

ECAS 2013

5th European Conference on African Studies (Lisbon)

June
27-29



African Dynamics in a Multipolar World

ISCTE - Lisbon University Institute

ECAS 2013

5th European Conference on African Studies

African Dynamics in a Multipolar World

©2014 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

ISBN: 978-989-732-364-5

UMA MÁQUINA BUROCRÁTICA AO SERVIÇO DO OCIDENTE? CABO VERDE E O ACORDO DE READMISSÃO COM A UNIÃO EUROPEIA

Odair Bartolomeu Barros Lopes Varela

Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais (ISCJS) de Cabo Verde
Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CEsA)

odairvarela@gmail.com

Resumo

Com a ocupação portuguesa em 1460, começa em Cabo Verde a institucionalização de uma «moderna» máquina de colonização que irá ser exportada para as «Américas», adquirindo um carácter cosmopolita subalterno. A partir de 1614, esta «máquina burocrática» passa a estar formalmente ao serviço da modernidade colonial, principalmente durante a hegemonia ibérica da modernidade. Após a independência em 1975, no domínio da gestão dos fluxos migratórios, o Estado encerra, além de rupturas e transformações, algumas continuidades dessa máquina. Um dos exemplos contemporâneos de maior relevância constitui o Acordo de Readmissão assinado com a União Europeia.

Palavras-chave: Máquina Burocrática; modernidade; colonialidade; cosmopolitismo; acordo de readmissão; re-patriados; re-admitidos.

Abstract

With the Portuguese occupation in 1460, starts in Cape Verde the institutionalization of a “modern” colonization machine which will be exported to the “Americas”, acquiring a subaltern cosmopolitan character. From 1614, this “bureaucratic machine” shall be formally in the service of colonial modernity, especially during the Iberian hegemony of modernity. After independence in 1975, on the management of migration flows, the State contains, as well as disruptions and transformations, some continuities of that machine. One of the most relevant contemporary examples is the Readmission Agreement signed with the European Union.

Keyword: Bureaucratic Machine, modernity, coloniality, cosmopolitanism, Readmission Agreement, Returnees, Re-admitted

¹ Uma máquina burocrática ao serviço do ocidente?
Cabo Verde e o acordo de readmissão com a união europeia.

1. Nota Introdutória

Este ensaio tem como suporte teórico a tese, defendida em outro lugar, de que o arquipélago cabo-verdiano vai-se transformar numa «máquina burocrática» ao serviço da modernidade colonial (Varela, 2012a), principalmente durante a hegemonia ibérica - particularmente a portuguesa - da modernidade (Dussel, 2007). Em 1614, o Rei português nomeia Nicolau de Castillo como «*Governador, capitão geral e provedor da fazenda de sua Magestade em todas estas ilhas do Caboverde de districto de Guiné*», reconhecendo e estipulando oficialmente que a Guiné fazia parte integrante de Cabo Verde (Cohen, 2001, p. 193)². A partir daí, o que se denomina então de «Cabo Verde» passa a ser formalmente um espaço territorial descontínuo, incluindo ilhas e torrões continentais africanos, que vai-se transformando cada vez mais num espaço cosmopolita subalterno. A tónica no carácter «oficial» e «formal» da mudança no figurino das ilhas tem por justificação o facto da institucionalização prática desse estatuto ter-se iniciado muito antes na medida em que argumentamos que as raízes da feição cosmopolita subalterna deste arquipélago africano remontam aos inícios da ocupação portuguesa em 1460 e, a partir daí, começa a institucionalização de uma «moderna» máquina de colonização que irá ser exportada para as «Américas».

¹ Este *paper* tem por base inspiradora o projecto de pesquisa intitulado «Facilitação das migrações laborais intra-regionais na região da CEDEAO – o caso de Cabo Verde», realizado pelo Observatório das Migrações do ACP (África Caraíbas e Pacífico) em parceria com a Universidade de Gana. Dirijo um agradecimento especial aos demais colegas investigadores do projecto: Carlos Elias Barbosa e João de Pina Cardoso.

² É sabido que essa tentativa (ou medida) de utilizar as ilhas como «máquina administrativa» da monarquia lusa de modo a controlar o acesso aos Rios da Guiné, onde alegadamente tinha o direito monopolista sobre o tráfico, não tenha sido linear devido ao facto de que a sua presença nos Rios «só se dava mediante acordo e permissão das diversidades autoridades negras interessadas, tanto quanto ela, na actividade do tráfico (...)», era «(...) desafiada pelos súbditos que tentavam por todas as maneiras fugir às regras por elas ditadas, e contestada pelas outras nações europeias que, à revelia dos seus alegados direitos sobre o comércio daquela área, iam estabelecendo aqui e acolá os seus contactos comerciais» (Cohen; 2001: 194).

Esta feição instrumental do arquipélago cabo-verdiano é uma das mais poderosas continuidades coloniais que - passados quase quatro décadas após a sua independência em relação a Portugal - continuam a moldar o seu aparelho estatal. Não sendo aqui o espaço para dissertar sobre os caminhos das rupturas e das colonialidades (Quijano, 1992, 2000a, 2000b) em relação ao período colonial e nem as lutas em torno da *descolonialidade* (Varela, 2008, 2012a) em Cabo Verde e não só, o nosso propósito é analisar as evidências empírico-conceptuais - no campo da gestão dos fluxos migratórios, particularmente os provenientes da região ocidental africana em direcção ao arquipélago - que apontam para a persistência da lógica que está incrustada na «génese» do Estado cabo-verdiano: a de estar ao serviço da modernidade ocidental.

2. Quadro Político-Jurídico da Imigração em Cabo Verde

A importância da tentativa de entender a complexidade das migrações para as ilhas de Cabo Verde, particularmente a partir do continente africano, reside no facto de esse empreendimento poder, em termos globais, contribuir, fundamentalmente, para duas situações: iluminar a importância histórica das ligações motivadas pela mobilidade das pessoas, que desempenhou um papel basilar na divulgação de informações e contactos entre as sociedades pré-coloniais; e realçar as implicações do processo colonial europeu nas dinâmicas migratórias no referido continente, mediante a delimitação das fronteiras, o recrutamento da força de trabalho, ou por meio de estratégias de planeamento do controlo político e administrativo das populações (Andrade, 1996; Amaral, 2001; Carreira, 1983, 2000; Varela, 2013).

Ao nível das migrações da costa ocidental africana para o arquipélago de Cabo Verde dois aspectos expressam uma ligação histórica muito clara:

1. Em primeiro lugar, a relação colonial que se reflecte na ocupação das ilhas e no estabelecimento de uma forte e histórica cultura política e administrativa, especialmente em regiões da Guiné-Bissau (Carreira, 1983, 2000).
2. Em segundo lugar, não se pode olvidar os fluxos da emigração cabo-verdiana para vários países vizinhos do continente africano desde o século XIX. Isto contribuiu para a formação de pontes e redes migratórias que funcionam como suportes para a decisão de migrar e para o processo de fixação. Por exemplo, os cabo-verdianos constituíram família nos países de emigração (Senegal, Guiné-Bissau, etc.), e regressam ao seu país depois de algum tempo. Muito provavelmente, esse processo, uma vez iniciado, vai contribuir para a constituição da «causalidade cumulativa» (Massey *et al*, 1998, p. 45-46).

Estes figurinos favorecem o argumento que levou o actual governo cabo-verdiano a estabelecer um procedimento especial para a permissão legal de residência dos nacionais da Guiné-Bissau, através do Decreto-Lei n.º 13/2010. Um outro acordo bilateral foi assinado entre Cabo Verde e Senegal, e aprovado, para a ratificação, por resolução n.º 151/V/99 de 28 de Dezembro, a *Convenção sobre a Liberdade de Movimento e fixação de pessoas e bens*. Tanto no primeiro como no segundo caso, considera-se os laços de amizade entre Cabo Verde e estes países, as consistentes ligações seculares, a determinação geográfica e cultural em atingir os objectivos fundamentais da Organização de Unidade Africana (OUA) e da CEDEAO, bem como o desejo de assegurar os respectivos destinos nacionais no quadro de um *status* especial propiciado pelos laços de fraternidade, pela existente base de reciprocidade, igualdade e interesse mútuos.

Contudo, o nível considerado mais relevante constitui as relações políticas e económicas entre os Estados. É de destacar também que na década de 1990, há uma maior percepção sobre a emigração para as ilhas de Cabo Verde, no contexto da entrada em vigor do *Protocolo de Livre Circulação de Pessoas e ao Direito de Residência e de Estabelecimento*, no âmbito da CEDEAO [Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental], assinado em Dakar em 1979, e validado pela Lei n.º 18/II/82 em Cabo Verde. No contexto específico dos Estados membros dessa comunidade, as migrações têm sido caracterizadas pela alta densidade da mobilidade, em grande parte facilitada pelo acordo de livre circulação. Essa densidade vai contra dois aspectos importantes:

a) Os vínculos jurídicos e económicos (como a Resolução n.º 151/V/99 de 28 de Dezembro);

b) As ligações que têm por base a linguagem comum que funciona como um dos canais de facilitação do processo de tomada de decisão de migrar (como no caso de Cabo Verde e Guiné-Bissau). No entanto, o Estado cabo-verdiano tem vindo a considerar a possibilidade de impor alguns limites à liberdade de circulação no seio da CEDEAO. Um dos critérios-chave estabelecidos está relacionado com as medidas de segurança interna e o controlo de acesso ao país por parte do estrangeiro, sendo que um dos requisitos para a entrada no país constitui a apresentação de provas de meios económicos de subsistência. O Decreto Legislativo n.º 6/97 de 5 de Maio regula a situação jurídica do estrangeiro no território nacional, e o Decreto Regulamentar n.º 10/99 de 9 de Agosto define a natureza e a quantidade dos recursos financeiros suficientes para a entrada e permanência temporária do estrangeiro no país, os casos de isenção e os meios de aferir a propriedade dos mesmos;

c) Cabo Verde ratificou em Junho de 2003, a *Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias*. Em 2008, o novo Código Laboral entrou em vigor e, desde então, introduziu-se a norma de que só os estrangeiros em situação legal têm o direito de trabalhar. Embora na realidade não seja isso que acontece, teoricamente, esse regulamento contradiz o espírito do protocolo de livre circulação.

A percepção de aumento da imigração em Cabo Verde tem gerado um conjunto de medidas que se tornam parte do corpo legislativo, a fim de regular e controlar os fluxos migratórios para o arquipélago. No entanto, logo após a independência de Cabo Verde, em 1975, o Decreto-Lei n.º 17/76 de 28 de Fevereiro estabelece o quadro jurídico respeitante ao tratamento dos cidadãos estrangeiros e para a concessão de vistos de entrada no território nacional. No mesmo ano foram adoptados os Decretos-Lei n.º 46/76 e 47/76 de 24 de Abril, estabelecendo, respectivamente, as leis sobre os estrangeiros residentes no país e o regulamento da entrada e permanência de estrangeiros no país.

Em 1990, foi assinado o Decreto-Lei n.º 93/III/90 de 27 de Outubro que vai regular a situação jurídica dos estrangeiros no país e revogar os decretos n.º 17/76, 46/76 e 47/76. Em 1991, foram ratificados Protocolos Adicionais: A/SP1/6/89 (Lei n.º 34/IV/91), alterando as disposições do artigo 7.º do Protocolo A/A1/5/79 sobre a circulação de pessoas, direito de residência e de estabelecimento da CEDEAO; e A/SP2/5/90 (Lei n.º 35/IV/91, 30 de Dezembro) sobre a execução da terceira fase (direito de estabelecimento) do Protocolo A/A1/5/79 de livre circulação de pessoas, direito de residência e estabelecimento da mesma organização.

É desta forma sete anos depois, a 05 de Maio de 1997, entra em vigor o Decreto Legislativo n. 6/97 que regulamenta o estatuto jurídico dos estrangeiros em Cabo Verde, no sentido de disciplinar os processos legais e para dar aumentar a capacidade de resposta aos casos

Uma máquina burocrática ao serviço do ocidente? Cabo Verde e o acordo de readmissão com a União Europeia de estrangeiros não residentes que entraram ilegalmente no país. Este decreto tem como propósito a actualização, conformação e adequação do texto da lei em vigor até à altura (Lei n.º 93/III/90, 27 de Outubro) às disposições constitucionais e convenções internacionais em matéria de estrangeiros. Na verdade, esse decreto é adoptado com o propósito de fazer um refinamento formal de algumas das suas disposições, esclarecer as dúvidas decorrentes da aplicação da lei, os novos aspectos regulares impostos pelo movimento de pessoas, a gestão eficaz das fronteiras e o acesso ao território nacional.

Dois aspectos devem ser destacados neste decreto legislativo:

a) A possibilidade de atribuir direitos políticos aos estrangeiros, incluindo a capacidade eleitoral activa e passiva para os municípios

b) O facto de Cabo Verde pertencer à CEDEAO, que contém disposições específicas relativas à circulação de pessoas, direito de residência e estabelecimento. No entanto, cada Estado-Membro fica com a responsabilidade de regular os aspectos fundamentais sobre o regime de entrada e permanência e a concessão do direito de residência dos cidadãos estrangeiros de Estados-Membros, no pressuposto de que existem problemas de soberania e razões de Estado no sentido de evitar o retorno do poder de regulamentar esta matéria exhaustivamente pela comunidade. Assim, as medidas para reforçar a segurança interna e o controlo de acesso ao país estrangeiro tornam imperativas tanto a revisão da concessão do visto e autorização de residência como as medidas que visam facilitar o processo de recusa de entrada e de expulsão em caso de entradas ou permanências ilegais no país.

No entanto, é pertinente analisar os dados da *Direcção de Estrangeiros e Fronteiras* (DFB), para os estrangeiros detentores de Autorizações de Residência (AR). Na verdade, está-se

a falar de uma parte do total da população imigrante em Cabo Verde. Na Tabela 1 é apresentado o número total de pessoas estrangeiras com AR de 1976 a 2008.

Tabela 1 – Autorizações de Residência em Cabo Verde por nacionalidade (2008)

| Nacionalidade | Nº imigrantes | % |
|----------------------|----------------------|--------------|
| Total RP | 6193 | 100.00 |
| Guiné Bissau | 1229 | 19.84 |
| Portugal | 856 | 13.82 |
| China | 850 | 13.73 |
| Nigéria | 710 | 11.46 |
| Senegal | 701 | 11.32 |
| Others | 1847 | 29.82 |

Fonte: Dados do Departamento de Estrangeiros e Fronteiras, trabalhados pela OIM, 2010.

Considerando-se as informações sobre as AR, em 2008 um total de 6.193 pessoas residem em Cabo Verde, soma equivalente ao período de 1976 a 2008. Do total a prevalência de 74% para sexo masculino e 26% para o feminino (Carvalho, 2010). A mesma instituição, o DEF, apresenta valores considerando as principais nacionalidades representadas. Neste caso, a comunidade da Guiné-Bissau é a maior delas, com cerca de 20%, e a segunda grande comunidade, a portuguesa, com cerca de 14%, seguido pela comunidade chinesa, com perto de 14%. Os nigerianos e os senegaleses representam, em simultâneo, cerca de 11 por cento. No entanto, estes cinco países representavam cerca de 70% as AR concedidas ao longo do período em análise.

Estes dados são geralmente distintos dos do Instituto Nacional de Estatística (INE) de Cabo Verde:

Tabela 2 – População estrangeira residente em Cabo Verde, por nacionalidade

| | Total | % |
|--|--------------|----------|
| TOTAL | 14373 | 100 |
| CEDEAO | 8782 | 61,10 |
| PALOP (S/ GB)³ | 1209 | 8,41 |
| Outros países africanos | 320 | 2,23 |
| América (N/C&S)⁴ | 1104 | 7,68 |
| Asia | 498 | 3,46 |
| Europa | 2445 | 17,01 |
| Oceania | 18 | 0,13 |

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas - Cabo Verde, Censo 2010

De acordo com informações obtidas no Boletim Oficial⁵, o número de estrangeiros residentes em Cabo Verde é de 6688. Destes, 49,5% são de nacionalidade bissau-guineense. Estas três fontes de dados oficiais aqui apresentados, indicam o problema de trabalhar o fenómeno das migrações e este caso particular das migrações de e para as ilhas de Cabo Verde não constitui uma excepção. Consequentemente, os dados aqui apresentados mostram uma nítida

³ Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (excluindo a Guiné Bissau).

⁴ América (Norte, Centro e Sul).

⁵ No. 16, I Série, 26 de Abril de 2010.

Uma máquina burocrática ao serviço do ocidente? Cabo Verde e o acordo de readmissão com a União Europeia

discrepância entre as AR e o tamanho dos imigrantes que não correspondem ou se ajustam ao nível formal apontado pelo Estado cabo-verdiano.

Portanto, estima-se uma presença considerável de estrangeiros «ilegais» (imigrantes da maioria dos países da costa ocidental africana) que vivem e trabalham no país. Os fluxos migratórios originários dos países da África Ocidental, particularmente da Guiné-Bissau, Senegal e Nigéria - que têm mais nacionalidades representadas entre os grupos de migrantes no arquipélago -, estão no fundo da pirâmide das categorias socioprofissionais, como trabalhadores manuais, especialmente na construção civil. Encontra-se muitos outros imigrantes que são vendedores ambulantes e alguns já construíram seus pequenos negócios e empresas. Isto contribui fortemente para a visibilidade e conotação dos grupos de migrantes africanos com a economia informal.

3. Da Violação do espírito do «Protocolo de Livre Circulação» da CEDEAO à Assinatura do Acordo de Readmissão com a União Europeia

Sendo um país considerado de «trânsito» (Duvell, 2006; Ratha e Shaw 2007; Marcelino, 2011; Barbosa, 2011a, 2011b), Cabo Verde já tem alguma experiência de acolhimento de emergência de migrantes que buscam alcançar o continente europeu. Exemplos incluem casos como «Djondad», «Awaid II», «Kabofumo» e «Caixa de 130» que desafiaram o governo de Cabo Verde pois mostraram as dificuldades sentidas em lidar com essas situações, apesar da existência de tratados internacionais ratificados pelo país e de um conjunto de leis nacionais sobre a matéria. Essas experiências de trânsito têm sido exploradas no contexto do continente africano, especialmente nos estudos sobre o movimento de pessoas da África subsaariana para a região do Maghreb (Duvell, 2008; Haas, 2006). Autores como Frank Duvell (2008) e Dilip Ratha

Uma máquina burocrática ao serviço do ocidente? Cabo Verde e o acordo de readmissão com a União Europeia e William Shaw (2007, p. 3) referem-se a Cabo Verde como um dos pontos de trânsito dos migrantes da África Ocidental, que tentam obter documentos falsos como meio de chegar à Europa. O arquipélago também foi mencionado como um ponto de partida que contorna as rotas migratórias do centro do Saara em direcção às Ilhas Canárias (Haas, 2006, p. 4). No entanto, trata-se puramente de um problema de imigração ilegal? De forma mais ampla, quais foram os seus reflexos sobre as fronteiras sociais e políticas em Cabo Verde?

Deve-se ressaltar que apesar de o país estar longe de reverter a sua categorização de «país de emigração», a intensificação das migrações para as ilhas - e a relativa importância que esse fenómeno tem recebido por parte das autoridades públicas - tem paulatinamente transformado esse Estado num país de imigração e destino. O estudo apresentado por Carlos Barbosa (2011a, 2011b) leva em consideração algumas das principais hipóteses que facilitam a compreensão da crescente articulação migratória de Cabo Verde em relação à região da África Ocidental.

Contudo, como já foi dito, as análises quantitativas respeitantes à regulação dos fluxos migratórios para o arquipélago de Cabo Verde, enfrentam uma significativa ausência de dados estatísticos suficientemente fiáveis no terreno. Todavia, com base no relatório produzido pela *Comissão Interministerial para o Estudo e Proposição das Bases da Política de Imigração* (CIMI), intitulado «Imigração em Cabo Verde: Subsídios para a Política Nacional de Imigração», procurou-se fazer uma breve análise dos dados colectados a partir da DEF:

Tabela 3 – Emissões e Pedidos Não Atendidos de Autorizações de Residência (AR) de 2000 à 2010, por nacionalidade

| Nacionalidades | Emissões de Autorizações de Residência | | Pedidos Não Atendidos | | Total | |
|------------------------|--|------|-----------------------|------|-------|------|
| | N | % | N | % | N | % |
| África | 3876 | 53,2 | 2005 | 87,3 | 5881 | 61,4 |
| CEDEAO | 3663 | 50,3 | 1984 | 86,4 | 5647 | 58,9 |
| Benim | 8 | 0,1 | 0 | 0,0 | 8 | 0,1 |
| Burkina Faso | 5 | 0,1 | 0 | 0,0 | 5 | 0,1 |
| Costa do Marfim | 15 | 0,2 | 3 | 0,1 | 18 | 0,2 |
| Gambia | 38 | 0,5 | 12 | 0,5 | 50 | 0,5 |
| Gana | 124 | 1,7 | 20 | 0,9 | 144 | 1,5 |
| Guiné Bissau | 1485 | 20,4 | 723 | 31,5 | 2208 | 23,0 |
| Guiné Conacri | 99 | 1,4 | 95 | 4,1 | 194 | 2,0 |
| Libéria | 1 | 0,0 | 2 | 0,1 | 3 | 0,0 |
| Mali | 23 | 0,3 | 6 | 0,3 | 29 | 0,3 |
| Níger | | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 |
| Nigéria | 844 | 11,6 | 534 | 23,2 | 1378 | 14,4 |
| Senegal | 890 | 12,2 | 555 | 24,2 | 1445 | 15,1 |
| Serra Leoa | 112 | 1,5 | 32 | 1,4 | 144 | 1,5 |
| Togo | 19 | 0,3 | 2 | 0,1 | 21 | 0,2 |
| Total | 7287 | 100 | 2297 | 100 | 9584 | 100 |

Fonte: CIMI

De acordo com esses dados, no total de 9.584 pedidos foram concedidas cerca de 7287 AR e a CEDEAO representa cerca de 50 por cento das mesmas. No entanto, olhando para os dados fornecidos pelo INE (ver Tabela 2), encontramos uma diferença considerável em termos de presença de pessoas de outras nacionalidades em Cabo Verde. A comparação desses dados com os do INE e da DEF mostra que mais de 50% da população imigrante não reúne as condições legais para residir em Cabo Verde. É certo que de acordo com o quadro jurídico cabo-verdiano (Decreto n. ° 6/97 de 5 de Maio), exige-se que os estrangeiros apresentem os comprovantes da propriedade dos meios económicos e de subsistência. Aqui encontram-se as evidências de um facto que mais tem bloqueado ou inibido o estabelecimento da maioria das pessoas que ficam para além dos 90 dias permitidos por lei. Consiste na contradição entre a Lei de Estrangeiros e do Código do Trabalho: para obter a AR é necessário um contrato de trabalho e é preciso uma AR para poder trabalhar (e ter um contrato de trabalho). Por isso, entra-se num círculo vicioso que tem ditado a insegurança jurídica de uma grande proporção de imigrantes em Cabo Verde e, portanto, limita a sua integração no mercado de trabalho formal, bem como uma integração adequada no país.

Além disso, essa incompatibilidade dos dados confirma o facto de que em Cabo Verde ainda não existe um campo estatístico em relação à migração. Isso mostra que há uma falta de conhecimento, não só do número real de pessoas que vêm de outros países, mas também a sua distribuição entre as diferentes ilhas e cidades.

De facto, nas últimas duas décadas, Cabo Verde «tornou-se um país atraente não apenas como rota para grupos migratórios chegarem mais facilmente à Europa e América do Norte, mas também como destino, porque é um país democrático, economicamente promissor e sem

Uma máquina burocrática ao serviço do ocidente? Cabo Verde e o acordo de readmissão com a União Europeia conflito.»⁶ Além da estabilidade económica, política e social que cresce rapidamente e permite que ao país graduar do grupo dos Países Menos Avançados (PMA) em 2003 (desde da década de 1980 Cabo Verde já tinha atingido o nível de países de rendimento médio) - atingindo os níveis de desenvolvimento médio, com um PIB *per capita* superior a todos os Estados-Membros da CEDEAO (4000 dólares em 2011)⁷ -, também estabeleceu uma parceria especial com a União Europeia (UE) desde 2008.

Estima-se que esta parceria com a UE seja a causa para a vinda de muitas pessoas para Cabo Verde na esperança de obter um visto para entrar na Europa depois de obter a residência. Por isso, o país é também é encarado como um *hub* visando atingir outros destinos alternativos: Europa Ocidental e América do Norte (facilitada pela sua posição geoestratégica na encruzilhada África-Europa-América).

Em conclusão, o país começa a fazer face à chegada de migrantes de várias origens e com uma grande variedade de objectivos. A maioria desses imigrantes não materializa a ideia inicial de trânsito e eventualmente vão instalar-se definitivamente no país, passando ou não a figurar no número de imigrantes ilegais. Isso porque há uma progressiva barreira e controlo no Espaço Schengen e o fortalecimento das fronteiras nacionais, em parceria com a UE. Em Dezembro de 2007, esta organização escolheu Cabo Verde e a Moldávia como países-piloto para uma nova abordagem em relação às questões da imigração, facilitando a entrada de cabo-verdianos na Europa e de europeus no arquipélago.

Desde o início de 2008, Cabo Verde tem vindo a negociar os termos de mobilidade com a Comissão Europeia e com Portugal, Espanha, França e Luxemburgo. O Governo desse país e a

⁶ Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania - «A questão da imigração ilegal ou irregular: recomendações» (CNDHC/Rec/GTPMR/01/2006:2).

⁷ Index Mundi: <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=67&c=cv&l=pt> (acedido a 04 de Maio de 2013).

Uma máquina burocrática ao serviço do ocidente? Cabo Verde e o acordo de readmissão com a União Europeia

União Europeia, assinaram a 24 de Abril de 2012, em Bruxelas, dois acordos no âmbito da Parceria para a Mobilidade: a facilitação da emissão de vistos de curta duração para os cidadãos de Cabo Verde e a UE, e outro para a readmissão de residentes ilegais⁸ onde Cabo Verde se compromete em trabalhar para reforçar o controlo da imigração ilegal da África para a Europa.

Defendemos em outro lugar (Varela, 2012b), que a assinatura do acordo de readmissão com a UE, apesar de não serem ainda conhecidos os contornos oficiais de tal acordo, exige o repensar a questão do repatriamento de nacionais de países terceiros. De acordo com Fortes e Lima (2012), devido aos acordos que tem com países como Portugal, Espanha, França e Estados Unidos, Cabo Verde procede à readmissão de nacionais expulsos desses países (muito embora o Direito Internacional - apesar das disputas, excepções e falhas - «obrigue» os Estados a readmitir os seus cidadãos expulsos de outros países). Com a excepção dos EUA, esses acordos estendem-se a cooperação judiciária em matéria penal, servindo, por um lado, como uma ferramenta para a remoção de imigrantes difíceis (que tenham cometido crimes ou são suspeitos de o terem feito) e, por outro, como um meio de acesso a nacionais e imigrantes expatriados que cometem crimes e fogem para os estados de origem (Delgado, 2011).

Em relação a cidadãos estrangeiros, o direito internacional não exige que um Estado readmita ou receba repatriados que sejam nacionais de outros países. No entanto, como não existe um Direito Internacional das Migrações no verdadeiro sentido do termo, isso abre espaço para acordos de readmissão que podem «obrigar» um Estado a receber os repatriados (readmitidos) de outros Estados. O Acordo de Cotonou, no seu artigo 13^o reconhece essa possibilidade, definindo a abertura de negociações para a readmissão bilateral de nacionais e de

⁸ Contudo, este só foi efectivamente assinado a 18 de Abril deste ano:

http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/afrika/2013/3/16/governo-cabo-verdiano-assinam-acordo-para-readmissao-migrantes-ilegais,746a586e-57d3-4251-9fae-7efac368374b.html (acedido a 18 de Abril de 2013).

outros. Os tratados bilaterais que Cabo Verde celebrou com os países europeus acima mencionados já prevêem também essa possibilidade. Sabendo que Cabo Verde integra a CEDEAO, e que os cidadãos desta região têm o direito de residência e estabelecimento em qualquer Estado-membro, a assinatura de um acordo de readmissão com a UE, pelo menos no padrão como tem sido tradicionalmente feito com outros Estados (por exemplo, incorporando a capacidade de expulsar os imigrantes ilegais para o país onde eles se encontravam antes de chegarem, com efeito, ao território da UE), corre o sério risco de enfrentar algumas situações inusitadas:

1) Considerando que, à luz do protocolo relativo à livre circulação da CEDEAO, em situações normais, não é permitido aos países que integram essa Organização, expulsar os cidadãos desta região, Cabo Verde poderá vir a experimentar um aumento do fluxo de migrantes oriundos de outros Estados-membros deste espaço que foram repatriados da UE, mas que em Cabo Verde gozam do estatuto de cidadãos residentes. Assim, esse Estado deve encarar a possibilidade real de ocorrer um aumento global do número de repatriados/readmitidos no país tanto cabo-verdianos como nacionais dos outros países da CEDEAO;

2) Diante da possibilidade e intenção de, por sua vez, «re-repatriar» esses cidadãos estrangeiros, Cabo Verde pode enfrentar a oposição dos Estados vizinhos e originar um conflito político-diplomático de proporções indefinidas e pode, até mesmo, colocar em risco o processo de integração do país na sub-região, apesar da retórica de um dos pilares da parceria especial com a UE argumentar justamente o contrário;

3) Em vez de Cabo Verde conseguir incrementar a sua política de gestão dos fluxos migratórios e a segurança da sua zona económica exclusiva perante os vários tipos de tráficos internacionais, com o acordo de readmissão esse Estado poderá transformar-se, como o resto do

Sul Global, num centro de acolhimento do «exército de reserva» laboral do Norte Global (particularmente da UE) e, como por exemplo a Líbia no tempo de Muammar al-Gaddafi, no capataz ou o guarda-costas da Europa - a semelhança de um «gendarme» - na África Ocidental.

4. Referências

- AMARAL, Ilídio (2001). “Cabo Verde: Introdução Geográfica”. In Luís de Albuquerque e Maria Emília Madeira Santos (Vol. Coords.), *História Geral de Cabo Verde: Vol I* (pp. 1-22) (2ª ed). Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical & Praia: Instituto Nacional de Investigação Cultural.
- ANDRADE, Elisa (1996). *As Ilhas de Cabo Verde da “Descoberta” à Independência Nacional (1460-1975)*. Paris: Edições L’Harmattan.
- BARBOSA, Carlos Elias (2011a). “Transits «in» Cape Verde Islands: a look about migrations from West Africa”, paper presented at the panel (096) **“Transnationalism and Illegal immigration from Africa to Southern Europe: a gender perspective”**. 4th European Conference on African Studies, Uppsala, 15-18 de Junho. Acedido a 8 de Abril de 2013, em <http://www.nai.uu.se/ecas-4/panels/81-100/panel-96/Carlos-Elias-Barbosa-Full-paper.pdf>.
- BARBOSA, Carlos Elias (2011b). “Arquipélago de Cabo Verde do Colonial ao Pós-Colonial: um Ponto no Tráfego Migratório Regional”. In Luca Bussotti e Severino Ngoenha (orgs.), **O Pós-colonialismo na África lusófona. O caso de Cabo Verde (pp. 183-201)**. Udine: Aviani & Aviani, 183-201.
- CARREIRA, António (2000). *Formação e Extinção de uma Sociedade Escravocrata (1460-1878)* (3.ª ed.). Praia: IPC – Estudos e Ensaios.
- CARREIRA, António (1983). *Migrações nas ilhas de Cabo Verde*. Praia: CEE/ Instituto Cabo-verdiano do Livro.
- CARVALHO, Francisco (coord.) (2009). *Migração em Cabo Verde: perfil nacional 2009*. Genebra: IOM.
- COHEN, Zelinda (2001). «A Administração das Ilhas de Cabo Verde e o seu distrito no segundo século de colonização (1560-1640)», *História Geral de Cabo Verde: Vol. II* (pp. 89-224) (2ª ed.). Praia & Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Cultural & Instituto de Investigação Científica Tropical.
- DELGADO, José Pina (2011). “La regulación internacional de los flujos migratorios entre Cabo Verde y la Unión Europea (en especial hacia España)”, *Revista de Derecho migratorio y extranjería*, 28 (3), 121-152.

- DUSSEL, Enrique (2007). *Política de La Liberación. Historia Mundial Y Crítica*. Madrid: Trotta.
- DUVELL, Frank (2006). *Crossing the fringes of Europe: Transit migration in the EU's neighbourhood*, Working Paper nº 33. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society/ University of Oxford.
- DUVELL, Frank (2008). "Transit, migration and politics: Trends and constructions on the fringes of Europe", *IMISCOE*, 12, 1-8. Acedido a 14 de Outubro de 2013 em <http://dare.uva.nl/document/117683>.
- HAAS, Hein de (2006). "Transit-Saharan Migration to North Africa and EU: Historical Roots and Current Trends", *Migration Information Source*. Acedido a 14 de Outubro de 2013 em <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=484>.
- LIMA, Redy; Fortes, Celeste (2013). "Emigrantes e deportados em Cabo Verde", in Évora, Iolanda (coord.), "*Para além das remessas*". *A consolidação da sociedade cabo-verdiana da diáspora e as transformações socioculturais e políticas em Cabo Verde*. Dakar: CODESRIA/CEsA (no prelo).
- MARCELINO, Pedro F. (2011). *The New Migration Paradigm of Transitional African Spaces: Inclusion, Exclusion, Liminality and Economic Competition in Transit Countries: A Case Study on the Cape Verde Islands*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
- MASSEY, Douglas S. et al., (1998). *Worlds in Motion*. Oxford: Clarendon Press.
- QUIJANO, Anibal (1992). "Colonialidad y modernidad/racionalidad", *Perú Indígena*, (13) 29, 11-20.
- QUIJANO, Anibal (2000a). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y America Latina", in Lander, Edgardo (org.) (2000), *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales*, (pp. 201-246). Buenos Aires: CLACSO.
- QUIJANO, Anibal (2000b), «Colonialidad del Poder y Clasificación Social», *Journal of World-Systems Research*, (6) 2, 342-386.
- RATHA, Dilip e SHAW, William (2007). "Causes of South-South Migration and its Socioeconomic Effects", *Migration Information Source*. Acedido a 14 de Outubro de 2013 em: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=647>.
- VARELA, Odair Barros (2008). «Manifesto 'Lusofóbico': Crítica da Identidade Cultural 'Lusófona' em Cabo Verde», in *Mestiçagens Socioculturais e Procura de Identidade na África Contemporânea: o Caso dos Países Africanos Lusófonos*, CODESRIA-UNICV, Praia: 03 – 04 de Novembro de 2008.
- VARELA, Odair Barros (2012a). *O Estado e a Participação Local na Justiça em Cabo Verde. Uma Análise Pós-colonial*, Tese de Doutoramento não publicado. Coimbra: FEUC.

VARELA, Odair Barros (2012b). “Repatriados e/ou Readmitidos? Cabo Verde e os Acordos de Readmissão no âmbito do Acordo para a Mobilidade da Parceria Especial com a União Europeia”, *Para além das remessas: a consolidação da sociedade cabo-verdiana da diáspora e as transformações socioculturais e políticas em Cabo Verde*. Conferência do CEsA/Codesria: Auditório da Uni-CV, 17 de Dezembro.

VARELA, Odair Barros (2013). «Cabo Verde: A Máquina Burocrática Estatal da Modernidade (1614-1990)», in *Cape Verde: Between West Africa, Europe and the Democratic Process*, Observatório Político da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) (*no prelo*).