

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/322755198>

# A Política Migratória da União Europeia em Relação a Cabo Verde: A Parceria para a Mobilidade em Análise

Chapter · November 2017

CITATIONS

0

READS

127

3 authors, including:



[Laura C Ferreira-Pereira](#)  
University of Minho

45 PUBLICATIONS 250 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Alena Vysotskaya Guedes Vieira](#)  
University of Minho

32 PUBLICATIONS 171 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



European Union Strategic Partnerships [View project](#)



EU and the Eurasian integration project [View project](#)

# A POLÍTICA MIGRATÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA EM RELAÇÃO A CABO VERDE: A PARCERIA PARA A MOBILIDADE EM ANÁLISE

*Catarina Rodrigues \**, *Laura C. Ferreira Pereira \*\**  
*e Alena Vieira \*\*\**

**Resumo:** A União Europeia tem vindo gradualmente a assumir um papel de ator global no domínio da política migratória. Para tal, tem perfilhado a celebração estratégica de instrumentos políticos com o escopo de enquadrar e regular as dinâmicas migratórias, que se estabelecem com países terceiros além das suas fronteiras externas. Nesta senda, e no quadro da Abordagem Global para a Migração e Mobilidade, destacam-se as Parcerias para a Mobilidade (PM). Através de um afloramento da evolução da política externa migratória da União Europeia (UE), que propiciou o lançamento das PM como instrumento privilegiado na gestão da política migratória com países terceiros, o presente capítulo examina os desenvolvimentos que se têm vindo a lograr nessa sede entre a UE e Cabo Verde. Neste estudo, arguimos que as Parcerias para a Mobilidade constituem uma das facetas mais visíveis das crescentes competências de governança externa da UE no domínio da política migratória; e que tal como o caso de Cabo Verde atesta, esta organização desenvolveu uma capacidade de influenciar estruturalmente países terceiros em domínios que por tradição estariam reservados à competência soberana nacional. A análise do caso cabo-verdiano, permitiu-nos concluir que a implementação da PM redundou na primazia conferida à matéria de migração ilegal e na parca supranacionalização da política migratória.

## **Introdução**

Sob o pano de fundo das dinâmicas da migração global que assumiram um ritmo sem precedentes (Castles 2010), a dimensão externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) tem vindo a tornar-se num importante segmento da União Europeia (UE) enquan-

---

\* **Jurista e Mestranda em Relações Internacionais pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.**

\*\* **Professora Catedrática de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho.**

\*\*\* **Professora em Ciência Política na Universidade do Minho.**

to ator na cena internacional (Trauner e Carrapiço 2012). O n.º 1 do artigo 79.º do TFUE (Tratado de Funcionamento da União Europeia) prevê o desenvolvimento de «uma política comum de imigração destinada a garantir (...) uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos (...)». Não obstante e, no que respeita às normas que compõem a *acquis communautaire* da Política Migratória da UE, os principais avanços políticos têm ocorrido na esfera externa e no domínio da imigração ilegal e do controlo de fronteiras, em detrimento do aprofundamento interno no que toca às normas e instituições. Consequentemente, tal como observa Sandra Lavenex, temos observado uma relutante comunitarização em prol de uma crescente dimensão externa (Lavenex 2006, 336-338).

A Parceria para a Mobilidade (PM) é eleita como o nosso objeto de estudo por ser considerada o principal instrumento de cooperação na gestão da migração com países terceiros pela Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (AGMM) (COM (2007) 248 final). Desta forma, a PM configura uma nova ferramenta de política externa que se tem vindo a desenvolver da interceção resultante da evolução da dimensão externa do ELSJ e da política migratória da UE (Lavenex e Schimmelfennig 2009, 791-792). Portanto, sob o ponto de vista teórico, esta reflecte a incorporação dos assuntos do ELSJ na agenda da PESC (Política Externa e de Segurança Comum) e, de forma material, a inserção de países terceiros no projeto de segurança interna da UE.

No quadro deste estudo, a análise da PM encontra-se circunscrita a duas áreas sensíveis que esta mesma convoca, a saber, a política externa e o acervo da política migratória da UE. Assim, o presente estudo tem por objetivo analisar como a gestão do fenómeno migratório tem vindo a ser levada a cabo no quadro da relação específica que se tem vindo a desenvolver no seio da PM entre a UE e Cabo Verde. Em concreto, pretendemos examinar, de forma meticulosa, a implementação da PM entre a UE e Cabo Verde, desde o momento da sua assinatura a 21 de Maio de 2008 até o final de 2016, de modo a mostrar de que modo a UE tem transposto os seus interesses e normas

de governança migratória interna para o plano externo da sua relação de parceria com Cabo Verde (Lavenex 2006, 336-338 e Tocci 2008).

Até à data em que se escreve a UE celebrou Parcerias para a Mobilidade com oito países, entres os quais, Cabo Verde (2008), Moldávia (2008), Geórgia (2009), Arménia (2011), Marrocos (2013), Azerbaijão (2013), Tunísia (2014) e Jordânia (2014). Escolhemos a PM com Cabo Verde, por configurar não só um «bom exemplo de cooperação no âmbito da migração»<sup>1</sup> no contexto geográfico da África Ocidental e da vizinhança alargada da UE<sup>2</sup>, mas também um caso de sucesso atendendo ao seu impacto na estrutura política e social do país.

Configurando a PM uma declaração política aberta que visa o aprofundamento da cooperação para a mobilidade entre as partes envolvidas, este estudo apresenta um mapeamento daquilo que tem vindo a ser realizado ao longo de quase uma década de cooperação. Consideramos que esse período de cooperação e diálogo político ajudou a sedimentar os esforços que a UE tem envidado na gestão da política migratória com Cabo Verde. Reconhecendo que a dimensão externa da política migratória é uma questão com relevância para a *actorness* da UE, esperamos que as conclusões do presente trabalho contribuam para uma melhor compreensão da *actorness* da UE no âmbito da gestão da migração.

Em virtude de os painéis de avaliação ou os *scoreboards* da PM entre a UE e Cabo Verde não se encontrarem publicamente disponíveis, o que torna difícil aferir os progressos ao nível da implementação da PM, realizou-se um trabalho de campo na Cidade da Praia, durante o qual foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas junto de oficiais da UE, funcionários da Organização Internacional da Mi-

<sup>1</sup> Neste sentido de sucesso, leia-se a título de exemplo o ponto 17. do 17.º Encontro de Diálogo Político entre Cabo Verde e a União Europeia, no enquadramento da Parceria Especial entre Cabo Verde e a União Europeia, que teve lugar em Luxemburgo aos dias 13 de Outubro de 2015: «The EU stressed that the mobility partnership with Cabo Verde constitutes a good example of bilateral cooperation on migration issues and expressed appreciation for the active engagement of Cabo Verde in the preparation of and contribution to the Valetta Summit on Migration.». Consultado aos dias 28 de Dezembro de 2016 no site: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5831/Seventh%20Cabo%20Verde-EU%20political%20dialogue%20meeting%20at%20ministerial%20level](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5831/Seventh%20Cabo%20Verde-EU%20political%20dialogue%20meeting%20at%20ministerial%20level)

<sup>2</sup> Escolhemos Cabo Verde por oposição ao caso gorado entre a UE e o Senegal. Neste caso não foram vislumbradas da parte senegalesa vantagens relativas ao quadro de gestão dos fluxos migratórios entre as partes (Chou 2012).

gração (OIM), de membros do governo de Cabo Verde e de investigadores e académicos. Através dos dados empíricos recolhidos nestas entrevistas, assim como, nos documentos legais facultados durante o estágio realizado na Delegação da UE em Praia e na participação em eventos<sup>3</sup> institucionais na capital cabo-verdiana, procuraremos analisar e discutir a implementação das medidas propostas na PM.

Este capítulo está estruturado em sete secções. Na primeira secção enquadrámos as dinâmicas de aproximação entre Cabo Verde e a UE. Desta forma, pretendemos abordar o contexto sociopolítico cabo-verdiano que motiva a aproximação do país à UE. Nesta sede acabamos por concluir pela convergência dos interesses quanto à política migratória entre as partes, que se tem vindo a refletir na sua história de cooperação. Na segunda secção passamos para a análise da PM entre a UE e Cabo Verde. Após uma breve introdução respeitante à agenda estratégica da política migratória cabo-verdiana, avaliamos a convergência entre os objetivos estratégicos cabo-verdianos que se consagram no campo da migração e os interesses da UE. Esta convergência de interesses entre as partes originou as propícias condições gerais para o estabelecimento da PM, que examinamos de seguida em duas vertentes: a política e a jurídica. Na terceira secção, que se reporta à vertente política, mapeamos todas as medidas previstas na PM, exercício este que gera uma base, a partir da qual aferimos as medidas que foram implementadas em Cabo Verde. Na quarta secção, que respeita à vertente jurídica, analisam-se o Acordo de Readmissão de Pessoas e o Acordo de Facilitação de Vistos, enquanto facetas vinculativas da PM. Nesta sede, abordamos as disposições normativas que se elencam nos diplomas e que têm consequências diretas entre as partes. Esta é uma secção híbrida porque nos coloca perante uma faceta da PM com aplicabilidade vinculativa entre as partes, o que nos remete para o plano da implementação. A sexta secção dedica-se de forma exclusiva à matéria de implementação entre as partes, onde nos debruçamos sobre os projetos que decorreram (e que continuam a decorrer) das medidas previstas na PM. Na última secção abordamos

<sup>3</sup> A título de exemplo, a celebração do 5º aniversário do Centro Comum de Vistos (no dia 21 de Maio de 2015 na cidade de Praia).

com especial relevo as entrevistas levadas a cabo no quadro do nosso estudo. Nesta sede pretendemos elencar as perceções cabo-verdianas relativas à implementação da PM, que nos conduzem à sustentação de ilações que ilustram o domínio da imigração ilegal e do controlo de fronteiras, em detrimento do aprofundamento interno no que toca às normas e instituições respeitantes à migração legal.

### **O Contexto Migratório de Cabo Verde e dinâmicas de aproximação à União Europeia**

Nas palavras de Pina-Delgado, «Dizer que Cabo Verde está umbilicalmente ligado às migrações poderá parecer uma consideração prosaica, mas nem por isso desprovida de validade.» (Pina-Delgado 2013a, 527). Na mesma linha, Carling afirma que existem poucos países no mundo mais dependentes da migração do que Cabo Verde (Carling 2004, 113).

De facto, a emigração constitui um marco na sociedade cabo-verdiana, intersectando-se com a história do arquipélago. A evolução das dinâmicas de migração do país conheceu várias fases. Os primeiros dados relativos aos fluxos migratórios cabo-verdianos reportam-se ao final do século XVII e início do século XVIII. No início do século XX, os principais destinos de emigração tinham como meta os Estados Unidos da América, o Senegal e a Argentina (Carling 2004, 114 e Reslow 2012). A partir de meados do século XX a emigração para a Europa aumentou, sendo que Portugal tornou-se um importante destino de emigração potenciado pela escassez de mão-de-obra sentida pelo país. Simultaneamente, o sucesso da indústria pesqueira na Noruega e a elevada oferta de trabalho doméstico em Itália contribuíram para o aumento dos fluxos emigratórios cabo-verdianos. Esta evolução contribuiu para a constituição e consolidação de comunidades emigradas cabo-verdianas em Portugal e na Noruega, as quais se mantêm até aos dias de hoje (Carling 2004, 114-115 e Reslow 2012).

Contando com mormente um século de história, a emigração foi e continua a ser vista pela maioria da população cabo-verdiana como uma alternativa credível na procura de melhores condições de

vida (Carling 2004). As dificuldades próprias de um país jovem, bem como, as suas fragilidades económicas encontram-se na origem da procura por melhores condições de saúde, educação e emprego, que redundam no acentuado fluxo emigratório do país (Carling 2004, 116; Pina-Delgado 2013a, 528-532; Reslow 2012).

A emigração consubstancia parte da matriz histórica e cultural de uma nação que conta com uma parte substancial da sua população emigrada. Apesar de não existirem fontes credíveis sobre os números da diáspora cabo-verdiana e sobre a constituição da própria população no acervo das fronteiras territoriais, é lugar-comum afirmar-se que a população cabo-verdiana emigrada, formando a sua diáspora, suplanta, em dobro, a população residente no território do país (Reslow 2012).

A diáspora cabo-verdiana tem sido a base do crescente desenvolvimento do país. Cabo Verde tem-se ancorado numa estratégia de maximização dos ganhos oriundos da sua posição estratégica entre três continentes - África, Europa e América - e, na tentativa de superação das perdas proporcionadas pelos escassos recursos naturais. Apesar dos elevados níveis de dependência externa, o país passou a investir nas áreas da agricultura, na exploração de recursos marinhos, no turismo e na prestação de serviços (Nações Unidas 2010)<sup>4</sup>. Não se pode aqui olvidar, a crucial ajuda externa e as remessas dos emigrantes como força motriz do seu desenvolvimento (Carling 2004, 113). Desta forma, alicerçado numa política externa direcionada para a potencialização da sua posição geográfica e e que concebe o país como ponte entre continentes e como berço de múltiplos espaços de pertença regional, o arquipélago que após a independência se encontrava entre os países menos desenvolvidos do continente, apresenta agora um dos mais elevados índices de desenvolvimento humano da África Ocidental (Vieira e Ferreira-Pereira 2009, 43; Carling 2004, 113 e 114).

Por todos estes indicadores de desenvolvimento, o perfil migratório de Cabo Verde tem vindo a complexificar-se. É digno de nota

<sup>4</sup> Informações disponíveis no site: <http://www.un.cv/sobrecv.php#1>, consultado em 24 de Maio de 2015.

que Cabo Verde tem-se assumido como destino de imigração, atraindo principalmente pessoas vindas do espaço CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental)<sup>5</sup> e, de outros destinos, de entre os quais se destaca Portugal, Itália, França, Estados Unidos da América e Brasil. A atratividade do país como destino de migração tem ficado a dever-se sobretudo ao seu desenvolvimento económico e social, à sua estabilidade política e ao respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos (Reslow 2012).

A mudança do fenómeno migratório em Cabo Verde tem colocando novos desafios ao país, nomeadamente no que concerne à segurança e estabilidade. A atrativa situação geoestratégica do país torna-o permeável ao desenvolvimento de atividades ilícitas, tais como, o tráfico humano, de armas e drogas, a pesca ilegal e a pirataria. Neste sentido e, tendo em conta as limitações do país, as quais se verificam sobretudo ao nível da capacitação e da sustentabilidade financeira das forças de segurança, os governantes receiam ameaças à consolidação do Estado de Direito (Santos 2014). Pese embora Cabo Verde seja um interposto ou ponto de trânsito das rotas de narcotráfico para a África continental e a América do Sul, não se levantam receios imediatos relativamente à UE. Porém, tais atividades ilícitas podem comprometer credibilidade do Estado enquanto parceiro estratégico no quadro das dinâmicas de aproximação e das plataformas de parceria e cooperação existentes entre o arquipélago e a UE, designadamente a Parceria Especial e a PM.

Devido à juventude do país, às poucas capacidades técnicas e às restrições ao nível dos recursos económicos e militares, o arquipélago tem apostado numa ação diplomática concertada ao nível das ne-

---

<sup>5</sup> Estima-se que cerca de 72% da população imigrante em Cabo Verde seja constituída por migrantes de origem africana, entres eles 61,10 provenientes de países da CEDEAO (Barbosa 2014, 454). Será ainda de referir, que a OIM, no seio de uma proposta para a gestão de fluxos migratórios em Cabo Verde, registou entre os anos de 2005 e 2009 a chegada de mais de 1200 migrantes pela via marítima provenientes de países da África ocidental. Ainda no seio do estudo levado a cabo pela OIM, o governo de Cabo Verde estima que cerca de 7.000 migrantes se encontrem em situação irregular no arquipélago. (Consulte-se o site da OIM a este propósito em: <https://www.iom.int/countries/cape-verde>, consultado a 8 de Abril de 2015).

gociações internacionais. Esta orientação política para a cooperação internacional deriva do reconhecimento do impacto que a migração tem para Cabo Verde enquanto Estado de direito democrático. No entanto, tendo em conta o anteriormente exposto, a capacidade de negociação internacional cabo-verdiana é por natureza assimétrica em relação à UE, sendo difícil para o país, no limite, salvaguardar os seus interesses primordiais (Pina-Delgado 2013a, 524).

Neste sentido, e atendendo de forma estrita à migração, a externalização da política migratória de Cabo Verde intersecta-se com a crescente dimensão externa da política migratória da UE. Desde logo, porque a gestão de fluxos migratórios entre Cabo Verde e a UE assenta na PM. Por sua vez, a PM é o resultado da política migratória da UE no quadro da AGMM e, donexo entre migração e desenvolvimento, que se concretiza no âmbito da Parceria Especial.

O país tem apostado de forma simultânea, em esquemas de gestão de migração noutros espaços regionais de pertença, tais como o da CEDEAO. Porém, a inserção em múltiplos espaços de cooperação tem gerado alguns constrangimentos, nomeadamente, quanto à viabilidade e às expectativas do aprofundamento da relação política com a UE, no âmbito da PM. A adesão ao Protocolo sobre Livre Circulação e Direito de Residência e de Estabelecimento de 1999<sup>6</sup> ilustram este conflito de interesses. Este protocolo permite que qualquer cidadão de um Estado membro da CEDEAO tenha direito de entrada e permanência pelo período de 90 dias em qualquer Estado signatário (ainda não se prevê um direito de fixação). Conjetura-se que a Parceria Especial e a PM possam consubstanciar uma das causas para o aumento da imigração para Cabo Verde. Outrossim, graças à sua posição geoestratégica entre África, Europa e América o país tem vindo a ser encarado como um local de passagem estratégico para se atingirem destinos alternativos (*e.g.* Europa Ocidental e América do Norte) (Pina-Delgado 2013a).

Tomando em consideração as contrapartidas em termos de gestão de migração aprazadas no âmbito da PM, com vista à facilitação de

<sup>6</sup> Consulte-se o Protocolo sobre Livre Circulação e Direito de Residência e Estabelecimento de 1999 no site: <http://ecowasmigration.ug.edu.gh/ecowas-compendium-free-movement-right-residence-establishment-1999/>.

um esquema de migração circular e temporário, Cabo Verde enfrenta um problema para o qual tem procurado dar solução, de forma a não suscitar fundadas reservas de confiança por parte da UE. Sendo um Estado de Direito, no qual os direitos fundamentais têm consagração constitucional, não será admissível empreender uma solução que soçobre por fundamentos discriminatórios. Como tal, e alicerçados numa estratégia de gestão de contingentes, o arquipélago tem procurado receber imigrantes em termos comportáveis com a sua estrutura económica. Pretende-se *a priori* não assumir que imigrantes com etnias e religiões distintas não se consigam integrar adequadamente, promovendo-se a inclusão em espaços efetivos de acolhimento, em detrimento da sua exclusão social. Neste domínio, tem-se procurado accionar o artigo 68.º do Tratado Revisto da CEDEAO<sup>7</sup>, para que se possam acomodar exceções quanto à livre circulação neste espaço comunitário (Pina-Delgado 2013a, 534-558).

Do quadrante da UE, em resposta às mudanças geopolíticas, à globalização e aos processos de integração nos dois continentes, a UE tem vindo a empreender uma substancial mudança estratégica em relação a África ao abordar, pela primeira vez, o continente como um todo, transcendendo a tradicional relação doador-beneficiário (Nunes 2013, 70-71 e Sherriff 2009, 3-6). Esta alteração de paradigma fica patente na Comunicação da Comissão intitulada «Estratégia da UE para África: rumo a um Pacto Euro-Africano a fim de acelerar o desenvolvimento de África» de 12 de Outubro de 2005 (COM (2005) 489) e na Comunicação da Comissão, intitulada «Do Cairo a Lisboa - A Parceria Estratégica UE-África», de 27 de Junho de 2007 (COM (2007) 357 final). Nesta última, convoca-se a consciencialização de uma nova realidade que se encontra na origem da mudança do paradigma supra referido. O seguinte parágrafo retirado da Comunicação da Comissão «Do Cairo a Lisboa – A Parceria Estratégica UE-África», ilustra perfeitamente esta mudança: «África encontra-se atualmente no centro da política internacional, mas o que é verdadei-

<sup>7</sup> O artigo 68º do Tratado Revisto da CEDEAO prevê um «tratamento especial» para os Estado membros insulares no que respeita à aplicação de certas disposições do diploma.

ramente novo é que África - e a União Africana (UA) em particular - está a emergir, não como uma questão de desenvolvimento, mas como ator político por direito próprio.» (COM (2007) 357 final). Ao passo que se verificou uma evolução das perceções da UE em relação a África como ator político, também as relações práticas em que se traduzem os discursos políticos sofreram distintas alterações. A PM entre a UE e Cabo Verde conforma um exemplo paradigmático desta nova abordagem da UE em relação ao Sul.

Cabo Verde é portador de uma longa tradição de cooperação com a UE, integrando as Convenções de Lomé desde 1977 e o Acordo de Cotonou no estatuto de Estado associado ao grupo de países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Através destas dinâmicas e ancorado pela aproximação histórica e identitária à UE, o arquipélago passou a almejar um estreitamento da cooperação com a UE que melhor espelhasse a sua excecionalidade no seio do grupo ACP. Como fundamento à presente aspiração, para além dos traços linguísticos, culturais, históricos e geográficos que o aproximam da UE, salienta-se a relevante diáspora cabo-verdiana situada particularmente em Portugal, no Luxemburgo e na Holanda (Vieira e Ferreira-Pereira 2009, 42-43). Conforme foi referido acima, deve-se ainda sublinhar a exemplaridade de Cabo Verde no que respeita à boa governança, à democracia e ao desenvolvimento económico. Todos estes fatores contribuíram para a consolidação da credibilidade de Cabo Verde na ótica dos parceiros internacionais e, subsequentemente, para a possibilidade de um estreitamento de relações com a UE.

A par de todas as razões sumariamente expostas, não se poderá olvidar o papel da diplomacia portuguesa quanto à consciencialização da excecionalidade de Cabo Verde no panorama africano. A diplomacia portuguesa procurou não só evidenciar os potenciais benefícios nos domínios da gestão da migração e segurança, como também o reconhecimento que deveria ser assinalado relativamente aos objetivos alcançados pelo país nos campos da democracia e da economia. Este reconhecimento deveria traduzir-se no estabelecimento de uma Parceria Especial que evidenciasse a mudança de perceção da UE em relação ao continente africano, consagrando-se, formalmente,

Cabo Verde como um exemplo de como os países desse continente podem progredir em termos económicos, sociais e políticos (Vieira e Ferreira-Pereira 2009, 44-47).

Os esforços envidados pela UE e Cabo Verde culminaram na celebração da Parceria Especial através da Comunicação da Comissão sobre o Futuro das Relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde, de 24 de Outubro de 2007 (COM (2007) 641 final), aprovada pelas Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, dedicada ao Futuro das Relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde, de 20 de Novembro de 2007 (15114/07). No documento da Comissão Europeia de 24 de Outubro de 2007 foram reconhecidas as relações históricas e sólidas existentes entre as duas partes, às quais subjazem laços humanos e culturais a par de valores sociais e políticos convergentes. Desta forma, afirmou-se a necessidade de construir uma plataforma comum destinada a fomentar um reforço para a convergência de políticas entre ambas as partes, que deveriam assentar em interesses partilhados e ir além da tradicional relação de doador-beneficiário.

Foi no seio destas dinâmicas de aprofundamento político e, mais concretamente, no seio do pilar de Segurança e Estabilidade da Parceria Especial, que se desenvolveu a PM e os subsequentes acordos, que constituem o cerne deste trabalho. A Parceria Especial e a PM abriram uma janela formal para o enquadramento da migração circular e temporária (Pina-Delgado 2013a, 544). Através do desenvolvimento do pilar de Segurança e Estabilidade da Parceria Especial, concretiza-se na PM a conjugação de interesses estruturais mútuos ao nível de segurança, e do controlo de zona económica exclusiva e fronteiras.

### **A Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Cabo Verde em Análise**

#### **A Agenda Estratégica da Política Migratória Cabo-verdiana**

Sendo percecionada como um domínio de soberania estatal por excelência, a política externa constitui, a montante, uma fonte de afir-

mação de prestígio e *status* de um Estado e, a jusante, um instrumento através do qual os Estados prosseguem os seus interesses primordiais na cena internacional. No caso de Cabo Verde, a política externa comporta uma outra dimensão vital, que se prende com o desenvolvimento económico do país. Isto porque as características naturais do país, tais como, a insularidade, a pequena dimensão, a descontinuidade territorial e a ausência de recursos naturais, colocam entraves quanto ao seu desenvolvimento económico e à sua capacidade de gerar riqueza.

Como reflexo da consciencialização das suas limitações internas, a política externa cabo-verdiana<sup>8</sup> norteia-se pelo pragmatismo diplomático e por princípios contendentes com o desenvolvimento e a afirmação de Cabo Verde no Mundo. Destarte, como forma de transpor os constrangimentos estruturais do país, as adversidades geológicas e climáticas e acompanhar as exigências da globalização, Cabo Verde tem-se focado na participação em múltiplos espaços de integração regional, de cooperação internacional e parcerias estratégicas (Costa 2012 109, 116).

Na agenda estratégica emitida pelo Conselho de Ministros da República de Cabo Verde de Outubro de 2001, o Primeiro-Ministro José Maria Pereira Neves reconhece a necessidade da elaboração de um plano estratégico consistente, que se proponha a suplantar e ledear os constrangimentos naturais e históricos do país. Esse plano deve assentar em três eixos estratégicos fundamentais contendentes com as aspirações dos cabo-verdianos em prol de um país aberto ao mundo, com uma sociedade de paz e com níveis crescentes de desenvolvimento político, económico, social e cultural (Conselho de Ministros da República de Cabo Verde 2001). Os três eixos estratégicos são a inserção de Cabo-Verde na economia internacional, o de-

<sup>8</sup> Suzano Costa (2012) decompõe as grandes tendências da política externa cabo-verdiana em três fases: a gestão dos recursos da ajuda humanitária e de emergência (1975-1980); o apogeu da cooperação internacional para o desenvolvimento (1980-1990) e a modernização e maturação de uma diplomacia eficiente e pragmática (1990-2009) (Costa 2012, 109). Dados os limites temporais que circunscrevem o objeto do nosso estudo atenderemos unicamente à última fase. De todo o modo, consideramos que estas tendências estratégicas têm influído de forma substancial nas relações políticas do país com a UE, nomeadamente no acervo que respeita aos acordos de parceria sob análise. Destarte, reclama-se uma breve análise às grandes opções estratégicas políticas de Cabo Verde da terceira fase, com especial incidência na viragem do milénio em diante.

envolvimento do sector privado e a afirmação da cultura nacional. A estes eixos estratégicos subjaz o primado da boa governação do país e reconhece-se a necessidade de uma reforma estrutural do Estado e da administração pública (*Ibidem*).

No capítulo 7 do mesmo diploma concernente à implementação das grandes opções do plano, a política externa é identificada como «(...) um domínio de capital importância para Cabo Verde.» (Conselho de Ministros da República de Cabo Verde 2001). A credibilidade e a ação internacional de Cabo Verde são percebidos como fatores essenciais de competitividade do país. Procura-se assim encetar um desempenho diplomático efetivo que conjugue a afirmação do papel internacional do país e a sua integração em múltiplos espaços e organizações internacionais e regionais. Neste sentido, é enfatizado o papel da cooperação internacional e das comunidades emigradas para se fazer face ao designado «Triângulo da Vulnerabilidade Básica» que afecta a economia nacional (Conselho de Ministros da República de Cabo Verde 2001).

Em consonância com o objetivo do nosso estudo, importa aqui dar especial ênfase ao último capítulo do diploma em causa, intitulado com a epígrafe «Cabo Verde no Mundo: Uma Nação Global». Consciente da sua vocação atlântica e do seu potencial geoestratégico, Cabo Verde procura apurar a sua imagem como o de uma «nação aberta ao mundo», que se pauta pela participação ativa e estratégica no contexto internacional (Conselho de Ministros da República de Cabo Verde 2001). Para se projetar no plano externo e poder acompanhar as relações complexas resultantes da interdependência e globalização, o documento enfatiza a necessidade de se apostar nas parcerias e alianças estratégicas como motor de fomento da economia e de preservação da paz, da segurança e do Estado de Direito. Assim, ao mais elevado nível de decisão política, é considerado prioritário o afinamento e a consolidação das parcerias já existentes, bem como, a construção de novas, que permitam ao Estado o desejado nivelamento com os padrões internacionais de desenvolvimento. O Governo da VII Legislatura ressalva ainda o papel das comunidades cabo-verdianas no exterior, destacando-as como agentes de participação no processo de desenvolvimento económico, político e social do país.

Como forma de alcançar estes desideratos, Cabo Verde convoca expressamente como linha de ação a seguinte: «Prosseguir uma política de aproximação à Europa e à União Europeia e negociar com esta um novo quadro de relacionamento que permita elevar as relações actuais a um nível qualitativamente superior, traduzidas numa parceria especial que sirva de âncora estratégica para o desenvolvimento e a segurança do país.» (Governo VII Legislatura 2006-2011, 97). A alínea e) do subcapítulo 6.4 com a epígrafe «Uma Política Externa de afirmação de Cabo Verde no Mundo» do Programa do Governo supra citado, convoca-nos diretamente para a vocação cabo-verdiana de pertença ao projeto em que assenta a UE. Esta vocação tem-se manifestado pragmaticamente, sob a forma de um verdadeiro estreitamento de relações de cooperação entre as partes, materializando-se no conteúdo dos programas contemplados na PM e nos subsequentes Acordos de Facilitação de Vistos e de Readmissão de Pessoas, que serão aqui objeto de análise.

A agenda estratégica e o quadro programático para os anos 2011 a 2016 do Governo da VIII Legislatura pautou-se sob a égide do título «Cabo Verde na Via do Progresso». O primeiro capítulo frisa o desenvolvimento sociopolítico alcançado pelo país, tornando-o uma «história de sucesso» de boa governação em comparação com o contexto regional em que se insere. A estratégia desta legislatura procurou consolidar ganhos ao nível da agenda económica e financeira, nomeadamente da redução de pobreza, da solidez de instituições, da credibilidade internacional e da transparência da gestão financeira, tornando Cabo Verde numa plataforma de serviços internacionais. Ao nível da política externa, aspirou-se alcançar uma ação diplomática capaz de defender externamente o interesse nacional, promovendo a paz e a segurança global e regional.

A combinação entre os laços históricos e geográficos que ligam o país à UE, a diáspora cabo-verdiana presente no continente europeu e a procura, por parte dos governantes cabo-verdianos, de soluções internacionais para os problemas endógenos do país, originou as condições apropriadas o estabelecimento da PM que seguidamente se analisa, quer na sua dimensão política e jurídica, quer nos planos da sua implementação.

## **A Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Cabo Verde: Uma Análise do Instrumento Político**

De acordo com os objetivos políticos previstos pelos programas plurianuais do Conselho Europeu e pela AGMM, as parcerias para a mobilidade e a migração circular têm vindo a ser apresentadas como relevantes instrumentos ao serviço da governação das migrações, concretizando os objetivos políticos propostos no âmbito da política migratória da UE (COM (2008) 359 final).

A PM corresponde a um instrumento político de cariz técnico e social que organiza as relações entre Cabo Verde e a UE, analisadas neste estudo. Trata-se um dispositivo técnico de cariz genérico que visa transpor um objetivo político específico na sociedade a que se destina, regulando e concretizando a relação entre a implementação de uma política e a sociedade, tendo como finalidade veicular significados e objetivos políticos e medidas de controlo social aos destinatários (Wolff 2014, 16 e Gales 2007, 4). Deste modo, em consonância com os objetivos apazados na agenda da AGMM, a PM conforma um instrumento que visa organizar as relações UE-Cabo Verde em matéria de migração.

O conceito de instrumento político permite-nos compreender a forma como a PM entre Cabo Verde e a UE, e a jusante, os Acordos de Facilitação de Vistos e Readmissão de Pessoas, atuam como instrumentos de regulação da política externa migratória da UE em países terceiros, de acordo com os objetivos plasmados na AGMM. Considerando que os instrumentos políticos não são neutros, pois veiculam objetivos de índole política, podemos identificar neles a transposição de objetivos a política externa migratória da UE para os padrões jurídicos e sociais cabo-verdianos. Nesta linha de raciocínio, integrando-se a PM no seio dos instrumentos políticos de cooperação entre a UE e Cabo Verde conseguimos aferir a transposição de objetivos da AGMM no seu conteúdo.

Quanto à sua origem, a PM celebrada entre as partes surge como um instrumento estratégico que resulta do aprofundamento das relações entre os atores em causa no contexto das dinâmicas de cooperação

previstas pelo Acordo de Cotonou e pela Parceria Especial. No enquadramento da Parceria Especial, a PM resulta do aprofundamento das dinâmicas de aproximação do pilar da segurança e estabilidade. Este pilar compreende a criminalidade organizada transnacional (incluindo, o tráfico de seres humanos e migrantes, o tráfico ilegal de droga e branqueamento de capitais) e, em particular, a gestão dos fluxos migratórios resultantes da diáspora cabo-verdiana, em consonância com a observância dos direitos humanos e o desenvolvimento do país. Prevêm-se igualmente, ações no campo dos fluxos ilegais e da segurança marítima (COM (2007) 641 final) e (COM (2007) 248 final).

Sendo o principal escopo da Parceria Especial UE-Cabo Verde prende-se com a promoção da cooperação que permita a convergência de políticas entre as partes, tendo por base um quadro de interesses comuns, encetaram-se negociações tendentes ao aprofundamento da cooperação no seio da gestão da migração entre Cabo Verde e a UE. Estas negociações culminaram na celebração da PM, aos dias 21 de Maio de 2008 (COM (2007) 248 final).

A PM entre a UE e Cabo Verde estrutura-se institucionalmente através de uma base tripartida, consagrada entre Cabo Verde, a UE e os Estados Membros da UE participantes, entre eles, a Espanha, França, o Luxemburgo e Portugal. Mais tarde, juntou-se a este grupo a Holanda. A PM prevê as suas dinâmicas numa plataforma aberta e dialogante, que se pretende de cooperação recíproca nas questões concernentes ao fenómeno da migração. A declaração conjunta enuncia os seguintes objetivos gerais: a facilitação do movimento de pessoas entre os territórios; a promoção da migração legal, em particular, no que respeita à migração circular e temporária; o desenvolvimento de uma efetiva cooperação no campo da migração e desenvolvimento; e a prevenção e o combate da imigração ilegal, do transporte ilegal de imigrantes e do tráfico humano, incluindo políticas de retorno e readmissão dos mesmos, em consonância com o respeito pelos direitos humanos. A secção seguinte examinará, de forma detalhada, a base jurídica que regula essas políticas de retorno e readmissão, para que se compreenda em que medida a vinculação jurídica une os países, em cada uma das matérias.

### **O Acordo de Vistos e o Acordo de Readmissão: Uma Análise dos Instrumentos Jurídicos**

O Acordo de Vistos e o Acordo de Readmissão destinam-se à emissão de vistos de curta duração para certas categorias de cidadãos de Cabo Verde e da UE, bem como à readmissão de pessoas que residem sem autorização, sendo estes vinculativos entre as partes, porquanto objeto de ratificação interna.

Aos dias 6 de outubro de 2008, na cidade de Praia, foi assinado entre a UE e Cabo Verde um Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos de curta duração para os cidadãos das partes acima referidas. No artigo 1.º do mesmo circunscreve-se o seu âmbito de aplicação, sendo este a facilitação recíproca da emissão de vistos para os cidadãos de Cabo Verde e da União Europeia por um período máximo de 90 dias em cada período de 180 dias.

Tal como ficou referido acima, as medidas plasmadas para a facilitação da emissão de vistos têm como destinatários os cidadãos de Cabo Verde e da UE (salvaguardando-se aqueles que não estão isentos de visto pelo direito da União) dos Estados membros<sup>9</sup> ou de Cabo Verde (número 1 do artigo 2.º). Quanto às questões materiais concernentes aos requisitos para atribuição e recusa de emissão de vistos e à prova de meios de subsistência e medidas de expulsão, cabe a sua regulação pelo direito nacional de Cabo Verde ou dos Estados membros ou pelo direito da UE. No número 1 do artigo 4.º, o diploma estabelece o dever de emitir vistos de entradas múltiplas aos membros dos governos e dos parlamentos nacionais e regionais, e aos membros dos Tribunais (Supremo, Constitucional e de Contas) (alínea a)); aos membros das delegações oficiais (nas circunstâncias da alínea b)); a empresários e representantes de empresas (alínea c)); a cônjuges, filhos e pais que visitem cidadãos de Cabo Verde em situação regular que residam no território de um Estado membro ou vice-versa e a cidadãos de Cabo Verde que residam no próprio país ou da UE que residam no país de origem da sua nacionalidade.

<sup>9</sup> Tomando-se em consideração que da definição de Estados membros não constam a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte (alínea a) do artigo 3.º).

Para todos estes casos descritos, o visto deverá ser válido pelo período de cinco anos, com a exceção dos casos da segunda parte da alínea d). No número 2 do mesmo artigo prevê-se a atribuição do visto múltiplo válido pelo período de um ano, tendo como sujeitos as pessoas que tenham obtido um visto no ano anterior ao do pedido de visto aqui em apreço no quadro das seguintes categorias: representantes de organizações da sociedade civil, nos termos da alínea a); profissionais liberais que se queiram deslocar com os fins descritos na alínea b); participantes em atividades científicas, culturais, artísticas e de intercâmbio universitário, de acordo com a alínea c); participantes em eventos desportivos internacionais e seus acompanhantes a título profissional, nos termos da alínea d); jornalistas e pessoas acreditadas, nos termos da alínea e); estudantes e professores, de acordo com a alínea f); representantes das comunidades religiosas previstas na alínea g); pessoas em visita periódica por motivos de saúde de acordo com a alínea h); participantes em programas oficiais de intercâmbio, nos termos da alínea i); e membros das delegações oficiais nas circunstâncias plasmadas na alínea j).

Dada a análise das disposições legais que preveem a mobilidade laboral, podemos facilmente destacar que de acordo com o objetivo a que se propõe no seu âmbito de aplicação (artigo 1.º) trata-se de um diploma que visa regular uma facilitação da emissão de vistos para categorias específicas de pessoas, cuja actividade se prende especificamente com assuntos políticos, comerciais, de comunicação e formação superior. Não se trata, portanto de uma isenção de vistos, mas sim, de uma facilitação dos mesmos para certas pessoas envolvidas nas atividades previstas legalmente.

Ainda que sob uma ótica distinta, o Acordo de Readmissão revela também um aprofundamento das dinâmicas de cooperação entre a UE e Cabo Verde. O Acordo relativo à Readmissão de Pessoas que Residem sem Autorização foi aprovado aos dias 18 de abril de 2013 em Bruxelas, com o fim de combater a imigração ilegal, escopo este, consagrado nas notas introdutórias do diploma.

O diploma em apreço foi concebido de acordo com a alínea c) do número 5 do artigo 13.º do Acordo de Cotonou e com o número 12

do título respeitante à gestão de fronteiras, documentos de identidade e viagem e luta contra a migração ilegal e o tráfico de seres humanos da PM. O diploma divide-se em 8 secções, a saber: Obrigações de Readmissão de Cabo Verde (secção I), Obrigações de Readmissão da União (secção II), Procedimentos de Readmissão (secção III), Operações de Trânsito (secção IV), Custos (secção V), Proteção de Dados e Cláusula de Não-Incidência (secção VI), Execução e Aplicação (secção VII) e Disposições Finais (secção VIII).

Na secção I artigo 2.º, Cabo Verde obriga-se a readmitir no seu território e a pedido de qualquer Estado-Membro, as pessoas que não preencham ou que deixaram de preencher as condições para a entrada, permanência ou residência aplicáveis ao território do requerente, sempre que se provar ou presumir com base numa prova *prima facie* (artigo 8.º) que as referidas pessoas são nacionais de Cabo Verde. Por outras palavras, com base numa prova sumária e, conseqüentemente, sem um procedimento de investigação que implique o contraditório e a audiência das partes, é possível fazer prova da nacionalidade, de acordo com os números 1 e 2 do artigo 8.º, o qual nos remete para os Anexos 1 e 2 do diploma em apreço. O artigo 3.º refere-se à readmissão de nacionais de países terceiros e de apátridas. Estes devem ser readmitidos por Cabo Verde sempre que tenham sido titulares de um visto válido emitido pelo país, acompanhado de prova legal de entrada no território ou de uma autorização válida de residência para o mesmo (alínea a) do artigo 2.º) ou, de acordo com a alínea b) do mesmo artigo, sempre que se encontrarem ilegalmente no território de um Estado membro em proveniência direta de Cabo Verde e a sua presença prévia no território do país tiver sido comprovada. A obrigação de readmissão não é aplicável nos termos do número 2 do mesmo artigo.

De uma forma geral, o Acordo de Facilitação de Vistos e o Acordo de Readmissão representam duas abordagens de gestão da migração. De um lado, constata-se uma abordagem que se prende com a segurança e o combate da migração ilegal. Do outro lado, estamos perante uma abordagem que se pauta pelo reforço da mobilidade laboral e legal - algo que se reveste de interesse especial para Cabo Verde. No quadro da PM, estes dois Acordos são os únicos diplomas jurídicos que

conferem uma vinculação obrigatória das partes às normas que lhes foram consagradas. Assim, estes acordos revestem-se de aplicabilidade jurídica que se reflete no ordenamento jurídico e social cabo-verdiano, conferindo implementação prática às medidas propostas na PM.

Na secção seguinte, propomos um mapeamento da implementação das restantes medidas que não se revestem de consagração jurídica e, que portanto, não têm a visibilidade imediata que um diploma jurídico tem em matéria de execução.

### **Sobre a Implementação da Parceria Mobilidade**

Cabo Verde tem um grande interesse diplomático e político na concretização da PM. Tomando as palavras de Nadir Delgado<sup>10</sup>:

«Ter sido considerado um dos países piloto, já demonstra a importância acrescentada e o reconhecimento que a União Europeia dá ao nosso país. Em todas as áreas que estamos a desenvolver, quer na democracia, quer no emprego, nas infra-estruturas e etc. (...) Independentemente de não haver interesses palpáveis, que sejam vistos de uma forma geral pela população, nós que trabalhamos nesta área, sentimos que a parceria para a mobilidade trouxe algumas vantagens para Cabo Verde – entre elas, e a que é mais falada - a situação dos vistos de curta duração. (...) Para além do mais, esta parceria apoiará imenso no alargamento dos horizontes, para que se consigam alcançar os objetivos de desenvolvimento.» (Nadir Delgado, 2015).

Por outro lado, a UE enquanto ator internacional tem vindo a almejar um crescente protagonismo e influência na gestão das questões relativas à política migratória. Por essa razão esta política tem evoluído de forma contínua, procurando abranger um maior número de matérias e contemplando-as no acervo comunitário. Como resultado da relutância por parte dos Estados membros quanto à cooperação no domínio da política migratória (em especial, quanto à migração laboral), a PM surge como uma parceria ao abrigo das disposições do capítulo 2 do Título V do TFUE e, portanto, sob o domínio do processo legislativo ordinário (n.º 2 do artigo 77.º, 289.º e 294.º do TFUE). Assumindo a forma de uma declaração conjunta não vinculativa (i.e

<sup>10</sup> Entrevista a Nadir Delgado, OIM, Cidade de Praia, 27 de Maio de 2015.

de uma declaração política, sem efeitos jurídicos), a PM postula-se como um instrumento de cooperação multilateral, na qual se prevêem diversos objetivos e medidas concretas em harmonia com as várias disposições legais previstas nos artigos 77.º a 80.º do TFUE.

Como instrumento político, a PM postula operacionalizar o conteúdo normativo acima referido que se traduz, de uma forma geral, nos objetivos incluídos na AGMM. Portanto, à medida em que se materializam os seus objetivos em medidas e projectos concretos no terreno do país terceiro e parceiro, reforça-se o acervo comunitário e a estratégia que se inscreve na AGMM para a ordenação e gestão dos fluxos migratórios. Em última análise, paralelamente à materialização das medidas e dos projetos decorrentes da PM nos países terceiros e parceiros, reforçam-se as perceções da UE como ator global no âmbito da política migratória.

Nas próximas linhas propomos uma leitura sobre a operacionalização da PM que decorre, desde logo, da convergência das agendas diplomáticas das partes quanto à gestão da migração. Cabo Verde tem demonstrado um real interesse em gerir de forma concertada os fluxos migratórios, postulando sincronicamente os objetivos da PM<sup>11</sup>. Sendo a PM um instrumento dinâmico, não seria proveitoso analisar-se a operacionalização da PM através de uma ótica de eficiência de cada projeto previsto. Por isso, procurámos neste ponto elencar os principais projetos desenvolvidos e que se pretendem desenvolver no quadro da PM. Portanto, pela ordem em que os projetos se encontram plasmados, vamos ilustrando os desenvolvimentos que se vieram alcançar até aos dias de hoje, sustentados em evidências empíricas recolhidas durante o estágio realizado na Delegação da UE, na cidade de Praia, assim como nas entrevistas conduzidas na capital cabo-verdiana.

O n.º 1 do Anexo de projectos previstos pela PM contempla a criação de um perfil migratório de Cabo Verde. Este teria como objetivo a identificação das questões mais relevantes da migração em Cabo Verde, elencando os seu padrões e as suas tendências migra-

<sup>11</sup> Entrevista a José Salvador, SEF, Cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

tórias do país num só documento. Assim, poder-se-ia atuar de forma mais concreta e orientada com base num único documento que aglutinasse a realidade migratória cabo-verdiana na sua globalidade. A redacção do documento implicou a cooperação entre vários atores, entre os quais, o Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro e das Comunidades Emigradas, a Direcção de Estrangeiros e Fronteiras, a Direcção Geral do Trabalho Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Tratados, a Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania, a Assessora do Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro, o Assessor da Ministra da Justiça e o Instituto das Comunidades. O perfil foi publicado em 2009, sob a coordenação de Francisco Avelino Carvalho e o co-financiamento da UE e IOM.

A alínea i) do título 2 do anexo de actividades propostas prevê a continuidade do projecto CAMPO (Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem). Em termos de objectivo principal, este destinava-se a fornecer informação sobre condições de vida, estudo e de trabalho em Portugal. As pessoas podem-se dirigir ao CAMPO para conhecer os seus direitos e deveres enquanto migrante no território português, sendo-lhes facultada uma ligação direta com as comunidades de emigrantes cabo-verdianos em Portugal. Este Centro funcionou não só como promotor da migração, mas também, como dissuasor de comportamentos migratórios de risco. Pese embora, tivesse uma data de término, os bons resultados ditaram a sua continuidade, sendo transferido para a alçada do Ministério das Comunidades, que passou a assumir a sua gestão a partir de janeiro de 2012. O CAMPO foi financiado pela UE e co-financiado pela Cooperação Portuguesa e pela Cooperação Espanhola. Um dos maiores objectivos alcançados pelo projeto foi a criação de um Centro de Informação e Aconselhamento ao Migrante na Cidade de Praia<sup>12</sup>.

A alínea ii) da PM propõe a continuidade da admissão de certas categorias de trabalhadores cabo-verdianos, numa perspetiva temporária e de promoção da migração circular, tendo por base o protocolo já assinado pelas duas partes em 18 de fevereiro de 1997. No mesmo

<sup>12</sup> Para informações mais detalhadas consultar: [http://eeas.europa.eu/delegations/cape\\_verde/press\\_corner/all\\_news/news/2011/20111912\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/cape_verde/press_corner/all_news/news/2011/20111912_pt.htm)

sentido, a alínea iii) prevê a cooperação entre as mesmas partes para a facilitação da migração laboral entre os dois países. Ou seja, pretende que se estreite a cooperação entre Portugal e Cabo Verde no domínio das migrações. Ressalva-se que entre Portugal e Cabo Verde existem diversos acordos no domínio da cooperação no âmbito da migração - e questões conexas - que remontam a 1976<sup>13</sup>.

O título 3 prevê nas suas primeiras duas alíneas i) e ii) medidas de facilitação de vistos de curta duração, nomeadamente, entre Cabo Verde e a UE. Estas medidas foram abordadas, de forma específica, na análise do acordo de facilitação de vistos. Como anteriormente referido, trata-se de um acordo vinculativo que despoleta direitos e obrigações jurídicas para os signatários, convergindo o seu conteúdo no direito interno cabo-verdiano. Desta forma, a UE procura projetar não só o seu poder enquanto potência-modelo (Ferreira-Pereira 2012), mas também, enquanto promotor de normas e valores através da infiltração dos princípios e objetivos da PM consagrados no direito interno cabo-verdiano (Bretherton e Vogler 2006, 57).

No título 3, a criação do Centro Comum de Vistos (CCV) na cidade de Praia é apontada com uma das maiores consecuições resultantes do processo da implementação da PM. Tal como confirmam as palavras de João Mendes<sup>14</sup>, o CCV enquanto instituição física confere uma faceta visível e mais próxima à UE.

«A Parceria para a Mobilidade veio permitir, por exemplo, que existisse um centro comum de vistos, que é responsável pela emissão no mesmo local, neste momento para 14 países do espaço Schengen de vistos de curta duração. Nesse sentido, podemos dizer que de uma forma mais humanizada, com condições mais dignas e também com um processo mais transparente e uniformizado, há a possibilidade de os cabo-verdianos se poderem deslocar regularmente para a Europa, e desse ponto de vista, foi um passo importantíssimo para Cabo Verde.» (João Mendes, 2015)

O CVV é concebido como «um espaço único que presta informações para utentes que queiram viajar para qualquer país da UE (...)»<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Para informações mais detalhadas: consultar: <http://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/AcordosInternacionais/Paginas/default.aspx>

<sup>14</sup> Entrevista a João Mendes, Consulado de Portugal em Cabo Verde, Cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

<sup>15</sup> Entrevista a José Salvador, SEF, Cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

e «(...)que facilita quer o processo de requerimento do visto, quer as etapas seguintes»<sup>16</sup>. Além disso, denota «uma camada supranacional em que os Estados delegam o poder neste domínio»<sup>17</sup>. O título 5 da PM engloba propostas avançadas com o objetivo de assistir Cabo Verde no estabelecimento de um sistema de asilo compaginado com o padrão prosseguido pelos sistemas análogos internacionais. Na alínea ii) sugere-se que Portugal assista Cabo Verde com o apoio técnico necessário para a elaboração de um sistema de asilo à semelhança dos critérios da UE.

Sob o pano de fundo da convergência técnica e normativa entre a realidade cabo-verdiana e a UE prevista na PM, importa analisar quatro diplomas jurídicos cabo-verdianos. Esta análise permite-nos conhecer as alterações jurídicas e normativas que foram levadas a cabo no âmbito da implementação das propostas acima descritas no título 5 da PM.

A lei n.º 66/VIII/2014<sup>18</sup>, publicada no n.º 43, da Série I, de 17 de Julho de 2014 no Boletim Oficial da República de Cabo Verde, prevê o regime jurídico da entrada, permanência, partida e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como, define a sua situação jurídica (artigo 1.º). Este artigo refere no seu preâmbulo o esforço de implementação material dos objectivos acordados na PM, nomeadamente aqueles que dizem respeito ao combate contra a imigração ilegal, ao tráfico de seres humanos e aos problemas decorrentes do conflito entre políticas de readmissão e direitos humanos. O capítulo 5 é considerado como um dos capítulos mais relevantes da lei pois denota a preocupação crescente com as matérias concernentes à proteção dos direitos fundamentais, garantias e obrigações dos migrantes. Além do capítulo 5º, considera-se igualmente de monta os capítulos 4.º e 6.º dada a regulação que preveem para as questões de gestão de fronteiras, os documentos de identificação e de viagem, e a luta contra a imigração ilegal e tráfico de seres humanos. No decorrer

<sup>16</sup> Entrevista a Nadir Delgado, OIM, Cidade de Praia, 27 de Maio de 2015.

<sup>17</sup> Entrevista a Luís Maia, Delegação da UE, Cidade de Praia, 25 de Maio de 2015.

<sup>18</sup> Que revogou o decreto-lei n.º 3/2005 de 1 de Agosto, o decreto-lei n.º 6/97 de 5 de Maio e a lei n.º 6/VIII/2011 de 29 de Agosto.

do decreto, podemos encontrar as regras e os procedimentos destinados ao controlo e gestão de fronteiras, desde a definição da qualidade jurídica do estrangeiro ao requerimento de uma autorização de residência, ou de uma ordem judicial ou administrativa de retorno ou regresso ao país de origem.

Os decretos-lei n.º 19/2014, 20/2014 e 21/2014, publicados no n.º 19, da série I, no Boletim Oficial da República de Cabo Verde, demonstram a convergência técnica que se preconiza na PM para o sistema nacional de identificação e autenticação civil. Ao nível nacional pretende-se oferecer um melhor serviço público, através da criação de um sistema credível e seguro de documentos de identificação, com recurso ao sistema de informação biométrica, o qual se pretende de acordo com os padrões da UE. Atendendo ao nível internacional e, particularmente, ao nível europeu, pretende-se uma melhor proteção das fronteiras nacionais assegurada através da cooperação com a UE no âmbito da Parceria Especial e PM. Assim, é necessária a harmonização de documentos-chave, tais como, o Cartão de Identidade Nacional, a Permissão de Residência para estrangeiros e os Passaportes, de acordo com os melhores padrões internacionais. Por isso, o decreto-lei 19/2014 consagra o Cartão de Identidade Nacional para os cidadãos cabo-verdianos. Este diploma revoga e substitui o decreto colonial n.º 40711 de 26 de Agosto de 1956 e, consequentemente, o Cartão de Identidade. Prevê-se um novo regime jurídico para a emissão, substituição, utilização e cancelamento do novo cartão. Este último é um cartão de alta segurança, criado para fornecer a informação pessoal de cada cidadão.

Ainda no âmbito da convergência técnica e normativa, segue-se o decreto-lei n.º 20/2014 que consagra a Permissão de Residência para estrangeiros. Neste diploma prevê-se a definição, as funções e a eficácia da permissão de residência para cidadãos estrangeiros, definindo-se os procedimentos legais necessários para a sua obtenção e manutenção. Verificando-se certos critérios, esta Permissão de Residência pode converter-se em Certificado de Residência para estrangeiros.

Por fim, o decreto-lei 21/2014 estabelece o regime legal dos passaportes. O capítulo 1 estabelece as quatro categorias de passaporte, nomeadamente, o comum, o diplomático, o de serviço e o temporário. Quanto à estrutura, todos menos o temporário, preveem uma estrutura constituída por um chip eletrónico. Os passaportes encontram-se afectos a um sistema electrónico que trata do registo, o armazenamento e a validação dos procedimentos conducentes à emissão dos mesmos.

Para além do que foi referido por referência aos quatro diplomas em causa, deve aduzir-se que estes realçam alguns objectivos do último título (título 6) que aborda questões relacionadas com a cooperação na gestão de fronteiras, designadamente, os documentos de identidade e viagem e a luta contra a migração ilegal e o tráfico de pessoas. Quanto às alíneas ii)<sup>19</sup>, iii)<sup>20</sup> e iv)<sup>21</sup>, têm-se apostado numa plataforma de cooperação contínua. A alínea v) decorre do postulado no artigo 13.º do Acordo de Cotonou e materializa-se no Acordo de readmissão que se analisou na presente secção A alínea vi) engloba várias iniciativas com o escopo de capacitar as autoridades cabo-verdianas nas áreas do controlo de fronteiras mediante a introdução de dados biométricos nos documentos de identificação, técnicas de investigação, campanhas informativas relativas aos perigos associados ao tráfico de pessoas, e sistema de recolha e tratamento de informação relativo à entrada e saída de pessoas nas fronteiras.

Na perspetiva da UE e, centrando a nossa análise na PM como um instrumento tributário da AGMM, devemos lembrar que enquanto instrumento político, a PM veicula e convoca quanto à sua implementação os objectivos contemplados AGMM. Assumindo que há um interesse de cooperação entre as partes em matéria de migração, os projetos implementados sob os auspícios da PM pautam-se por

<sup>19</sup> Esta provisão prevê um acordo entre a agência FRONTEX (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas) e a Polícia Nacional cabo-verdiana na área da troca de informações, coordenação, treinos, investigação e desenvolvimento no campo da gestão operacional de fronteiras.

<sup>20</sup> Esta disposição compreende medidas destinadas à capacitação de Cabo Verde na área da falsificação de documentos e controlo de fronteiras.

<sup>21</sup> Esta provisão prevê uma proposta de cooperação policial entre Cabo Verde e a EUROPOL (Serviço Europeu de Polícia).

dois eixos que se completam, a saber, o da cooperação e o da segurança. Neste seguimento e, em resultado da análise das perceções junto dos interlocutores entrevistados na Praia, constata-se que embora a convergência de interesses estratégicos entre a UE e Cabo Verde seja prevalecente, a preocupação com as questões de segurança constitui o enquadramento prioritário que postula a cooperação. Em resultado disso, o principal objetivo da PM enquanto instrumento político tem vindo a ser a operacionalização da agenda estratégica consagrada na AGMM em matéria de segurança.

Tomando em apreço as considerações anteriores, podemos afirmar que de uma forma objectiva Cabo Verde assume as seguintes responsabilidades e compromissos: readmitir os seus cidadãos e cooperar na sua identificação e documentação para esse efeito; readmitir os nacionais de países terceiros e os apátridas chegados na UE, que tenham transitado pelo território do país; promover iniciativas conjuntas que se destinem a desencorajar as migrações clandestinas através de campanhas de informação; melhorar o controlo e a gestão fronteiriça com a cooperação operacional dos Estados membros e com a FRONTEX; melhorar a segurança dos documentos de viagem contra a fraude e falsificação, apostando-se na utilização de dados biométricos nos documentos de viagem; contribuir para a abertura à troca de informações com as autoridades competentes dos Estados membros da UE, com vista à melhoria da cooperação relativamente aos problemas de gestão das fronteiras; promover medidas e iniciativas específicas na luta contra o tráfico de seres humanos; criar empregos produtivos e o fomento de um ambiente social e económico favorável que reduza os estímulos à migração clandestina.

Por seu turno, a UE compromete-se a atribuir maiores possibilidades de migração legal para os nacionais cabo-verdianos através da capacitação de Cabo Verde na gestão dos fluxos migratórios legais, a promover iniciativas de migração circular que reduzam o risco de fuga dos cérebros e a flexibilizar os processos de emissão de vistos de curta duração para os nacionais cabo-verdianos.

Quanto às realizações concretas que se operacionalizaram através da PM, realçamos a produção de um perfil migratório que diagnostica e apresenta recomendações quanto à gestão da migração; a negociação e elaboração dos acordos de readmissão e de facilitação de vistos; a criação do CAMPO com o objetivo de informar os candidatos migrantes para os países da UE, preparando-os para o mercado de trabalho da UE; a implementação do CCV, o qual recebe os pedidos de vistos Schengen para vários países da UE (simplificando os procedimentos administrativos e conferindo uma faceta única aos Estados membros); e a maior eficiência dos controlos fronteiriços e aeroportuários através da introdução da biometria e dos acordos de cooperação com a EUROPOL e FRONTEX.

### **Perceções Cabo-Verdianas sobre a Parceria para a Mobilidade**

As dinâmicas de cooperação nas quais se insere a PM entre a UE e Cabo Verde são apresentadas pelos governantes cabo-verdianos e pelo discurso oficial da UE como uma história de sucesso<sup>22</sup>. Todavia, analisando a PM em dois tempos, nomeadamente na sua consagração escrita e no plano da sua implementação na estrutura sociopolítica cabo-verdiana, concluímos pela existência de um hiato entre, por um lado, o alcance dos objetivos de Cabo Verde relacionados com a migração laboral e a facilitação de vistos e, por outro lado, os objetivos da UE referentes à segurança e combate à migração ilegal. Esse hiato fica a dever-se primordialmente a uma maior prevalência da agenda de controlo migratório da UE na implementação das atividades da PM, em detrimento de medidas que facilitem as dinâmicas migratórias entre os dois parceiros. Observamos uma assimetria entre os interesses das partes, desde logo porque, de todas as medidas consagradas na PM, as que têm mais expressão e evolução ao nível da implementação prática, são as constantes do ponto 6 relativas à luta contra a imigração ilegal. Tendo por base o trabalho de campo realizado durante o estágio na Delegação da União Europeia, entre 18 e

<sup>22</sup> Ver: [https://eas.europa.eu/delegations/cape-verde/1026/cabo-verde-e-ue\\_pt](https://eas.europa.eu/delegations/cape-verde/1026/cabo-verde-e-ue_pt) e <https://www.eurovisaccv.eu/blog/ue-caboverde/>

30 de Maio de 2015, verificou-se que de entre as medidas implementadas no quadro da PM, aquelas que alcançaram maior projeção são o CCV, o projeto CAMPO, os dois Acordos de Facilitação de Vistos e Readmissão, a capacitação das forças policiais para a gestão das fronteiras, bem como para a identificação da documentação de viagem e a introdução da biometria. Acresce a isto a atualização das leis que lhes dão substrato jurídico a todas essas medidas.

Tal como ficou referido em linhas anteriores, os Acordos de Facilitação de Vistos e de Readmissão, constituem as únicas fontes de medidas com consequências jurídicas vinculativas para ambas as partes. A implementação dos dois diplomas legais na jurisdição cabo-verdiana não foi isenta de críticas pela sociedade civil. As percepções colhidas durante o nosso trabalho de campo demonstram que o Acordo de Facilitação de Vistos não teve a abrangência pretendida pela parte cabo-verdiana, ficando aquém do que se almejava em termos de migração laboral e circular<sup>23</sup>. Acresce que o Acordo de Readmissão impõe um ónus maior a Cabo Verde, sendo o país confrontado com possíveis readmissões de pessoas em situação ilegal, na ausência de um processo concreto e eficaz para o efeito. Para um Estado que não tem capacidade de controlar todas as suas fronteiras, o ónus de readmitir pessoas ilegais com base numa decisão sustentada por uma prova *prima facie* é manifestamente superior ao da UE, não se olvidando aqui, que se parte de um juízo de culpabilidade do migrante. Posto isto, numa situação de querela, ao passo que à UE caberá fundamentar as suas decisões com base na aparência do direito, a Cabo Verde caberá replicar com provas concretas e devidamente detalhadas na lei. Por conseguinte, apesar de os Acordos sedimentarem o caminho para uma cooperação mais alargada, quando analisamos as suas aplicações práticas observamos que se consagrou um principal assento jurídico aos interesses da UE, em detrimento dos interesses cabo-verdianos.

Deve referir-se ainda que a parca abrangência do Acordo de Facilitação de Vistos, que se verte na circunscrição diminuta de categorias de

<sup>23</sup> Entrevista a um representante do Governo de Cabo Verde, Cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

pessoas que têm direito à facilitação de vistos, demonstra que a natureza da materialidade subjacente aqui tratada não se encontra plenamente sob o domínio jurídico comunitário, mas reservado à competência nacional de cada Estado membro. De acordo com as alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 77.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sob a epígrafe políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração, cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho deliberar em sede de processo legislativo ordinário, adotar medidas relativas à política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração e às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período. Não obstante, no n.º 5 do artigo 79.º do TFUE, relativo ao desenvolvimento de uma política comum de imigração, é reservado o direito aos Estados membros de determinar os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respetivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado<sup>24</sup>. Logo, não existe competência jurídica de índole comunitária que permita a realização plena de acordos que possibilitem maiores oportunidades de migração legal e circular. Constando o conceito de migração circular com a realidade da migração laboral, tornam-se extremamente parcas as oportunidades do nacional de país terceiro migrar para a União em busca de trabalho<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Estes artigos prevêm-se no Título V, que se encontra sob o domínio de competência partilhada da UE nos termos do n.º 2 do artigo 2.º e alínea j), n.º 2 do artigo 4.º do TFUE.

<sup>25</sup> A migração laboral encontra-se reservada aos domínios nacionais de cada Estado-Membro, conforme o disposto nos preâmbulos das Diretivas 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009 e 2003/109/CE do Conselho de 25 de Novembro de 2003, relativas às condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros para efeito de emprego altamente qualificado e ao estatuto de nacionais de países terceiros residentes de longa duração, respetivamente e do n.º 5 do artigo 79.º do TFUE. Os critérios de admissão de trabalhadores definidos na Diretiva 2009/50/CE, encontram-se circunscritos no artigo 5.º. Para aceder ao mercado laboral da União (que primeiramente se limita a um único Estado-Membro, excluindo o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca), o trabalhador terá que possuir um contrato de trabalho válido para o exercício de uma função altamente qualificada, uma permissão para exercer a profissão (se assim for pertinente), tem que evidenciar uma elevada qualificação académica ou experiência de trabalho, tem que deter um documento de viagem válido ou um pedido de visto e um seguro de saúde contra todos os riscos. Apenas depois do preenchimento destes critérios, poderá propor-se a um visto de longa duração, nos termos da Diretiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de Novembro de 2003 (Baldoz 2014, 381). Relativamente ao direito aplicável aos investigadores, leia-se a Diretiva 2005/71/CE do Conselho de 12 de Outubro de 2005, atinente a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica.

No que toca ao Acordo de Facilitação de Vistos, é digno de nota que este visa apenas tornar mais célere o processo de atribuição de um visto válido para certas categorias de pessoas que já poderiam aceder ao mercado de trabalho europeu através das normas comunitárias e nacionais de cada Estado-Membro. Portanto, podemos afirmar que não alargou de forma expressiva o espectro de possibilidades de migração circular e legal dos cidadãos cabo-verdianos<sup>26</sup>.

O acordo de Readmissão relativo a Pessoas que Residem sem Autorização é um acordo vinculativo de cariz recíproco, o qual prevê soluções destinadas à readmissão de pessoas a residir em situação irregular de forma célere. Neste âmbito são admitidas provas *prima facie* fruto de uma análise superficial, cabendo o ónus da prova a quem pretende impugnar uma decisão de readmissão com base na prova demonstrada. A regulação minuciosa de todas as fases do processo de readmissão com a inserção de mecanismos que colmatem possíveis lacunas que poderiam advir no decorrer do processo refletem a competência mais abrangente da UE em termos de migração ilegal. Nos termos dos números 1.º, 2.º alínea c) e 3 do artigo 79.º do TFUE, cabe à UE legislar nos termos o procedimento ordinário relativamente à imigração clandestina e residência ilegal, podendo celebrar acordos de readmissão nesse sentido<sup>27</sup>.

Do ponto de vista da integração regional, este é um acordo que tem gerado alguma controvérsia na perspetiva cabo-verdiana, desde logo quanto às possíveis consequências que terá para o país. Cabo Verde é signatário do Protocolo A-P/1-5-1979 relativo à Livre Circulação de Pessoas da CEDEAO, o qual prevê nos seus artigos 3.º e 4.º a isenção de obtenção de visto relativo a permanências não superiores a 90 dias de cidadãos da CEDEAO no território de cada Estado membro, sendo possível vir a ser implementada uma subsequente au-

<sup>26</sup> Na perspetiva de Tamara K. Hervey, a questão do acesso ao território da União pelos migrantes laborais conhece ainda mais entraves aos direitos dos mesmos, devido à ideologia de mercado que se aplica em termos sociais à procura de trabalho. Porquanto, o mercado europeu de trabalho não é definido de forma neutral, mas compaginando-se com uma visão protecionista do trabalhador europeu (Hervey 1998, 108-111).

<sup>27</sup> Estes artigos prevêem-se no Título V, que se encontra sob o domínio de competência partilhada da União Europeia nos termos do n.º 2 do artigo 2.º e alínea j), n.º 2 do artigo 4.º do TFUE.

torização de residência emitida pelas autoridades competentes. Esta faculdade atribuída aos cidadãos dos Estados Membros da CEDEAO tem sido questionada quanto aos seus possíveis efeitos em termos migratórios. Do ponto de vista de Carlos Elias Barbosa e Odair Barros Varela (2014), Cabo Verde pode enfrentar alguns problemas, nomeadamente, a vinda de migrantes repatriados pela UE que em Cabo Verde gozem do estatuto de cidadãos e não possam ser imediatamente repatriados. Além disso, pode igualmente ver-se envolvido em conflitos diplomáticos devido à repatriação destes nacionais de países terceiros, perigando a sua integração regional na CEDEAO, apesar de a Parceria Especial e a PM preverem e incentivarem um fortalecimento da integração regional do país (Barbosa e Varela 2014). Como consequência da aplicação do Acordo de Readmissão, para além do ónus que recai sobre Cabo Verde do ponto de vista da readmissão de pessoas em situação ilegal, acrescem ainda as dificuldades ao nível da integração regional.

Posto isto, considerando a implementação das medidas da PM levada a cabo entre as partes, e comparando as políticas atinentes à migração irregular e regular estabelecidas entre a UE e Cabo Verde, podemos afirmar que se verifica uma maior cooperação política no âmbito da migração irregular, do que no âmbito da migração regular. Isto vai ao encontro das conclusões do estudo de Florian Trauner e Sandra Lavenex, segundo as quais o maior desenvolvimento da cooperação no âmbito da migração irregular identifica-se com a maior evolução política e normativa que esta matéria tem tido no decorrer da sua integração na *acquis communautaire* (Trauner e Lavenex 2015).

No que se reporta ao incremento das oportunidades de migração regular para os cidadãos cabo-verdianos após a implementação da PM, a opinião cabo-verdiana não é consensual. Em relação à migração regular é comum o entendimento que a PM não acrescentou nada de substancial à temática da migração regular entre as partes<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Podemos encontrar a mesma linha de pensamento no trabalho de José Pina-Delgado, no qual o autor acredita que a tendência se revela pelas limitadas oportunidades de migração regular e circular (Pina-Delgado 2013b, 411).

Quanto à probabilidade de na ausência da PM serem levados a cabo os Acordos de Facilitação da Emissão de Vistos de Curta Duração e de Readmissão de Pessoas que Residem sem Autorização, alguns consideram que se não fosse o quadro de cooperação oferecido pela PM, aqueles Acordos não chegariam a tomar forma. Outros, porém, consideram que as matérias da readmissão e da facilitação de vistos já se anteviam há algum tempo, pelo que seria expectável que se concretizassem com mais ou menos rapidez.

De forma geral, a PM é reconhecida como um instrumento de consolidação diplomática entre a UE e Cabo Verde que permitiu o aprofundamento das dinâmicas de cooperação entre os dois atores. Um dos pontos mais fortes da PM é a visibilidade e credibilidade internacional alcançadas por Cabo Verde, com o início de participação concreta nestas dinâmicas de cooperação com a UE. Para além do facto de Cabo Verde estar presente e ser uma parte ativa da negociação e revisão dos termos dos acordos, o país ganha a possibilidade de ajustar, dentro das suas possibilidades de negociação, as medidas consagradas nos diplomas à sua realidade nacional. Com efeito, pese embora, o impulso de celebração da PM e o seu *design* não terem partido de Cabo Verde, os seus governantes tiveram a oportunidade de negociar os trâmites da PM e dos referidos acordos<sup>29</sup>, ainda que ressaltando, a inerente primazia de negociação que a UE tem face ao país<sup>30</sup>. Além de tudo isto, são assinaladas as oportunidades que se têm desencadeado ao nível da cooperação para o desenvolvimento, da abertura ao mercado interno da UE e da possibilidade futura do alargamento da concessão de vistos a um maior número de categorias de pessoas<sup>31</sup>.

De entre os pontos fortes da PM ganha destaque especial o CCV que conforma uma das facetas mais visíveis da política externa migratória da UE. As percepções em relação à existência e actividades do CCV são igualmente positivas, com a ressalva da desilusão inerente

<sup>29</sup> Entrevista a Irina Pais, Embaixada de Portugal, Cidade de Praia, 19 de Maio de 2015.

<sup>30</sup> Entrevista a um representante do Governo de Cabo Verde, Cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

<sup>31</sup> Entrevista a André Leite, consultor do Presidente da República de Cabo Verde desde Novembro de 2016, Cidade do Porto, 10 de Março de 2016.

à falta de abrangência do Acordo de Facilitação de Vistos. O CCV tem-se revelado como uma ferramenta útil no processo de emissão e facilitação de vistos para os cidadãos cabo-verdianos, não só pelas condignas condições do espaço e de serviço oferecidos aos cidadãos de Cabo Verde, mas também, pela possibilidade de, no mesmo espaço, se poder requerer um visto para diferentes países da UE. À semelhança do que se verifica em relação a outras instâncias, a população do interior da ilha de Santiago e das restantes ilhas, não têm a mesma facilidade de usufruir do espaço, o que agrava a clivagem centro-periferia do arquipélago neste domínio. Para além desta clivagem, ressaltam-se as diferenças culturais que tornam o processo de adaptação do «homem médio» cabo-verdiano mais complexo.

Face aos pontos fortes e oportunidades de melhoria identificados pelas perceções de quem vive a implementação da PM, partilhamos o entendimento de Natasja Reslow quando refere que é prematuro decidir-se quanto ao sucesso ou insucesso da PM (Reslow 2015). Não obstante, através das opiniões colhidas durante o trabalho de campo realizado na Cidade da Praia conseguimos identificar algumas falhas da PM, como por exemplo, o parco financiamento para estruturas de suporte à capacitação que está a ser dada às forças policiais que atuam no controlo da migração. Desta forma, torna-se difícil realizar uma gestão eficiente da migração irregular e ilegal. Com efeito, nem sempre a PM e os acima referidos acordos constituem ferramentas eficientes à gestão dos fluxos migratórios. Alguns observadores consideram que estes vieram dar um enquadramento institucional e concreto ao fenómeno social, ao passo que outros consideram tratar-se maioritariamente da formalização da realidade social<sup>32</sup>.

Conjugando a aspiração histórica cabo-verdiana de pertença à UE e as fragilidades estruturais que se relacionam directamente com os fluxos migratórios, a PM foi vista como um grande objetivo alcançado pela política cabo-verdiana (Costa, 2012). De uma forma geral, a PM foi considerada como uma conquista da agenda política cabo-verdiana que podia conduzir à isenção de vistos entre os países

<sup>32</sup> Entrevista a um representante de Cabo Verde, Cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

e consequente abertura de fronteiras e vias de migração legal<sup>33</sup>. Neste sentido, Nadir Delgado afirma que: «Para a maioria da população, o objetivo da PM era ou isenção de vistos para a UE ou uma estrondosa facilitação. Para essas pessoas, a percepção ainda está um bocado aquém das expectativas.»<sup>34</sup>

De facto, pese embora a divulgação de mais informação sobre a PM junto da população tenha ajudado a construir uma imagem positiva da mesma, alguns julgam que dada a ausência de sensibilização adequada face ao que a PM representa em termos de mobilidade, a sociedade civil cabo-verdiana sentiu-se de certa forma defraudada nas suas expectativas aquando a implementação do Acordo de Facilitação de Vistos. Isto porque foi percebido pelo povo cabo-verdiano que este acordo iria implicar uma tendencial isenção de vistos<sup>35</sup>. Ora, esta discrepância entre aquilo que era esperado pelos cabo-verdianos e o que foi efetivamente implementado pela UE, pode por em causa um dos maiores desafios que se coloca à PM, a saber, o seu aprofundamento através do alargamento da concessão de vistos a categorias mais vastas.

Em suma, o principal objetivo da PM, ou seja, a potencialização da mobilidade não tem alcançado o aprofundamento desejado pela parte de Cabo Verde. Tomando em apreço as considerações de Francisco Avelino Carvalho, podemos sublinhar que a principal dificuldade que se encontra ao nível da implementação da PM é a que respeita à concretização dos projetos migratórios no caso da migração laboral:

«Agora, há um outro lado que é o da questão da efectiva, da concretização de projectos migratórios. (...)E, particularmente, há um aspecto que terá sido menos conseguido, que é o aspecto de colocação de profissionais, a partir de Cabo Verde nos países da União Europeia. É um aspecto que terá sido menos conseguido, que precisa, necessita de aprofundamento.»<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Entrevista a André Leite, consultor do Presidente da República de Cabo Verde desde Novembro de 2016, Cidade do Porto, 10 de Março de 2016.

<sup>34</sup> Entrevista a Nadir Delgado, OIM, Cidade de Praia, 27 de Maio de 2015.

<sup>35</sup> Entrevista a Francisco Avelino Carvalho, Diretor Geral das Comunidades, Cidade de Praia, 26 de Maio de 2017.

<sup>36</sup> Entrevista a Francisco Avelino Carvalho, Diretor Geral das Comunidades, na cidade de Praia, 26 de Maio de 2017.

## Conclusão

O nosso estudo pretende analisar, com fundamento empírico, uma das facetas da política migratória da PM entre a UE e Cabo Verde. De uma parte, concebe-se a política externa migratória da UE pelo espectro da AGMM, na qual se prevê a PM. Consideramos a PM como um instrumento de governança externa desenvolvido no âmbito do processo de externalização de políticas do ELSJ, no qual se pretende fortalecer a dimensão externa da política migratória da UE, de acordo com o desiderato da AGMM. Esta lógica de estreitamento e materialização da cooperação entre as partes espelha-se na PM e valida em, *ultima ratio*, a UE como modelo de referência no âmbito das políticas externas migratórias entre os parceiros. Do ponto de vista teórico, a PM reflecte a incorporação dos assuntos do ELSJ na agenda da PESC e, de forma material, da inserção de países terceiros no projeto de segurança interna da UE.

Como referimos na introdução, a análise da PM relaciona-se simultaneamente com a política externa e o acervo da política migratória da UE. Configurando áreas de relevância cimeira para a soberania nacional dos Estado membros, as normas que regulam a acervo comum da política migratória da UE consagram remissões legais para o direito interno de cada Estado membro. Devido à predominância da competência dos Estados membros no domínio da migração legal, estas remissões legais são constantes na área da migração laboral<sup>37</sup>.

Tal como o presente trabalho demonstrou, os projetos contententes com a migração ilegal e com o controlo migratório e de fronteiras têm tido maior projeção comparativamente aos projetos que postulam a migração laboral. Isto ficou aquém das expectativas dos governantes e da própria população cabo-verdiana que esperava ver as oportunidades de migração regular através de uma facilitação de vistos mais alargada.

---

<sup>37</sup> A título de exemplo, podemos consultar as disposições do número 2 do artigo 5.º e o artigo 1.º da Diretiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de Novembro de 2003 e o parágrafo 8 do preâmbulo da Diretiva 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009, nas quais se convoca a competência dos Estados membros ao nível do direito nacional.

As dinâmicas de aproximação entre a UE e Cabo Verde revelam-se de forma singular quanto à convergência dos interesses estratégicos postulados entre as partes no que respeita à migração. Não obstante, o facto da PM se assumir como uma declaração política - na qual prevalecem os postulados do direito da UE que reservam a competência aos Estados membros em sede de migração laboral - tem obstado a um maior aprofundamento dos projetos de migração laboral, em detrimento dos projetos que visam a migração ilegal. Estas reservas legais permitem aos Estados membros a conservação das suas prerrogativas no domínio das relações de política migratória que se desencadeiam com Cabo Verde. Desta forma, a PM tem sido o eco destes constrangimentos internos. Assim, têm-se aprofundado com mais incidência os interesses primordiais da UE, que se reconduzem ao controlo de fronteiras e à gestão da migração ilegal, em detrimento, dos interesses de Cabo Verde que respeitam à abertura de possibilidades de migração legal.

Estes constrangimentos internos da UE que derivam do maior aprofundamento da *acquis communautaire* na temática da segurança e da migração ilegal podem perigar o propósito de mobilidade subjacente à PM. No decorrer da nossa investigação identificámos poucas oportunidades de alargamento de mobilidade laboral. A ausência de um maior alargamento de categorias do Acordo de Facilitação de Vistos conforma o cerne das críticas e pontos melhoria que se identificaram na PM. Por outras palavras, apesar de haver uma compatibilização de interesses estratégicos entre Cabo Verde e a UE, as percepções cabo-verdiana quanto à implementação da PM encerram críticas quanto ao diminuto contributo que esperavam relativamente à migração legal e laboral. Considerando a diáspora cabo-verdiana, um dos seus principais intuitos dos governantes nacionais com a celebração da PM era o alargamento da possibilidade de migração legal. Destarte, será salutar não olvidar este aprofundamento num futuro próximo, com vista à manutenção e ao aprofundamento das relações entre as partes.

Pese embora as críticas acima referidas, consideramos que a PM constitui por si mesma um ganho efetivo para a sociedade cabo-verdiana. A consagração jurídica das relações migratórias entre a UE e Cabo Verde cria um enquadramento geral e abstrato aplicável a todos os cidadãos cabo-verdianos e lança as bases de um arcabouço que pode vir a ser revisto em sede de negociação, de acordo com os interesses das partes envolvidas. Nesta sede, partilhamos a opinião de Francisco Avelino Carvalho, de acordo com o qual a PM significa a constituição de todo um processo de aproximação entre a UE e Cabo Verde<sup>38</sup>. Por outras palavras, a PM denota a consolidação de uma aspiração cabo-verdiana de participação no projeto europeu, que por seu turno, possibilita o enquadramento do país nas dinâmicas de cooperação externa da UE. De uma forma geral, a PM é percebida como tendo representado um significativo aprofundamento nas relações diplomáticas e políticas entre as partes.

No que respeita à influência da PM estabelecida com Cabo Verde sobre a *actorness* da UE, podemos considerar que as dinâmicas de implementação que têm sido alcançadas refletem progressos nesse plano. Desde logo, porque assistimos a alterações jurídicas no ordenamento jurídico cabo-verdiano, que decorreram da implementação dos Acordos de Readmissão e de Facilitação de Vistos; e, à criação de instituições acessíveis à comunidade, como o CCV e o projeto CAMPO, que conferiram uma face visível à dimensão supranacional da UE. Neste sentido, a PM tem vindo a fortalecer o papel da UE enquanto ator de referência no âmbito da política migratória.

---

<sup>38</sup> Entrevista a Francisco Avelino Carvalho, Diretor Geral das Comunidades, cidade de Praia, 26 de Maio de 2017.

## Bibliografia

### Fontes Secundárias

Barbosa, Carlos. 2014. *Trânsitos no Atlântico: Experiências Migratórias no Arquipélago de Cabo Verde*. Coimbra, Universidade de Coimbra, tese de doutoramento em Pós-Colonialismos e Cidadania Global.

Barbosa, Odair Barros Varela e Carlos Elias. 2014. Migration in Cape Verde Islands - Legal and Policy Framework. *European Scientific Journal*

Bretherton, John Vogler e Charlotte. 2006. **The European Union as a Global Actor**. Nova York: Routledge.

Carling, Jorgen. 2004. Emigration, Return and Development in Cape Verde: The Impact of Closing Borders. *Population, Space and Place*. 10: 113-132.

Castles, Stephen. 2010. Key Issues In Global Migration - A Human Development Approach. *Migration Policy Review*, 2(2): 169-190.

Chou, Meng-Hsuan e Marie Gibert. 2012. The EU-Senegal mobility partnership: from launch to suspension and negotiation failure. *Journal of Contemporary European Research*. 8(4): 408-427.

Costa, Susano. 2012. A Política Externa Cabo-Verdiana na Encruzilhada Atlântica: entre a África, a Europa e as Américas. In *Estudos Comemorativos do V Aniversário do ISCJS*. Ed. Mário Silva, Leão de Pina e Paulo Monteiro Jr. Praia: ISCJS. Disponível em: [http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/16-SuzanoCosta.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/16-SuzanoCosta.pdf).

Gales, Pierre Lascomes e Patrick Le. 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*. (20) 1: 1-21.

Lavenex, Sandra. 2006. Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*. 29(2): 329-350. DOI : 10.1080/01402380500512684.

Lavenex, Sandra e Frank Schimmelfennig. 2009. EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in european politics. *Journal of European Public Policy*. 16(6): 791-812.

Pina-Delgado, José. 2013a. O Cruzamento entre a Política Migratória Cabo-verdiana para a Europa e a Política Migratória Cabo-verdiana para a África Ocidental: Racionalidade, Incoerência ou Inevitabilidade de uma Democracia em Consolidação?. In *Entre África e a Europa. Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Ed. Cristina Montalvão Sarmiento e Suzano Costa. 2013. Coimbra: Almedina. 523-566.

Pina-Delgado, José. 2013b. The Current Scheme to Manage Migration between Europe and Cape Verde: Promoter of Development or Tool for Border Closure? *Population, Space and Place*. 19: 404-414

Reslow, Natasja. 2012. The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships. *European Journal of Migration and Law*. (14) 4: 393-415

Reslow, Natasja. 2015. EU “Mobility” Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics. *Politics and Governance*. (3) 2: 117-128

Santos, Gustavo Plácido dos. 2014. Cape Verde and Drug Trafficking: A Major Challenge to the Rule of Law. *IPRIS Viewpoints*.

Sherriff, Veronika Tywuschik e Andrew. 2009. A Estratégia Conjunta UE-África: Dez Desafios para o Sucesso. *European Center for Development Policy Management*

Trauner, Florian e Helena Carrapiço. 2012. The external dimension of EU justice and home affairs: post-lisbon governance dynamics. *European Foreign Affairs Review*. 17: 165-182.

Trauner, Florian e Sandra Lavenex. 2015. A Comparative View: Understanding and Explaining Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice. In *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter*. Ed. Florian Trauner e Ariadna Ripoll Servent: Londres: Routledge. 219-240.

Vieira, Alena Vysostskaya Guedes e Laura C. Ferreira-Pereira. 2009. The European Union-Cape Verde Special Partnership: The Role of Portugal. *Portuguese Journal of International Affairs*. 1: 42-50

Wolff, Florian Trauner e Sarah. 2014. The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments - a Research Framework. *European Journal of Migration and Law*.

Ferreira-Pereira, Laura C. 2012. The European Union as a 'Model Power': Spreading Peace, Democracy and Human Rights in the Wider World. In *European Union Foreign Policy: Assessing Europe's Role in the World*. Ed. Federiga Bindi e Irina Anghelescu. Washington D.C: Brookings Institution Press. 293-305.

### **Fontes Primárias**

Acordo entre a União Europeia e a República de Cabo Verde sobre a facilitação da emissão de vistos de curta duração para os cidadãos da República de Cabo Verde e da União Europeia. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A22013A1024\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A22013A1024(01)).

Acordo entre a União Europeia e a República de Cabo Verde sobre a facilitação da emissão de vistos de curta duração para os cidadãos da República de Cabo Verde e da União Europeia. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A22013A1024\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A22013A1024(01)).

Acordo de parceria 2000/483/CE entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r12101&from=PT>.

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde (COM (2007) 641 final).

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a migração circular e a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e países terceiros (COM (2007) 248 final).

Diretiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de Novembro de 2003 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

Diretiva 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

Comunicação da Comissão. «Estratégia da UE para África: rumo a um Pacto Euro-Africano a fim de acelerar o desenvolvimento de África». 12 de Outubro de 2005 (COM (2005) 489).

Comunicação da Comissão. «Do Cairo a Lisboa - A Parceria Estratégica UE-África». 27 de Junho de 2007 (COM (2007) 357 final).

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. «Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos». (COM (2008) 359 final).

Comunicação da Comissão sobre o Futuro das Relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde, de 24 de Outubro de 2007 (COM (2007) 641 final).

Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, dedicada ao Futuro das Relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde, de 20 de Novembro de 2007 (15114/07).

Conselho de Ministros da República de Cabo Verde. 2001. Agenda Estratégica.

Decreto-lei n.º 19/2014 publicado no n.º 19, da série I, no Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Decreto-lei n.º 20/2014 publicado no n.º 19, da série I, no Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Decreto-lei n.º 21/2014 publicado no n.º 19, da série I, no Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Governo da VII Legislatura. 2006.

Governo da VIII Legislatura. 2011. Agenda Estratégica.

Lei n.º 66/VIII/2014, publicada no n.º 43, da Série I, de 17 de Julho de 2014 no Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Protocolo sobre Livre Circulação e Direito de Residência e Estabelecimento de 1999. Disponível em: <http://ecowasmigration.ug.edu.gh/ecowas-compendium-free-movement-right-residence-establishment-1999/>.

Tratado de Lisboa. 2012. Tratado de Funcionamento da União Europeia.

### **Internet**

<https://www.iom.int/countries/cape-verde>. Consultado a 8 de Abril de 2015.

<https://www.eurovisaccv.eu/blog/ue-caboverde/>. Consultado a 10 de Março de 2016.

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5831/Seventh%20Cabo%20Verde-EU%20political%20dialogue%20meeting%20at%20ministerial%20level](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5831/Seventh%20Cabo%20Verde-EU%20political%20dialogue%20meeting%20at%20ministerial%20level). Consultado a 6 de Junho de 2016.

[http://eeas.europa.eu/delegations/cape\\_verde/press\\_corner/all\\_news/news/2011/20111912\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/cape_verde/press_corner/all_news/news/2011/20111912_pt.htm). Consultado a 6 de Junho de 2016.

<http://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/AcordosInternacionais/Paginas/default.aspx>, relativo aos Acordos Internacionais celebrados com Cabo Verde. Consultado a 6 de Junho de 2016.

<http://www.un.cv/sobrecv.php#1>, consultado em 24 de Maio de 2015.

<https://www.iom.int/countries/cape-verde>, consultado a 8 de Abril de 2015.

[https://eeas.europa.eu/delegations/cape-verde/1026/cabo-verde-e-ue\\_pt](https://eeas.europa.eu/delegations/cape-verde/1026/cabo-verde-e-ue_pt), consultado a 3 de Junho de 2016.

<https://www.eurovisaccv.eu/blog/ue-caboverde/>, consultado a 23 de Maio de 2015.

### **Entrevistas**

Entrevista a André Leite, consultor do Presidente da República de Cabo Verde desde Novembro de 2016, cidade do Porto, 10 de Março de 2016.

Entrevista a Francisco Avelino Carvalho, Diretor Geral das Comunidades, cidade de Praia, 26 de Maio de 2017.

Entrevista a Irina Pais, Embaixada de Portugal em Cabo Verde, cidade de Praia, 19 de Maio de 2015.

Entrevista a José Salvador, SEF, cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

Entrevista a João Mendes, Consulado de Portugal em Cabo Verde, cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.

Entrevista a Luís Maia, Delegação da UE, cidade de Praia, 25 de Maio de 2015.

Entrevista a um representante do Governo de Cabo Verde, cidade de Praia, 26 de Maio de 2015.