dentro dos países porque certamente não é fácil, especialmente num período de crise, enfrentar politicamente essa questão da reincidência. Mas nem temos coragem de enfrentá-lo no sentido contrário, aquele apoiado por populistas e soberanistas e que, felizmente, eles próprios, quando estão no governo, nem sequer têm coragem de matar pessoas, porque percebem que isso é inaceitável. A Turquia permite-nos alcançar o mesmo resultado sem ver os cadáveres, para o dizer de forma muito brutal.

Quais são, na sua opinião, as medidas que faltam a nível europeu? Acha que a Itália poderá não estar a administrar este problema porque muita responsabilidade é deixada apenas para a Itália sozinha?

Na minha opinião, e pode parecer um slogan muito simplista, o problema é que a Europa como a realidade política carece de uma verdadeira unidade de valores partilhados e de uma visão política compartilhada. Temos uma unidade fundamentalmente económica, mas não temos uma partilha autêntica de valores que nos permita abordar a questão da imigração com uma política europeia comum. Felizmente, vamos agora modificar o regulamento de Dublin, mas o regulamento de Dublin que prevê que vá para o primeiro país onde o migrante põe os pés, a responsabilidade sobre esse migrante, é algo que obviamente traz um gigantesco peso em países fronteiriços como a Itália, como aconteceu parcialmente na Espanha, e muito na Grécia.

Antes da coisa explodir, como esse problema foi ultrapassado? O problema foi resolvido assim: os migrantes chegavam à Itália, não eram, na maioria, cadastrados, e silenciosamente deixavam-nos ir para os seus verdadeiros destinos, pois quem chegava à Itália maioritariamente tinha outros destinos como a Alemanha, por exemplo, pois queriam chegar aos familiares que estavam nos países onde existe uma maior concentração, os mesmos que implementaram uma política de asilo mais ampla. Muitos migrantes, portanto, não queriam realmente ficar na Itália. Eles foram então autorizados a passar e isso continuou por anos e anos. O problema surgiu quando em 2011 houve a crise no Norte da África: houve um êxodo maciço e então a França começou a enfrentar esse problema, um problema que já existia.

Acho que não existe uma visão comum, atrás das políticas específicas, e que no final sempre agimos na onda das emoções. Seria muito interessante fazer um estudo específico sobre a história de Alan Kurdi: o corpo é encontrado e fotografado - é importante sublinhar a fotografia, porque sem a fotografia este processo não teria sido desencadeado - e o corpo desta criança coloca alguns problemas, porque é branco. Ele está com uma camisola vermelha, calças azuis e sapatos, pode ser um dos nossos filhos ou netos que saiu para a escola de manhã e acabou lá. É impressionante, há uma grande onda emocional, e é pouco depois que acontece o milagre da Angela Merkel que abre as fronteiras da Alemanha. Veem-se os alemães que na estação, acho na estação de Colónia, aplaudem esses migrantes que chegam, uma coisa incrível, um milagre, que realmente durou o tempo de uma onda emocional. A Operação Mare Nostrum foi lançada (em Outubro de 2013) e quando termina, em 2014, dá-se o que é ainda o maior desastre naval do Mediterrâneo, causando 800 mortos, e isso acontece porque não já não temos nenhuma operação de resgate, substancialmente. Tryton (a operação que se segue) não é absolutamente adequado para cobrir uma série de áreas de mar. O argumento para encerrar a operação do Mare Nostrum era o seu elevado custo. Se você dividir a despesa pelo número de pessoas que a operação salvou, descobre-se que cada vida humana custava cerca de dois cafés. Da parte da Europa e estamos a falar de uma opinião bastante difundida a nível europeu, aquela operação italiana teve de ser interrompida porque funcionou como elemento de atração para os migrantes. A consideração era que, sabendo que não morreriam, os migrantes eram empurrados a partir. Assim, a operação foi interrompida com os resultados que vimos mais tarde. O conceito ainda difundido, apesar do bom senso e dos mesmos números, é que colocar os migrantes nas piores condições para fazer a travessia, ou não dar lhes ajuda, é a forma de desencorajá-los. Ainda não somos capazes de criar tempestades no mar, felizmente, mas podemos deixar pessoas a afogar. Estes também são números indiscutíveis, estima-se que entre

30 e 40.000 morreram desde o início dos anos 1990. Se dividirmos o número presumido de chegadas pelo número presumido de mortes, o resultado é que seria como se, desde o início dos anos 90, houvesse uma companhia aérea que liga o Norte da África à Itália e que tem este defeito, parte o avião, Boeing com cerca de 300 passageiros, e 6 desses passageiros são lançados ao mar. Quem pegaria essa companhia aérea? Os migrantes continuam a tomá-lo e, portanto, significa que há boas razões para tomá-lo. Não sei o quão útil é essa informação, percebo que tenho uma perspectiva muito militante - apesar de eu não militar em lado nenhum - e que tenho um ponto de vista um tanto radical, mas é assim que penso.

O jornalismo deve permitir que os cidadãos se tornem cidadãos

Queríamos fazer uma última pergunta: qual acha que é o papel dos media e do jornalismo, o papel que eles desempenham em relação à política internacional de migração, ou pelo menos o papel que acha que eles deveriam ter? Refiro-me também à consideração da qual já falou, ou seja, do facto de que existe esse sensacionalismo do jornalismo e que falamos mais sobre os migrantes quando se trata de tragédias ou quando estamos em eleições.

O jornalismo deve ter, no que diz respeito à imigração, o papel que deve ter em geral, ou seja, no que diz respeito à realidade em geral. Deve ser um instrumento que permita aos cidadãos serem cidadãos, serem cidadãos participativos e informados e, portanto, poderem tomar decisões. Todos os papéis que a cidadania abrange, entende-se que isso seja feito por pessoas informadas e não por pessoas desinformadas. Isso sempre deve funcionar. Para a imigração, deve-se fazer o mesmo. É claro que existem muitas mais dificuldades, a meu ver, em matéria de imigração, e estas são agravadas pela crise económica geral que o sector da informação enfrenta, ou seja, um sector que também é bastante difícil a nível económico.

Na Itália agora é diferente porque a venda de jornais tem um declínio fisiológico que depende da transferência para a web e de outros fenómenos desse tipo, depende então de um aspeto da revolução industrial. A curva dos jornais era um indicador do estado de saúde da economia, ou seja, caía no momento de crise, porque o jornal é sempre uma das primeiras coisas que um indivíduo deixa de comprar. Se tem de escolher entre o café de manhã e o croissant e o jornal, e geralmente ele toma café e brioche e não leva o jornal. Esse problema continua a existir, estamos em uma fase de crise, há menos publicidade, então o que acontece: de onde vem o lucro para um corpo de informação? Relativamente ao jornal em papel, o lucro vem pelo número de cópias vendidas e pela publicidade. Pelo jornal na web, o lucro vem da publicidade, que ainda não chega para compensar os custos das empresas fundadas no papel, e pela atratividade de um determinado site; portanto, é contabilizada com base nos determinados contatos que um site possui. A alternativa é fazer jornais que vivem com auxílio, subsidiados por um grupo empresarial que talvez tenha outros interesses e possa contemplar a possibilidade de ir perder, mas isso criaria mais problemas.

As regras do jornal são sempre as antigas, ou seja, que sexo, sangue e dinheiro são notícias que você lê mais do que notícias sobre, por exemplo, a vida cultural da comunidade somali em Itália. É claro que é assim, é preciso encontrar um equilíbrio entre o que dá lucro e o ser um jornal interessante, agradável e fácil de ler, com o fim de compreender também coisas complexas. A meu ver este é o trabalho que o jornalista em geral deve fazer, a maior missão: tirar do leitor e do cidadão todo o esforço que ele não pode fazer porque faz outros trabalhos - muitas vezes mais úteis que do trabalho do jornalista - e que o cidadão seja informado rapidamente, por meio de uma leitura fluente, compreensível e simples. É isso, na minha opinião, nada mais.

por [Cátia Miriam Costa](#) e [Lisa Moroni](#)

[Jogos Sem Fronteiras](#) | 2 Maio 2021 | [giovanni maria bellu](#), [jornalismo](#), [mediterrâneo](#), [migrações](#)

por **CÁTIA MIRIAM COSTA** e **LISA MORONI**

[Cátia Miriam Costa](#).

Almada (1974). É licenciada em Relações Internacionais e Mestre em Estudos Africanos pelo ISCSP – Universidade de Lisboa, com doutoramento em Literatura pela Universidade de Évora. É investigadora de pós-doutoramento no Centro de Estudos Internacionais (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa) e professora auxiliar convidada também no ISCTE- IUL. Tem coordenado e participado em diversos projetos de investigação internacionais, apoiados pela Comissão Europeia e pelo CYTED – Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento. A sua investigação cruza a análise de discurso e a literatura com as relações internacionais.

[Lisa Moroni](#).

Graduada em Ciências Políticas e das Relações Internacionais em 2017 na Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, a Lisa é agora estudante do mestrado em Governança e Sustentabilidade do Mar no Instituto Universitário de Lisboa. Está atualmente a desenvolver um projeto de dissertação sobre as migrações no mar Mediterrâneo focando-se nos fluxos Líbia-Itália.

Artigos do autor

[A insula de Juan Tomás Ávila Laurel](#)

[Da Etnicidade ao Simbolismo: três olhares sobre a etnia Kuvale](#)

[Entre as palavras e memória: o grito silenciado da Guiné Equatorial](#)

[Literatura oral, performance, memória, multimédia e internet: que relação?](#)

[Recaredo Silabo Boturu, Luz en la noche: Poesía y teatro](#)

[Sentir a Dança](#)

[“África de ida y vuelta”: uma viagem musical por Isabela Aranzadi](#)